

Tome CLXXII  
**Session ordinaire**

Band CLXXII  
**Ordentliche Session**

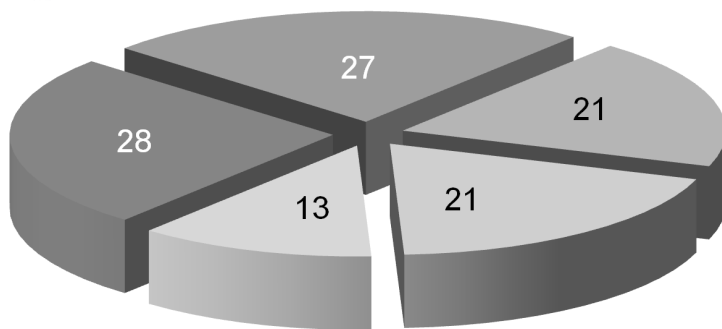
—

Février / Februar 2020

<b>Contenu/Inhalt</b>	<b>Pages/Seiten</b>
Première séance, mardi 4 février – <i>1. Sitzung, Dienstag, 4. Februar</i>	3 – 36
Deuxième séance, mercredi 5 février – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 5. Februar</i>	37 – 71
Troisième séance, jeudi 6 février – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 6. Februar</i>	72 – 99
Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i>	100 – 103
Messages – <i>Botschaften</i>	104 – 276
Réponses – <i>Antworten</i>	277 – 341
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	342 – 351
Questions – <i>Anfragen</i>	352 – 435
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	436 – 439
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	440 – 443

<b>Cercles électoraux/Wahlkreise</b>	<b>Sièges/Sitze</b>
SC Sarine-Campagne/Saane Land	24
GR Gruyère/Greyerz	19
SE Singine/Sense	15
FV Fribourg-Ville/Stadt Freiburg	14
LA Lac/See	13
BR Broye/Broye	11
GL Glâne/Glane	8
VE Veveysse/Vivisbach	6

<b>Groupes parlementaires/Fraktionen</b>	<b>Sièges/Sitze</b>
PS/SP Groupe socialiste/Sozialdemokratische Fraktion	28
PDC/CVP Groupe démocrate-chrétien/Christlichdemokratische Fraktion	27
UDC/SVP Groupe Union démocratique du centre/Fraktion der Schweizerischen Volkspartei	21
PLR/FDP Groupe libéral-radical/Freisinnig-Demokratische Fraktion	21
VCG/MLG Groupe Vert Centre Gauche/Mitte Links Grün	13



■ SP/PS ■ PDC/CVP ■ UDC/SVP ■ PLR/FDP ■ VCG/MLG

## Première séance, mardi 04 février 2020

Présidence de Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
		Ouverture de la session		
		Discours d'ouverture		
		Communications		
2019-GC-174	Divers	Validation du mandat de députée de Mme Gilberte Schär en remplacement de M. Paul Herren-Schick et assermentation		
2019-GC-210	Divers	Validation du mandat de député de M. Pascal André Moënnat, en remplacement de Marie-France Roth Pasquier et assermentation		
2019-DIAF-24	Loi	Modification de la loi sur l'eau potable	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Jean-Daniel Wicht <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2017-DIAF-9	Rapport	Demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg	Discussion Vote	<i>Rapporteur-e</i> Mirjam Ballmer <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-GC-113	Motion	Les Seniors devraient participer régulièrement à l'école ordinaire	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> André Schneuwly Antoinette de Weck <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-DICS-59	Rapport	Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2017-GC-169)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-DICS-66	Rapport	Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale (suite directe)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen

### Ouverture de la session

La séance est ouverte à 13 h 50.

**Présence** de 105 députés; absents: 5.

Sont absents avec justifications: M<sup>m</sup> et MM. Susanne Schwander, Fritz Glauser, Muriel Besson, Pierre Décrind et Dominique Butty.

MM. Didier Castella et Olivier Curty, conseillers d'Etat, sont excusés.

## Discours d'ouverture

**La Présidente.** Une nouvelle année, une nouvelle ère, un nouveau lieu.

Madame la 1<sup>re</sup> Vice-présidente,

Monsieur le 2<sup>e</sup> Vice-président,

Madame la Présidente du Conseil d'État,

Messieurs les Conseillers d'État,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Madame la Secrétaire générale,

Madame la Chancelière d'État,

Mesdames et Messieurs les représentants des médias,

Mesdames et Messieurs,

Es ist mir eine große Freude, die erste Sitzung des Jahres 2020 zu eröffnen und somit das vorletzte Jahr dieser Legislaturperiode beginnen zu dürfen. Ich freue mich sehr darauf, Sie in diesem Jahr begleiten zu können und die Ehre zu haben, die Debatten mit Hilfe des Vizepräsidenten, des Büros und des gesamten Sekretariatsteams zu leiten.

Pour commencer, laissez-moi vous adresser mes remerciements, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, pour la confiance que vous m'accordez. Il existe très certainement une manière de faire de la politique « à la fribourgeoise », qui consiste en un fonctionnement harmonieux des institutions et en le maintien du dialogue entre adversaires politiques. Poursuivons donc nos débats dans cet esprit constructif, dans le respect de nos diversités, en nous montrant à la hauteur de la confiance que les Fribourgeoises et Fribourgeois nous ont témoignée en nous élisant à cette fonction.

En comparaison internationale, la Suisse figure toujours parmi les pays les plus riches de la planète. C'est ainsi que l'on apprend dans le rapport annuel 2017 de Crédit Suisse sur les richesses, que la richesse médiane d'un Suisse ou d'une Suissesse adulte s'élève à 229'000 dollars alors que la moyenne mondiale ne se situe qu'à 3'582 dollars. Outre une disparité mondiale abyssale, ces chiffres éloquentes montrent l'excellente santé économique de notre pays. Et pourtant, dans ce pays qui concentre tant de richesses, qu'observe-t-on ? Que la pauvreté reste encore une réalité et qu'une meilleure répartition des richesses tarde toujours à se réaliser. Plus inquiétant encore: la pauvreté des enfants augmente de manière importante. Selon les derniers chiffres de l'Office fédéral de la statistique, la pauvreté des enfants est passée de 6,9 à 9,6 % sur l'ensemble du pays. C'est donc près d'un enfant sur dix qui ne mange pas toujours une nourriture en suffisance et de qualité, qui est limité dans son accès aux loisirs, à la culture, à la formation. Cela, sans oublier toutes les personnes touchées par la précarité et qui malgré leur emploi vivent dans des conditions difficiles ou encore certains retraités qui, après avoir travaillé toute leur vie, se retrouvent fragilisés. Le canton de Fribourg, notre canton, n'échappe pas à ce phénomène. Ainsi, on peut légitimement se demander le sens de cette bonne santé économique si elle ne bénéficie pas à toutes et tous.

Heute schlagen die Wissenschaftler Alarm. Die Zeit wird knapp, wenn wir der globalen Erwärmung Einhalt gebieten wollen. Die Gefahren sind real, unmittelbar bevorstehend und sogar schon Realität, wie wir kürzlich bei den Bränden in Australien gesehen haben. Auch in der Schweiz: Schneemangel und wärmere Sommer werden vor allem in der Landwirtschaft und im Tourismus große Folgen haben. Die biologische Vielfalt bricht zusammen: 40% der Vogelarten sind bedroht, 70% der Amphibien. Leider ist dies nicht alarmierend. Es ist schon eine unbestreitbare Tatsache. Stellen wir uns also die Frage: Was ist der Sinn einer Gesellschaft, die ihre Umwelt zerstört?

Que nous montrent tous ces faits ? Que quand bien même notre société connaît des évolutions positives, nous nous devons de rechercher une meilleure durabilité sociale, économique et environnementale. Car les inégalités, la pauvreté, et l'exploitation sans limite de nos ressources menacent notre avenir, celui de nos enfants.



Notre rôle de femmes, d'hommes politiques est donc crucial. Dans nos mains réside le pouvoir législatif, ce puissant levier de changement de notre démocratie. A nous de donner le cadre qui permet à chacune et à chacun de s'épanouir dans un environnement pérenne. Les défis d'aujourd'hui sont certes complexes et nous interpellent. Ils remettent surtout en question nos modes de vie, notre manière d'agir, nos certitudes. Ils exigent des changements. Les outils sont à notre portée. Il en va de notre responsabilité. Le canton de Fribourg a des atouts et sait aussi se montrer innovant. Notre canton peut être moteur de ces changements et source d'inspiration pour ses voisins. Montrons que Fribourg, en s'appuyant sur ses traditions et sa riche histoire, sait prendre des décisions audacieuses pour un avenir viable.

Changer n'est pas facile. D'ailleurs, certains d'entre vous ont peut-être déjà abandonné leurs bonnes résolutions de la nouvelle année. Une des principales sources de la résistance au changement reste évidemment la peur : peur de l'inconnu, peur de ce que nous aurions à perdre. Le moteur de nos décisions ne doit aucunement être cette peur, mais plutôt la confiance en ce que nous pouvons atteindre, la confiance en ce monde auquel nous aspirons. Ayons le courage de passer à l'action, faisons le choix du changement plutôt que celui de l'immobilisme. Changeons notre manière de voir, de vivre, de faire de la politique. Ayons le courage de faire le pas vers la durabilité sociale, économique et écologique qui bénéficiera à chacune et à chacun. Montrons que pauvreté et croissance sans limite ne sont pas des maux nécessaires et qu'au lieu de nous satisfaire du moins pire, nous savons aspirer au mieux. Relevons les défis qui nous attendent, car les décisions d'aujourd'hui sont celles qui détermineront notre avenir.

Chères et chers collègues, que ce nouveau lieu où nous siégeons soit pour nous toutes et tous une source d'inspiration et que Fribourg devienne encore plus qu'aujourd'hui un canton innovant et audacieux, un exemple à suivre.

—

## Communications

### La Présidente.

Cette session sera sans doute particulière : c'est notre première session dans les locaux du bâtiment de la Police. Non seulement devons-nous nous adapter aux changements inhérents à ce type de déménagement mais également nous préparer à faire face à des imprévus. Tout ne peut être anticipé. Par avance, je vous remercie de votre compréhension. Je suis sûre que vous saurez vous montrer indulgents.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

—

### Divers 2019-GC-174

#### Validation du mandat de députée de Mme Gilberte Schär en remplacement de M. Paul Herren-Schick et assermentation

---

> Ce mandat est validé tacitement.

> M<sup>me</sup> Gilberte Schär est assermentée selon la formule habituelle.

—

### Divers 2019-GC-210

#### Validation du mandat de député de M. Pascal André Moënnat, en remplacement de Marie-France Roth Pasquier et assermentation

---

> Ce mandat est validé tacitement.

> M. Pascal André Moënnat est assermenté selon la formule habituelle.

—

## Loi 2019-DIAF-24 Modification de la loi sur l'eau potable

---

Rapporteur-e:	<b>Wicht Jean-Daniel</b> (PLR/FDP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Rapport/message:	<b>26.11.2019</b> (BGC février 2020, p. 124)
Préavis de la commission:	<b>20.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 136)

---

### Entrée en matière

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). L'eau potable est un bien précieux, qu'il s'agit de préserver par tous les moyens. Cette affirmation, je crois pouvoir le dire, est partagée par chacun d'entre nous. Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui ne traite pas de cette problématique mais propose des adaptations de la loi existante en relation avec l'organisation des services chargés de la gestion des eaux et des denrées alimentaires. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, toutes les questions portant sur la planification de l'eau potable sont réunies au sein de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Les fonctions de planification et géomatiques du SAAV, le service de la Sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, ont été transférées au SEN, soit de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. A noter toutefois que le contrôle des ouvrages et l'analyse de la qualité des eaux est resté au SAAV. Ce transfert de fonction a été validé par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2018. Le projet de loi modifie la loi sur l'eau potable du 6 octobre 2011 afin de valider les transferts de compétences effectués. Il intègre également quelques modifications afin d'actualiser la loi à d'autres modifications légales intervenues entre-temps. La consultation des niveaux concernés durant un mois l'année dernière n'a fait l'objet d'aucune remarque. Lors de sa séance du 20 janvier 2020, la commission parlementaire a accepté, à l'unanimité, un complément au préambule mais a rejeté, à la majorité, deux amendements à l'article 24. Lors du vote final, la commission parlementaire a accepté ce projet de loi à l'unanimité et je vous invite à en faire de même, chers collègues.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Comme vient de vous le rappeler le président de la commission parlementaire, le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui est une adaptation formelle qui découle de la réorganisation du secteur de la planification d'eau potable au sein de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Je rappelle ici qu'il y a eu un transfert du Service de la nature et du paysage à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et du Secteur eau potable à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions pour des raisons évidentes de synergie. J'insiste ici sur le fait qu'il s'agit aujourd'hui uniquement d'adapter la loi sur l'eau potable à la nouvelle organisation administrative mise en place au début de l'année dernière et non de remettre en cause les principes qui régissent cette loi. Avec cette précision je n'ai rien à ajouter aux propos du rapporteur de la commission parlementaire, si ce n'est de dire que le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement proposé par la commission concernant l'introduction de la loi dans le préambule. Je salue et remercie aussi Madame la Conseillère juridique, Madame Schellenberg, qui m'a accompagné dans ces travaux.

**Repond Nicolas** (PS/SP, GR). Comme le souligne bien le message 2019-DIAF-24, que vous avez pu parcourir, la réorganisation des directions, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, avec transfert de certaines fonctions du SAAV vers le SEN, oblige de modifier la LEP et résout par la même occasion les adaptations aux problèmes liés au transfert de ces fonctions. L'avantage de ces transferts de fonctions réside dans le fait que les services SAAV et SEN auront des fonctions mieux déterminées et, par conséquent, des responsabilités plus ciblées pour chacun d'eux. Les modifications apportées à la LEP concernent les transferts de compétences attribuées aux deux services précités, raison pour laquelle vous constatez d'ailleurs dans les articles le service avec "s" minuscule et les tâches attribuées au SAAV, alors que le Service avec "S" majuscule correspond aux tâches qui sont d'ailleurs déjà attribuées au SEN depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019. Par contre, il est à noter que l'ajout en commission, à savoir dans le préambule "Vu la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) et son ordonnance d'exécution du 28 octobre 1998 (OEaux), a toute son importance. D'une part, en général, les lois faisant référence en préambule aux lois fédérales et aux lois cantonales sont plus simples, plus lisibles et plus courtes, car ces notifications montrent aussi l'importance qu'ont les lois référencées en préambule. D'autre part, pour le cas de la LEP via les articles de la loi fédérale sur la protection des eaux comme entre autres les articles 1, 3, 3a, 22 et 25, font respectivement référence aux buts, au devoir de diligence et au principe de causalité, aux exigences générales et aux substances de la nature inconnue des eaux. Ces articles donnent la loi et font partie des bases incontournables et inconditionnelles de la LEP cantonale que nous modifions aujourd'hui.

C'est avec ces considérations que le groupe socialiste entrera en matière et soutiendra la loi modifiant la loi sur l'eau potable.

**Schoenenweid André** (*PDC/CVP, FV*). Je n'ai aucun lien d'intérêt avec ce projet de loi, mis à part celui d'être consommateur d'eau potable et d'avoir passé sept étés sur un alpage fribourgeois à Charmey, où j'ai pu constater l'importance de l'eau potable tant pour notre économie alpestre que pour la biodiversité des Préalpes. Le groupe démocrate-chrétien a examiné avec attention le message 2019-DIAF-24 et rappelle que le bien précieux de l'eau propre et contrôlée est aussi vital tant pour les habitants que pour les acteurs économiques tels que l'agroalimentaire. Nous constatons que ces réformes internes à l'Etat entre le Service de la sécurité alimentaire et celui de l'environnement visent l'efficacité des services et une plus grande clarté des compétences. En vue de garantir, en particulier la distribution de l'eau potable, pour le groupe démocrate-chrétien, il est indispensable que le contrôle strict, par le chimiste cantonal, de la qualité des eaux potables soit effectué régulièrement en vue d'intervenir et de protéger les eaux soumises à des contraintes grandissantes provenant de notre comportement, en particulier dans la consommation de médicaments et dans des pollutions diverses et souvent invisibles. Le plan d'infrastructures d'eau potable (PIEP), doit se réaliser rapidement afin de garantir un approvisionnement de qualité de l'eau potable. L'Etat se doit de mieux soutenir les communes dans ces démarches, qui deviennent très complexes et onéreuses. La commission consultative de gestion des eaux doit aussi être redynamisée face aux nouvelles complexités des multiples procédures étatiques dans ce domaine.

Le groupe démocrate-chrétien soutient donc l'entrée en matière et accepte le projet tel qu'il ressort des travaux de la commission parlementaire. Il refusera tous les amendements qui seront déposés.

**Badoud Antoinette** (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a examiné attentivement le projet de loi modifiant la loi sur l'eau potable et soutiendra unanimement l'entrée en matière. Désormais, la planification de l'eau potable sera concentrée à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions plus spécifiquement au SEN, le contrôle des ouvrages de la qualité de l'eau subsistant au SAAV. De meilleures synergies sont ainsi possibles, puisque les deux services seront relocalisés, qui plus est dans le même bâtiment, ce qui devrait rendre plus efficace la gestion de l'eau, à n'en pas douter. Il appartient désormais à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de veiller à assurer la coordination, l'approvisionnement en eau potable. En ce sens, les synergies ainsi mises en place par cette nouvelle organisation devraient garantir une gestion optimale des ressources en eau potable. Je me réjouis par ailleurs de la réponse qui sera donnée au postulat que j'ai déposé, avec M. Markus Bapst, sur cette thématique. Même si l'eau reste encore abondante dans notre canton, les défis à relever n'en sont pas moins importants pour garantir l'alimentation en eau potable à long terme. Le suivi des niveaux des nappes phréatiques doit être renforcé à la suite des longues périodes de sécheresse que nous avons connues, notamment l'été passé.

Avec ces remarques, le groupe libéral-radical entrera en matière sur ce projet de loi modifiant la loi sur l'eau potable et vous remercie d'en faire de même.

**Pasquier Nicolas** (*VCG/MLG, GR*). Je déclare mes liens d'intérêts avec cet objet, je suis comme M. Schoenenweid, un grand buveur d'eau du robinet et je remercie la nature de nous donner une eau de qualité, qui contribue à la santé. Les fournisseurs d'eau de ma commune et des communes voisines la mettent à disposition de la population à un prix très bas, environ 0,3 centime le litre, épuration comprise. Il est important de préserver ce prix bas pour éviter d'accroître les inégalités dont a parlé la présidente dans son discours. C'est lorsqu'on ne peut plus boire l'eau du réseau communal ou de sa propre source que l'on comprend l'importance que revêt cette ressource pour notre vie d'être humain. C'est l'amère expérience qu'ont fait les habitantes et habitants de plusieurs communes de la Broye fribourgeoise et vaudoise, l'été passé, lorsqu'ils ont découvert du jour au lendemain que leur eau avait une teneur qui dépassait jusqu'à 40 fois les normes en vigueur pour un certain métabolite du chlorothalonil. Les risques pour la santé de cette substance ont été réévalués à la hausse en 2019, à la lueur des connaissances scientifiques actuelles.

Le chlorothalonil est certes interdit d'utilisation depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, mais ses résidus de dégradation seront encore présents durant plusieurs années et peut-être plusieurs décennies dans les sols et les eaux souterraines. On retrouve encore dans les analyses, des résidus de pesticides, tels que l'atrazine, interdite depuis 2009, ou la simazine, interdite depuis 2012. Le chlorothalonil a été homologué depuis les années 70 et son utilisation ne nécessitait pas d'autorisation particulière. Il n'était pas non plus concerné par les zones de protection des eaux souterraines. Les progrès de la science remettent en cause des processus d'homologation dépassés et une législation trop permissive, qui ne tient pas compte des principes de diligence et de précaution. Mon collègue Péclard et moi attendons une réponse du Conseil d'Etat à une question déposée au début décembre et nous aviserons ensuite pour faire des propositions de modifications des bases légales sur l'eau potable ou sur la protection des eaux souterraines. Le but sera d'encourager les communes à diversifier leur approvisionnement et à renforcer les zones de protection pour faire face aux enjeux de réchauffement climatique et de la multiplication des sources de pollution des eaux.

En attendant, notre groupe accepte l'entrée en matière et approuvera sans réserve la modification de loi, telle que la propose la commission.

**Bertschi Jean** (*UDC/SVP, GL*). Mes liens d'intérêts: je n'en ai pas directement, ma maison est raccordée à une bonne source qui sort depuis le nord du Gibloux avec une excellente qualité, mais je soutiendrai toutes les mesures qui améliorent la qualité de l'eau potable dans notre canton. A la suite de la réorganisation de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, le Conseil d'Etat a transféré la planification et l'Inspectorat de l'eau potable et des eaux de baignade vers le Service de l'environnement, le SEN. Ainsi, toutes les questions portant sur l'eau potable sont réunies au sein de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Le présent projet de modification de la loi a pour objet de résoudre les adaptations nécessaires liées au transfert de ces fonctions. Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de cette modification de la loi sur l'eau potable; il est favorable à l'entrée en matière et vous propose d'accepter le projet selon les délibérations de la commission parlementaire.

**Kubski Grégoire** (*PS/SP, GR*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec ce sujet en particulier. Il y a de grandes inquiétudes au sein de la population sur la qualité de l'eau qu'elle boit et notamment en lien avec les perturbateurs endocriniens. On a, aujourd'hui, des compétences scientifiques et techniques bien plus avancées qu'il y a 20 ou 30 ans pour analyser de manière plus fine la qualité de notre eau. Mais lorsqu'en commission j'ai souhaité introduire au niveau cantonal des minima d'analyses plus fines, l'administration m'a informé que la Confédération avait la compétence exclusive pour fixer les minima d'analyses pour la qualité de l'eau. Donc, je ne déposerai pas d'amendement, mais je fais un appel pour que le canton fasse pression sur la Confédération, notamment par le biais de la Conférence des chimistes cantonaux, afin d'introduire des exigences et des minima plus poussés au niveau de la Confédération, car la population a vraiment besoin d'informations claires, pointues et transparentes sur l'eau qu'elle boit.

**Wicht Jean-Daniel** (*PLR/FDP, SC*). Je constate que tous les groupes se sont prononcés en faveur de l'entrée en matière. Je n'ai pas relevé de questions particulières de la part des députés qui ont pris la parole.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je remercie tous les intervenants qui entrent en matière sur ce projet. Je relève la sensibilité qu'ils portent à la qualité de l'eau, eau qui, je le rappelle, est un élément vital, présente en qualité, en quantité chez nous ce qui n'est de loin pas le cas sur toute la planète. Nous avons une énorme chance d'en bénéficier, nous devons la préserver. Ce n'est pas pour autant l'objet du jour, chez nous on parle de réorganisation et j'ai entendu l'appel de Monsieur Kubski. Il faudra effectivement avoir un message clair, qui soit entendu par la population, notamment sur les futures initiatives que nous aurons à voter au niveau fédéral cette année.

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

## Première lecture

I. Acte principal : Loi sur l'eau potable (LEP)

*Préambule (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel** (*PLR/FDP, SC*). Je n'ai pas de remarque, si ce n'est qu'un amendement a été déposé sur le préambule et que le Conseil d'Etat s'y est rallié. La commission l'avait validé à l'unanimité.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je confirme les propos de M. le Rapporteur, lesquels ne modifient en rien le fond mais permettent d'éclaircir toute la problématique de l'eau potable.

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

*Art. 2 al. 2 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel** (*PLR/FDP, SC*). La police du feu de l'ancien règlement, à l'article 2, a été remplacée par l'assurance immobilière, la prévention et le secours en matière de feu et d'éléments naturels.

> Adopté.

*Art. 8 al. 4 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel** (*PLR/FDP, SC*). La Direction chargée de la gestion des eaux, c'est la nouvelle dénomination, remplace la direction chargée du contrôle des denrées alimentaires de l'ancienne version.

> Adopté.

*Art. 10 al. 1 (modifié), al. 2 (nouveau)*

**Wicht Jean-Daniel** (*PLR/FDP, SC*). Cet article précise que la Direction chargée de la gestion des eaux est responsable de la mise en œuvre de la législation fédérale et cantonale sur l'eau potable.

> Adopté.

*Art. 11 al. 1 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Le service chargé de la gestion des eaux est remplacé par l'ancien service chargé du contrôle des denrées alimentaires.

> Adopté.

*Art. 11a (nouveau)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Cet article précise le rôle du service chargé du contrôle des denrées alimentaires.

> Adopté.

*Art. 12 al. 1*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** La modification ne concerne que le texte allemand.

> Adopté.

*Art. 22 al. 2 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Cet article précise quel service est chargé des contrôles périodiques.

> Adopté.

*Art. 23 al. 1 (modifié), al. 2 (abrogé), al. 3 (abrogé)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Cet article précise à qui sont communiqués les résultats d'analyses, les éventuelles mesures à prendre et la facturation de prestations y relatives.

> Adopté.

*Art. 24 al. 1 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Il est précisé dans cet article que le service doit être informé lorsque l'eau potable est souillée.

> Adopté.

*Art. 25 al. 1 (modifié), al. 3 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Même remarque que l'article précédent.

> Adopté.

*Art. 26 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (nouveau)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Cet article précise la mise à jour des dossiers des eaux potables, qui doit être communiquée par les communes aux services concernés.

> Adopté.

*Art. 32 al. 1, al. 2 (modifié – ne concerne que le texte français)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Cette modification ne concerne que le texte français. L'alinéa 1 précise à quoi sert la taxe annuelle et à l'alinéa 2, sont supprimés dans le texte initial les termes "d'abord" et "ensuite".

> Adopté.

*Art. 38 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Les numéros d'articles de la LDAI ont été adaptés et le délai d'opposition passe de 5 à 10 jours.

> Adopté.

*Art. 39 al. 1 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Le délai de recours passe de 10 à 30 jours.

> Adopté.

*Art. 44 al. 2 (modifié)*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Le délai de 6 ans passe à 8 ans dans cet article.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Il s'agit ici d'une modification pour tenir compte des retards dans la livraison des PIEP.

> Adopté.

II. Modifications accessoires : Loi sur les eaux (LCEaux)

*Art. 42 al. 1*

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adoptées.

Titre et préambule

> 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

I. Acte principal : Loi sur l'eau potable (LEP)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires : Loi sur les eaux (LCEaux)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

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

## Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 94 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

### *Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (FV,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG),

Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 94.*

## Rapport 2017-DIAF-9

### Demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg

---

Rapporteur-e:	<b>Ballmer Mirjam</b> (VCG/MLG, SC)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Rapport/message:	<b>03.12.2019</b> (BGC février 2020, p. 234)
Préavis de la commission:	<b>21.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 263)

---

#### Discussion

**La Présidente.** Je vous rappelle, pour l'examen de ce rapport, qu'à l'issue de la discussion de ce rapport, nous devons effectuer un vote et la question que nous soumettrons au vote est la suivante:

*Acceptez-vous le principe d'une aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg, sur la base des critères retenus par le Conseil d'Etat et voulez-vous ainsi donner mandat au gouvernement de préparer des actes en ce sens?*

**Ballmer Mirjam** (VCG/MLG, SC). Je déclare directement mon lien d'intérêt: je suis déléguée à l'assemblée constitutive pour la Fusion du Grand Fribourg.

Ich bin Delegierte in der konstituierenden Versammlung für die Fusion Grossfreiburg.

La commission ordinaire pour ce rapport sur la fusion du Grand Fribourg a siégé une fois pour traiter la demande de l'assemblée constitutive de la fusion du Grand Fribourg. Celle-ci demande au Conseil d'Etat d'une part, des changements institutionnels pour offrir de nouvelles prestations aux habitants et, d'autre part, un financement complémentaire pour des infrastructures phares et fédératrices, qui devraient être intégrées dans le programme d'investissement. Dans ce rapport, nous traitons uniquement le deuxième point. Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil s'il est prêt à entrer en matière pour un financement extraordinaire.

Selon le courrier officiel, cette demande répond à l'objectif que le Conseil d'Etat s'est donné dans le cadre du programme gouvernemental : favoriser la mise en place des conditions conduisant la population et les autorités des communes du périmètre à reconnaître l'importance de créer un nouveau centre cantonal et à les inciter à accepter les conditions établies par l'assemblée constitutive du Grand Fribourg. L'importance de ce projet pour le canton nous a été confirmée par M. le Commissaire du Gouvernement et n'a pas été contestée en commission.

Le processus de cette fusion a été lancé de nos rangs avec une motion parlementaire. Depuis, le Grand Conseil n'a plus pu s'exprimer sur le sujet. Il a pourtant levé la limite de l'aide étatique forfaitaire que le Conseil d'Etat a proposé à 5000 habitants par commune à fusionner. C'était déjà un signe fort de notre Parlement pour favoriser les fusions en général.

Weshalb aber soll der Kanton nun die Fusion Grossfreiburgs zusätzlich mit einem finanziellen Beitrag unterstützen? In der Kommission wurde mehrfach betont, dass Freiburg in Sachen Infrastruktur – und vor allem beim öffentlichen Verkehr – sowie bei der Zentrumsstärke im schweizweiten Vergleich hinterherhinkt. Um diesen Rückstand aufzuholen und wettbewerbsfähig zu bleiben, braucht Freiburg ein politisch und wirtschaftlich starkes Zentrum. Grossfreiburg ist die Antwort auf diese Herausforderung. Dabei handelt es sich um ein ausserordentliches Projekt: ausserordentlich gross, ausserordentlich wichtig und ausserordentlich komplex. Diese Ausgangslage rechtfertigt durchaus, dass sich der Kanton ausführlich damit beschäftigt.

Diskutiert wurde in der Kommission auch, welche Auswirkung dies auf die heutige Agglomeration hat. Der vereinzelt geäusserten Interpretation, dass der Staatsrat die Funktionstüchtigkeit der heutigen Agglo in seinem Bericht kritisiere,

widersprach Staatsrat Castella klar. Die Agglo wird als wichtige Institution erachtet, welche auch in Zukunft ihre Rolle spielen muss. Es ist aber unübersehbar, dass die komplexe Organisationsstruktur der Agglomeration bei gewissen Fragen an Grenzen stösst. Die Fusion der Gemeinden würde die Anzahl der Ansprechpartner reduzieren und die Prozesse einfacher und transparenter machen. Dies kann vis-à-vis des Bundes und anderer Partner nur im Interesse der betroffenen Gemeinden und des Kantons sein.

Il a été reproché au Conseil d'Etat de ne pas être assez enthousiaste sur ce projet d'importance pour le canton. La commission a constaté d'ailleurs que le Conseil d'Etat respecte son rôle et ne peut pas favoriser une fusion par rapport à une autre. Même si le Grand Fribourg a une autre signification pour l'Etat que d'autres fusions, il doit traiter toutes les communes de la même manière dans le cadre légal.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat a retenu trois principes pour l'élaboration de décrets qui répondent à la demande de l'assemblée constitutive : c'est une aide ponctuelle et unique pour la réalisation d'infrastructures, elle contribue à renforcer le centre cantonal et est dans l'intérêt de l'ensemble du canton. La commission a discuté ces trois principes et est arrivée à la conclusion de les soutenir même s'il y avait des propositions de modification.

J'en viens à la conclusion: Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de soutenir la préparation des actes dans le sens d'une aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg sur la base des critères retenus. Nous ne votons pas sur un montant, il n'existe encore aucune estimation de la contribution de l'Etat. Nous ne votons pas non plus sur la fusion du Grand Fribourg.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat die Ausarbeitung der Erlasse für eine ausserordentliche finanzielle Finanzhilfe für die Fusion Grossfreiburg unter der Bedingung der drei definierten Prinzipien. Wir stimmen nicht über einen Betrag ab - es gibt noch keine Einschätzung, wie hoch dieser sein soll -, und wir stimmen auch nicht über die Fusion Grossfreiburgs ab.

La commission propose au Grand Conseil, par 9 voix contre 2, d'accepter le principe d'une aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg sur la base des critères retenus par le Conseil d'Etat et de donner mandat au Gouvernement pour préparer des actes dans ce sens.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Le renforcement du centre cantonal est une nécessité ! Le Conseil d'Etat est clair et catégorique sur ce point. Je dis et répète donc ce qui est écrit noir sur blanc dans le rapport qui vous est soumis : le Conseil d'Etat estime que la fusion du Grand Fribourg est une nécessité urgente !

Et il vous appelle à confirmer ses conclusions, à savoir qu'une aide financière complémentaire doit être examinée favorablement dans l'intérêt de l'ensemble du canton.

En demandant le soutien du Grand Conseil, le Conseil d'Etat prend ses responsabilités et souhaite clairement donner le maximum de chance à ce processus, qu'il appelle de ses vœux depuis plusieurs années. Il a fait du renforcement du centre cantonal l'un des trois projets phares de son programme gouvernemental. La fusion du Grand Fribourg est l'un des éléments clés de ce renforcement, elle permet d'atteindre cet objectif, elle donne le cap à suivre. Notre centre cantonal doit rayonner dans tout le canton et enthousiasmer au-delà des frontières. Les structures que nous mettons en place aujourd'hui contribueront à construire le Fribourg de demain, que nous parlions de la ville, du district, de l'agglomération ou du canton.

L'urbanisation croissante de nos territoires, les changements sociétaux et la concentration des infrastructures comme des lieux d'activité économique, commerciale, de formation, de santé ou de loisir font que le centre cantonal irrigue un bassin qui dépasse largement ses propres frontières. Ce centre doit devenir un moteur pour l'ensemble du canton. Que nous soyons urbains ou campagnards, francophones ou alémaniques, Fribourg, canton pont, doit se positionner sur la carte de la Suisse avec un centre fort, accessible et attractif pour le bien de tous ses habitants.

Notre canton a besoin d'un centre fort pour soutenir et tirer en avant toutes nos régions. Il n'est pas question ici de jouer une région contre une autre, mais bien de s'élever au-dessus des aspects régionaux et de porter un projet qui doit profiter à l'ensemble du canton.

Le moment venu, le Conseil d'Etat reviendra vers vous pour vous proposer un financement chiffré, des montants clairs et motivés. Les mesures qui seront soutenues seront analysées en fonction de leur intérêt pour l'ensemble du canton. Leur impact sera examiné sur l'ensemble du territoire cantonal. Il sera alors question du juste équilibre entre les régions et des bénéfices précis attendus de la part du Grand Fribourg.

Mais ce n'est pas la question du jour. Aujourd'hui, la question qui vous est posée est simple : estimez-vous que le renforcement du centre cantonal selon les principes définis par le Conseil d'Etat mérite un engagement financier supplémentaire, oui ou non ?



Je répète les principes arrêtés par le Conseil d'Etat : une aide financière extraordinaire unique pour financer la réalisation d'infrastructures cantonales qui contribuent au renforcement du centre cantonal et ceci, dans l'intérêt de l'ensemble du canton.

L'objectif premier de ce rapport est donc de permettre aux représentants et représentantes du peuple fribourgeois de débattre de cette question essentielle et de lui offrir son soutien. Je rappelle en effet que tout ce processus a été voulu, certains diront même imposé, par le Grand Conseil, qui a soutenu une résolution, puis une motion sur le sujet. Cette poussée initiale a permis la mise en place de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg. Durant cette législature, le Parlement n'a néanmoins pas eu l'occasion de s'exprimer sur ce processus, ni sur les conditions-cadres qu'il est prêt à mettre en place pour le soutenir. Il est temps de le faire. Ce qui est attendu de vous aujourd'hui est donc un acte politique, au sens fort et noble du terme. Par vos interventions et votre prise de position aujourd'hui, vous pèserez sur l'avenir des structures fribourgeoises. Le processus imposé par le Grand Conseil a porté ses premiers fruits. L'assemblée constitutive n'a pas fui les sujets sensibles. Au contraire, avec courage, elle a empoigné les défis avec un regard neuf, critique et constructif. Ainsi elle a abordé sans complexe, avec ouverture et transparence, la composition des autorités communales, le bilinguisme, la bourgeoisie, la mobilité, le climat, la formation, la fiscalité et j'en passe. Dans tous ces domaines, les travaux des commissions thématiques ont permis de mettre sur la place publique des sujets qui, parfois, étaient prudemment laissés par le passé sous le tapis.

Le projet est cohérent et, à défaut d'offrir du rêve, offre de belles perspectives pour l'avenir de notre canton. Je félicite l'assemblée constitutive de la démarche; cette transparence est nécessaire pour que le peuple puisse se forger une opinion crédible. Aujourd'hui, le Grand Conseil est appelé, lui aussi, en cohérence avec sa motion initiale, à communiquer ses intentions. L'assemblée constitutive comme les services de l'Etat par ailleurs ont besoin de pouvoir s'appuyer sur des décisions claires pour poursuivre leurs travaux. Il ne s'agit pas encore d'annoncer le montant du soutien mais d'annoncer clairement une volonté de soutien qui serve de base de travail pour la suite. Malgré son bien-fondé, sa nécessité régionale et cantonale, réussir la fusion du Grand Fribourg ne sera pas une tâche aisée, j'en mesure la difficulté. La résistance au changement est une réalité politique qu'il faudra surmonter. Malgré les échecs passés, le thème revient à chaque fois, c'est bien la preuve de sa nécessité et de son besoin.

Avec l'annonce du vote consultatif en mai prochain, la fièvre électorale devrait doucement se réveiller et envahir la rue et les cafés. Il est temps pour le politique comme pour le citoyen de prendre des positions claires, nécessaires et importantes pour l'avenir de notre canton. Malgré son rôle capital, l'assemblée constitutive ne doit pas être la seule à porter le bâton de pèlerin. Le canton est appelé à faire sa part du chemin. Le Conseil d'Etat travaille à la constitution de bases légales solides et à l'aide financière dont vous êtes amenés à voter le principe aujourd'hui. Le Grand Conseil, initiateur du projet, est également appelé à s'engager avec nous. Je rappelle aussi que les autorités communales concernées, conseils communaux et conseils généraux, ont une responsabilité majeure dans ce dossier complexe et si important pour notre canton. Il est donc essentiel que les autorités des communes concernées apportent dès à présent leur soutien à ce Grand Fribourg, s'engagent pour apporter les nécessaires améliorations, pour construire un projet qui saura rallier les majorités de la victoire finale.

Si certains exécutifs ne voulaient pas de ce grand projet, ce que je ne souhaite évidemment pas, c'est leur droit. Je n'entends pas empiéter sur leur autonomie. Je pense néanmoins que les autorités se doivent d'être transparentes vis-à-vis de leur population et d'indiquer clairement leur volonté de quitter le périmètre afin de ne pas faire péricliter le projet dans son ensemble. Le vote du Parlement aujourd'hui n'est pas un droit de veto à la fusion. La fusion peut se réaliser sans aide extraordinaire de l'Etat. Mais il est clair qu'en 2016, en acceptant la motion, le Parlement a créé un nouvel engouement mais aussi des nouvelles attentes. Le vote du Grand Conseil donnera un signe qui aura d'importantes conséquences sur la suite de la procédure. Dans 100 jours exactement, les populations des communes du Grand Fribourg s'exprimeront pour la première fois, lors d'un vote consultatif. Dans les semaines à venir, les autorités communales devront, d'une manière ou d'une autre, prendre position en vue de cette échéance. Toutes et tous auront en tête les débats qui se tiennent aujourd'hui, et le signal que le Grand Conseil aura donné par son vote.

Je me réjouis d'entendre l'avis des représentantes et représentants du peuple fribourgeois sur cette question fondamentale, et vous appelle à soutenir sans ambiguïté le renforcement du centre cantonal en acceptant le principe d'un appui financier complémentaire.

Signe positif également, les communes observatrices, qui étaient initialement relativement opposées à l'idée du Grand Fribourg, s'intéressent de plus en plus à intégrer le périmètre. J'aimerais ici encore remercier tous les services, mon secrétaire ici présent, ma responsable scientifique ici présente et tous les services de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et tous les autres qui ont participé à cette étude et qui continueront à travailler et soutenir ce Grand Fribourg.

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC). J'interviens au nom du groupe libéral-radical et je n'ai actuellement aucun lien d'intérêt direct avec cet objet. Toutefois, je pense que chaque Fribourgeois ne peut sortir que gagnant de ce que cette fusion aboutisse

et qu'une grande et prospère commune fusionnée voie le jour entre Berne et Lausanne. Notre groupe relève la qualité du rapport, qui répond, ne l'oublions pas, à un courrier de l'assemblée constitutive. Le Conseil d'Etat s'engage pour cette fusion. Notre groupe le salue; c'est un signal très important à l'égard de la population des communes concernées et à l'égard des responsables politiques de celles-ci. Oui à la fusion, qui facilitera notamment l'élaboration et la mise en œuvre de certains projets d'envergure pour notre population. Cela soulagera aussi l'agglomération, qui souffre d'un mode de gouvernance assez lourd et qui doit probablement évoluer. L'engagement du Conseil d'Etat démontre aussi sa volonté de fédérer tout le canton pour une commune forte au centre. Le groupe libéral-radical partage cette volonté, cette vision et estime que la réussite d'une telle union est nécessaire pour le meilleur positionnement possible de notre canton. Il est vital pour la défense de nos intérêts auprès des instances fédérales. Nous reconnaissons aussi le principe que notre canton doit faire un effort financier supplémentaire, mais comment ? Notre groupe est favorable à des soutiens financiers pour des mesures d'investissement ponctuelles servant à l'ensemble du canton. Oui, il faudrait plus d'investissements d'importance cantonale. A cet égard, la majorité de notre groupe est plutôt favorable à un soutien en faveur de la zone de Bertigny. Par contre, non à une enveloppe globale sans affectation connue. Nous ne sommes toutefois pas favorables à des contributions pérennes aux charges de fonctionnement dont ne bénéficieraient que les personnes vivant sur le territoire de la commune fusionnée, ceci évidemment pour des raisons d'égalité de traitement avec les citoyens des autres communes fribourgeoises.

Tenant compte de l'importance de la réussite de cette alliance et des enjeux énormes, notre groupe soutient à l'unanimité et avec enthousiasme l'aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg. Nous donnons ainsi mandat au Gouvernement de préparer les actes nécessaires selon nos considérations. Soyons audacieux et soutenons cette aide, ce qui donnera un signe très positif pour réussir cette fusion.

**Kolly Gabriel** (*UDC/SVP, GR*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec l'objet cité. Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance du rapport fusion du Grand Fribourg et des demandes de l'assemblée constitutive. Ce courrier contient un certain nombre de demandes, la plupart étant liée à des mesures de mobilité. Ces projets, Monsieur le Conseiller d'Etat, contrairement à ce qui nous avait été dit, ont été chiffrés par l'assemblée constitutive. Concernant les demandes de contribution immobilière ainsi que l'aménagement de l'équipement dans la zone de Bertigny, il est pour notre groupe totalement exclu de les accepter, même plus tard. Soit le canton aménage toutes les zones d'importance cantonale, soit il n'en aménage aucune, question d'équité. Notre groupe pense également que les demandes de soutien des différentes mesures dans le budget de fonctionnement de la nouvelle commune sont dangereuses. Il se pose là un problème d'égalité de traitement avec toutes les communes et, bien sûr, avec toutes les communes déjà fusionnées. Si, dans sa très grande majorité, le groupe de l'Union démocratique du centre est favorable à la fusion du Grand Fribourg, il trouve néanmoins que ses demandes financières supplémentaires sont maladroites et dénuées de fondement dans le processus actuel. Nous ne remettons pas en cause les investissements futurs pour la mobilité dans le Grand Fribourg fusionné, mais, Mesdames, Messieurs, si on a la gratuité des transports publics pour une partie de la population de la nouvelle commune fusionnée, alors il faudra la donner dans tout le canton et pas seulement aux jeunes et aux seniors domiciliés dans le Grand Fribourg.

Les différents investissements demandés devront faire l'objet de décrets soumis aux législatifs cantonaux et sur lesquels nous devons nous prononcer. Il est pour nous exclu de faire une politique d'exception pour une seule fusion. Nous ne devons pas créer un déséquilibre flagrant entre les différents citoyens de notre canton. Alors oui, tous les citoyens pourraient bénéficier des différentes infrastructures de mobilité dans le centre du canton, mais celles-ci devront être créées et réalisées au fur et à mesure de leur besoin et sans devoir donner un blanc-seing à l'assemblée constitutive du Grand Fribourg. La pression mise par les membres de l'assemblée constitutive est, selon notre groupe, inadmissible. Venir dire aux députés que si cette demande est refusée, cela mettra en péril le vote consultatif du mois de mai, cela démontre bien le manque de confiance des membres de cette assemblée constitutive sur le résultat du vote. Je finirai par une constatation sur la réponse donnée par le Conseil d'Etat aux différentes demandes. Le groupe de l'Union démocratique du centre est déçu par la réponse du Conseil d'Etat. Nous aurions attendu un positionnement plus ferme et plus clair de notre exécutif cantonal.

En conclusion, le groupe de l'Union démocratique du centre refusera, dans sa grande majorité, la proposition qui nous est soumise, non pas parce qu'il est opposé à la fusion, mais pour garantir simplement une équité de traitement entre tous les citoyens de notre canton.

**Piller Benoît** (*PS/SP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts, j'habite la commune d'Avry, commune qui fait partie du périmètre provisoire de la fusion. Nous avons besoin d'un centre cantonal fort, aucun doute. Cela fait partie du programme de législature du Conseil d'Etat et Monsieur le Conseiller l'a rappelé tout à l'heure. La question est de savoir si le centre fort doit passer par une fusion. La réponse a été claire, elle a été donnée par les députés lors du vote sur la loi sur l'encouragement aux fusions par 97 voix pour en mai 2016. Le groupe socialiste est donc favorable au principe d'une aide au Grand Fribourg. C'est là une suite logique à donner à cette nouvelle loi, reste toutefois à définir la mise en œuvre de cette aide et les objets à soutenir. Mais, ce qui nous cause quelques soucis, c'est l'attitude de certains conseils communaux des communes membres, attitude qui semble être en décalage avec l'assemblée de fusion. Par exemple: le Conseil communal de Fribourg ne voulait pas de la gratuité des

bus pour les élèves. L'assemblée constitutive, elle, demande cette gratuité pour tous les jeunes en formation et les seniors. Autre exemple: le Conseil communal d'Avry ne soutient pas le maintien de la gare de Rosé, alors que l'assemblée constitutive demande la création de gares à l'entrée de la nouvelle commune. Nous avons donc clairement une assemblée constitutive qui n'est pas en phase avec certains conseils communaux en place. Cela est préoccupant, surtout lorsqu'il s'agit de définir ce que l'on veut pour la nouvelle commune. Avec la loi d'encouragement à la fusion du Grand Fribourg, les députés ont voulu impliquer fortement la population. C'est donc à la population et à son assemblée que nous devons faire confiance. Si nous voulons ce centre fort, nous devons accepter le principe d'une aide pour les infrastructures qui sont d'intérêt cantonal et nous rappeler aussi que les modifications légales demandées pourraient profiter à toutes les communes qui voudraient fusionner. Sur ces considérations, le groupe socialiste soutiendra, à l'unanimité, la demande de principe d'une aide pour un centre fort.

**Boschung Bruno** (*PDC/CVP, SE*). J'aimerais ouvrir mon intervention en adressant mes meilleurs messages à M. Stanislas Rück, chef du Service des biens culturels – je me sens très bien sur cette chaise, dans cette salle. Je me sens tellement bien que j'ai osé annuler mon rendez-vous de la semaine prochaine chez le chiropraticien.

Ich spreche im Namen der Christlichdemokratischen Fraktion und habe keine persönliche Interessenbindung zu diesem Geschäft. Ich bin immer noch ein Sensler, also klar kein Bürger einer der Fusionsgemeinden.

Die Frage, die uns heute gestellt wird, ist eigentlich sehr einfach - der Staatsrat hat es auch gesagt -, aber die Antwort darauf ist für uns als Volksvertreter nicht so einfach: Wollen wir Grossfreiburg hinsichtlich der bevorstehenden Fusion tatsächlich eine zusätzliche ausserordentliche Finanzhilfe gewähren? Ausgerechnet hier, im Wissen, dass sich die im Fusionsperimeter befindlichen Gemeinden - auch finanziell - in einem eigentlich guten Zustand befinden und so oder so, wenn die Fusion gelingt, aus dem Fusionstopf rund 21,4 Millionen Franken erhalten werden? Ausgerechnet hier, im Wissen, dass die konstituierende Versammlung schon heute ausserordentlich 200 000 Franken pro Jahr für die Betriebskosten erhält?

Ausgerechnet hier, im Wissen, dass einige der peripheren Regionen unseres Kantons dieser Mammutfusion, die gewollt zu einem grossen Wirtschafts- und Machtzentrum führen wird, mit gemischten Gefühlen gegenüberstehen? Ausgerechnet hier, im Wissen, dass sich die Fusionsgemeinden praktisch ausschliesslich – ausser das deutschsprachige Dürigen – aus den französischsprachigen Gemeinden der Agglo Freiburg zusammensetzen? Ausgerechnet hier, im Wissen, dass eine zusätzliche Finanzhilfe, wenn wir ihr zustimmen, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen wird, und das Volk, mit allen damit verbundenen Risiken, das letzte Wort haben wird? Ausgerechnet hier, im Wissen, dass wir es hier mit einer modernen, aber durchaus legitimen Form von Erpressung von Seiten der konstituierenden Versammlung zu tun haben? Diese Fragen sind sicher alle legitim, und ich kann Ihnen versichern, dass diese auch in unserer Fraktion stark thematisiert wurden.

Wir haben aber nicht nur über die Risiken, sondern auch über die Chancen einer zusätzlichen Finanzhilfe an Grossfreiburg gesprochen. Und hier gibt es einige. Die Christlichdemokratische Fraktion ist immer hinter der Vision eines starken Kantonszentrums gestanden und tut es auch heute noch. Wir brauchen dieses Zentrum für unsere Gesellschaft, für unsere Wirtschaft und ganz einfach auch, um uns zwischen den Fronten des Espace Mittelland und des Bassin Lémanique auch in Zukunft behaupten zu können. Die Basis für die Realisierung dieser Vision bildet - das müssen wir akzeptieren - eine erfolgreiche Gemeindefusion. Ein Scheitern dieser Fusion wäre fatal und würde die Vision des starken Kantonszentrums auf lange Zeit verunmöglichen. Ob uns das nun gefällt oder nicht, ob wir das heute als moderne Erpressung erachten, aber ein Nein zu dieser Grundsatzfrage von heute würde nicht nur die Grossfusion gefährden, sondern gleichzeitig auch die Vision des starken kantonalen Zentrums.

Die Christlichdemokratische Fraktion wird aus den genannten Gründen praktisch einstimmig die heutige Grundsatzfrage mit Ja zu beantworten, dies allerdings mit einem Aber zu Handen des Staatsrates für die Ausarbeitung des entsprechenden Dekretes:

- > nur für Investitionen, mit Priorität im Bereich der Mobilität und keinesfalls für irgendwelche Betriebskosten;
- > nur für Massnahmen, die der gesamten Freiburger Bevölkerung zu Gute kommen;
- > Ausarbeitung mit Rücksichtnahme auf laufende Projekte der Agglo Freiburg;
- > mit Überlegungen und Vorschlägen für eine Anpassung des interkommunalen Finanzausgleichs, um die peripheren Regionen und Gemeinden durch die Bevorzugung der Zentrumsgemeinde nicht zu benachteiligen.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). J'ai appris à l'école primaire qu'on mettait les élèves plus turbulents devant, je vous en remercie. Le rapport que nous avons en ce moment sous nos yeux donne un aperçu détaillé des engagements financiers complémentaires pour le comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg et du groupe ad hoc chargé des finances, déposé devant le Conseil d'Etat. Pas moins de 9 mesures étayent cette requête, passant de la gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les seniors, à l'équipement de 10 hectares dans la zone de Bertigny, rien que cela.

Je ne vais pas ici parler du bien-fondé de ces mesures, qui devraient interpeler plus d'un député à mon avis et encore moins de leur incidence financière. Depuis quelques décennies, notre structure territoriale se modifie de manière récurrente par le biais des fusions de communes. Il semblerait que cette mouvance politique réponde à la volonté d'une majorité de citoyennes et de citoyens de ce canton au vu de l'émergence toujours plus nombreuse de nouvelles entités communales et je ne pense pas que nous soyons au bout du processus, malgré une aide financière étatique qui, à mon avis, me semble relativement modeste pour ne pas dire quelques chouias, fonds de fusion oblige. En élèves sages et obéissants, les différents exécutifs communaux qui sont assis sous le joug de la fusion pourront légitimement se poser la question du pourquoi de l'introduction de ce régime, que l'on pourrait qualifier de faveur, notamment pour des entités où la fiscalité affiche une santé des plus saines. On peut donc rouvrir le débat, avec autant d'avis que d'intervenants, tourner en rond pour se dépêcher d'attendre.

Chers collègues, nous sommes réunis pour prendre une décision qui, à n'en pas douter, musclera non seulement le Grand Fribourg mais un canton tout entier, qui a besoin d'un centre fort, d'un cœur économique puissant irriguant tout le canton sans oublier qui que ce soit. La Sarine, cela représente quand même 106 000 habitants, c'est le tiers du canton, 68 200 emplois, un produit intérieur brut nominal de plus de 8,9 milliards. Petite parenthèse : il y a 158 ans, le 2 ou 3 septembre 1872, vous n'étiez pas nés et moi non plus, mais cette date historique pour le canton de Fribourg marquait l'inauguration de la ligne de chemins de fer Berne - Fribourg - Lausanne. Cet immense chantier aboutissait enfin grâce à la ténacité d'un certain Julien Schaller, conseiller d'Etat, conseiller national, conseiller aux États radical, un bon. Comme aujourd'hui, il était question d'argent, de financement bien entendu. Chaque district, par le biais de ses représentants, réclamant sa part du gâteau, on parvint cependant par un vote majoritaire, mais surtout visionnaire, à mettre le canton sur les bons rails, c'est le cas de le dire. Comme tous les projets de grande envergure, et notre canton en a vu d'autres : H189, Pont de la Poya, on nous a même présenté une ligne Berne - Fribourg - Lausanne devisée à 26 millions, et finalement réalisée et, c'est cela qui était le plus important, pour un coût de 42 millions, 61% de dépassement, on avait fait avec. Mais imaginez-vous pour l'époque, on avait déjà des kamikazes à Fribourg, dans ce canton si conservateur.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat nous demande simplement un vote sur le principe, une aide financière complémentaire, ce que notre groupe va accepter dans sa grande majorité. Aujourd'hui, chacune et chacun d'entre nous doit répondre à l'intérêt supérieur de ce canton en mutation perpétuelle et revêtir la cape noire et blanche. Nous représentons ici, bien entendu, nos districts, mais aujourd'hui nous sommes avant tout Fribourgeois.

**Schoenenweid André** (*PDC/CVP, FV*). Je n'ai pas de lien d'intérêt direct autre que celui de député de la Ville et membre de la commission parlementaire qui a étudié ce rapport. La réforme territoriale du centre cantonal est un acte fort et indispensable pour répondre aux nouvelles exigences politiques de la densification de l'habitat, de la mobilité, de l'environnement et bien sûr aussi des modifications économiques de proximité. Les communes seules ne peuvent plus tout prendre à leur charge, tant elles sont élevées dans les infrastructures. L'Etat a un rôle moteur dans ces réformes territoriales prioritaires, qui préparent le canton et le centre cantonal pour une nouvelle étape de son histoire. Le district de la Sarine est un acteur clé dans l'économie cantonale avec plus de 48% des emplois, mais aussi avec des défis majeurs dans la mobilité, l'habitat et l'environnement. Le rapport du Conseil d'Etat est intéressant, très prometteur et prépare positivement une aide financière complémentaire pour soutenir la réalisation d'infrastructures dans la mobilité et les équipements publics. La création d'emplois dans le centre cantonal est nécessaire pour éviter que le canton ne devienne encore plus une région de pendulaires. Je me contenterai de parler d'un sujet particulier. Le soutien financier annoncé est la zone de Bertigny, future zone créatrice d'emplois et siège du futur hôpital HFR avec certainement plus de 1 500 emplois. Donc, ce soutien financier et ainsi, et je l'espère vraiment, pour la couverture autoroutière de Chamblieux figure dans une stratégie et une volonté d'aider cette fusion hors normes et cela bien sûr, comme ça a été dit, au bénéfice de tous les habitants du canton. La cohésion politique du canton en sera renforcée avec cette aide financière complémentaire. L'Etat et les communes de cette fusion partagent le même destin dans la recherche tant de la qualité de vie que de la prospérité des habitants de cette région et de tout le canton.

Merci dès lors de soutenir ce principe d'aide financière complémentaire.

**Hänni-Fischer Bernadette** (*PS/SP, LA*). Alle sprechen von Interessenbindungen. Ich habe ebenfalls eine Interessenbindung: Ich bin Bewohnerin des Seebezirks. Und der Seebezirk muss, nach dem, was alles gesagt worden ist und auch nach der Botschaft des Staatsrates, von dieser Finanzierung ebenfalls profitieren können. Trotz der nicht unberechtigten Bedenken meines Vorredners aus dem deutschsprachigen Sensebezirk möchte ich mich für die Unterstützung der Fusion mittels einer Finanzierung durch den Kanton stark machen. Ein starkes Zentrum in Freiburg sollte eigentlich unser aller Wunsch sein. Um zwischen den beiden Nachbarkantonen Bern und Waadt gleichwertig bestehen zu können, ist es wichtig, dass der Kanton mit seinen mannigfachen Vorteilen ein starkes und in allen Belangen attraktives Zentrum aufweist. Eine Fusion ist ein ausserordentlich wichtiger Schritt dazu. Der Grossraum Freiburg soll ein Zentrum der Wirtschaft, der Bildung, der Gesundheit und des Tourismus werden. Das ist heute nur bedingt der Fall. Freiburg musste oft hinten anstehen, denken wir zum Beispiel an den die Greater Geneva Berne Area oder, ein älteres Beispiel, an das Bundesverwaltungsgericht, das heute statt in Freiburg in St. Gallen steht.

Mit der blueFACTORY muss es schneller vorgehen, wie auch mit den Investitionen der Universität, und es ist der allerletzte Moment, dass im HFR die Verwaltung in Ordnung gebracht wird, damit es zwischen dem CHUV und dem Inselspital nicht untergeht. Nach einem Brief der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs hat der Staatsrat nun beschlossen, die Fusion - und damit ein starkes Zentrum - mit einer ausserordentlichen finanziellen Unterstützung zu beschleunigen. Das scheint notwendig zu sein. Den im Brief formulierten Forderungen steht er jedoch grosso modo eher negativ gegenüber. Das ist richtig. Da geht es grösstenteils um Anliegen - ich will sie nicht wiederholen -, die alle fusionswilligen Gemeinden im Kanton treffen. Diese Kosten sind von ihnen selbst zu tragen. Eine Fusion kostet, das haben andere Gemeinden auch erfahren. Hier muss es um etwas Anderes gehen. Die kantonale Finanzierung soll ausschliesslich Massnahmen betreffen, welche die Zentrumsbildung zwar beschleunigen, jedoch im Interesse des ganzen Kantons liegen. Alle Bezirke sollen davon profitieren können. Als stimmiges Beispiel nennt der Staatsrat Mobilitätsmassnahmen, die Pendlern aus dem ganzen Kanton dienen würden.

Der Staatsrat wird sich jedoch anstrengen müssen, dem Grossen Rat Projekte vorzuschlagen, die diesen zu überzeugen vermögen. Die Kräfte sollen sich im Grossraum Freiburg aufs Zentrum konzentrieren, doch diese sollen auf den ganzen Kanton ausstrahlen. Auch die Einwohnerinnen und Einwohner in der Peripherie, dort, wo sich die Bevölkerung heute stark nach Bern und Lausanne ausrichtet, sollten sich mit ihrer Hauptstadt vermehrt identifizieren können. Die Zweisprachigkeit wird dabei - ob es einem lieb ist oder nicht, doch die Erfahrung hat es in verschiedenster Hinsicht gezeigt - eine zentrale Rolle spielen. Die uns gestellte Frage ist daher - mit der ganzen Sozialdemokratischen Fraktion - mit einem überzeugten Ja zu beantworten.

**Marmier Bruno** (*VCG/MLG, SC*). Je m'exprime ici à titre personnel. Je déclare mes liens d'intérêts, je suis conseiller communal à Villars-sur-Glâne et membre du comité de l'agglomération. J'ai lu attentivement le message du Conseil d'Etat et je dois dire avoir été particulièrement surpris par certains éléments qui y figurent pour justifier la fusion du Grand Fribourg. On y affirme notamment à propos de l'agglomération que la réalisation des mesures qui reposent essentiellement sur les autorités communales n'est, loin s'en faut, je cite "pas assurée de manière optimale". A l'appui de cette affirmation, je vais citer l'exemple de la ville de Bellinzzone, qui serait bien plus avancée que celle de Fribourg. Si l'on s'était donné la peine de consulter les chiffres disponibles sur l'ensemble des agglomérations soutenues par la Confédération, on se serait rendu compte que la ville de Fribourg et ses communes sont exactement dans la moyenne nationale en ce qui concerne la réalisation de ces mesures. Mais il y a plus, ceux qui connaissent un peu le projet d'agglomération savent que la réalisation de nombreuses mesures dépend du canton lui-même. Dès lors, je m'interroge, comment le Conseil d'Etat peut-il reprocher aux communes du Grand Fribourg le manque d'avancement dans la mise en œuvre du projet d'agglomération alors qu'en réalité, il est lui-même également responsable de cette situation? Il ne faut pas dénigrer le travail effectué jusqu'ici par les communes pour justifier une fusion. Il y a suffisamment d'arguments en faveur d'une fusion pour ne pas avoir besoin d'en inventer. Le Conseil d'Etat a bien évidemment le droit de se prononcer favorablement sur la fusion du Grand Fribourg. Il est cependant nécessaire d'informer de manière objective le public et les citoyens, le débat doit avoir lieu. Le Conseil d'Etat conclut sur la base de son argumentation qu'en l'absence d'une fusion du Grand Fribourg, il existe un fort risque, à moyen terme, que d'importantes conséquences communales pourraient être assumées par l'Etat afin de garantir une planification et une mise en œuvre adéquates de mesures essentielles pour le canton. Je souhaiterais savoir, Monsieur le Commissaire, à quelles compétences vous faites référence, puisque vous ne les mentionnez pas dans votre message? En ce qui concerne l'aide complémentaire à la fusion du Grand Fribourg, il est réjouissant que le Conseil d'Etat soit disposé à financer les mesures d'intérêt cantonal dans le Grand Fribourg, notamment celles qui permettent de générer des emplois.

**Schnyder Erika** (*PS/SP, SC*). Je m'exprime ici à titre personnel et je déclare mes liens d'intérêts : je suis syndique de la commune de Villars-sur-Glâne, qui fait partie du périmètre de la fusion. Je dois avouer, chers collègues, une certaine perplexité lorsque j'ai lu le rapport du Conseil d'Etat. Si vous me permettez de revenir un peu en arrière, je vous rappellerai qu'en l'an 2016, lorsqu'il a été question de discuter de la législation relative à l'encouragement aux fusions, en particulier celle du Grand Fribourg, tout le monde l'appelait de ses vœux avec beaucoup d'enthousiasme et je constate que le Conseil d'Etat est toujours aussi enthousiaste. J'avais, à l'époque, demandé que l'on prévoie un crédit particulier, complémentaire, par rapport au crédit ordinaire qui était réservé à toutes les fusions de communes, crédit de 150 millions au lieu des 21 prévus, en justifiant précisément la situation très particulière dans laquelle se trouvaient les communes du Grand Fribourg et, notamment, en insistant sur le fait que cette fusion devait être bénéfique, non pas uniquement pour les communes concernées mais pour l'ensemble du canton. Vous vous souviendrez, si vous avez un peu de mémoire qu'on m'a accusée d'exagération. On a dit que je faisais tout pour faire capoter la fusion, ce qu'on me reproche d'ailleurs toujours et ça, c'est de bonne guerre. Madame la Conseillère d'Etat, à l'époque, m'avait même sorti une plaquette de chocolat sans chocolat bien sûr, qui s'appelait "Fusion pure" avec la vache, avec les cornes... Résultat des courses, Mesdames et Messieurs, on m'a envoyée "paître", si vous me passez l'expression. Et maintenant, qu'est-ce que je vois? Ce n'est pas 150 millions qu'on nous propose mais c'est plus de 300 millions.

Ma perplexité est encore accentuée aujourd'hui par les explications quelque peu emberlificotées de Monsieur le Conseiller d'Etat. Parce que finalement, les projets qui sont prévus ici sont des projets existants qui peuvent parfaitement être réalisés dans les infrastructures existantes, par l'agglomération, qui à l'époque était tellement vantée et aujourd'hui est tellement décriée, mais aussi par d'autres instances. Finalement on peut se demander : est-ce que le Grand Fribourg doit se résumer à la mobilité, aux infrastructures, à la gratuité des transports pour une certaine catégorie de la population ou bien à l'assujettissement des bâtiments étatiques à la contribution immobilière ? Permettez-moi de vous dire que ce manque de vision m'interpelle et m'effraye, parce que finalement, si vous insistez beaucoup pour ce type d'infrastructures, Monsieur le Conseiller d'Etat, c'est que derrière la tête, vous avez certainement l'idée que le financement de ces infrastructures dans la nouvelle commune a été dernièrement assez malmené par vos services en particulier. Eh bien, ces dépenses pharaoniques, je pense que vous craignez qu'elles ne fassent capoter la fusion et que c'est seulement maintenant votre éveil tardif qui vous permet de dire que si on veut éviter une hausse exponentielle des impôts dans ces communes-là ou si on veut éviter précisément que certaines choses via la fusion ne se passent pas, c'est le moment de donner un coup de pouce supplémentaire pour soutenir ce projet.

Bien heureux que vous vous soyez réveillé - un peu tard, mais quand même. Comme quoi, permettez-moi de conclure que si nul n'est prophète en son pays, il y a tout de même des prophéties qui finissent par effrayer.

**Dafflon Hubert** (*PDC/CVP, SC*). Dans les années 80, je lisais un article dans le National Geographic qui disait que l'entité politique la plus morcelée d'Europe, c'était le canton de Fribourg. Je pense que beaucoup de choses se sont passées, aujourd'hui on a beaucoup fusionné, le processus est en route, il ne faut surtout pas s'arrêter. Être petit est un luxe aujourd'hui, encore plus demain, c'est important de réunir ses forces pour faire ensemble ce que l'on ne peut pas faire seul. Personnellement, je trouve le rapport du Conseil d'Etat excellent; c'est un très bon rapport qui a le courage de dire les choses comme elles sont, de faire la part aux opportunités comme aux risques et de montrer une certaine voie. Il y a différents votes dans une législature, celui-ci fait partie des votes très importants même s'il n'est que consultatif. On doit donner un message clair aux habitants du Grand Fribourg et l'Etat est aussi derrière un tel processus de fusion. J'oubliais mon lien d'intérêt : je suis ancien syndic de Grolley, commune observatrice de ce tableau fribourgeois de ce Grand Fribourg.

Ce qui m'a le plus surpris dans ce document, c'est que par rapport aux projets d'agglomération 2 et 3, il est fait mention que si les choses ne vont pas plus rapidement de l'avant, les millions de francs promis par la Confédération risquent d'échapper au Grand Fribourg. C'est la preuve que vouloir essayer de façon seule de résoudre des problèmes, c'est toujours plus difficile; il faut une gouvernance politique centrale, communale forte, c'est bien dans ce sens-là que doivent aller les choses. Dans ce document, il ne faut pas tout mélanger, il y a des choses qui sont de l'ordre du fonctionnement et d'autres, de l'ordre des investissements. On parle de la gratuité des transports publics comme une proposition de cette nouvelle commune constituée pour les seniors et pour les juniors. Personnellement, je trouve que c'est une très mauvaise idée. Mettre toute la ville sur une seule zone tarifaire, c'est une très bonne chose. Réduire le prix des tickets de transports publics, c'est une excellente chose. Vouloir des ruptures de charges pour les bus régionaux, justement pour ces gens du canton qui viennent travailler en ville, c'est une très mauvaise chose. Il ne faut justement pas devoir descendre du bus pour remonter dans un autre bus urbain. Faire une ligne de tramway entre Fribourg et Marly, c'est une infrastructure lourde, c'est à discuter, ça coûte sûrement cher. Renforcer le réseau urbain, c'est certainement une très, très bonne chose. On le constate clairement, le Conseil d'Etat le dit, il faudra savoir séparer ce qui est du fonctionnement à charge des communes et qui devra le rester et ce qui relève de l'investissement.

A titre personnel, je pense qu'il faudra prévoir un soutien au niveau des investissements pour créer des emplois. Je parle moi aussi de la zone de Bertigny, une zone très bien située, centrale pour le canton, pour cette nouvelle ville constituée et qui pourrait créer de nouveaux emplois. Je pense qu'il faut aller dans cette direction, car c'est là qu'on doit faire des efforts au niveau des infrastructures. A mon avis on a essayé de rendre la piscine olympique de 50 mètres plus attractive pour les communes, malgré les 15 millions de francs promis comme subvention, ça ne marche pas. Voilà un beau projet. Si on augmentait simplement les montants à disposition pour créer enfin cette piscine, cela pourrait rallier le monde et constituer un beau cadeau dans le panier de la mariée. Il faudra jouer finement, car il faut savoir que ce projet-là sera soumis à un référendum cantonal obligatoire compte tenu des montants en jeu. Il faudra justement bien clarifier les choses pour que chacun, chaque Fribourgeois trouve un avantage évident par rapport au renforcement du centre cantonal, qui finalement va bénéficier à tout un chacun. Finalement, si le centre cantonal marche bien, la péréquation financière qui peut en découler pour toutes les communes fribourgeoises ne sera que bénéfique bienvenu. Voilà, par ces quelques mots, c'est avec conviction que je voterai oui tout à l'heure.

**Steiert Thierry** (*PS/SP, FV*). Je commencerai avec ma liste de liens d'intérêts: syndic de la ville de Fribourg, membre de l'assemblée constitutive du projet de fusion Grand Fribourg et vice-président du comité de pilotage de ce projet de fusion, vice-président du comité de l'agglomération fribourgeoise.

Le système politique helvétique a la réputation d'être lent et compliqué; les processus décisionnels, interminables et souvent incompréhensibles. Le projet consistant à fusionner les communes du centre cantonal fribourgeois ne fait pas exception. On en parlait déjà il y a quarante ans ou plus, mais ce n'est qu'en 2016, avec l'adoption par le Grand Conseil à 97 voix contre 1 du chapitre 2 de la loi cantonale relative à l'encouragement aux fusions de communes que ce projet a franchi un pas décisif. En introduisant dans la loi des dispositions particulières en vue de la fusion des communes du Grand Fribourg, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont reconnu la nécessité, mais aussi la spécificité et la complexité de cette fusion particulière même s'il est vrai que la fusion de Clavaleyres avec Morat s'avérera encore plus compliquée que celle des communes du Grand Fribourg.

Longtemps, trop longtemps à nos yeux, l'on a considéré dans ce canton que ce qui renforce la Ville affaiblit le canton. Cette manière de voir a conduit à un affaiblissement structurel de la ville de Fribourg durant bien deux siècles. Selon Francis Python, ancien professeur d'histoire contemporaine de notre Université, la Ville "a été prétéritée par des autorités qui ont visé avant tout leur survie politique sur le plan cantonal et sous-estimé les problèmes à résoudre par une ville qui perdait ses privilèges tout en conservant ses charges". C'est aussi cette philosophie qui a conduit par des manœuvres peu élégantes à l'époque – mais c'est très vieux, je le conçois – à ce que la Ville de Fribourg, contrairement à la plupart des autres villes de notre pays, ne possède ni réseau électrique ni infrastructure de production d'énergie.

Cependant, ces choses font partie de l'histoire, il faut savoir tourner la page et plutôt regarder vers l'avant qu'en arrière. C'est précisément ce que fait le Conseil d'Etat avec le présent rapport: développer une vision et contribuer à l'avenir de notre canton dans l'intérêt de tout le canton justement.

Lors du lancement du nouveau processus de fusion, on a toujours évoqué la nécessité d'identifier un projet fédérateur pour assurer la réussite de ce projet ambitieux. Or, vu les défis qui attendent notre région qui regroupe dans les communes du périmètre près de 75'000 habitants, près de 60'000 emplois sur environ 55 km<sup>2</sup>, la réponse est simple: ce n'est pas forcément la piscine, même si c'est une nécessité de la construire, ce sont des investissements lourds dans les infrastructures de mobilité, comme l'ont fait les autres cantons qui ont réalisé de tels investissements dans leurs agglomérations, qui ont assuré ainsi leur fonctionnement structurel en favorisant le développement économique cantonal.

Aus diesen Gründen ist die Fusion Grossfreiburgs zu unterstützen. Es geht hier nicht um den Eigennutz des Kantonshauptorts und noch viel weniger um den Eigennutz einiger Amtsträger, die in einer neuen, fusionierten Gemeinde sowieso nicht mehr oder höchstens noch in einer Anfangsphase mitwirken werden. Es geht hier um die Interessen des Kantons. Es geht darum, dass wir ohne diese Fusion und ohne die Investitionen des Kantons sicher weiterleben werden - man kann somit keinesfalls von einer Erpressung reden wie Herr Boschung - doch aus einer schwächeren Position heraus die Konkurrenz der Pole Bern und Lausanne spüren werden. Es wird zum Beispiel in absehbarer Zukunft in diesem Fall nicht mehr darum gehen, ob wir alle Regionalspitäler erhalten können, sondern ob wir uns zwischen dem Inselspital und dem CHUV überhaupt noch eine Spitalinfrastruktur in diesem Kanton leisten können.

Nicht zuletzt wird die Fusion Grossfreiburgs auch die deutschsprachige Identität unseres Kantons stärken, denn die deutsche Sprache soll nach dem Willen der konstituierenden Versammlung als zweite Amtssprache der neuen Gemeinde anerkannt werden.

Merci donc, dans l'intérêt de tout notre canton et des prochaines générations de Fribourgoises et de Fribourgeois, de voter en faveur de l'aide complémentaire. Comme l'a dit M. le Commissaire du gouvernement: "Construisons le Fribourg de demain!"

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** L'aide apportée à la fusion du Grand Fribourg doit bien sûr être aussi utile à tout le canton, à toutes les régions, mais je pense aussi que cette aide doit servir de carotte pour finalement faire accepter aux citoyens la fusion du Grand Fribourg. Cette carotte-là peut prendre différentes formes; ce n'est pas forcément ce qui est onéreux qui est intéressant pour les citoyens, mais peut-être des choses moins onéreuses auxquelles on ne pense pas, qui peuvent aussi favoriser la fusion du Grand Fribourg lorsqu'il faudra mettre un oui dans l'urne. Les grands investissements sont moins bien compris que quelque chose de beaucoup plus simple et à ça, on doit y penser. Maintenant, si on veut aussi utiliser cette aide sous forme de carotte pour accepter la fusion, on doit se demander ce qui va se passer avec ces projets-là si la fusion ne se fait pas. Parce que si ces aides seront aussi données si la fusion ne se fait pas, cela ne va pas forcément favoriser la fusion lors du vote. Je pense qu'on doit être clairs par rapport à ces aides; elles ne doivent pas forcément être données si la fusion ne se fait pas. L'accès à la Ville de Fribourg, comme cela a été dit, est un soutien qui pourrait aider aussi les autres régions. On l'a vu lorsqu'on a fait signer la pétition pour le contournement de Givisiez et de Belfaux, c'est principalement les gens de la Broye qui ont signé cette pétition et on voit que ces régions-là sont intéressées par la mobilité, que ce soit par les transports publics, que ce soit par les voitures et là je suis un peu étonné de la contradiction de Monsieur le Conseiller d'Etat. Lorsqu'on a traité le mandat, le soir précédant le vote, il a envoyé un mail à ses collègues du PLR, les incitant à ne pas accepter ce mandat. Or, la non-acceptation de ce mandat n'a fait que reporter le projet de contournement de plusieurs dizaines d'années pour cette région-là et ceci est une pure contradiction. Ne pas avoir soutenu ce projet-là, je pense, est en totale contradiction avec ce qui a été dit.

L'aménagement de la zone de Bertigny est une bonne chose pour l'agglomération, pour créer des emplois. On sait qu'on doit investir dans le Grand Fribourg, investir vers les autoroutes c'est notre principe, et travailler avec la péréquation financière. On ne peut pas investir dans tous les coins du canton, dans toutes les régions, mais on doit investir à une place stratégique de manière à aider les autres gens avec la péréquation financière, qui est un bon instrument, il faut l'utiliser. Je rappelle aussi que la construction de la route Marly - Matran, qui est en projet actuellement, en principe elle ne devait pas se faire vu qu'elle est en catégorie 3. Mais on est très content qu'elle se fasse. Elle se fait parce qu'il y a la zone du "Marly Innovation Center" qui se réalise (MIC), et finalement, c'est pour aider ces infrastructures, cette zone, qu'on crée cette route de contournement. Donc indirectement c'est aussi une aide au Grand Fribourg et cela doit être compris dans ce sens-là.

J'accepterai le principe d'une aide financière complémentaire parce qu'il est important de soutenir le Grand Fribourg, mais cela devra bien sûr aussi aider les autres régions comme cela a été dit, c'est vraiment important.

**Krattinger-Jutzet Ursula** (PS/SP, SE). Meine Interessenbindungen: Ich bin Senslerin und auch Düdingerin und somit Mitglied der Agglomeration.

Ich unterstütze den Grundsatzentscheid einer ausserordentlichen finanziellen Hilfe für Grossfreiburg hundertprozentig. Ich will nicht wiederholen, wieso ein starkes Zentrum wichtig ist.

Es wurde gesagt, dass in der zukünftigen Agglo die Prozesse und Verhandlungen einfacher sein werden, weil weniger Gemeinden und damit weniger Ansprechpartner da sind. Was ist dann mit den kleineren Agglomerationsgemeinden, wie zum Beispiel Düdigen? Sind sie dann nicht zu klein, um ihre Interessen wahrzunehmen? Deshalb muss der Staatsrat unbedingt den Aggloperimeter zu erweitern versuchen, um mehr deutschsprachige Gemeinden wie Tifers oder St. Ursen ins Boot zu holen.

Und wenn wir schon von der Zweisprachigkeit von Grossfreiburg sprechen, es wurde auch von einer Brückenfunktion des Kantons Freiburg gesprochen: Hier ist es jedoch enorm wichtig, dass Grossfreiburg von Beginn weg ein besseres Beispiel ist, was die Zweisprachigkeit anbelangt, als dies der Kanton oder die Stadt sind. Es soll nicht nur in der Verfassung oder als Amtssprache Deutsch grossgeschrieben werden, sondern es soll wirklich auch gelebt werden.

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR). Mes liens d'intérêts: j'étais l'auteur de la résolution du Grand Fribourg 2013, également auteur de la motion du Grand Fribourg 2014. A ce titre, je précise que ma collègue Ursula Krattinger-Jutzet a oublié dans ses liens d'intérêts qu'elle était également comotionnaire avec moi de cette motion, qui a amené ce projet. Nous prenons note avec une énorme satisfaction de la volonté du Conseil d'Etat d'aller de l'avant et de considérer ce projet comme prioritaire. J'ai envie de dire "enfin", car avant la résolution et avant la motion, le Conseil d'Etat aurait aussi pu avancer de lui-même dans ce projet. Il n'avait pas cette volonté politique aujourd'hui et lorsque le Conseil d'Etat s'engage, dorénavant, je salue cette volonté d'aller de l'avant.

Lorsque nous parlons de cette fusion, que bien sûr, je soutiens comme tout le groupe socialiste, il s'agit de mon point de vue d'avoir une vision d'avenir. Nous pouvons avoir, certes, la crainte de certaines syndics sur des problématiques immédiates. Nous pouvons avoir peut-être la crainte de certaines régions périphériques sur des problématiques tout aussi concrètes, mais je pense qu'il faut garder cette vision à long terme, à 10 ans, à 20 ans, à 30 ans. Est-ce que ce projet de Grand Fribourg sert ou ne sert pas les intérêts de notre canton d'ici une vingtaine ou une trentaine d'années? Et il est évident aux yeux de tous, au vu de l'urbanisation que l'on veut dans ce pays, au vu des lois d'aménagement, des transports, de la mobilité, de notre mode de vie, que nous devons aller dans ce sens-là. Donc c'est avec beaucoup de volonté que je soutiendrai également ce projet.

Maintenant, j'ai entendu des gens, dont notamment M. Gabriel Kolly, qui trouvaient que les régions périphériques étaient un petit peu mises de côté. Je ne pense pas. Lorsque le Conseil d'Etat et le Grand Conseil soutiennent ces projets de fusion, il ne faudra pas soutenir que des fusionnettes mais également de grands projets. Il y avait eu en Veveyse, à l'époque, des volontés, en tout cas préfectorales de se poser la question d'une grande commune. En Gruyère, la question est encore d'actualité. Alors j'ai envie de dire à M. Kolly: si vous voulez que les régions périphériques ne soient pas mises de côté et avoir également une aide financière à la fusion pour d'autres régions, il faudrait être d'accord sur le principe de la fusion même, notamment en Gruyère, où le projet qui est porté par la Préfecture est excellent et, je l'espère, construira également le Fribourg de demain. J'invite donc bien sûr tout le monde à soutenir ce projet et je remercie par avance le Conseil d'Etat de prévoir non pas uniquement cette fusion du Grand Fribourg, mais également de soutenir les fusions dans d'autres régions. Le Fribourg de demain ne se constituera pas qu'avec le Grand Fribourg mais également avec les autres régions, qui devront aussi bénéficier de la même aide que celle que nous accordons aujourd'hui.

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Tout d'abord, je précise que je n'ai aucun lien d'intérêt avec l'objet.

Pour commencer, je dirais à M<sup>me</sup> Schnyder que je me souviens très bien de son amendement qu'elle avait déposé en 2016 pour les 150 millions. J'étais en train de faire du travail pour elle en disant dans le groupe qu'il faut qu'on soutienne cet



amendement, comme ça il y aura une votation et on saura où on va. Malheureusement, elle a retiré cet amendement avant la fin. On n'a pas pu le voter.

Pour en revenir à mon intervention, comme notre rapporteur l'a dit, M. Kolly, nous ne sommes pas opposés à la fusion, nous ne sommes pas contre le projet de fusion. Néanmoins, nous avons beaucoup d'interrogations sur la façon de procéder. Il y a tout d'abord ce courrier pour un investissement pour un montant d'aide complémentaire de 300 millions environ tel qu'il est écrit. Dans ce courrier, il est écrit qu'il y aura une transmission du prêt financier annoncée pour la fin septembre et alors, à la date de la séance de commission, le Conseil d'Etat n'avait rien reçu. On peut s'interroger sur cette façon de faire. Pour nous, il est important qu'il y ait un traitement équitable entre toutes les régions du canton. Là, je salue l'intervention de plusieurs de mes collègues, qui ont attiré l'attention sur le fait que les montants investis devaient l'être pour des objets qui seraient favorables à tous. Nous avons aujourd'hui à répondre "oui" ou "non" à trois questions. Si deux questions ne nous causent aucun problème, une aide financière unique et ponctuelle pour la réalisation et l'infrastructure mais pour des mesures dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple pour des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic pendulaire arrivant dans le Grand Fribourg ou des mesures permettant de générer des emplois, par contre, je cite: "une aide pour des mesures qui contribuent à renforcer le centre cantonal", c'est quelque chose de très vague. Sous ce libellé, on peut tout mettre. On l'a entendu lors de certaines interventions, on essaie de mettre de tout. Un député l'a très bien dit, il reste à définir ce que sera cette aide car pour l'instant on ne sait pas. Donc, si la grande majorité de notre groupe va dire "non", ce n'est pas un non à la fusion, mais c'est plutôt un non disant au Conseil d'Etat: "Faites attention, ne faites pas n'importe quoi, financez vraiment quelque chose qui sera utile pour toutes et tous.

Pour terminer, je voudrais apporter une précision. Il a beaucoup été question, dans les interventions, de la session de mai 2016, lorsque le Grand Conseil avait accepté la loi sur l'encouragement aux fusions de communes. Cela a été dit, on a dit beaucoup de choses à ce sujet mais je vous rappelle quand même que, lors de cette session, nous avons refusé, en première lecture et en deuxième lecture, un amendement émanant de notre ex-collègue Thévoz, qui demandait de pouvoir accorder un financement exceptionnel. A ce moment-là, le Conseil d'Etat ne se ralliait pas à cet amendement et demandait au Parlement de le refuser.

**Chevalley Michel** (*UDC/SVP, VE*). Je m'exprime à titre personnel, je n'ai pas de lien d'intérêt avec la question dont il est débattue aujourd'hui. Personne ne conteste l'avancée considérable que représenterait un centre cantonal fort. Encore que, aux frontières des districts périphériques, le citoyen lambda ne mesure certainement pas toute la portée. Pour être honnête, sauf votre respect, il s'en fiche un peu. Si le canton a besoin du Grand Fribourg, on est en droit de se demander ce que serait le canton et donc le Grand Fribourg sans les montagnes, les lacs, les campagnes, les districts. Autrement dit, sans tout ce qui se trouve en périphérie du centre cantonal. Partant, si l'aide financière prévue dans la LEFC est forcément acquise au projet du Grand Fribourg, on ne peut certainement pas en dire autant de toutes les aides sollicitées par l'assemblée constitutive, assemblée constitutive qui sait se montrer gourmande, d'autres diraient ambitieuse, demandant beaucoup pour être sûre d'obtenir un peu peut-être. Pour ce qui concerne les aides financières supplémentaires à celles prévues par la LEFC, j'estime, comme nombre de mes préopinants, que doivent être prises en compte les seuls investissements qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la population fribourgeoise. Cela a été dit plusieurs fois aujourd'hui. Nous pensons ici entre autres à l'amélioration des voies et des moyens de communication permettant un accès optimisé au centre cantonal. A contrario et à titre d'exemple, la gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les seniors doit être assumée sans l'aide du canton, ne serait-ce que pour éviter de créer une inégalité de traitement inacceptable.

Avec ces considérations, avec ces cautèles, je peux vivre à titre personnel avec la demande de l'assemblée constitutive. Quant à l'allusion faite tout à l'heure par mon collègue Mauron, une seule commune en Veveyse, j'ose espérer que si elle devait voir le jour, elle bénéficierait elle aussi d'avantages directement proportionnels à l'importance du projet.

**Rey Benoît** (*VCG/MLG, FV*). Il n'y a pas beaucoup d'occasions dans un parcours de député où on peut se prononcer sur un projet d'envergure qui aura des conséquences fondamentales pour l'avenir de notre canton. Nous avons aujourd'hui à nous prononcer sur le principe de vouloir faire de Fribourg un canton, on l'a dit déjà à maintes reprises, qui ose une place essentielle au niveau de la Suisse romande, au niveau de la Suisse, qui tient à jouer son rôle et surtout à garder une certaine notoriété, qu'il a réussi à acquérir durant les siècles passés. Il est faux de vouloir aujourd'hui discuter sur les détails de la demande de l'assemblée constitutive pour tel ou tel objet. Nous devons prendre aujourd'hui une décision de principe et celle-ci a une portée énorme en fonction de l'image du canton de Fribourg. Nous avons pris à de nombreuses reprises des décisions de principe pour pouvoir soutenir un domaine particulier de notre canton. Nous avons pris des décisions pour les remontées mécaniques, afin de les soutenir, pour le développement de l'offre touristique. Là, il s'agit de créer un Grand Fribourg. Alors, la question n'est aujourd'hui pas tellement de savoir si il y a des endroits du canton qui seraient préférentiels par le développement du Grand Fribourg ou s'il y a une injustice créée, mais de se dire: "Voulons-nous faire un pas en avant, réel, dans ce 21<sup>e</sup> siècle du canton de Fribourg?" Si oui, nous aurons encore et toujours l'occasion ensuite d'en définir les modalités. Nous sommes

sous notre propre regard, comme l'a dit M<sup>me</sup> la Présidente dans son discours inaugural, d'un Parlement qui ose prendre ses responsabilités et nous devons le faire sans ergoter sur des pseudo déséquilibres d'une décision.

**Ballmer Mirjam (VCG/MLG, SC).** Ganz herzlichen Dank für diese lange, aber sehr interessante Diskussion. Ich versuche, mich möglichst kurz zu fassen und trotzdem allen hauptsächlich genannten Themen gerecht zu werden in meiner Zusammenfassung.

Ich freue mich, dass mit einer Ausnahme alle Fraktionen eine ausserordentliche Finanzhilfe unterstützen und ein starkes Zentrum für den Kanton als wichtig erachten.

Je rappelle que nous ne nous prononçons que sur le sujet d'une aide pour des infrastructures. La commission n'a pas discuté sur les autres points mentionnés dans la demande de l'assemblée constitutive.

Die Haltung der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei kann ich deshalb auch nicht ganz nachvollziehen, wenn sie - wie sie ja sagt - für die Fusion ist. Es wurde mehrfach gesagt: Ein grosses Thema, bei dem der Kanton aufholen muss, ist der öffentliche Verkehr. Von einem dichteren ÖV-Netz würde der ganze Kanton profitieren, indem der Zugang zur Kantonshauptstadt für alle verbessert würde. Mit einer ausserordentlichen Finanzhilfe setzt der Kanton ein starkes Zeichen an sein Zentrum. Es soll heissen: Macht vorwärts, nehmt aber auch eure Verantwortung für den ganzen Kanton wahr - wir helfen euch.

Es wurden mehrfach die 300 Millionen Franken genannt: Die 300 Millionen Franken sind eine Schätzung für die ÖV-Projekte. Es handelt sich nicht um den Betrag, zu dem sich der Kanton oder der Grosse Rat irgendwann einmal äussern müssen. Es ist eine Schätzung, und anhand dieses Betrags wird dann der Staatsrat ein oder mehrere Dekrete ausarbeiten, die er dem Grossen Rat dann unterbreiten wird. Der Betrag von 300 Millionen Franken ist eine grobe Schätzung, und er sagt noch überhaupt nichts darüber aus, zu welchem Betrag wir hier im Grossen Rat dann einmal Ja oder Nein sagen sollen.

Pour les remarques de mon collègue député Marmier, je laisse Monsieur le Conseiller d'Etat répondre.

In einigen Voten schien mir eine gewisse Vermischung der Rollen sichtbar zu sein, der Rollen von Aufgaben und Verantwortung. Unabhängig davon, ob einige bereits früher gesehen haben, dass es einen solchen ausserordentlichen Beitrag braucht, ist es aus heutiger Sicht absolut korrekt, wenn die konstituierende Versammlung diese Anfrage nun an den Kanton stellt, nun da sie so weit ist, dass sie das Konzept verabschiedet hat, eine Konsultativabstimmung durchführen will und dann die Ausarbeitung der definitiven Vereinbarung in Angriff nimmt.

Der Staatsrat muss nun diese Anfrage der konstituierenden Versammlung analysieren und entscheiden, inwiefern er eine solche Finanzhilfe für diese Fusion als legitim erachtet. Dies schliesst aber nicht aus, dass er dasselbe auch für andere Anfragen prüfen könnte. Für diese Anfragen hat er nun die drei Kriterien, die wir mehrfach gehört haben, definiert, und er gelangt nun mit der Prinzipanfrage an den Grossen Rat.

La position du Grand Conseil aura de toute façon une valeur symbolique avant le vote consultatif du 17 mai. Il s'agit de montrer aux gens que ce n'est pas seulement une histoire institutionnelle qui se passe dans les salles de séances. Cette fusion améliorera la vie de nos habitants, non seulement des communes fusionnées, mais de tout le canton.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Le débat a été long. J'aimerais toutefois le saluer, car nous sommes face à une décision stratégique. Il a été dit à plusieurs reprises: "Construire le Fribourg de demain".

J'aimerais tout d'abord saluer le fait que toutes les personnes qui ont pris la parole ici soutiennent le processus de fusion avec quelques réserves, on l'a entendu, sur le financement extraordinaire. Je n'arriverai pas à répondre à tous les intervenants, mais voici quelques informations:

Par rapport au projet chiffré de 300 millions, ça a été dit par M<sup>me</sup> la Rapporteuse, effectivement il s'agit d'une estimation. Il ne s'agit pas de la part cantonale, puisqu'elle intègre aussi des subventions fédérales et là, le canton, le Conseil d'Etat et l'Administration doivent faire tous les calculs qui demandent un temps énorme, un travail considérable et on reviendra vers vous avec les montants exacts.

Concernant la gratuité des transports publics, le Conseil d'Etat a été très clair, il n'a pas à s'y opposer. Par contre, il n'a pas, en tant qu'entité cantonale, à financer une particularité communale d'une région. Ici, il appartient à la commune, dans son autonomie, de décider. Le Conseil d'Etat s'est positionné clairement: ce n'est pas au canton de financer cette gratuité. Par contre, cela a été dit souvent, il s'engage pour financer les infrastructures, que ce soit pour la mobilité et pour l'emploi.

L'équité que ces infrastructures profitent à tous est un des critères que le Conseil d'Etat a désigné. Je le rappelle ici, nous soutiendrons ces infrastructures et nous reviendrons devant le Grand Conseil avec des montants. Vous aurez l'occasion de vous exprimer aussi sur ces derniers, sur des projets qui ont une importance cantonale et qui profitent à l'ensemble du canton. C'est important et je le répète, c'est la volonté du Conseil d'Etat. J'ai entendu dire que le projet était vague. C'est vrai,

aujourd'hui nous n'avons pas encore réussi à chiffrer tous les projets. Mais comme cela a été dit, nous reviendrons vers vous. Aujourd'hui il s'agit d'une décision de principe,

Monsieur Boschung, vous avez soulevé des questions légitimes. Vous avez relevé les risques, mais aussi le fait qu'il y a énormément d'opportunités. C'est ce que je souligne, le courage, l'audace. "Aber", haben Sie gesagt, "pas d'engagement dans le fonctionnement de la commune", et c'est la volonté du Conseil d'Etat, je le confirme, s'il devait y avoir un doute.

Monsieur Chassot, j'ai aimé vos propos musclés qui disent clairement qu'il ne faut pas se dépêcher d'attendre, mais qu'il faut avancer.

De nombreux intervenants ont souligné cette nécessité d'avoir des infrastructures qui profitent à l'ensemble du canton, avec un projet convaincant. C'est la volonté du Conseil d'Etat, qui reviendra devant cette assemblée.

Monsieur Marmier, j'aimerais tout d'abord dire que nous avons une grande chance d'avoir l'agglo. Aujourd'hui, l'agglo a permis de réaliser certains projets. En revanche, comme vous-même l'avez fait lors des motions 2015-2016, vous aviez souligné le manque de démocratie de cette agglo et le manque d'avancement des projets, non pas parce que les membres y font du mauvais travail, mais simplement parce que la structure est lourde. Ici, il n'y a aucune volonté du Conseil d'Etat de critiquer le travail fait par l'agglo, mais de constater que la structure est lourde, ne permet pas des décisions rapides et nous met face à des échéances, notamment de la Confédération, qui nous causent des soucis et nous posent des problèmes.

Madame Schnyder, je viendrai vous apporter ce chocolat que vous n'avez pas reçu. Vous l'avez dit vous-même, vous rejoignez - et j'en suis très heureux -, ou le Conseil d'Etat rejoint vos positions de l'époque, nous voyons que nous allons dans le même sens. J'en vois un signal positif. Vous parlez d'un manque de vision et là vous êtes déçue. Je rappelle quand même que le processus de fusion est un processus communal, et qu'il appartient aussi aux communes d'apporter des idées innovatrices, d'avoir une vision dans ce projet. Je vous encourage à le faire. Le Conseil d'Etat en sera le premier réjoui.

Monsieur Ducotterd, je vous confirme que la volonté du Conseil d'Etat c'est de conditionner ces aides à des réalisations, c'est de s'engager dans des projets, mais, bien évidemment les conditionner à leur réalisation.

M<sup>me</sup> Krattinger-Jutzet et plusieurs personnes ont parlé de l'agglo, du futur de l'agglo. Le Conseil d'Etat est très clair à ce sujet : nous avons besoin d'une agglo au futur, avec un périmètre élargi comme cela a été demandé. Non seulement des communes de la Singine mais aussi des communes du Lac ont un intérêt à rejoindre ce périmètre élargi de l'agglo. Et si elle restait avec deux communes, dont une représenterait plus du 90 % de l'agglomération, nous aurions un vrai problème de gouvernance et c'est l'objectif du Conseil d'Etat d'élargir ce périmètre.

Je pense avoir fait un peu le tour des grandes questions. Je n'ai pas répondu à tout le monde, j'aimerais dire ici l'importance de ce projet. Aujourd'hui, vous donnez une décision de principe, qui conditionnera l'avenir du canton. Il faut que ce canton puisse rayonner et se positionner au-delà de ses frontières. Pour ceci, nous avons besoin d'un centre cantonal fort. J'ai entendu plusieurs fois les termes "audace", "courage". Or je vous invite avec audace et courage à soutenir cette volonté d'avoir un financement extraordinaire pour ce Grand Fribourg.

## Vote

> Par 82 voix contre 19 et 3 abstentions, le Grand Conseil répond favorablement à la question suivante: « *Acceptez-vous le principe d'une aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg sur la base des critères retenus par le Conseil d'Etat et donnez-vous ainsi mandat au Gouvernement de préparer des actes dans ce sens ?* »

*Ont voté Oui: Total 82*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus

(SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (FV,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP)

*Ont voté Non: Total 19*

Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP)

*Se sont abstenus: Total 3*

Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP)

## Motion 2019-GC-113

### Les Seniors devraient participer régulièrement à l'école ordinaire

---

Auteur-s:	<b>Schneuwly André</b> (VCG/MLG, SE) <b>de Weck Antoinette</b> (PLR/FDP, FV)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport</b>
Dépôt:	<b>25.06.2019</b> (BGC juin 2019, p. 2063)
Développement:	<b>28.06.2019</b> (BGC juin 2019, p. 2063)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>10.12.2019</b> (BGC février 2020, p. 293)

---

#### Prise en considération

**Schneuwly André** (VCG/MLG, SE). Nach diesem grossen Paket, das wir diskutiert haben, beschäftigen wir uns jetzt auch wieder einmal mit Senioren, aber in einem anderen Thema.

Meine Interessenbindung: Ich bin gegenwärtig Präsident des Generalrates in Düringen. Ich danke dem Staatsrat für die Antwort zur Motion. Seniorinnen und Senioren sollten regelmässig in der Regelschule mitwirken. Les seniors devraient participer régulièrement à l'école ordinaire. Un petit peu d'histoire.

Le thème de la participation régulière des seniors est une pratique qui, dans tous les cantons alémaniques, est bien connue. Dans le canton de Fribourg, ce sont les classes alémaniques qui connaissent ce système de soutien. Cette forme d'intervention s'intègre très bien dans le concept "seniors" du canton de Fribourg. L'organisation Pro Senectute du canton de Fribourg s'engage, soutient et accompagne ces projets dans les écoles. Pourquoi Antoinette de Weck et moi avons-nous déposé cette motion? Parce que nous avons entendu de la part de la DICS, de M. Siggen, qu'on allait supprimer cette possibilité de soutien. Or, dans la partie alémanique, il y a eu de vives réactions notamment dans les médias.

Madame de Weck und ich konnten nicht nachvollziehen, warum die regelmässige Mitwirkung von Senioren eingestellt wird, und wir stellten fest, dass es im Gesetz Lücken gibt beim Artikel 42, "Schutz der Privatsphäre". Mit der Motion wollten wir die rechtliche Basis für die regelmässige Mitwirkung von Senioren schaffen und hofften auch, dass das DOA die Mitwirkung von Senioren wieder unterstützt. Entretemps, les discussions ont eu lieu et les seniors sont de retour dans les quatre écoles alémaniques.

Die Win-Win-Situation ist zurück und alle Parteien, Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen und Senioren, sind zufrieden. Dafür möchten wir dem DOA danken.

Jetzt zur Antwort des Staatsrates: Die Fraktion Mitte Links Grün wird die Motion unterstützen. Im ersten Teil der Antwort schreiben Sie: "Unterricht setzt eine berufliche Qualifikation voraus". Ich denke, da sind wir uns einig. Eine spezielle fachliche Ausbildung ist notwendig und selbstverständlich. Es geht auch nicht darum, die Fachlichkeit an andere Personen zu delegieren. Wir sind auch froh, dass der Staatsrat mit Freude das Projekt mit dem Titel "Win3 – drei Generationen im Klassenzimmer" unterstützt. Auch sind wir einverstanden, dass im Gesetz das Wort "Mitarbeitende" durch "regelmässig Mitwirkende" ersetzt wird und dass die Senioren auch dem Amtsgeheimnis unterstehen.

Ein paar Bemerkungen: Ich hätte es sehr begrüsst, wenn die Kompetenz an die Schuldirektion delegiert worden wäre, welche Senioren in der Schule mitwirken können. Das heisst, die Validierung ist in der Verantwortung der Schuldirektion. Der Angst, dass die Senioren pädagogisch zu aktiv werden im Schulzimmer, kann ich nicht folgen. Zusätzlich bin ich erstaunt, dass das DOA den Schuldirektionen nicht mehr vertraut im Sinne der teilautonomen Schule. Bitte überdenken Sie doch noch einmal diese Kompetenzregelung.

Meine Fragen: Es gibt auch andere regelmässige Drittpersonen in der Schule, im Schulunterricht oder auf der Eisbahn, die die Schülerinnen unterstützen. Wer übernimmt hier die Validierung dieser Einsätze?

Und eine zweite, allgemeinere Frage: Gibt es Ideen, Konzepte für die Entwicklung von teilautonomen Schulen, abgestützt auf die Gesetzgebung, damit die Schulleitungen mehr Verantwortung übernehmen können? Der Freiraum in den Schulen ist ein wesentlicher Faktor für die Zufriedenheit der Lehrpersonen.

Nous espérons que les projets de participation des seniors seront lancés dans d'autres écoles fribourgeoises. Comme annoncé, le groupe Vert Centre Gauche acceptera cette motion.

**Thalmann-Bolz Katharina** (UDC/SVP, LA). Meine Güte, Frau Präsidentin, sind Sie weit weg!

Mit der vorliegenden Motion haben wir nun die Gelegenheit und die Chance, die Generationen einander etwas näher zu bringen, sei es heute auch nur etwas theoretisch.

Meine Interessenbindung in dieser Angelegenheit: Ich bin Primarlehrerin in der Gemeinde Murten und habe das Glück, einen Senioren regelmässig innerhalb und ausserhalb des Schulareals mitwirken zu lassen. Ich nehme im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Stellung zur vorliegenden Motion.

Seit einigen Jahren überzeugt das Projekt "Win3 - drei Generationen im Klassenzimmer" die deutschsprachigen Primarschulen Murten, Kerzers und Düdingen. Als Lehrperson kann ich sagen, dass mein Senior mit Erfolg die Klasse regelmässig im technischen Gestalten, bei Projekten, bei Ausflügen und während des Klassenlagers begleitet und bei Bedarf Unterstützung zur Sicherheit der Schülerinnen und Schüler bietet. Seine Lebenserfahrung, sein Wissen und sein technisches Können sind für die Schülerinnen und Schüler ein echter Mehrwert und beleben und bereichern den Unterricht und die gemeinsame Zeit ausserhalb des Schulzimmers, ganz nach dem Motto: Geduld haben, Zeit schenken, Beziehung erleben. Die Dienste des Seniors sind dazu noch völlig unentgeltlich. Es versteht sich von selbst, dass er sich an das Amtsgeheimnis zu halten hat und mit einem Strafregisterauszug beweisen muss, dass er Minderjährige betreuen darf.

Nachdem die Erfahrungen zeigen, dass das Mitwirken von Senioren und Seniorinnen im Schulalltag eine grosse Chance darstellt für den Austausch unter den Generationen und für den sozialen Zusammenhalt, befürwortet die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei eine diesbezügliche Anpassung im Schulgesetz. Eine Ausweitung auf die frankophonen Schulen wird als sehr wünschenswert erachtet. Was die Zuständigkeit der Validierung von Seniorinnen und Senioren, die regelmässig im Schulalltag mitwirken, betrifft, teilt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die Meinung des Staatsrates in dem Sinne, dass die Schuldirektionen eine Entlastung erfahren in der administrativen Arbeit. Hingegen ist es nicht ganz nachvollziehbar, warum diese Zuständigkeit der fernen Erziehungsdirektion vorbehalten bleiben soll, ob nicht die Schuldirektion der Primarschulen entscheiden kann. Eine nähere Erklärung des Erziehungsdirektors ist wünschenswert.

Abschliessend darf ich sagen, dass die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die Motion einstimmig unterstützt.

**Hayoz Madeleine** (PDC/CVP, LA). Mes liens d'intérêts: je suis conseillère communale en charge des écoles dans la commune de Cressier. Toutes les générations sortent gagnantes de cette collaboration dans les écoles: les enseignants, les élèves et les seniors. L'échange entre les générations favorise la compréhension mutuelle et constitue un enrichissement pour tous. Tous les seniors qui aiment s'occuper d'enfants, qui ont de la patience, de l'humour, de la tolérance et de l'ouverture d'esprit, peuvent y participer. Trois générations dans la salle de classe, ce n'est une réalité pour l'heure que dans la partie germanophone du canton. Nous espérons que cela devienne rapidement une réalité dans les classes francophones. Le groupe démocrate-chrétien a accepté, à l'unanimité, la motion "Les seniors devraient participer régulièrement à l'école primaire".

**Jakob Christine** (PLR/FDP, LA). Die Freisinnig-demokratische Fraktion wird dieser Motion einstimmig zustimmen. Die Schule Murten arbeitet schon seit 20 Jahren mit Senioren zusammen, und ich kann Ihnen versichern, dass alle von dieser Zusammenarbeit profitieren: die Senioren, die Kinder und die Lehrpersonen. Zu erwähnen ist auch, dass die Senioren nicht die Lehrpersonen ersetzen, sondern nur unterstützen. Ein Beispiel im technischen Gestalten hat Frau Thalman eben erwähnt. Daher bitte ich Sie, dieser Motion zuzustimmen.

**Flehtner Olivier** (PS/SP, SE). Die ganze Schweiz reagierte mit Kopfschütteln, als die Erziehungsdirektion des Kantons Freiburg Sicherheitsbedenken anmeldete und den Beizug von Seniorinnen und Senioren im Schulunterricht untersagte.

Die Vereinten Nationen lachten über diesen Entscheid und konnten nicht nachvollziehen, warum ausgerechnet Freiburger Grosis eine Gefahr für unsere Kinder darstellen sollten, wo doch das Projekt an und für sich sehr positive Ergebnisse gezeigt hatte. Das war einmal mehr dem Vorgehen geschuldet.

Monsieur le Commissaire, votre direction a pris une décision sans consulter au préalable les parties concernées. Une fois de plus, la décision a été communiquée ex cathedra, sans que les personnes, communes et établissements concernés aient été informés. Une fois de plus, votre direction a pensé bien faire, en prenant le taureau par les cornes, pour se retrouver atterrée par la violence de la réaction, alors qu'il n'y avait aucune urgence, ni aucune justification par un arrêt du tribunal.

Dieses Vorpreschen hat den Kanton schweizweit ins Lächerliche gezogen, und die Kommentare waren wirklich heftig. Hirnrissig, sei der Entscheid gewesen, eine Beleidigung für Senioren, ein Affront gegen die ältere Generation. Es ging so weit, dass sich der Amtsvorsteher sogar den Vorwurf des Seniorenhassers gefallen lassen musste. Auf diesen schweizweiten Hohn hätten alle gerne verzichtet. Dieser Nachgeschmack bleibt leider, und auf diesen kann niemand stolz sein. Sie nicht, ich nicht.

Grundsätzlich ist es aber positiv, dass man klare Regeln schafft, und es ist schon so: Der Beizug externer Mitarbeiter - und letztlich handelt es sich um solche, auch wenn kein Arbeitsverhältnis im klassischen Sinne besteht - muss an Regeln und Kriterien gebunden werden. Und darum ist es sinnvoll, dies zu verankern, klare Verhältnisse zu schaffen, und unserer Ansicht nach zielt Ihr Vorschlag in die richtige Richtung.

Gut ist, dass die bisherigen Projekte weitergeführt werden konnten. Das ist unbedingt zu begrüßen, und ich bin froh, dass das DOA damit seine Unterstützung für dieses Projektes bestätigt hat. Man hätte das allerdings einfacher haben können. Es hätte vielleicht sogar genügt, im Einzelnen mit den Schulleitern Kriterien zu definieren und diese rechtzeitig für das neue Schuljahr mitzuteilen. Dies hätte vielleicht auch geheissen, die Betroffenen vorab einzubeziehen und zu informieren.

Ihre Direktion ist nun zum Schluss gelangt, dass es eine Gesetzesrevision braucht. Nun, gut, dann nehmen wir die halt vor. Trotzdem darf man hinterfragen, ob es notwendig ist, immer von oberster Stelle bestätigen zu lassen, dass Senioren keine Gefahr für unsere Kinder darstellen. Ich persönlich bin der Ansicht, dass man dies auch auf einer tieferen Stufe hätte ansiedeln können. Meiner Ansicht nach hätte man diese Kompetenz, mindestens für vorübergehende Einsätze, den Schulleitungen übertragen können. Und ich hätte mir eigentlich schon gewünscht, dass Sie Ihren Angestellten einerseits mehr Vertrauen entgegenbringen und ihnen andererseits auch mehr Flexibilität einräumen und damit auch etwas den administrativen Aufwand reduzieren.

Trotzdem wird die Sozialdemokratische Fraktion dieser Motion einstimmig zustimmen, und ich lade Sie alle ein, dasselbe zu tun. Und persönlich hoffe ich, dass diese Motion nicht nur Ihre Direktion zur Einsicht gebracht hat und die Grundlage zur Weiterführung des Projektes schafft, sondern, dass auch die ganze Geschichte davor dazu führt, dass in Zukunft etwas umsichtiger agiert wird.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). Il faut que je m'habitue à cette salle et à appuyer un peu plus vite sur le bouton, puisque en tant que motionnaire je me retrouve à parler en étant la dernière des intervenants. C'est aussi une chance, puisque ça m'a permis d'entendre la prise de position des groupes et de voir que, à l'unanimité, vous soutenez cette motion. Cette motion a été déposée, comme l'a expliqué mon co-auteur André Schneuwly, dans un certain contexte, à savoir des directives prises par la DICS pour limiter les interventions des seniors dans les salles de classe. Or, ces interventions des seniors ont été faites avec le contentement de tout le monde, tant des enseignants que des parents et des élèves. Cette nouvelle directive s'est trouvée confrontée à un mur d'incompréhension et cela a dégagé un tumulte en Suisse allemande, avec des interventions démesurées que je déplore, spécialement celles du Blick. Ce n'est pas normal comme le service de la DOA a été traité. Le seul effet positif, c'est le retour en arrière de cette directive et l'acceptation de la DICS de reprendre des seniors de façon régulière. Je l'en remercie, parce que je crois que ce lien intergénérationnel est essentiel dans notre société, où malheureusement beaucoup d'enfants n'ont plus de liens avec leurs grands-parents et il n'y a plus ces échanges qui sont si importants.

Le bon côté aussi de cette avalanche de réactions, c'est que la partie francophone a eu connaissance de ce programme qui, jusqu'à maintenant, ne s'est développé qu'en Suisse allemande. Comme mon co-auteur André Schneuwly, je déplorerai que

l'engagement des seniors ne puisse pas se faire directement par les directeurs. Le seul avantage bien entendu, c'est que la DICS aura une vision globale et pourra appliquer des formes de conditions pareilles à tous les engagements.

Je vous remercie d'avoir annoncé l'acceptation de cette motion.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Je vous remercie toutes et tous pour ces interventions. Je ne veux pas refaire l'argumentation que le Conseil d'Etat a développée dans la motion. J'aimerais commencer par dire que je ne sais pas où est allé "pêcher" cette position M. le Député Schneuwly selon laquelle j'aurais dit que les seniors n'avaient pas leur place dans les écoles. Je n'ai jamais dit cela. Il y a eu un projet qui avait été lancé il y a plus de 7 ans par Pro Senectute et qui avait un cadre précis. Dans ce cadre - et une lettre le confirme -, il a été dit que l'activité des seniors pouvait être multiple (soutien, déplacements lors de voyages, activités vertes, activités blanches, soutien aux communes pour les transports, pour la bibliothèque, etc), mais qu'il n'y avait pas d'enseignement par les seniors, exception faite évidemment des seniors qui ont été enseignants eux-mêmes. Cette directive a été fixée en 2013, mais en 2019, on nous a demandé d'étendre ce projet à tout le canton. Nous l'avons soutenu et j'ai pu faire savoir à Pro Senectute que c'était une excellente idée, que nous soutenions, que les seniors restent dans les classes. En revanche, on a rappelé qu'il y avait une limite qui était celle de l'enseignement. C'est là où visiblement nous avons heurté quelques classes ou quelques écoles, où on avait été peut-être un peu plus loin. Il a donc fallu revenir un peu en arrière. Je comprends que cela ait pu heurter, mais en aucun cas notre direction a dit d'abord noir et ensuite blanc et après de nouveau noir. On a suivi la même ligne depuis plusieurs années, conformément à ce qui avait été fixé. On a simplement rappelé le cadre de ce projet, qui est un magnifique projet, aucunement contesté avec l'aspect intergénérationnel et le plus que cela amène. Je suis convaincu qu'il y a encore énormément à développer dans les écoles avec les seniors. Je précise qu'on parle aujourd'hui des seniors, mais la réglementation qui est discutée concerne tous les tiers dans les écoles (civilistes, parents, personnes avec diverses fonctions). C'est une réglementation pour les tiers, ici dans mon exemple des seniors. Le DOA, donc le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande, a toute la confiance dans les écoles. Je peux rassurer M. le Député, il n'est pas question en cela de ne pas travailler ensemble. Je précise également que ce rôle des tiers dans les écoles est de la responsabilité de l'école, si c'est une présence ponctuelle; du service si elle est régulière et, si ce sont les communes, ce sont elles qui en ont aussi la responsabilité. Donc, la responsabilité est partagée par les différents partenaires de l'école. L'autonomie partielle des écoles, c'est un thème qu'on peut discuter. A ma connaissance, dans le règlement, il y a déjà suffisamment d'éléments matière à discussion.

Plusieurs députés ont évoqué l'aspect du règlement qui prévoit qu'un engagement ponctuel est de la compétence de l'école, ce qui a toujours été le cas et continue de l'être. Si c'est régulier, c'est le rôle du service de reconnaître et de valider cela. C'est important que ça soit ainsi, d'une part, parce que ça permet à la direction d'accomplir son rôle de conduite pédagogique: la loi scolaire donne à la direction la responsabilité de la conduite pédagogique. Donc, il faut bien savoir qui vient dans les écoles et pour quoi y faire. D'autre part, il y a un rôle de vue d'ensemble des différents projets qui sont développés. C'est aussi afin d'éviter le foisonnement. Nous avons régulièrement les Directions d'écoles qui nous demandent de produire des directives ou de cadrer de manière telle que tous ceux, toutes celles qui veulent venir dans les écoles ne puissent pas venir aussi simplement. Il y a beaucoup de demandes. On a quelques cas où on a convenu d'avance de la présence de personnes, pensez par exemple au projet "Culture et école" ou à tout ce qui passe par le Service du sport là où il y a déjà, de manière régulière, la présence - ou au Bureau Santé à l'école - dans les écoles. Mais, ce n'est évidemment pas le seul cas.

Prenons maintenant l'exemple de la modification de l'art. 371a du Code pénal suisse, soit la norme qui a obligé les personnes qui sont de manière régulière en présence de mineurs, de devoir produire un extrait spécial de leur casier judiciaire. C'est nouveau, cela date d'une voire deux ans, même après l'introduction de la nouvelle loi scolaire. Il appartient à ma direction de s'assurer qu'il y ait ce contrôle. Si la compétence revient complètement à l'école, je n'ai plus du tout l'information et je ne peux plus non plus m'assurer du respect de ce type d'obligation légale, en l'occurrence du code pénal. Voilà pourquoi nous estimons qu'il faut en rester à la solution actuelle d'une compétence ponctuelle. Pour le senior qui vient aider dans un camp de ski une fois par année, on ne va pas passer par le service, c'est l'école qui décide. Pour celui qui vient au camp vert, c'est l'école qui décide. Mais le senior qui viendrait tous les mois ou toutes les deux semaines, de manière régulière, là, il faudrait que le service puisse en être informé et qu'on puisse y répondre.

Voilà deux ou trois éléments qui répondent en même temps à M. le Député Schneuwly et à d'autres intervenants.

J'aimerais encore répondre à M. Flechtner que la consultation a eu lieu, puisqu'on a eu une rencontre avec Pro Senectute. On en a discuté avec les écoles, en rappelant ce cadre, eh bien, ça a "cabré", oui, mais le cadre est clair. Ensuite on a rencontré à nouveau les écoles, en ayant défini le cadre, lesdites écoles qui ont fait des demandes l'été passé, que nous avons acceptées, avec des discussions pour chacun des seniors pour lesquels il y avait un rôle, oui ou non, d'enseignement. On a pu ainsi analyser la plupart des propositions qui ont été faites. Donc, il n'y a pas eu là la volonté de ne pas discuter, de ne pas consulter. Vous avez cité, comme vous le faites souvent, l'arrêt du Tribunal fédéral sur les activités sportives. J'espère, M. le Député, que l'arrêt du Tribunal cantonal de l'été passé ne vous a pas échappé, parce que des parents d'élèves ont fait recours contre une commune et le Tribunal cantonal a confirmé que la position prise par le Conseil d'Etat début 2018 suite

à l'arrêt du Tribunal fédéral, était rigoureusement juste et c'est ce qu'il fallait faire. Je ne vois donc pas de précipitation mais simplement l'application du rôle qui était le nôtre. Je regrette avec vous aussi la polémique, pour ne pas dire autrement, qui a eu lieu et qui n'était certainement pas fondée. J'ai eu l'occasion d'en parler avec le directeur de Pro Senectute, qui le regrette aussi. On a produit un communiqué de presse ensemble, comme quoi nous étions tout à fait d'accord et que nous tirions, en la matière, à la même corde.

J'en arrête là en relevant un dernier point : dans la proposition qui est faite de modification de l'art. 42, c'est *Mitwirkenden* en allemand et pas *Mitarbeitenden*, ce qui signifierait, si on avait ça, qu'il y aurait un contrat de travail. Or, précisément là, ce n'est pas le cas.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 94 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté Oui: Total 94*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschli Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattiger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (FV,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP)

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

## Rapport 2019-DICS-59

### Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2017-GC-169)

---

Représentant-e du gouvernement: **Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport**  
 Rapport/message: **03.12.2019 (BGC février 2020, p. 167)**

---

#### Discussion

**Bonny David** (PS/SP, SC). Je n'ai pas de lien d'intérêt direct sauf, accessoirement, celui de posséder une licence en archéologie.

Le groupe socialiste a pris connaissance avec une grande attention du rapport concernant l'inventaire des mesures à prendre et de la stratégie de l'Etat au sujet du patrimoine historique du canton de Fribourg. Le rapport est complet et précis: on



y apprend que l'Etat est propriétaire de ruines historiques, de châteaux, d'églises, d'auberges, d'immeubles, d'écoles, etc. En résumé, l'Etat possède 675 immeubles pour environ 2 milliards de francs, selon la valeur ECAB. L'idée de base du postulat Doutaz/Girard était de mettre ce patrimoine à disposition de la population et de l'intégrer de manière plus large dans l'attractivité économique et sociale du canton. Dans le rapport, sans entrer dans les détails, divers potentiels ont été relevés. C'est principalement en Gruyère et en ville qu'ils sont les plus grands. Nous apprenons également dans le rapport qu'en séance du 2 avril 2019, le Conseil d'Etat a arrêté des principes pour la réaffectation des châteaux des baillis de Vaud, avec une stratégie de développement. Nous serons attentifs aux résultats obtenus. Cependant, nous souhaitons que le Conseil d'Etat relève un défi en particulier, celui de l'exposition future du fameux panorama de la bataille de Morat dans le canton de Fribourg. Ce dernier, après Expo 02, devrait être enfin exposé à la population et à Morat, lieu de la célèbre bataille de 1476. C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, pour cette réalisation.

Dans sa stratégie de coordination cantonale, le Conseil d'Etat relève la mise sur pied d'une commission de gestion stratégique des monuments propriétés de l'Etat. Le travail de cette commission sera important et déterminant pour notre patrimoine. Cette stratégie, par le biais de sa commission, doit être un projet phare de la prochaine législature. Nous comptons sur le Conseil d'Etat pour sa mise en œuvre.

**Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV).** Le groupe démocrate-chrétien s'est penché sur le rapport au postulat demandant un inventaire des mesures à prendre et la stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg, en précisant que le contenu concerne tant les bâtiments que les sites.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour les informations détaillées et les analyses présentées dans ce rapport, en saluant la collaboration de plusieurs services. Il est à constater que l'Etat possède plusieurs collections et fonds d'institutions, d'œuvres et de documents ayant valeur patrimoniale. De même pour les propriétés de l'Etat en termes d'immeubles, au nombre de 675, dont 329 sont recensés et protégés. 92 % des immeubles ayant valeur ECAB représentent donc 1,9 milliard de francs, répartis dans tout le canton, mais une bonne partie en Ville de Fribourg et dans les chefs-lieux. Les objets dignes d'intérêt sont recensés selon différents critères et s'expriment en trois catégories selon leur qualité (A/B/C), qui correspondent en général à leur degré de protection et les appellations ISOS de la Confédération renforcent pour grand nombre d'entre eux. Il est intéressant de constater aussi que ces objets se répartissent sur plusieurs siècles de construction allant du moyen-âge à l'époque contemporaine et sont affectés à toutes sortes d'usages; par exemple 20 pour l'Administration, 33 chalets, 21 fortifications, 37 hautes écoles et Université. La plupart de ces bâtiments sont issus de la séparation ville/Etat en 1803, avec l'acte de médiation. L'Etat devient alors propriétaire de 65 % des biens, la capitale du reste, ceci afin de doter l'Etat d'un fonds de départ. L'inventaire de l'Etat s'est ensuite étoffé par divers achats, constructions et donations. Concernant les sites, les données sont plus rares, car l'Etat est rarement seul propriétaire d'un site. En termes de coûts, la plupart de l'entretien se fait via le budget de fonctionnement, sauf les grands travaux qui nécessitent un crédit d'ouvrage. En moyenne, ces coûts représentent 7 millions par an, sur un échantillon de 41 % des bâtiments recensés. Les potentiels identifiés pour ces objets en propriété de l'Etat sont des potentiels d'usage, par exemple l'agrandissement, donc culturel, éducatif, social ou touristique et d'image. Les informations sur quelques exemples existants ou en cours sont très intéressantes, notamment dans les défis à venir, la partie concernant les châteaux l'étant tout particulièrement.

A la suite de ces informations, les services concernés de l'Etat développeront une stratégie dont les mesures principales sont les suivantes:

1. Mettre en place, dans le courant 2020, une coordination cantonale, en créant une commission de gestion stratégique des monuments qui sont propriété de l'Etat, présidée par le directeur en charge de la DAEC, afin de définir une feuille de route, des objectifs, mais aussi de préavisier les projets qui lui seraient soumis par les services ou tout autre acteur.
2. Développer un pool d'acteurs spécifique aux sites et une répartition des coûts selon les spécificités et opportunités réglée par convention, l'Etat assumant alors uniquement la pérennité de l'objet.
3. Établir une stratégie d'entretien à long terme et un pool de compétences spécialisé au sein du SBat, ce qui concorde avec son actuelle réorganisation.

Ces deux dernières mesures feront partie du programme de législature prochain. Le groupe démocrate-chrétien salue ces initiatives et recommande au Conseil d'Etat de compléter et de terminer l'inventaire des objets, de prévoir, en collaboration avec les propriétaires, une stratégie pour les sites, par exemple pour les sites naturels, d'effectuer un catalogue d'actions avec des priorités en fonction du potentiel, notamment touristique, et des risques, par exemple, en cas de dégradation rapide ou avancée. Enfin, d'informer régulièrement le Grand Conseil, les districts et les communes sur l'état d'avancement des travaux afin soit d'anticiper les co-investissements, soit de valoriser les potentiels énoncés.

Avec ces quelques considérations, le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport et se réjouit des développements futurs.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Les interventions que j'ai entendues font que je vais élaguer une bonne partie de mes propos et aller à l'essentiel. Le canton de Fribourg possède un patrimoine historique des plus intéressants, tout le monde le sait, autant de par sa diversité que par la quantité impressionnante de ses biens immobiliers. Ce rapport fort complet met notamment en exergue, par le biais d'un recensement précis, les richesses architecturales qui méritent une attention particulière. A cela s'ajoutent les fonds et collections qui ont forgé notre identité fribourgeoise tout au long des siècles. Nous constatons également avec satisfaction que l'Etat, comme propriétaire, a sous sa férule des sites paysagers protégés, une démarche nécessaire à l'heure d'une urbanisation qui risque parfois de "déraper". Nous prenons connaissance des divers bâtiments recensés par potentiel culturel, éducatif et social, des termes qui nous éclairent sur les possibilités, les synergies qui peuvent s'en dégager, notamment dans le domaine culturel. Dans le cadre du potentiel touristique et d'image, notre canton peut compter sur des sites et des bâtiments mythiques, au passé glorieux. On peut constater avec satisfaction que ces témoins du passé sont bien présents dans le quotidien touristique, acteur dynamique de la promotion culturelle d'un Fribourg qui se veut ouvert et attractif. Nous sommes également satisfaits que l'on ne se repose pas sur ses lauriers. Dans ce sens-là, il faut qu'une stratégie de mise en valeur, comme énoncée dans ce rapport, soit mise en place, chapeauté par le Service des bâtiments. On nous dit que la mission de ce dernier sera d'assurer la bonne coordination des projets, dans l'intérêt du canton et de son patrimoine. Une excellente décision est la mise sur pied d'une commission de gestion stratégique dès cette année.

C'est avec satisfaction que notre groupe Vert Centre Gauche a pris connaissance de ce précieux rapport et qu'il en remercie chaleureusement les auteurs.

**Doutaz Jean-Pierre** (*PDC/CVP, GR*). Je m'exprime ici en tant que postulant. Mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune de Gruyères, où est situé un immeuble emblématique qui appartient à l'Etat de Fribourg. Je suis président de la Commission cantonale des biens culturels et président de l'Union fribourgeoise du tourisme.

Je remercie le Conseil d'Etat pour le contenu de ce rapport. A sa lecture, autant dire que j'ai un double sentiment. Nous demandions d'abord un inventaire. Celui-ci est réalisé de manière très scientifique et tout est parfait et complet. Sur ce volet, je ne peux qu'être satisfait, bien que je n'aie pas appris grand-chose d'exceptionnel.

Dans la demande du postulat, il y a surtout, après l'inventaire, des demandes liées aux stratégies à venir. Ce sont les deux derniers points de la page 1 du rapport: proposition d'une stratégie d'affectation et de gestion pour l'entretien et la mise en valeur, en particulier dans le domaine culturel, proposition d'une stratégie de mise en valeur des lieux touristiques. Sur ces deux points je trouve le rapport timide, non abouti, un peu léger. Pour résumer, on va mettre tous les services de l'Etat possibles dans nos bâtiments, ce qui fait sens, a priori, mais on est ouverts à toutes propositions. Je trouve que l'Etat n'est pas très proactif. S'il continue à assumer les charges d'entretien, ce qui est un minimum pour un propriétaire, pour le reste il ne s'enthousiasme pas vraiment à prendre le "lead". Il s'en remet, je cite, "aux propositions régionales et privées". Certes, c'est déjà ça, mais on aurait aimé que l'Etat se dise prêt à s'engager à leurs côtés pour trouver des débouchés et dynamiser son propre patrimoine. Manque-t-il encore dans ce rapport un réel état des lieux concernant le degré d'occupation et de disponibilité des locaux à ce jour et à futur, de même que certaines priorisations ou planifications – j'ai cru entendre que la future commission les traitera.

Permettez-moi de soulever trois points qui méritent de rentrer dans nos têtes fribourgeoises:

L'Etat de Fribourg, vous l'avez lu, dispose, avec les monuments en sa possession, d'un patrimoine incomparable. Son entretien lui coûte de toute façon. Réveiller et activer ce patrimoine coûtera un peu plus certes, mais avec un retour sur investissement en faveur de tout le canton et de son image. Gruyères, Morat et Romont montrent l'exemple; les remparts en ville de Fribourg débent, au château de Bulle se préparent de jolis projets grâce à l'enthousiasme du préfet de la Gruyère. Le patrimoine seul, c'est bien, mais le patrimoine vivant, intégré dans une stratégie touristique, muséale ou événementielle, multiplie son attractivité et stimule la vitalité des sites de manière exponentielle. Je salue la volonté de se doter d'une nouvelle commission stratégique, stratégie d'exploitation et d'investissement. J'invite à la nommer rapidement cette année, comme il laisse suggérer. Mais, je pense, encore faudra-t-il lui donner un rôle de moteur! Il faut qu'elle soit composée de personnalités visionnaires, à compétences pluridisciplinaires, qui poussent vers l'avant. Autant le SBC, que le SBat ou le SeCA sont trop pris dans le flux quotidien de leurs tâches pour pouvoir lancer des initiatives ou coordonner celles qui existent dans les régions. On ne peut continuer à s'occuper d'un tel patrimoine juste à côté des autres projets de l'Etat. Il ne suffit pas de faire le bon concierge, mais il faut un suivi professionnel, scientifique et proactif, qui permettra de faire rayonner ce patrimoine. Il faut découvrir, comprendre, décrire, publier, promouvoir, restaurer, documenter et offrir, comme pour une grande collection d'art. Il faut un véritable curateur ou une curatrice pour ce patrimoine et pas seulement une intendance.

En conclusion, il est indispensable de comprendre l'importance d'une gestion proactive du patrimoine. Sinon, permettez-moi, Gruyères ne serait pas, sinon le canton de Fribourg ne sera pas, ce sera dommage, ce sera vraiment dommage!

Avec ces propos, je prends acte de ce rapport et je remercie toutes les personnes qui se sont déjà exprimées.

**Demierre Philippe** (*UDC/SVP, GL*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du Conseil communal d'Ursy et suis également membre de la Commission cantonale des affaires culturelles.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat qui fait suite au postulat déposé et développé le 15 novembre 2017 par MM. les députés Raoul Girard et Jean-Pierre Doutaz. Le rapport fourni nous renseigne très bien sur les différentes questions posées. Vu le nombre, la spécificité, l'importance et la grande valeur des biens culturels et immeubles recensés dans notre canton, cela mérite de toute évidence la mise en place d'une stratégie cantonale. Le canton se doit d'avoir cette vue d'ensemble afin d'anticiper au mieux les besoins et, le cas échéant, d'identifier les diverses opportunités et le potentiel de ses biens. Pour nous, il est indispensable d'avoir une stratégie globale pour la gestion de ce patrimoine à l'avenir. Le groupe démocrate-chrétien n'est pas opposé à mise en place d'une commission stratégique. Il faudra impérativement veiller à ce que ce soient les bonnes personnes qui participent à cette commission. Toutes les compétences transversales devront être utilisées afin de diminuer au maximum les coûts. A notre avis, il est important que chaque site puisse développer la solution la plus appropriée à ses spécificités et à son potentiel. Le pool des acteurs doit pouvoir se composer en fonction des besoins propres de l'Etat et des opportunités, des spécificités et des besoins régionaux et locaux en incluant tout type d'acteurs, à condition qu'ils défendent un intérêt public au profit du patrimoine et de la population. Une stratégie d'entretien à long terme devra être mise en place si un pool de compétences spécialisé est créé au sein du Service des bâtiments. Avec une valeur ECAB totale de 1,9 milliard de francs, l'Etat de Fribourg est propriétaire de quelque 675 bâtiments. On remarque que près de 1/3 en nombre et 2/3 en valeur sont recensés ou protégés et sont, de ce fait, d'intérêt national et protégés par la Confédération. Nous nous devons de protéger notre patrimoine, qui est de très haute valeur. Nous avons également remarqué que le potentiel de développement est en moyenne très important.

Nous demandons que le Conseil d'Etat mette en place les structures et les outils nécessaires à la mise en œuvre des stratégies transversales énoncées en utilisant le plus possible les compétences déjà existantes au sein des services, notamment du Service des bâtiments, du Service des biens culturels et du Service de la culture, ce d'entente avec l'Union fribourgeoise du tourisme, qui va déjà dans ce sens avec la stratégie 2030 de la promotion économique.

Une question nous est parvenue ce matin en séance de groupe. Est-ce que de nouveaux postes de travail sont prévus à cet effet? En l'état, le cadre financier va-t-il s'inscrire dans le plan financier en vigueur? A l'avenir, son éventuelle adaptation devra suivre les procédures de la planification financière ordinaire. Nous avons pris connaissance que le Conseil d'Etat entend mettre en place la commission de gestion stratégique durant le courant de l'année 2020. Ses premiers travaux seront de proposer, d'entente avec les services impliqués, les structures et outils à mettre en place dès la prochaine législature, soit de 2022 à 2026, ainsi qu'une feuille de route et un plan financier consolidé pour cette même période.

Sur ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport.

**Meyer Loetscher Anne** (*PDC/CVP, BR*). Mon lien d'intérêt est d'être présidente d'Estavayer-Payerne Tourisme, dont le patrimoine est un axe important.

Je remercie les deux postulants, qui nous permettent aujourd'hui d'entrevoir la mise en place d'une stratégie de mise en valeur du patrimoine cantonal et je m'en réjouis. Le château de Chenaux d'Estavayer-le-Lac abrite la Préfecture et la Police comme fonctions principales. Or, le canton a proposé de relocaliser la Police dans un délai relativement court dans un bâtiment hors du château. Ainsi, une grande partie du château de Chenaux sera à disposition pour des projets touristiques et/ou culturels. Aujourd'hui déjà, l'extérieur du château est le cadre de nombreuses animations touristiques et culturelles. L'utilisation des caves, longtemps mises à disposition des associations, est désormais interdite pour des raisons de sécurité. A Estavayer-le-Lac, il serait donc opportun d'anticiper le départ de la Police pour une réaffectation touristique et/ou culturelle, par le déplacement, par exemple, du musée. Le château de Chenaux occupe une place prédominante dans la cité, liée à l'espace public avec un rayonnement emblématique tant à l'échelle de la ville qu'à l'échelle du paysage. J'espère donc que cet élément sera pris en compte dans l'analyse à venir, une réflexion a d'ailleurs déjà été demandée par le préfet de la Broye. Ainsi, une stratégie cantonale est une nécessité et est très attendue.

**Schumacher Jean-Daniel** (*PLR/FDP, FV*). Tout a presque déjà été dit. Je voulais tout d'abord remercier les services de l'Etat pour nous avoir fourni ce rapport très complet, hautement intéressant. Je ne vais pas m'étendre très longtemps. Le groupe libéral-radical salue la mise en place d'une stratégie de mise en valeur et d'entretien de ce patrimoine de 675 bâtiments, qui vaut 1,9 milliard à l'ECAB, dont 1/4 est en ligue nationale A, 1/2 en ligue régionale, c'est donc un patrimoine extrêmement intéressant, ce qui vaut la peine d'être souligné.

Le rapport oublie une petite chose, c'est qu'à l'intérieur de ces bâtiments, il y a foule de choses. Ce n'est pas seulement l'ECAB qui assure les bâtiments, il y a aussi l'assurance-ménage. Dans tous ces bâtiments qu'on vient d'énumérer, il y a une foison de trésors, que ce soit le mobilier, les peintures, les accessoires ou d'autres parties de jardins, qu'il vaut aussi la peine de protéger et qui ont également une certaine valeur.

Ce sont les propriétés de l'Etat, mais il y a aussi, à l'intérieur du canton de Fribourg, un grand nombre d'objets architecturaux qui appartiennent à des privés et qui malheureusement, dans mes promenades, j'ai vu périliter parce que les propriétaires n'ont pas les moyens de les entretenir. Alors on voit cette maison de maître ou ce chalet partir en ruines; est-ce qu'on a une idée aussi peut-être pour venir en aide à ces gens-là?

Sur ce, le groupe libéral-radical va prendre acte naturellement de ce rapport hautement intéressant.

**Schoenenweid André (PDC/CVP, FV).** Le rapport présenté est de grande qualité et servira de ligne de conduite à futur dans la mise en valeur du patrimoine historique du canton. Le maintien, l'entretien et surtout la restauration de ce patrimoine deviennent urgents pour deux monuments majeurs, magnifiques, qui, ces dernières années, jouent un rôle prépondérant dans la vie culturelle, dans la vie religieuse pour une partie et dans la vie et l'activité citoyennes en général. L'église St-Michel du collège souffre d'une lente, constante et grave dégradation. Une restauration urgente est citée depuis des années. L'église St-Maurice, à Fribourg, est dans un triste état et attend également, depuis 20 ans, une restauration selon le rapport. L'Etat se doit d'entretenir et surtout, urgemment, de restaurer ces deux bâtiments majeurs de notre canton. Le rapport cite l'urgence des travaux, mais n'indique aucun délai. Monsieur le Conseiller d'Etat, pouvez-vous nous renseigner sur l'état d'avancement de la planification assez urgente des travaux de ces deux monuments en grand péril ?

**Savary Nadia (PLR/FDP, BR).** J'interviens ici à titre personnel et je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de l'association « Le Château de Chenaux, d'hier à DEMAIN », qui a pour but la préservation et la promotion du château de Chenaux et de ses alentours. J'ai lu attentivement le rapport concernant l'inventaire des mesures à prendre et stratégies de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg. Je me suis arrêtée tout particulièrement sur le contenu relatif au château d'Estavayer, puisque je suis déjà intervenue politiquement dans ce plenum en 2014 et en 2017 pour faire prendre conscience au Conseil d'Etat de la situation existante de loin pas optimale concernant son entretien, sa valorisation touristique et son affectation, notamment très problématique pour la Police. Je remercie le Conseil d'Etat d'avoir déjà entrepris des mesures urgentes pour que les employés des différents services de l'Etat puissent travailler dans des conditions plus décentes. Mais il reste beaucoup à faire, ce qui à la lecture du rapport n'est pas autant le cas pour les autres châteaux de ce canton, hormis celui de Châtel-st-Denis.

Le message du Conseil d'Etat est clair: "Pour les deux sites, Estavayer-le-Lac et Châtel-st-Denis, une réflexion plus large, à l'image de ce qui se fait à Bulle et à Morat, devrait être engagée, Gruyères et Romont étant déjà servis". Nous aurions espéré, par conséquent, être un peu plus privilégiés dans le planning de la feuille de route de la commission de gestion stratégique qu'entend mettre sur pied le Conseil d'Etat, afin que le "devrait être" devienne rapidement le "doit être".

Je tiens à préciser que le comité et les membres de l'Association du château de Chenaux fourmillent d'idées pour le préserver et surtout le valoriser. Impliquer les acteurs régionaux à vos côtés dans vos réflexions est important afin de faire rayonner ce château et son attractivité, trop longtemps malheureusement oubliés.

**Genoud François (PDC/CVP, VE).** C'est une intervention à titre personnel et je n'ai pas de lien d'intérêt. Tout d'abord merci pour ce rapport précis et détaillé. Ma brève intervention concerne le château magnifique de Châtel-st-Denis. Félicitations aux différents services pour la transformation et rénovation de ce bâtiment historique. En revanche, déjà dans les années 2000-2006, on parlait de modifier les accès et le parcage afin que tout citoyen puisse y accéder sans prendre de risque. Le projet a "gentiment" avancé. Nous avons même obtenu le permis de construire, mais, à l'heure actuelle, nous avons dû faire une demande de prolongation du permis aux instances responsables. Alors merci, M. le Commissaire, de faire le nécessaire pour que ces travaux se réalisent enfin. Ainsi, les habitants de la Veveyse pourront rejoindre facilement et sans risque la préfecture, la gendarmerie et la salle des mariages.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Merci pour vos interventions. Vous me pardonneriez d'essayer de rester très concis. Le patrimoine est un trésor. Nous avons un potentiel de développement sur tous les plans importants et la stratégie pour cette mise en valeur est indispensable et aussi urgente maintenant. La clé de voûte, c'est évidemment la commission que nous voulons créer, cantonale, à l'instar de la commission de la cathédrale qui existe déjà, avec un pilotage par la DAEC avec toutes les personnes nécessaires pour que cela puisse évidemment être l'élément qui nous permettra, pour la prochaine législature, d'avoir déjà des éléments concrets. Le rapport que vous avez, de presque 40 pages, est complété par l'inventaire que vous trouvez sur Internet des biens du canton recensés. Il y en a de nouveau 60-70 pages, avec simplement des photos et un petit résumé de ces valeurs patrimoniales que nous avons. Je vous invite à aller y jeter un coup d'œil. A cet endroit-là, on décrit aussi les différents éléments.

Le panorama de Morat n'est pas perdu, M. le Député. Il y a une fondation qui en est le propriétaire. Il y a également une association des amis qui s'est créée et qui en parle régulièrement. Ils ont actuellement un projet où ils réalisent une exposition itinérante. Dans la fondation, il y a également un représentant du Service des biens culturels. La commission va jouer un rôle essentiel et j'ai bien pris note de votre volonté que ça se fasse rapidement. Ça me fait penser aussi à la remarque de M. le Député Doutaz, qui disait que maintenant il faut prendre le "lead". Et c'est aussi le rôle de pouvoir le faire avec cette

commission. Evidemment, la stratégie ne sera pas systématique et identique. La préfecture, par exemple de la Glâne, avec le Vitrocentre, qui est une infrastructure scientifique, et le musée du vitrail, n'aura pas la même stratégie, le même avenir, le même développement que la préfecture de la Gruyère ou celle de la Broye, dont nous avons parlé. Il s'agit donc d'aller dans le détail et de prendre les objets les uns après les autres. Mais la volonté est là et nous avons les éléments pour le réaliser.

Les structures de mise en œuvre qui sont nécessaires le seront évidemment avec les services actuels: le Service des bâtiments, le Service de la culture, le Service des biens culturels, mais également l'Union fribourgeoise du tourisme et la promotion économique, qui sont aussi concernés et, comme on dit en allemand "involviert". Il n'y a pas pour l'instant d'EPT dans mon budget pour cela ou dans le budget de ces différents services, parce que le travail est à faire. Certainement qu'il y aura des éléments en termes de coûts d'entretien évalués à quelque 1,5 % maintenant de la valeur ECAB, qui sera à la hausse bien sûr. Il y a également une synergie, une collaboration dans la cadre de la mise en valeur, qu'elle soit culturelle, qu'elle soit sociale ou touristique, avec des organismes locaux. Je pense en particulier à ce qui est fait actuellement au château de Gruyères, puisqu'il y a une fondation. On voit que beaucoup de choses peuvent être aussi faites; là, il y a un partenariat. Sachant que l'Etat propriétaire doit assurer évidemment dans la durée la pérennité de la substance même du patrimoine. C'est donc bien le but de cette commission que de pouvoir agir et donner les éléments, pour la prochaine législature, y compris ce que cela veut dire en termes de plan financier. J'ai pris note de tout ce qui a été dit sur les différents objets que vous avez mentionnés, que ce soit le château de Chaux, donc la préfecture de la Broye, celui de Châtel-St-Denis, de la Veveyse, tout cela est connu et sera évidemment aussi observé.

Là on se concentre sur ce qu'il y a à l'Etat. On n'a même pas pris en compte des biens ou des immeubles ou du patrimoine qui n'est pas actuellement formellement au canton (abbaye d'Hauterive). Mais dans la convention qu'on a, *in fine* c'est quand même le canton qui se retrouve avec ce magnifique patrimoine. Donc, il y a également d'autres étapes à franchir; je pense en particulier à l'incendie de la dépendance du château de la Poya l'année passée, avec lequel on a le souci de la préservation. Nous sommes en discussion évidemment avec les propriétaires, pour qu'on puisse remettre la chose et aller de l'avant. Donc nous avons aussi le souci des biens privés et le Service des biens culturels a dans le radar ces différents biens de privés où il y a de la difficulté, où nous essayons aussi d'intervenir. Mais ici, dans ce rapport, nous avons seulement la propriété directe de ce qui est recensé en valeurs.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

## Rapport 2019-DICS-66

### Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale (suite directe)

---

Représentant-e du gouvernement: **Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport**  
 Rapport/message: **03.12.2019 (BGC février 2020, p. 205)**

---

#### Discussion

**Bürgisser Nicolas (PLR/FDP, SE).** Namens der beiden Postulanten und der Freisinnig-demokratischen Fraktion danke ich dem Staatsrat für die Annahme des Postulates und für den ausführlichen Rapport.

In der Tat sind nicht nur der Mathematik-, der Physik- und der Chemieunterricht wichtig, sondern auch die Ernährungslehre. Seien wir alle ehrlich: Was ist Ihnen persönlich vom Mathematikunterricht in Erinnerung geblieben? Vieles haben wir vergessen oder als unwichtig erachtet. Unsere Schülerinnen und Schüler ernähren sich immer ungesünder, Fastfood ist alltäglich. Darum sind die Postulatsverfasser und auch der Staatsrat der Auffassung, dass eine gesunde Ernährung und eine diesbezügliche Schulung wichtig sind. Beim eventuellen Streichen von Lektionen von anderen Fächern bin ich persönlich der Meinung, dass die eine oder andere Mathematiklektion ohne Weiteres und locker für den Ernährungsunterricht gestrichen werden kann.

In diesem Sinne danken wir dem Staatsrat für den vorliegenden Bericht und nehmen Kenntnis davon.

**Genoud François (PDC/CVP, VE).** Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat sur le postulat concernant l'augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale. Nos deux collègues députés M<sup>me</sup> Schwander et M. Bürgisser demandent au Conseil d'Etat, dans le cadre de la loi scolaire et de la politique nutritionnelle du canton, d'augmenter la dotation horaire pour la discipline économie familiale ainsi que de promouvoir la réalisation d'outils permanents sur la consommation alimentaire. Les postulants sont d'avis que trop peu d'attention est consacrée à la thématique de l'alimentation. Les problèmes de santé liés à celle-ci ne se remarquent que tardivement sous forme de

maladie et n'intéressent que peu le grand public, contrairement aux soucis liés aux drogues, au tabac et à la consommation d'alcool. Le Conseil d'Etat a décidé de donner une suite directe audit postulat par le présent rapport. Toutes les précisions concernant le contenu de la discipline, de la grille horaire et de l'éducation nutritionnelle se trouvent dans ce rapport et d'une manière complète et détaillée. Je ne reviendrai donc pas sur son contenu. Je ne citerai cependant qu'un point que nous partageons complètement avec ce rapport. Il s'agit de la question liée à la grille horaire. En effet, il faut également préciser que les grilles horaires respectent toutes les disciplines du plan d'étude. Ces grilles horaires sont déjà très complètes sans compter que l'introduction de l'informatique requerra des élèves des compétences qui viendront s'ajouter à celles qui sont déjà exigées. Augmenter le nombre de leçons d'économie familiale impliquerait de supprimer des leçons dans d'autres disciplines. J'entends parfois des parents de ma région qui trouvent exagéré que les élèves de 11<sup>ème</sup> suivent deux unités d'économie familiale, alors que pour l'étude de l'allemand trois unités sont inscrites à la grille horaire. La différence entre les deux branches ne leur semble pas normale par rapport à leur importance. Il est vrai que nous sommes un canton bilingue, mais il est vrai également que le district de la Veveyse n'est peut-être pas le meilleur exemple dans cette discipline.

En conclusion, le groupe démocrate-chrétien, comme le Conseil d'Etat, vous invite à prendre acte du présent rapport.

**Rodriguez Rose-Marie** (*PS/SP, BR*). J'interviens au nom du groupe socialiste et déclare mon lien d'intérêt. Je suis enseignante au CO de la Broye, mais pas en économie familiale.

Nous avons étudié avec intérêt la demande de nos deux collègues ainsi que l'analyse faite par le Conseil d'Etat à travers ce postulat. Tout d'abord, et même si la demande paraît louable, il est extrêmement difficile d'intervenir sur une grille horaire. La répartition des heures au CO est un équilibre très subtil et très fragile. Ensuite, il est juste de rappeler que toute prévention à l'école est importante, que ce soit la santé dans sa globalité, les dangers d'Internet, le sommeil, la prévention contre toutes les addictions, le surendettement, etc. Cependant, même si c'est une école fribourgeoise de qualité, l'école ne peut pas tout faire. Son rôle premier est de former des adultes de demain, capables de prendre soin d'eux de manière holistique et de trouver leur place dans notre société. L'école se doit de soutenir et de seconder les parents qui restent et doivent rester les principaux responsables de cette prévention primaire. Il est parfois très difficile aux enseignants d'économie familiale d'expliquer aux jeunes qu'il existe d'autres façons de cuisiner et d'autres façons de se nourrir, parce que cela va à l'encontre des habitudes familiales. Cela va même jusqu'aux cas où certains élèves sont beaucoup plus facilement absents aux cours d'économie familiale qu'à d'autres cours.

La prévention pour mieux se nourrir se fait, comme le dit le rapport, à travers d'autres disciplines dans le cadre des compétences transversales comme le prévoit le PER, la biologie, le sport et la formation générale. De nombreuses actions de prévention se font aussi dans le cadre des réfectoires des cantines scolaires, surtout si elles sont "Fourchette verte", ou en refusant des automates à sodas et sucreries dans l'enceinte des établissements. A Estavayer, il existe depuis plus de dix ans une action qui s'appelle "les petits déjeuners en classe". Elle est destinée à tous les élèves de 9<sup>ème</sup> année au mois de septembre. Les titulaires de classe prennent un petit déjeuner en classe avec leurs élèves, profitent de ce moment fédérateur pour mieux découvrir leurs élèves, mettre en avant les règles du mieux vivre ensemble et privilégier une discussion sur les habitudes alimentaires en même temps qu'ils profitent d'un petit déjeuner équilibré.

Pour conclure, le groupe socialiste prend acte de ce rapport et remercie le Conseil d'Etat de sa rédaction.

**Ghielmini Krayenbühl Paola** (*VCG/MLG, SC*). Le groupe Vert Centre Gauche a pris connaissance du rapport qui fait suite au postulat des députés Schwander et Bürgisser pour augmenter les heures d'économie familiale à l'école obligatoire. Comme les postulants, le groupe Vert Centre Gauche est convaincu que les diverses recherches démontrent qu'une mauvaise alimentation est en lien direct avec beaucoup de problèmes de santé. Le Conseil d'Etat fait aussi cette constatation et énumère dans ce rapport les actions de prévention dans le milieu scolaire. Nous constatons qu'en plus des cours d'éducation familiale, le plan d'étude aborde le thème de l'alimentation et de la santé dans plusieurs autres branches. Nous saluons la volonté de construire les compétences de ce domaine de façon interdisciplinaire et cohérente. Nous prenons acte que le Conseil d'Etat n'envisage pas d'augmenter la dotation d'horaire pour l'économie familiale, mais nous souhaitons que les diverses stratégies et projets mis sur pieds en relation avec la santé et l'alimentation à l'école soient suivis par tous les établissements scolaires. Si la plupart des programmes restent facultatifs, nous encourageons l'Etat à tout mettre en œuvre pour que tous les établissements scolaires puissent intégrer des programmes de l'alimentation et de la santé.

Comme nous avons déjà pu en débattre lors du débat, en 2018, concernant les sodas et les barres chocolatées dans les CO, l'éducation pour une alimentation saine passe aussi par l'offre et l'exemple. La loi scolaire prévoit, à l'article 41, que les directions des écoles doivent renoncer à mettre à disposition des boissons et aliments hypersucrés. En ce qui concerne les cantines scolaires, qui doivent offrir des aliments sains, nous encourageons l'Etat à tout faire pour que les établissements introduisent de vrais critères d'alimentation équilibrée, saine et locale.

Pour finir, nous aimerions encore souligner que l'éducation à l'alimentation saine est difficile quand l'industrie agroalimentaire peut produire de la malbouffe en toute impunité et faire de la promotion par tous les canaux visibles

et appréciés par les jeunes comme les réseaux sociaux, les affiches et le cinéma. L'épidémie d'obésité, qui n'atteint plus uniquement les États-Unis et qui est confirmée par les chiffres fournis par le Conseil d'Etat dans ce rapport, est un enjeu majeur de santé publique. Si l'industrie agroalimentaire ne collabore pas pour réduire ce fléau, il faudra bien qu'une décision politique courageuse soit prise pour contenir ses épidémies.

Avec ces remarques, le groupe Vert Centre Gauche prend acte de ce rapport.

**Zosso Markuss** Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat den Bericht des Staatsrates diskutiert. Der Bericht ist ausführlich, wofür wir dem Staatsrat danken. Es geht hier um eine Erhöhung der Stundenzahl im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft. Der Staatsrat schreibt im Bericht, dass die Schülerinnen und Schüler lernen, zunehmend Mitverantwortung für ihr Wohlbefinden und ihre Gesundheit zu übernehmen. Dies ist auch richtig so und soll auch weiter gefördert werden. Daran ändert die Erhöhung der Lektionenzahl aus unserer Sicht nichts. Daher schliessen wir uns der Ansicht des Staatsrates an und sind auch der Meinung, dass es keine zusätzlichen Massnahmen dazu braucht.

In diesem Sinne nimmt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei den Bericht zu Kenntnis.

**Müller Chantal** (PS/SP, LA). Jede Massnahme, welche der Prävention dient, ist mir prinzipiell sympathisch. Das Postulat wünscht mehr Ernährungslehre und Hauswirtschaft sowie Förderung von Dauerstudien. Es wurde schon erwähnt, man kann den ausgeklügelten Plan der Schule nicht einfach so über den Haufen werfen.

Doch nun zum viel wichtigeren Teil aus diesem Bericht, nämlich zu den Studien. "Gemäss der internationalen Studie HBSC von 2016 sind 11,4 % der Kinder im Alter von 15 Jahren und jünger in der Schweiz übergewichtig." Es gilt zu beachten, dass das Übergewicht dem geschätzten BMI entspricht, der anhand von Eigenangaben der Schülerinnen und Schüler zu Körpergewicht und Grösse berechnet wurde. Genügen Studien und wie sind diese Studien gemacht? Eigenangaben? Es geht hier nur um das Gewicht und um die Grösse. Das ist nicht sehr schwierig zu messen. Da stellt sich schon die Frage, wie vertrauenswürdig diese sind. Und sind sie auf unseren Kanton anwendbar? Aus welchem Umfeld kommen diese Kinder? Welchen sozioökonomischen Status hat die Familie? Ich denke, da könnte - ja müsste - der Kanton Freiburg seine eigenen Zahlen erheben und dann gezielt gegen das Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen angehen.

Und es hat uns anzugehen. Denn wer als Kind dick ist, bleibt es oft im Erwachsenenalter auch. Wir wissen, Übergewicht heisst Risikofaktor, heisst Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Arthrose, heisst hohe Kosten, heisst auch frühes Sterben. Jedes zehnte Kind in unserem Kanton ist übergewichtig. Meine Damen und Herren, das darf nicht sein.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Le rapport que nous avons fait est très détaillé. Cela me permet de ne pas revenir sur tous les éléments. J'aimerais quand même rappeler qu'on a plusieurs niveaux et plusieurs axes sur lesquels on peut agir. Bien sûr qu'il y a la grille horaire et il n'est pas question de la diminuer. C'est l'élément le plus difficile en soi, peut-être parce qu'on n'a pas tellement de marge de manœuvre. En termes de sensibilisation dans ce domaine, il y a évidemment le concept santé à l'école où il y a toute une série de projets qui sont développés et qui peuvent aussi venir. C'est une des possibilités qu'on a. Je pense par exemple au projet "Je mange bien, je bouge bien". Il y a également le domaine du développement durable, qui est dans l'enseignement général et où figure la santé qui est un élément et qui permet aussi de développer des éléments de sensibilisation au niveau du CO. Dans les écoles, il y a de nombreux projets qui se mettent en place, également par la volonté des écoles, qui vont dans ce sens et qui répondent à ce souci. Je mentionne la prophylaxie dentaire, qui existe aussi, qui est systématique et qui donne toute une série d'éléments et d'informations.

Enfin, comme mentionné, le projet "Frimesco", donc la médecine à l'école, qui est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet de l'année passée, permet pour le CO une enquête beaucoup plus large que ce qui avait été fait et nous permettra non seulement d'avoir la taille et le poids mais d'autres éléments, qui seront anonymisés et qui permettront d'avoir une image beaucoup plus claire. Cela est devant nous évidemment, parce qu'on n'a pas encore pu véritablement l'appliquer, mais vous avez raison de dire que ça ne peut pas se limiter à ça.

Ces études internationales, je ne les connais pas dans le détail. Elles sont très connues. On y fait référence. Il faudrait que je m'informe pour savoir si la Suisse y participe, s'il y a des échantillons fribourgeois dans ce projet-là. Je ne suis pas en mesure de vous le dire maintenant. Ce que je peux dire est que nous, spécialistes, observons que les conclusions de ce type d'étude se retrouvent aussi chez nous. On observe aussi les causes et les développements que l'on a dans ces études internationales.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

> La séance est levée à 17 h 30.

*La Présidente:*

**Kirthana WICKRAMASINGAM**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

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

---



## Deuxième séance, mercredi 05 février 2020

Présidence de Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2018-DSJ-227	Loi	Modification de la loi sur les établissements publics	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Roland Mesot <i>Représentant-e du gouvernement</i> Maurice Ropraz
	Motion d'ordre	Report du traitement de la motion visant l'introduction d'une disposition transitoire dans la LATEC en relation avec l'adoption du nouveau Plan directeur cantonal	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Bertrand Morel Eric Collomb
2020-GC-11	Requête	Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion relative à la loi sur le développement des infrastructures numériques	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Daniel Bürdel Pierre-André Grandgirard
2019-DAEC-158	Décret	Octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Jean-Daniel Wicht <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert
2018-GC-43	Motion	STEP - L'eau est un enjeu majeur	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Pierre-André Grandgirard Nadia Savary <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert

La séance est ouverte à 08 h 30.

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

Sont absents avec justification: M<sup>mes</sup> et MM. Muriel Besson, Pierre Décrind, Olivier Flechtner, Marc-Antoine Gamba, Roger Schuwey et Susanne Schwander.

M<sup>me</sup> et MM. Didier Castella, Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Georges Godel et Jean-Pierre Siggen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

**Loi 2018-DSJ-227****Modification de la loi sur les établissements publics**

---

Rapporteur-e:	<b>Mesot Roland</b> ( <i>UDC/SVP, VE</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice</b>
Rapport/message:	<b>26.11.2019</b> ( <i>BGC février 2020, p. 104</i> )
Préavis de la commission:	<b>15.01.2020</b> ( <i>BGC février 2020, p. 121</i> )

---

**Entrée en matière**

**Mesot Roland** (*UDC/SVP, VE*). Nous sommes aujourd'hui appelés à adopter des modifications de la loi sur les établissements publics (LEPu). Pour les plus anciens, c'était la LED, loi sur les établissements publics et la danse. Il s'agit de la quinzième modification ou adaptation de cette loi. Cela peut paraître beaucoup, mais c'est normal. Cette loi sur les établissements publics est appelée à être régulièrement adaptée aux évolutions du mode de vie de la société et aux modifications des habitudes des consommateurs. Il est donc normal qu'une modification de la LEPu arrive régulièrement sur les pupitres du législatif cantonal. La dernière modification conséquente a eu lieu en octobre 2012, puis nous avons eu une modification de loi de moindre importance pour s'adapter à l'apparition des food trucks. Aujourd'hui, nous traitons des modifications qui découlent de l'acceptation de la motion de nos collègues Johanna Gapany et Romain Collaud demandant une extension des horaires d'ouverture pour les patentes B+ et D, ainsi que l'abolition de la limitation du nombre de patentes F. Je rappelle que les motionnaires demandaient également de réduire le nombre de patentes et de simplifier le système. Lors de l'acceptation de cette motion, celle-ci avait été fractionnée et cette partie de la motion n'avait pas été acceptée. Les principales mesures que nous traitons aujourd'hui concernent:

- > les patentes B+, qui peuvent ouvrir les vendredis et samedis jusqu'à 3 heures, peuvent désormais également profiter de cette ouverture le jeudi;
- > les patentes D, qui peuvent actuellement ouvrir de 14 heures à 4 heures, pourront désormais ouvrir de 16 heures à 6 heures;
- > les patentes F de restaurant de nuit changent d'appellation et deviennent des patentes de restauration permanente, qui permettent une ouverture de jour comme de nuit sans restriction d'horaire.

Lors de nos délibérations en commission, il a aussi été question d'envisager une prolongation pour les patentes B. Finalement, un amendement allant dans ce sens n'a pas obtenu la majorité des suffrages.

Je suis actuellement en possession de trois amendements. Les commentaires sur ces amendements seront faits le moment venu.

Je remercie M. le Commissaire du Gouvernement et M. Alain Maeder, chef du Service de la police du commerce (SPoCo), pour toutes les précisions et informations apportées en séance de commission.

Au besoin, j'apporterai encore des commentaires lors de la lecture des articles.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je remercie la commission de l'intérêt manifesté à ce projet de loi.

Effectivement, à la suite de cette motion nous avons mené une réflexion générale sur l'offre nocturne dans notre canton et sur la pertinence des différents régimes de patentes actuelles. Cette réflexion est intervenue aussi dans des circonstances précises, à savoir la cessation d'activité du détenteur de la patente de restaurant de nuit en ville de Fribourg, le Rock Café, si bien que notre capitale cantonale se retrouvait sans aucun lieu ouvert au-delà de 4 heures du matin en fin de semaine. Nous avons procédé à une analyse des besoins, notamment avec le concours de GastroFribourg, que je remercie, et en sondant les acteurs du monde de la nuit mais aussi la Police cantonale. Nous avons fait certains constats:

- > le but initial de la patente F ne répond plus à un réel besoin. Les offres culinaires se sont diversifiées, avec notamment la multiplication de plats à l'emporter. Il n'y a plus vraiment de demande pour se restaurer durant toute la nuit dans des restaurants dits traditionnels. L'ancien établissement titulaire d'une patente F en ville de Fribourg ne remplissait déjà plus cette fonction. Désormais, l'attente de la clientèle est plutôt de disposer de lieux permettant de poursuivre la soirée jusqu'au début de la journée suivante, jusqu'à la remise en service des transports publics, voire même la réouverture des établissements ordinaires et autres boulangeries;
- > il existe bien une demande de pouvoir se restaurer jusqu'à des heures tardives, mais plutôt auprès de fournisseurs de restauration rapide, par exemple à l'heure de fermeture des établissements de patente B ou B+;

- > sous l'angle de l'ordre public, il est profitable de disposer dans une ville d'une certaine importance d'établissements publics ouverts jusqu'à l'aube, jusqu'à la reprise des activités diurnes. Cela nous permet de mieux canaliser le flux des noctambules, de la clientèle, et nous préférons les intégrer à l'intérieur des établissements plutôt que dans l'espace public avec les doléances du voisinage que cela peut représenter.

En consultant les milieux de l'hôtellerie et de la restauration, nous avons aussi eu la conviction très ferme qu'il n'était pas nécessaire de procéder à une refonte complète de cette loi sur les établissements publics. Cette loi fait ses preuves et il est toujours possible de procéder ponctuellement à des révisions, comme cela a été rappelé par le président de la commission. C'est dans cette logique que nous proposons non pas de diminuer le nombre de patentes, mais d'adapter leur contenu pour répondre aux besoins. Ainsi, dans un certain esprit de libéralisation et d'adaptation aux comportements de la clientèle, mais aussi avec le souci de respecter l'ordre public, nous avons opté pour un système qui permet l'ouverture d'établissements jusqu'au matin, mais en offrant désormais cette possibilité non plus aux restaurants de nuit, mais aux discothèques. Celles-ci gagneront ainsi en attractivité par rapport aux détenteurs des patentes B+, ouverts jusqu'à 3 heures du matin.

En parallèle, nous réassignons la patente F – actuellement de restaurant de nuit – à des enseignes de restauration permanente; elle est réservée à des établissements dont les prestations culinaires sont l'activité exclusive. Nous pensons là bien sûr aux enseignes de restauration rapide, snacks et autres, sans pour autant naturellement fermer la porte à d'éventuels restaurants de nuit traditionnels.

Pour également tenir compte de l'évolution, notamment dans les villes de Fribourg et de Bulle, d'une clientèle estudiantine externe, nous proposons d'octroyer aux détenteurs de la patente B+ la possibilité d'ouvrir jusqu'à 3 heures du matin le jeudi soir également. Actuellement, cela est réservé au vendredi et au samedi.

Finalement, cette déclinaison d'offres distinctes devrait répondre aux attentes de la clientèle et aux besoins des détenteurs de patentes. Elle est conçue pour que chaque catégorie d'établissement puisse, sur le plan horaire, se démarquer des autres catégories. Ainsi, les discothèques disposent de deux heures d'ouverture nocturne de plus, donc jusqu'à 6 heures du matin. Les patentes B+ peuvent ouvrir jusqu'à 3 heures, y compris le jeudi. Les patentes B disposent toujours de la possibilité de prolonger un certain nombre de soirs par année, soit par des autorisations ordinaires obtenues auprès de la préfecture, soit par l'utilisation des feuillets des autorisations multiples qui permettent d'obtenir vingt-cinq heures par trimestre, maximum deux heures par soir.

Je tiens également à préciser que la question de la prévention, respectivement de la protection de la jeunesse, a également été analysée dans le cadre de la consultation. Nous avons renoncé à introduire de nouvelles dispositions dans la mesure où les articles 50 à 58 actuels de la loi sur les établissements publics permettent cette protection et continueront de s'appliquer.

C'est avec ces considérations que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

**Collaud Romain** (PLR/FDP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis comotionnaire et membre de la commission qui a traité ce projet de loi.

En préambule, je souhaite remercier le Conseil d'Etat ainsi que le SPoCo, et notamment M. Maeder, pour le projet élaboré. J'ai été également très heureux de voir que le projet a été accueilli positivement par les autorités et associations. Je pense notamment à la Police cantonale ainsi qu'à GastroFribourg. Ce projet confirme le souhait des motionnaires et respecte l'esprit de la motion. Le projet de loi amènera sans aucun doute un plus au canton, un plus pour toutes les catégories d'âges et de personnes, un plus pour les établissements nocturnes de notre beau canton. Je ne vais pas m'étendre sur tous les détails du projet, vous en avez pris connaissance. Il est pour moi complet et adapté à l'air du temps. Je suis convaincu que les réfractaires au projet qui craignent pour les nuisances seront surpris en bien. En effet, des mesures concrètes sont présentes, notamment pour les demandes de permis de construire et les concepts à mettre en place pour les établissements au bénéfice de cette nouvelle loi. Au lieu d'être dans la rue à 3 heures du matin en bloc, les noctambules auront la possibilité de continuer leur soirée dans les discothèques du canton et ainsi le flux sera plus étendu. Par ailleurs, la liaison avec la reprise des transports publics est pour moi fondamentale.

Nous parlons beaucoup de la patente D ainsi que de la B+, mais la réforme de la patente F est également nécessaire et sera elle aussi adaptée aux nouvelles dispositions, afin de permettre de manger de nuit de manière beaucoup plus élargie. Bien évidemment, le problème des fumeurs reste d'actualité mais les établissements jouent très bien le jeu et cherchent des solutions pour limiter au maximum ces nuisances.

Nous parlons du noctambule, mais la culture sera également gagnante. En effet, la programmation des clubs sera dopée mais surtout, désormais, concurrentielle avec nos cantons voisins.

Je suis fier aujourd'hui que le canton de Fribourg opte pour une loi moderne, adaptée aux habitudes d'aujourd'hui. Je suis également fier que le Grand Conseil montre qu'il est possible de faire bouger les choses par des résultats concrets. Je suis fier que les jeunes et moins jeunes puissent bientôt profiter d'un Fribourg actif et un peu plus attrayant.

Finalement, je salue également l'article sur le travail au noir qui, à mon sens, est un bon rappel que le monde de la nuit n'est pas une zone de non-droit pour les travailleurs.

Sur ces considérations, je vous invite à soutenir le projet bis de la commission et je vous en remercie.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec intérêt de cette loi modifiant la loi sur les établissements publics. Il s'agit selon nous d'une modification bienvenue qui permettra le développement des activités nocturnes, ce qui sera apprécié par les jeunes mais aussi par les moins jeunes lorsque je vois les auteurs des amendements qui veulent aller encore plus loin.

Avec ces modifications, les tenanciers d'établissements publics se verront octroyer de nouveaux droits pour pouvoir exploiter plus tard les établissements. Lorsque l'on octroie un nouveau droit, il y a toujours aussi de nouvelles responsabilités. Avec une exploitation plus tardive, il y aura des risques éventuels de nuisances complémentaires, également des risques au niveau sécuritaire. Lorsque l'on ferme un bistrot à minuit ou à 3 heures du matin, ce n'est pas la même chose. Il reviendra principalement aux gérants d'établissements d'assurer que tout se passe bien, de s'assurer que les nuisances soient limitées et de s'assurer que la sécurité ne déborde pas. Dans ce cadre-là, nous demandons avec insistance que la Direction de la sécurité et de la justice, mais également le SPoCo, surveillent ces nouveaux tenanciers d'établissements afin que ceux-ci respectent les conditions des patentes qui leur sont octroyées. Et que, dans le cas contraire, ils prennent les mesures qui s'imposent, ceci sans aucun laxisme, en retirant les patentes si nécessaire.

Nous groupe saluons donc ce projet de modification de loi, soutiendra l'entrée en matière, soutiendra le projet bis de la commission et s'est positionné plutôt en faveur des amendements qui ont été proposés et qui seront soumis au vote tout à l'heure par rapport à une extension de certaines patentes.

**Péclard Cédric** (*VCG/MLG, BR*). Je n'ai pas de lien d'intérêts avec l'objet. J'interviens au nom du groupe Vert Centre Gauche.

Notre groupe a examiné avec beaucoup d'intérêt ce projet modifiant la loi sur les établissements publics. Le projet proposé aujourd'hui découle de l'adoption partielle de la motion des députés Romain Collaud et Johanna Gapany "Fribourg, aussi by night". Cette motion demandait une extension des horaires des établissements de nuit et une abolition de la clause du besoin pour les établissements de nuit. Les propositions de modification du Conseil d'Etat répondent aux attentes des motionnaires et de plus, à la suite d'un sondage réalisé en collaboration avec GastroFribourg, répondent également aux désirs des professionnels et de la clientèle.

Concernant les établissements bénéficiant de la patente B+, qui pouvaient jusqu'ici ouvrir jusqu'à 3 heures du matin le vendredi et le samedi, désormais ils pourront également ouvrir le jeudi. Cela répond à une attente de la clientèle qui sort de plus en plus le jeudi soir. Les établissements soumis à la patente D de discothèque ou de cabaret pourront ouvrir jusqu'à 6 heures du matin contre 4 heures actuellement. Il en découle une modification un peu plus importante pour les établissements détenteurs de la patente F, qui perd son appellation restaurant de nuit pour celle de restauration permanente. Ils pourront désormais être ouverts de jour comme de nuit sans restriction d'horaire. La délivrance de cette patente sera toutefois soumise à l'octroi d'un permis de construire délivré par le préfet et préavisé par le Service de l'environnement, qui s'assurera de la pertinence du concept d'exploitation présenté par l'établissement.

Nous saluons également l'ajout de la mention explicite du rôle attribué au Service public de l'emploi (SPE) en matière de protection des travailleurs et de lutte contre le travail au noir, très certainement présent dans le domaine. Cette proposition de système de patentes par palier sera bénéfique à la vie nocturne, offrant à la population la possibilité de consommer en tout temps. De plus, cela permettra d'améliorer la gestion des flux de la clientèle afin de diminuer sa présence sur le domaine public.

Au vu de ces considérations, notre groupe Vert Centre Gauche, à l'unanimité, va accepter ce projet de modification de la loi sur les établissements publics.

**Morel Bertrand** (*PDC/CVP, SC*). Je n'ai pas de lien d'intérêts particulier avec l'objet traité, si ce n'est le fait d'aimer encore de temps à autre pousser la chansonnette jusque tard dans la nuit. Si la modification de la loi est acceptée, mon challenge sera d'essayer de le faire jusqu'à l'aube. Pour le surplus, je m'exprime ici au nom du groupe démocrate-chrétien.

En premier lieu, nous remercions le Conseil d'Etat et M. Maeder pour le message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les établissements publics et pour le projet de loi lui-même. Le message est bien structuré et nous permet de comprendre la genèse des modifications proposées, lesquelles ont notamment pour fondement le sondage effectué auprès des établissements publics avec GastroFribourg, ainsi que des comparaisons intercantionales.

De manière globale, nous estimons que le projet de loi satisfait à la nécessité d'adopter une politique cantonale plus souple qui permet de répondre aux attentes de la clientèle, à tout le moins en ville. Nous estimons en particulier judicieux d'étendre l'horaire de fermeture à 3 heures du matin pour les établissements au bénéfice de la patente B+ le jeudi soir pour permettre

ainsi notamment aux étudiants chers à notre canton de profiter du fameux "jeudredi". Cette extension des horaires ressort de besoins exprimés dans le sondage effectué par GastroFribourg. Nous estimons également, comme le prévoit le projet de loi, qu'il est important de marquer une différence d'horaire de fermeture entre les établissements au bénéfice de la patente B+ et ceux au bénéfice d'une patente D de discothèque. A défaut, ces derniers souffriraient trop de la concurrence des bars et ne seraient plus à même de garantir leur but, à savoir proposer une animation et une programmation culturelle concurrentielle sur la scène cantonale et nationale, sans faire payer d'entrée si possible. Notre groupe a toutefois eu un débat sur l'horaire de fermeture à 6 heures pour les établissements bénéficiant de la patente D, certains l'estimant trop tardive. Toutefois, au final, nous avons retenu qu'un report de sortie de boîte des noctambules à 6 heures du matin plutôt qu'à 5 heures ou 4 heures était mieux adapté à un comportement diurne et donc moins susceptible de causer des nuisances nocturnes. Nous sommes aussi convaincus que nous pouvons et devons faire confiance à la jeunesse de notre canton. Ainsi, la grande majorité de notre groupe est donc favorable à la fermeture à 6 heures. Il en va aussi de la concurrence avec les autres cantons. Dans le canton de Vaud, la réglementation est communale et en ville de Lausanne de nombreuses discothèques ferment à 6 heures. Il en va de même à Genève. Il suffit de se rendre simplement sur internet pour le constater. Il faut garder les jeunes chez nous même si, à n'en pas douter, il fait également bon s'amuser dans d'autres cantons. Nous validons également l'introduction d'une disposition sur le travail au noir dans la loi révisée.

A titre personnel, je pose toutefois un bémol à ce projet de modification, bémol partagé par la très grande majorité de mon groupe. En effet, si par l'extension des horaires le projet permet – et nous nous en réjouissons évidemment – de redonner une certaine attractivité aux villes, soit là où se trouvent principalement les établissements concernés par les patentes B+ et D, nous regrettons toutefois qu'aucune extension d'horaire ne soit prévue pour la patente K qui concerne les manifestations temporaires que l'on retrouve certes aussi en ville, mais surtout dans les fêtes de campagnes qui sont souvent fréquentées et même organisées par des jeunes. C'est ainsi qu'un amendement sera proposé en vue d'étendre les possibilités de prolongation d'ouverture des établissements au bénéfice de la patente K le vendredi et le samedi.

Cela dit, le groupe démocrate-chrétien acceptera à l'unanimité l'entrée en matière sur le projet de loi.

**Moussa Elias** (PS/SP, FV). Mes liens d'intérêts: je suis président de l'Association Ancienne Gare, ce magnifique bâtiment au centre-ville qui abrite trois associations culturelles ainsi qu'un café culturel au bénéfice de patentes B et B+.

C'est avec un grand intérêt que le groupe socialiste a examiné cette révision partielle de la loi sur les établissements publics. Nous l'avons déjà signalé lors des débats portant sur la transmission de la motion à l'origine de cette modification de loi, notre groupe soutient les démarches tendant à augmenter l'attractivité du créneau horaire entre 3 heures et 6 heures du matin afin de tenir compte de l'évolution de la société, une évolution existante qu'on le veuille ou non. Nous soutenons ces démarches uniquement tant qu'elles n'affaiblissent pas la protection des travailleurs qui œuvrent durant cette période délicate. Vous pouvez avoir toutes les patentes et heures d'ouverture que vous voulez, sans un personnel rémunéré correctement, bien reposé, protégé contre le harcèlement, vous n'allez vendre aucune bière supplémentaire, aucun kebab, aucune entrée en discothèque avec la présente modification de loi.

Nous saluons le fait que le Conseil d'Etat partage à présent notre préoccupation dans la mesure où le présent projet de loi rappelle à son nouvel article 10a le rôle exercé par le Service public de l'emploi en matière de protection des travailleurs et de lutte contre le travail au noir. Toutefois, nous estimons qu'il n'est pas suffisant de rappeler ce rôle du Service, mais qu'il appartiendra également au Conseil d'Etat d'allouer suffisamment de moyens afin que le Service soit doté du personnel suffisant pour mener à bien sa mission, non seulement au niveau de la lutte contre le travail au noir mais également du respect du cadre légal visant à protéger les travailleurs. Nous vous invitons d'ores et déjà, M. le Commissaire du Gouvernement, à vous montrer bienveillant envers votre collègue directeur de la DEE.

Par ailleurs, notre groupe est également conscient que les modifications législatives proposées auront peut-être pour conséquence une augmentation des nuisances. Cela étant, nous sommes persuadés qu'il s'agit de problématiques auxquelles sont confrontées de nombreuses villes en Suisse et à l'étranger, indépendamment de la question de l'heure d'ouverture, respectivement de fermeture. Il existe d'ores et déjà suffisamment de solutions impliquant les établissements concernés. D'autre part, nous espérons que ces nouvelles possibilités données aux établissements publics permettront d'étoffer encore davantage l'offre culturelle dans nos cités urbaines et également d'augmenter l'attractivité de la vie nocturne dans la cité universitaire qu'est la ville de Fribourg, et dès lors également l'attractivité des études à Fribourg.

Je me permets de conclure en allemand.

Mit diesen Anmerkungen tritt die Sozialdemokratische Fraktion auf die Vorlage ein und wird das Projekt bis der Kommission unterstützen - ganz nach dem Motto: "Man soll die Feste feiern, wie sie fallen".

**Jaquier Armand** (PS/SP, GL). Mes liens d'intérêts: je suis secrétaire régional du syndicat Unia, donc organise les salariés du service et des commerces.

Cette loi qui dit "Fribourg, aussi la nuit" signifie aussi travailler la nuit. Certains prétendent que le petit renvoi au Service public de l'emploi permet d'assurer la protection des salariés. Certes, le renvoi au travail au noir est souhaitable et salué. Par contre renvoyer au SPE le respect des salariés, c'est renvoyer à l'application de la loi sur le travail, une loi sur le travail qui, pour ce type de choses, permet une dérogation sans limite et qui ne contrôle absolument pas les salaires ni le temps de travail réel. Dans cette loi, le temps de travail pour une personne, dans ce domaine, est de cinquante heures.

Le personnel des restaurants de nuit considère que les établissements publics sont des lieux d'échange social, indispensables et importants. Cela crée du lien, fait vivre la communauté, permet de se restaurer et de s'amuser. Il en est conscient et c'est pour cela qu'il s'engage dans ce travail, qu'il accepte ces horaires atypiques. Par contre, il faut que cela soit raisonnable et que cela corresponde à une réalité. Aujourd'hui, dans ce projet, cela va trop loin. Je pense notamment aux patentes F qui permettent de se sustenter en continu. Cela risque de poser d'énormes problèmes, notamment dans les établissements où certains salariés se retrouveront seuls la nuit. L'extension des dancings jusqu'à 6 heures va permettre à certains fêtards de poursuivre quelque peu, mais je ne suis pas sûr que cela nécessite que les employés doivent rester de piquet jusqu'à ces heures-là. C'est ça que cela signifie. Là aussi il y a un équilibre entre la protection de la santé des salariés et les besoins de vivre en commun et de s'amuser.

Je reviendrai tout à l'heure avec un projet d'amendement concernant les patentes F, car aujourd'hui ce projet va trop loin pour les salariés, il ne les protège pas correctement et obligera certains à travailler ou à être de piquet alors qu'il n'y aura que peu ou pas d'activité. C'est pourquoi j'ai d'extrêmes réticences sur ce projet. Je signale que je m'exprime à titre personnel.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). Je parle ici à titre personnel.

Je pense que cette nouvelle loi n'apportera rien aux restaurateurs parce que ces quelques heures ne changeront rien par rapport aux coûts qu'il faudra pour ouvrir ces différents restaurants.

On oublie souvent la problématique de l'alcoolisme, alcoolisme qui débute souvent quand on est jeune et aujourd'hui on veut aussi faire de la prévention de l'alcoolisme. Ce que je remarque, c'est que quand il y a quelque chose qui fait un grand titre dans *La Liberté*, on prend les mesures pour restreindre le cadre, puis quand il ne se passe rien pendant longtemps, on baisse le cadre. Je pense que l'on doit prendre des mesures cohérentes pour tout le monde, et que la base légale actuelle est adaptée. Si nous voulons donner plus de libertés à nos jeunes, plus de libertés pour sortir et être plus sûr pour tout le monde, alors je pense que nous devons mettre en place un cadre positif, lutter contre l'alcoolisme, afin de favoriser l'environnement dans lequel vivent les jeunes dans la société.

Il y aura un amendement pour élargir les horaires dans les giron de jeunesse et c'est pour celui-là que je me pose encore le plus de questions. Pour ceux qui connaissent les giron – je vais régulièrement dans les giron –, tout se passe bien jusqu'à 2 ou 3 heures du matin. Mais dès que l'on arrive à ces heures tardives de la nuit, ça devient catastrophique. Vous me dites que vous allez souvent dans les giron? Mais vous n'y allez pas à 3 heures du matin, quand cela se dégrade beaucoup. Je pense que si vous demandez à la police, on vous dira ce qu'il se passe. Les personnes qui doivent intervenir pour des raisons sanitaires diront ce qu'il se passe et je pense que ce n'est vraiment pas terrible pour les jeunes. Je pense que l'on doit aussi faire de la prévention. Un apprenti qui fait la fête tout le week-end, je ne pense pas qu'il sera très efficace et qu'il va bien suivre sa formation le lundi matin. Je pense qu'aujourd'hui, nous devons mettre un cadre et c'est pour cette raison que je refuserai cette loi et les propositions qui l'élargissent au-delà de ce qui se passe aujourd'hui.

**Dafflon Hubert** (PDC/CVP, SC). A titre personnel, j'avais certaines réticences en lisant le projet bis. Finalement, c'est mon collègue Bertrand Morel qui a pu me convaincre du bout des lèvres que le projet bis de la commission n'est globalement pas si mauvais en l'état. Je vais donc voter oui tout à l'heure.

Je trouve encore mieux l'amendement Morel, parce qu'il va créer un nouvel équilibre entre les différentes régions et je le trouve pertinent. Pourquoi je voterai oui? Parce que, finalement, c'est un peu dans l'air du temps. Premièrement, finir à 6 heures du matin donne la possibilité de reprendre les transports publics et, deuxièmement, si la sécurité est vraiment garantie comme ce sera certainement le cas, les nuisances seront aussi mieux contrôlées. On va peut-être entrer dans un monde plus diurne que nocturne alors pourquoi pas. J'espère qu'au niveau des employés et de la protection des employés, il y ait aussi des garde-fous qui soient fonctionnels.

J'ai quand même une question concrète. J'ai le sentiment aujourd'hui que l'on redistribue complètement les cartes des patentes avec des nouveaux horaires, des nouveaux principes. Au niveau économique, est-ce que l'on crée maintenant des biais concurrentiels économiques? Y aura-t-il des avantages concurrentiels chez certains et des pertes chez d'autres? A-t-on pensé aux émoluments pour ces patentes? J'aimerais bien entendre M. le conseiller d'Etat sur le sujet parce que je peux m'imaginer que dans certains cas, il y a un intérêt évident à ouvrir jusqu'à 6 heures du matin. C'est un gain économique et je trouve, pour des patentes, que des concessions mériteraient aussi des émoluments conséquents. Je n'ai rien trouvé dans le message par rapport aux émoluments éventuels.

*In fine*, je voterai oui du bout des lèvres. Je voterai pour l'amendement Morel avec un oui plus ferme et je vous invite à en faire de même.

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Je constate que tous les groupes entrent en matière et qu'ils jugent, à une très large majorité, favorablement ce projet de loi.

J'ai noté deux ou trois questions et remarques qui appellent des précisions de ma part.

M. Nicolas Kolly a émis des réticences par rapport aux nuisances qui pouvaient arriver, des nuisances probables. Je peux préciser que dans ce cas présent, cela apparaît dans les dispositions transitoires. Les détenteurs de patentes auront de toute façon l'obligation d'adapter leur concept d'exploitation. Les détenteurs de patentes B+, D, voire F devront adapter leur concept d'exploitation. Vous savez notamment que les B+, contrairement aux patentes B normales, doivent avoir un concept qui règle le rapport avec le voisinage, qui règle les questions sécuritaires et cela devra être adapté.

Concernant M. le Député Moussa qui s'interroge sur les moyens affectés aux contrôles, je ne connais pas les moyens qui vont être mis à disposition. Je laisserai M. le Commissaire répondre. Il est clair que nous avons déjà eu ce débat lors de la loi sur l'emploi et le marché du travail que nous avons adopté l'automne passé. Pour moi, comme plusieurs intervenant l'ont dit, il est très bien de rappeler à l'article 10a le contrôle du Service public de l'emploi.

Concernant M. Jaquier, il a lui un souci sur les contrôles qui vont être fait par le Service public de l'emploi. Je ne suis pas fin connaisseur du contenu de la CCT qui prévaut dans ce domaine-là, mais je pense que certaines de ses inquiétudes peuvent être réglées avec l'application de la CCT. Je suis assez optimiste de ce côté-là.

Je relève enfin que M. Dafflon dit que l'on redistribue complètement les patentes. Ce n'est là pas juste. Les patentes ne sont pas redistribuées. C'est uniquement des extensions d'horaire qui arrivent. Les patentes restent identiques. D'ailleurs, dans la motion initiale, les motionnaires demandaient la simplification du système de patentes et ce point avait été refusé. Nous ne sommes donc pas en train de redistribuer les patentes. C'est uniquement les horaires qui bougent. Concernant les émoluments, je sais que ces patentes sont soumises à émoluments et que toutes ne sont pas pareilles. C'est en fonction des prestations qu'elles peuvent fournir ou bien de ce qu'elles peuvent faire que l'émolument est prélevé. A présent, est-ce qu'avec l'augmentation d'horaire il serait mieux d'adapter à la hausse les émoluments? Je laisse aussi le commissaire répondre car je ne sais pas du tout.

Avec ces quelques propos j'en ai terminé.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je tiens tout d'abord à remercier les différents groupes qui ont confirmé l'entrée en matière sur ce projet. Je vous en remercie. Ce projet est aussi votre projet puisque le Grand Conseil avait accepté à la quasi-unanimité la motion qui souhaitait davantage de flexibilité dans le régime d'ouverture dans le domaine nocturne. C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat a proposé finalement trois grandes modifications: extension de la patente D à 6 heures du matin, extension de la patente B+ au jeudi soir et transformation de la patente F en restauration permanente sans interruption.

Différentes interventions touchent des amendements annoncés, j'y reviendrai donc dans le cadre de leur traitement.

Pour la surveillance générale en terme d'ordre public, il y a naturellement différents intervenants qui ont un rôle important à jouer. Je pense aux détenteurs de patentes, à la Police cantonale, aux communes, à la Direction de la sécurité et de la justice. Ces différents intervenants ont la responsabilité de veiller à ce que le système, globalement, fonctionne dans le respect de l'ordre public. Nous partons de l'idée qu'avec la possibilité d'accueillir la clientèle à l'intérieur des établissements durant la nuit, nous n'allons pas augmenter les troubles éventuels à l'ordre public. Actuellement, les discothèques ferment plus tôt. Les gens se retrouvent souvent dans la rue et c'est là que nous avons des problèmes. Avec une fermeture à 6 heures, les gens pourront effectivement regagner leur domicile, notamment avec les transports publics, ou fréquenter d'autres établissements publics qui ouvrent à 6 heures le matin.

S'agissant de la protection des employés, c'est une problématique qui a été traitée naturellement, mais qui est avant tout couverte par la loi sur le travail et par la convention collective. Vous savez qu'il y a une convention collective dans ce secteur et c'est important de le rappeler. Nous savons qu'il y a de nombreuses professions qui doivent travailler la nuit, que ce soit dans le secteur public – pensez aux hôpitaux –, ou dans le secteur privé – pensez au boulanger qui travaille la nuit. Certains établissements doivent être ouverts la nuit pour répondre à un besoin de la clientèle et c'est dans ce sens qu'il y a lieu de permettre ce travail nocturne, avec les garde-fous que représentent la loi sur le travail et la convention collective.

Sur les émoluments, les patentes concernées sont majorées. Il y a là toujours une flexibilité qui est offerte par le système légal.

L'objectif, globalement, est aussi d'être concurrentiel avec les autres cantons. Le message rappelle que, sous certaines conditions, à Neuchâtel on ouvre déjà actuellement jusqu'à 6 heures le matin, dans le canton de Vaud également. A Genève, les discothèques peuvent même être ouvertes jusqu'à 8 heures du matin. C'est dire que si nous souhaitons une concurrence

et offrir des conditions comparables dans le canton de Fribourg pour la clientèle, il y a lieu de s'adapter. C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat a proposé un projet qui se veut structuré, avec un régime différencié de patentes, mais dans le souci de la complémentarité.

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

## Première lecture

### I. Acte principal : Loi sur les établissements publics (LEPu)

#### *Art. 10a (nouveau)*

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Cet article fait mention explicite à la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) et au rôle attribué au Service public de l'emploi dans les contrôles qui sont liés à la protection du travailleur et à la lutte contre le travail au noir. Je rappelle que cette loi a été validée lors de nos sessions de cet automne. Pour moi, c'est une bonne chose de mettre cette mention dans cet article.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je confirme effectivement que cette disposition ne figurait pas dans l'avant-projet de loi. La Direction de l'économie a estimé qu'il n'était pas inutile de procéder à ce rappel didactique à ce stade puisque le Service public de l'emploi déjà aujourd'hui peut sous certaines conditions exiger la fermeture d'un établissement à titre de mesures provisionnelles. Je dirais que c'est un moyen efficace de lutter contre le travail au noir en particulier et donc cette disposition a tout à fait sa place dans notre projet.

> Adopté.

#### *Art. 14 al. 1 let. f (modifié)*

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Il s'agit là du changement d'appellation pour la patente F dont la définition sera désormais: patente F, patente de restauration permanente.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Cette disposition dresse l'inventaire exhaustif de toutes les formes d'établissements publics et de toutes les patentes à disposition dans le canton. Elle modifie donc la patente F pour remplacer le terme "restaurant de nuit". Ce sera donc maintenant une patente qui permettra une ouverture comme nous l'avons dit 24 heures sur 24 pour, en particulier pour la petite restauration. Mais une patente qui sera soumise à des conditions très strictes en terme d'ouverture, de délivrance des autorisations de construire.

> Adopté.

#### *Art. 16 al. 1 (modifié)*

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** La version bis propose de modifier cet article 16 et notamment la dernière phrase "elle permet à titre exceptionnel des animations " sans plus de précision. Nous supprimerions donc "de nature musicale ou des retransmissions sportives ou culturelles sur écran".

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Cet article, qui n'était pas directement soumis en consultation, a fait l'objet d'une discussion en commission. Nous nous sommes mis d'accord pour simplifier sa formulation actuelle et nous ne parlons désormais plus que d'animations sans autres précisions. Le Conseil d'Etat naturellement se rallie à cette version bis.

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

#### *Art. 16 al. 2 (modifié)*

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Pour cet article, dans la suite logique du précédent, nous avons supprimé le qualificatif "culturelle" au terme "animation". Nous parlons donc maintenant d'animations et de prestations culinaires nocturnes aux conditions fixées par le règlement.

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

#### *Art. 18 al. 1 (modifié)*

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Cet article met principalement l'accent sur le fait que l'activité des discothèques est en priorité la fourniture de prestations musicales et de ce qui en découle, tout en laissant la possibilité d'offrir des mets.

> Adopté.



*Art. 20 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)*

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Le premier alinéa de cet article 20 est la conséquence de la modification de l'appellation de la patente F que nous avons accepté à l'article 14. Le deuxième alinéa supprime la limitation du nombre de patentes F.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Effectivement, à travers cet article 20 le terme de "restaurant de nuit" cède la place à celui de "restauration permanente". Cela correspond aux besoins de la clientèle et des exploitants. Cela permettra d'offrir des prestations culinaires aux noctambules et dans ce sens je vous invite à accepter cette adaptation.

> Adopté.

*Art. 20 al. 3 (nouveau)*

**La Présidente.** Nous allons traiter l'amendement qui nous est proposé par M. Jaquier, à qui je demande de bien vouloir le lire.

**Jaquier Armand (PS/SP, GL).** Mes liens d'intérêts: je suis secrétaire régional du syndicat Unia.

Cet article 20 pose quelques conditions pour obtenir une patente F et j'en ajoute une troisième avec l'amendement proposé, qui est le suivant:

> cette patente est réservée à des établissements qui emploient au moins deux personnes simultanément lors du travail de nuit et du soir.

Pensez-vous acceptable qu'une personne, peut-être quelqu'un de votre famille ou un proche, soit seule dans un établissement en pleine nuit? L'extension de cette patente F permet à bon nombre d'établissements de la demander et également à des petits établissements qui livrent une restauration souvent assez limitée et à des produits spécifiques. Ces restaurants, du moment qu'ils remplissent ces conditions, pourraient ouvrir. Il suffit d'obtenir quelques autorisations, quand bien même ce présent article met quelques réserves. Le risque pour le personnel est important. En étant seuls la nuit, les salariés sont soumis à l'inquiétude, à un sentiment d'insécurité, à une perte de confiance, ce qui provoque un stress considérable et provoque des maladies. L'atmosphère, la nuit, est différente. On peut imaginer que certains de ces restaurants seront relativement isolés; il y aura donc peu d'accompagnement et encore plus d'inquiétude pour le personnel.

Cet amendement demande tout simplement une petite règle qui permet d'améliorer la sécurité et la confiance du personnel. On a parlé de CCT et de loi sur le travail. Je l'ai dit tout à l'heure, la loi sur le travail est ainsi faite que ce personnel a une dérogation automatique au respect de la loi sur le travail et à l'emploi du travail de nuit. La protection de la loi sur le travail dans ce domaine est relativement restreinte. Par ailleurs, on se gausse de la convention collective. Je vous rappelle que le salaire minimum de cette convention est à 3470 francs, ce qui est extrêmement modeste. Par ailleurs, GastroSuisse conteste le renouvellement et la prolongation de la convention de la restauration. Cette convention est donc en grand danger aujourd'hui par la volonté des employeurs. Ce n'est pas un élément suffisant pour permettre de garantir la sécurité et la santé des salariés.

L'air du temps, comme on l'a évoqué tout à l'heure, se fait en l'occurrence au détriment des salariés. Je vous le demande encore une fois: est-ce que vous accepteriez que votre fille ou votre fils soit dans un établissement en pleine nuit? C'est pourquoi je vous demande de soutenir cet amendement qui propose une protection, certes limitée, mais qui propose une amélioration.

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Le problème de la personne qui pourrait être amenée à travailler seule existe déjà dans le cadre actuel. Nous avons vu que ces établissements de restauration permanente, anciennement restaurant de nuit, étaient déjà ouverts jusqu'à 6 heures maintenant, donc le problème de la personne qui peut se retrouver seule dans un établissement existe déjà.

Vous avez cité le cas de certains établissements isolés. Quand vous dites certains établissements isolés, on peut penser que cela concerne une quantité d'établissements. Mais il faut savoir qu'à présent, il y en a déjà très peu. Je ne pense donc pas que les restaurants concernés pourraient être nombreux.

Je n'ai pas d'autres réponses à donner à votre amendement, si ce n'est qu'il n'a pas été traité en commission. Je ne peux ainsi pas donner l'avis de la commission.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Ni le Conseil d'Etat ni la commission n'ont traité cet amendement. Je vous propose donc le rejet.

Je relève que sur le fond, la protection des travailleurs n'a pas à être intégrée de manière directe dans la loi sur les établissements publics. Elle l'est dans d'autres cadres: la loi sur le travail et la convention collective. La formulation de l'amendement est relativement vague. Elle empêcherait à mon sens une personne seule de travailler. Si un patron veut travailler tout seul dans son établissement, c'est encore son droit. Il n'y a pas une obligation de travailler à plusieurs dans un établissement public. Le chiffre d'affaires est peut-être insuffisant même pour mobiliser plusieurs personnes dans l'établissement public. On ne peut pas obliger un boulanger à travailler à plusieurs dans sa boulangerie s'il peut faire seul le

travail. On ne peut pas non plus obliger un patron détenteur de patente F à travailler à plusieurs s'il ne le souhaite pas. Je pense qu'il est inutile d'introduire cette pseudo-protection dans cette loi sur les établissements publics.

**Collaud Romain** (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical refusera cet amendement jugeant cet article non nécessaire. Il convient de préciser qu'une convention collective existe d'ores et déjà et traite ceci de manière complète. Le but de la patente F est que le restaurant soit plein, bien positionné et surtout non isolé, donc automatiquement avec un personnel adéquat. Je retiens notamment le "pseudo" de M. Maurice Ropraz sur l'amendement de notre collègue Armand Jaquier.

**Kolly Nicolas** (UDC/SVP, SC). Quand on entend le collègue Jaquier, j'ai vraiment l'impression d'être dans un autre canton, un canton parallèle où une sommelière serait toute seule avec un client. Lorsqu'il demande si on accepterait que notre enfant travaille seul, j'ai vraiment l'impression que l'on est dans un mauvais scénario d'un ancien film d'horreur ou je ne sais quoi. On touche à la paranoïa. On peut éventuellement proposer un alinéa 4 pour s'assurer d'engager un troisième collaborateur qui aurait lui comme rôle de s'assurer que le deuxième collaborateur ne fasse du mal au premier. C'est totalement absurde. Au cas par cas, si c'est juste une échoppe qui vend des hamburgers, on comprend tout à fait qu'une personne soit seule. Où s'arrête-on? C'est la responsabilité individuelle. Quand j'entends ces arguments, j'ai l'impression que l'on force déjà des gens à aller travailler seuls la nuit. C'est absurde. Cet amendement n'a aucun sens et sera refusé par le groupe de l'Union démocratique du centre.

**Morel Bertrand** (PDC/CVP, SC). Pour les mêmes motifs que ceux exprimés par les députés Kolly et Collaud au nom de leur groupe, le groupe démocrate-chrétien rejettera aussi cet amendement. A notre sens, ce n'est pas non plus dans cette loi qu'il faut régler le problème des personnes qui travaillent seules ou non. Comme le disait M. le Commissaire du Gouvernement, cela se règle aussi au niveau des conventions collectives. Il y a en a une sur les hôtels et les restaurants et c'est dans ces lois-là que cela doit se régler. Nous trouvons aussi absurde qu'un employeur puisse proposer à une seule personne de travailler la nuit et je rejoins en cela tout à fait l'opinion exprimée par le député Kolly.

Notre groupe rejettera donc cet amendement.

- > Au vote, l'amendement du député Jaquier, opposé à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejeté par 66 voix contre 22. Il y a 9 abstentions.
- > Adopté selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

*Ont voté en faveur de l'amendement:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 22.*

*Ont voté contre:*

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschli Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP),

Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 66.*

*Se sont abstenus:*

Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP). *Total: 9.*

*Art. 46 al. 1bis (modifié)*

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). L'alinéa 1bis précise les heures d'ouverture pour les établissements titulaires de la patente B+ en y ajoutant la nuit du jeudi au vendredi.

J'avais prévu de le faire plus tôt, mais je le fais à présent: il est bien clair que lorsque l'on parle des nuits de jeudi, vendredi et samedi ou alors des prolongations de jeudi, vendredi et samedi, il s'agit toujours des nuits de jeudi à vendredi, de vendredi à samedi et de samedi à dimanche. Nous avons parlé de cela en commission parce que cela pouvait laisser un certain flou.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je confirme les propos du rapporteur. L'objectif de cette modification était de permettre une extension de la patente B+ déjà dans la nuit du jeudi au vendredi. Cela correspond aux besoins de la clientèle et c'est dans ce sens que cette proposition a été faite.

> Adopté.

*Art. 46 al. 1 (modifié)*

**La Présidente.** Un amendement a été déposé par M. Cédric Péclard.

**Péclard Cédric** (VCG/MLG, BR). Comme on l'a bien dit hier, j'aimerais un petit peu d'audace et que l'on puisse offrir davantage de flexibilité sur les heures de fermeture pour certaines catégories d'établissements les vendredis et samedis soirs. Certes ma proposition s'éloigne un poil de la volonté du Grand Conseil lorsqu'il a accepté la motion Collaud/Gapany "Fribourg aussi by night". Mais du moment que nous révisons cette loi, j'ai un peu de peine à devoir user d'un instrument parlementaire spécifique pour une aussi petite adaptation. Nous voulons desserrer l'étau des horaires de fermeture pour les détenteurs des patentes B+, D et F. C'est bien, mais j'estime que nous pouvons faire un petit effort de souplesse pour les établissements que nous connaissons bien – soit les bistrotts, les restaurants et les auberges de campagne –, ceux qui contribuent à la vie sociale de notre quotidien. Par ma proposition, je vise donc uniquement les détenteurs de patentes tenues par des professionnels, soit des patentes A, patentes d'hôtellerie, patentes B, patentes ordinaires d'établissement avec alcool, et patentes C, patentes d'établissements sans alcool. Dans les faits, le changement n'est pas monumental, ces établissements ayant déjà la possibilité de demander des heures de prolongation via la préfecture. Souvent, ils se trouvent en fin de soirée dans des situations d'incertitude, voire d'hésitation d'user ou non de ces heures de prolongation. Avec cette disposition, il n'y aurait pas besoin de se poser la question puisqu'ils pourraient rester ouverts jusqu'à 1 heure s'ils le souhaitent, heure de fermeture que je ne trouve de loin pas exagérée pour les soirées de week-end. Je pense notamment aux fins de soirée dans les bistrotts de campagne après une assemblée de société culturelle ou sportive, une fête de famille, etc. Il faut savoir que les régions rurales n'ont pas l'aubaine de disposer d'établissements avec des horaires élargis et que s'ils devaient exister, cela demande de s'y rendre en voiture par la route avec tous les risques inhérents. Ces raisons justifient la proposition que je vous fais d'une plus grande flexibilité des heures de fermeture.

En acceptant cet amendement, vous offrez une possibilité d'extension des heures de fermeture, en aucun cas une obligation. Les établissements restent entièrement libres de fixer leurs horaires. Pour cette raison, je mentionne bien dans mon amendement "peuvent rester ouverts jusqu'à 1 heure". Je vous propose de rajouter un paragraphe à l'article 46 al. 1:

> les établissements bénéficiant d'une patente A, B et C peuvent toutefois rester ouverts jusqu'à 1 heure du matin le vendredi et le samedi.

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Nous avons eu un amendement allant dans ce sens en commission et cet amendement a été refusé. Ce n'était pas un vote entre la gauche et la droite, c'était plutôt un vote régionaliste. Les régions non citadines avaient plutôt accepté cet amendement alors que les autres l'avaient plutôt refusé. En ce qui me concerne, j'avais dû trancher parce que l'amendement manquait de précision. La question que je me pose, c'est que lorsque nous avons fait cette patente B+ en 2012, il y avait une volonté de bien différencier les patentes, avec ce que pouvait faire la patente B+ et ce que pouvait faire la patente B. Avec cet amendement, nous arrivons à une situation où un restaurateur détenteur d'une patente B aurait une heure de plus et pourrait encore utiliser les feuillets pour prolonger son horaire d'ouverture, donc il pourrait ouvrir aussi longtemps voire, selon certaines régions, plus longtemps que les patentes B+. Les patentes B+ sont contraintes, avec

leurs heures d'ouverture, d'avoir des concepts d'exploitation, donc ils ont des contraintes supplémentaires. Ces contraintes ne seraient pas à la charge des titulaires de la patente B. Donc, la question qui se pose est celle-ci: garde-t-on toujours cette différence claire entre la patente B et la patente B+ si on accepte cet amendement? C'est à vous de voir.

Le système actuel permet aux détenteurs de la patente B de prolonger les horaires d'ouverture en plaçant un feuillet sur la vitre et ils paient automatiquement. Si nous prolongeons d'une heure – alors qu'eux-mêmes n'en ont pas fait la demande –, va-t-on également augmenter l'émolument de ces patentes? Alors que certains ne vont peut-être pas exploiter la possibilité qui leur est offerte? Je dois dire que je suis assez partagé par rapport à cet amendement.

J'ai demandé à un restaurateur de ma région ce qu'il pensait d'ouvrir un peu plus longtemps. Il m'a dit que cela ne le dérangeait d'obtenir une heure de plus, mais que d'un autre côté, il a parfois – excusez-moi le terme – des "couennes" à qui il est bien content de pouvoir dire qu'il doit fermer à telle heure. Et il est content de pouvoir fermer.

Voilà, je vous laisse décider en votre âme et conscience. En commission nous n'avons pas donné suite à cet amendement.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Cet amendement ne figurait naturellement pas dans le projet de base du Conseil d'Etat. Un amendement comparable a été discuté et rejeté par la commission. C'est maintenant un amendement qui porte aussi sur la patente C, celle qui est utilisée notamment pour les tea-rooms, qui actuellement ferment à 20 heures. Là on propose d'aller à 1 heure du matin. Je dirais qu'il y a quand même un saut peu compréhensible. Ce qu'il faut bien voir, c'est que le système, globalement, a été pensé pour bien différencier les différents régimes de patentes. Patente D: 6 heures le matin; patente B+: 3 heures le matin; patente B: minuit. Avec la patente B, vous disposez encore de deux systèmes de prolongation possible: prolongation ordinaire par le préfet ou prolongation à travers les fiches multiples, 25 heures par trimestre, maximum 2 heures par soir. Vous pouvez donc passer de minuit à 2 heures en affichant simplement sur la porte votre volonté d'augmenter l'horaire. Si, maintenant, on met l'horaire de base à 1 heure du matin, on va donc pouvoir avec cette double prolongation, passer à 3 heures le matin. On sera donc à égalité avec la patente B+. La patente B+ qui elle est soumise à un concept d'exploitation. On crée là une inégalité de traitement puisque la patente B bénéficiera de fait des mêmes droits que la patente B+ sans devoir être soumise à cette obligation de présenter un concept d'exploitation.

Si vous prenez l'exemple de Bulle actuellement, les détenteurs de la patente B+ se sont mis d'accord pour prolonger uniquement jusqu'à 2 heures du matin. C'est dire qu'avec l'amendement proposé, nous aurions des patentes B qui pourraient être ouvertes jusqu'à 3 heures le matin alors que les patentes B+ seraient elles ouvertes jusqu'à 2 heures. On en arrive à une distorsion, à une confusion globale du système. C'est pour ces raisons que je vous invite à rejeter cet amendement. Je crois que le système est logique, il est compréhensible, il est suffisamment souple pour répondre aux besoins de la clientèle et des détenteurs de patentes.

**Collaud Romain (PLR/FDP, SC).** Le groupe libéral-radical refusera cet amendement. Cet amendement, qui part d'une bonne intention, a été longuement discuté. Je le comprends bien, mais il en ressort que les dispositions actuelles répondent avec satisfaction à la demande des restaurateurs ainsi qu'à la faïtière GastroFribourg. Et puis, cette modification amènerait des problèmes en lien avec la prolongation des horaires.

> Au vote, l'amendement du député Péclard, opposé à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejeté par 63 voix contre 26. Il y a 8 abstentions.

> Adopté selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

*Ont voté en faveur de l'amendement:*

Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 26.*

*Ont voté contre:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/

SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 63.*

*Se sont abstenus:*

Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ghelmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP). *Total: 8.*

*Art. 46 al. 2 (modifié), al. 6 (modifié)*

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). L'alinéa 2 précise les possibilités d'ouverture et de fermeture pour les discothèques, soit une ouverture à 16 heures et une fermeture à 6 heures. L'alinéa 6 lui, mentionne que les établissements de restauration permanente peuvent maintenant être ouverts de jour comme de nuit sans restriction.

> Adopté.

*Art. 48 al. 1bis (nouveau)*

**La Présidente.** Nous avons été saisis d'un amendement pour l'article 48. Il nous est proposé par M. le député Bertrand Morel. M. Morel, je vous prie de donner lecture de votre amendement.

**Morel Bertrand** (PDC/CVP, SC). Je propose un amendement qui consiste à introduire un nouvel alinéa, soit l'alinéa 1bis, à l'article 48 qui concerne les prolongations. Cet amendement touche uniquement les vendredi et samedi et uniquement la patente K, délivrée pour les manifestations temporaires, telles que kermesses, comptoirs et toute fête populaire. Je vous le lis:

> sur requête préalable motivée, le préfet peut autoriser pour le vendredi et le samedi l'ouverture d'un établissement de l'office de la patente K au-delà de l'heure légale de fermeture mais au maximum jusqu'à 4 heures du matin.

A l'heure actuelle, sauf exception pour des manifestations d'importance cantonale ou régionale, les établissements au bénéfice de la patente K peuvent bénéficier pour des manifestations locales d'une prolongation jusqu'à 3 heures du matin au maximum. La motion à la base de la modification de la loi que nous traitons aujourd'hui commençait par ces termes "Après 3 heures du matin, les jeunes s'ennuient". C'est ainsi que dans le projet de loi il a été décidé de prolonger l'ouverture des discothèques jusqu'à 6 heures du matin. Or, vous ne trouverez quasiment aucune discothèque en campagne. Vous y trouverez en revanche des fêtes organisées de manière ponctuelle par des bénévoles. Je pense notamment aux fêtes d'anniversaire de sociétés de musique ou de chant, de sociétés sportives, aux fêtes d'inauguration de nouveaux uniformes, aux soirées disco organisées par les sociétés de jeunesse dans un village et j'en passe. Pour ces fêtes, selon la législation actuelle, l'horaire maximal c'est 3 heures du matin après prolongation. En ce qui concerne la Sarine – mais il semble que ce soit aussi le cas dans les autres districts –, quand bien même on pourrait les considérer comme des manifestations d'intérêt à tout le moins régional, les giron de jeunesse ou de musique bénéficient d'horaires d'ouverture limités à 3 heures du matin, conformément à l'article 48 que je souhaite donc modifier. Oui, parce que, que fait la clientèle des fêtes de campagne à partir de 3 heures du matin? Eh bien la même chose que celle qui se trouve en ville, elle s'ennuie. On ne peut pas constater un besoin de changement et d'assouplissement au niveau des horaires d'exploitation et se limiter ensuite à assouplir le régime des établissements que l'on trouve principalement en ville. Je me réjouis évidemment de cette extension pour les villes et je la soutiens, je l'ai soutenue. Mais, si le projet a besoin de répondre aux besoins actuels de la clientèle et à l'évolution de la société pour les activités nocturnes, je vous l'assure, en campagne on évolue aussi et les besoins sont les mêmes. Oui, en campagne aussi on s'amuse, on aime le faire et on sait le faire.

Il m'apparaît donc juste de repousser, pour les fêtes ponctuelles, l'horaire de prolongation légalement possible d'une petite heure pour le vendredi et le samedi uniquement. C'est simplement prolonger l'ambiance d'une fête ponctuelle et populaire que des bénévoles ont mis bien souvent des mois à préparer. Je vois aussi un but sécuritaire dans cet amendement. En effet, jusqu'à aujourd'hui les discothèques en ville fermaient en général à 4 heures du matin et les fêtes en campagne devaient s'arrêter à 3 heures. Je fais une petite référence à deux soirées disco-techno organisées par la jeunesse dans mon village, deux fois par année, et qui drainent environ 1000 à 1200 jeunes. Jusqu'à aujourd'hui, il y avait une heure de différence entre la fermeture des discothèques en ville et les fêtes de campagne. Jusqu'à aujourd'hui, les jeunes se trouvant dans les fêtes de campagne n'allaient donc pas forcément faire le déplacement jusqu'en ville pour profiter de quelques minutes de plus en discothèque, sachant qu'il faut encore compter le temps de déplacement. Or, avec des discothèques en ville qui fermeront désormais à 6 heures, soit trois heures plus tard que les fêtes de campagne, la tentation pour ces jeunes de se rendre en ville sera plus grande, ce qui pourrait tout de même s'avérer dangereux pour la sécurité routière. Leur permettre de rester à leur fête une heure de plus, soit jusqu'à 4 heures le week-end, réduira probablement cette volonté de se rendre en ville et limitera les déplacements.

En conclusion, si l'on doit accorder aux personnes se trouvant en ville, essentiellement les jeunes, le droit de pouvoir s'amuser deux heures de plus par rapport à la situation actuelle, reconnaissons aussi partiellement le même droit dans les fêtes de campagne en accordant non pas deux heures de plus, mais une heure de plus, en fixant ainsi dans la loi une possibilité de prolongation jusqu'à 4 heures au lieu de 3 heures le vendredi et le samedi. Chers collègues, c'est parce que vous souhaitez que la population des campagnes, notamment les jeunes, estime que les députés fribourgeois pensent qu'il n'y a pas qu'en ville que l'on a le droit de s'amuser davantage, que je vous invite à accepter cet amendement.

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Je découvre cette proposition d'amendement, qui n'a pas été traitée en commission. Je ne peux donc pas donner un avis pour la commission. Je dirais qu'à titre personnel, votre plaidoirie et vos arguments m'ont assez convaincu M. le Député.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** J'ai été informé hier du dépôt de cet amendement qui n'a été discuté ni en commission ni au Conseil d'Etat. Je ne peux donc pas m'y rallier. Mais je pense qu'il faut peut-être préciser ce qui suit par rapport à la patente K, parce que je crois qu'il y a une confusion dans la compréhension des horaires. Le système légal, l'horaire de base pour la patente K, c'est comme pour les autres établissements publics: 6 heures le matin jusqu'à 24 heures le soir. C'est le principe de base. En fonction de la manifestation, le préfet peut, comme pour les établissements ordinaires, prolonger l'horaire de base jusqu'à 3 heures du matin, c'est l'article 48 al. 1. En plus, s'il s'agit d'une manifestation d'importance régionale ou cantonale, le préfet peut aller au-delà des 3 heures du matin déjà actuellement. Donc, lorsque l'on parle de giron, lorsque l'on parle de fêtes de jeunesse, c'est une manifestation d'importance régionale. La loi permet déjà au préfet, s'il le souhaite, d'aller au-delà des 3 heures. Dans les faits, la Conférence des préfets s'est toujours limitée, sur le principe, à ces 3 heures du matin.

L'amendement qui est maintenant déposé ne vise pas les manifestations régionales ou cantonales, il vise les manifestations locales. Donc, dans les manifestations locales, on voudrait aller jusqu'à 4 heures du matin alors que dans les faits, pour les manifestations régionales et cantonales, les préfets se limitent à 3 heures du matin. Donc nous irions plus loin pour une manifestation locale que pour une manifestation régionale. J'ai eu hier un contact avec le président de la Conférence des préfets qui m'a dit que l'amendement ne correspondait en tout cas pas à une attente, ni à un besoin des préfets, et qu'il y avait un gros risque que cet amendement, finalement, reste lettre morte puisque l'on donnera la possibilité pour les manifestations locales au préfet de prolonger jusqu'à 4 heures. Mais comme ils ne le font pas actuellement pour les manifestations régionales et cantonales, ils ne vont pas le faire pour les manifestations locales. Il faut donc bien être conscient que si vous votez 4 heures, dans les faits, les préfets auront toujours leur liberté d'appréciation et il n'y a pas, actuellement, une volonté de la Conférence des préfets d'ouvrir jusqu'à 4 heures.

**Collaud Romain (PLR/FDP, SC).** Le groupe libéral-radical a bien pris note de l'amendement du député Morel et est partagé sur l'augmentation de la patente K à 4 heures. Ce notamment parce que les préfets ont déjà la possibilité de le faire et que cela doit rester exceptionnel.

A titre personnel, je le soutiendrai. Je pense surtout aux sociétés locales qui organisent des fêtes, anniversaires et qui, selon la loi, sont clairement bloquées à 3 heures du matin car n'ayant pas le caractère régional, cantonal ou national comme cela a été dit. Je suis membre de nombreux comités d'organisation et cette extension nous serait profitable. Il y a là une réelle demande. Pas celle des préfets, mais bien de ceux qui sont dans les manifestations et qui y travaillent. Finalement, le canton a toujours la possibilité de limiter l'horaire selon l'emplacement et le caractère de la fête.

**Morel Bertrand (PDC/CVP, SC).** Je voulais juste réagir aux propos de M. le Commissaire du Gouvernement. En effet, c'est juste, il y a l'article de loi qui permet, pour les manifestations d'importance cantonale ou régionale, d'aller au-delà de l'horaire de 3 heures. Mais je visais surtout les manifestations locales. Et les préfets ont certes une liberté d'appréciation

qu'ils garderont. Mais aujourd'hui, ils se réfugient derrière l'article 48 pour dire que la loi ne leur permet d'ouvrir que jusqu'à 3 heures, raison pour laquelle ils donnent, pour les girons de jeunesse et de musique, aussi jusqu'à 3 heures. Si la loi dit que c'est 4 heures, ils ne pourront plus se réfugier derrière cet article. Ils auront toujours leur liberté d'appréciation, mais ils devront motiver la raison pour laquelle ils ne donnent pas jusqu'à 4 heures alors que la loi le permet. Comme je vous le dis aujourd'hui, ils se réfugient derrière la loi, à 3 heures.

Je terminerai simplement par une petite anecdote. Ce matin en me préparant, j'exposais à mes filles que j'avais l'intention de proposer un amendement pour leur permettre de sortir une heure de plus quand elles seront en âge de sortir. Elles m'ont répondu: "Cool, mais qu'en pense maman?". Alors j'ai demandé à maman, et même maman – c'est dire! –, a trouvé que c'était un bel amendement. Alors pourquoi pas vous?

**Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC).** Pour tous les excellents arguments expliqués par son auteur, le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera et soutiendra cet amendement visant à prolonger jusqu'à 4 heures l'horaire de la patente K, permettant ainsi à Bertrand Morel de rester jusqu'à 4 heures à la Tropical Night, parce qu'il s'agit bien de Bertrand Morel et non de ses filles. Mais je reste quand même un peu interloqué devant les arguments du Conseil d'Etat en défaveur de cet amendement lorsqu'il dit "les préfets n'ont pas la volonté d'aller plus loin". Mais si la loi permet jusqu'à 4 heures, les préfets ont l'obligation d'appliquer la loi! Il faut la pondération des intérêts et, cas échéant, appliquer ponctuellement une autorisation jusqu'à 4 heures. Le contraire serait assez choquant et reviendrait à dire que les préfets refusent d'appliquer la loi. Si le Grand Conseil le dit et si les conditions sont réunies, il doit y avoir des cas où l'autorisation est délivrée jusqu'à 4 heures pour une patente K.

**Schnyder Erika (PS/SP, SC).** J'ai écouté évidemment avec beaucoup d'intérêt ce que pensait maman, mais pourquoi M. le Député Morel est-il aussi mesquin? Pourquoi ne passerait-il pas un amendement *open end* parce que, finalement, on nous dit que quand c'est 3 heures ça fait 4 heures, et que quand c'est 2 heures ça fait 3 heures. Donc autant ne pas s'arrêter en si bon chemin. Je vais voter contre cet amendement.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** Vous venez de dire que les préfets sont contre le principe de prolonger les heures et qu'ils ne le feraient pas. S'ils ne le font pas, c'est parce qu'ils savent très bien qu'au niveau de la sécurité, c'est néfaste! Ce n'est pas une bonne chose d'étendre les heures d'ouverture et je pense que l'on doit suivre cette remarque des préfets qui travaillent avec la police qui sait, qui connaît bien ces lieux-là et ces moments-là où il y a des problèmes. Encore une fois, je ne soutiendrai pas cet amendement. Je ne le soutiendrai pas justement pour soutenir les jeunes. Je pense que c'est une bonne chose mettre en place un cadre sain pour notre jeunesse, de manière à ce qu'elle puisse aussi avoir des soirées animées, mais dans un cadre favorable pour elle.

> Au vote, l'amendement du député Morel, opposé à la version initiale du Conseil d'Etat, est accepté par 63 voix contre 30. Il y a 8 abstentions.

> Adopté selon l'amendement du député Morel.

*Ont voté en faveur de l'amendement:*

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP).  
*Total: 63.*

*Ont voté contre:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). *Total: 30.*

*Se sont abstenus:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP). *Total: 8.*

*Art. 51 al. 3 (abrogé)*

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Cette exigence pouvait faire sens lorsque le nombre de patentes F était limité. Cet alinéa 3 ne fait donc plus de sens et peut être supprimé vu que nous n'avons plus de limitation de patentes.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** L'article 51 al. 3 indique actuellement que l'exploitant d'un restaurant de nuit a l'obligation de servir des menus chauds jusqu'à 5 heures du matin. Cette disposition doit être abrogée.

> Adopté.

## IV. Clauses finales

*Dispositions transitoires*

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Les dispositions transitoires font état ou informent qu'aucune nouvelle procédure de demande de patente ne sera à faire. Mais le concept d'exploitation, notamment pour les patentes B+ et D, devra être adapté aux nouvelles possibilités d'ouverture.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Sur ce qui vient d'être indiqué, je précise effectivement que les dispositions transitoires permettent aussi aux titulaires d'une patente de bénéficier de droits acquis.

> Adoptées.

*Dispositions finales*

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Nous avons, dans les dispositions finales, l'information que la loi est soumise au référendum législatif, qu'elle n'est pas soumise au référendum financier et que le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Effectivement, il appartiendra au Conseil d'Etat de fixer la date d'entrée en vigueur, probablement au 1<sup>er</sup> juillet 2020.

> Adoptées.

## Titre et préambule

> 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

## I. Acte principal : Loi sur les établissements publics (LEPu)

*Art. 10a (nouveau) à 51 al. 3 (abrogé)*

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Confirmation de la première lecture.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Le Conseil d'Etat ne va pas s'opposer en deuxième lecture à l'amendement Morel. Je souligne que cet amendement précise bien que sur requête préalable motivée, le préfet peut autoriser, le vendredi et le samedi, l'ouverture d'un établissement au bénéfice de la patente K jusqu'à 4 heures. C'est donc une faculté



qui est laissée au préfet, qui disposera toujours de son pouvoir d'appréciation. Ce n'est pas une obligation faite au préfet, c'est une faculté qui lui est donnée et il lui appartiendra de faire la pesée des intérêts.

**Jaquier Armand** (PS/SP, GL). Je prends acte du vote précédent et je retire l'amendement que j'ai déposé tout à l'heure. Mais je vais quand même faire quelques commentaires sur les arguments qui ont été exposés. On affirme que la CCT règle tout, alors que, très clairement, la CCT est aujourd'hui combattue par GastroSuisse. De plus, ce texte conventionnel ne contient absolument rien qui règle la question de la protection de la santé des salariés, si ce n'est l'application des MISST et solutions de branches. La loi sur le travail est la loi qui permet de régler la santé. Si nous ne mettons pas dans cette loi quelques règles pour éviter d'arriver à des situations problématiques, je pense que nous prenons des responsabilités vis-à-vis de ce personnel. Le personnel des stations-service est souvent confronté à cette même problématique et je n'ai pas besoin de vous expliquer – ou je ne veux pas vous l'expliquer en détail –, qu'il souffre très souvent et a très souvent le sentiment d'être mis en danger et placé dans des situations de stress. Je vous invite à en prendre note et vous remercie.

> Confirmation du résultat de la première lecture.

#### IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

#### Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

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

#### Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 90 voix contre 2. Il y a 7 abstentions.

#### *Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kubschi Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 90.*

#### *Ont voté non:*

Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP). *Total: 2.*

*Se sont abstenus:*

Bischof Simon (GL,PS/SP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP). *Total: 7.*

## Motion d'ordre

### Report du traitement de la motion visant l'introduction d'une disposition transitoire dans la LATeC en relation avec l'adoption du nouveau Plan directeur cantonal

---

Auteur-s: **Morel Bertrand** (PDC/CVP, SC)  
**Collomb Eric** (PDC/CVP, BR)

---

#### Prise en considération

**La Présidente.** Nous avons été saisis d'une motion d'ordre. Je donne la parole à son auteur, M. Bertrand Morel.

**Morel Bertrand** (PDC/CVP, SC). Par cette motion d'ordre, nous demandons que le traitement de notre motion, soit celle déposée avec M. le Député Eric Collomb, soit reporté à la session qui suivra la notification de l'arrêt du Tribunal fédéral sur le recours déposé par le Conseil d'Etat.

Nous continuons à penser que le gel à tout le moins partiel de plusieurs dizaines de dossiers de révision de PAL et/ou les risques de mises à néant de nombreuses années de travail des communes nécessitent une intervention urgente, raison pour laquelle nous avons déposé une motion visant l'introduction d'une disposition transitoire dans la LATeC, assortie d'une requête d'urgence. Mais, dans sa réponse, le Conseil d'Etat soutient notamment qu'il serait contradictoire d'introduire maintenant une disposition transitoire dans la loi alors qu'il estime que l'interprétation faite par la DAEC de l'actuel art. 18 LATeC est admissible et que le recours au Tribunal fédéral a ainsi des chances de succès. Pour le Conseil d'Etat, accepter la motion reviendrait à prendre acte de la décision du Tribunal cantonal, pourtant contestée devant le Tribunal fédéral.

Le but de notre motion est de faire en sorte que les dossiers de révision de PAL, sur lesquels les communes ont planché durant plusieurs années, puissent avancer sans que des années de travail ne soient perdues. Dans la mesure où le Conseil d'Etat estime que son recours peut permettre d'y arriver, nous lui accordons notre confiance et pouvons ainsi le suivre lorsqu'il estime que statuer maintenant sur la motion pourrait envoyer un signal inadéquat au Tribunal fédéral.

Aussi, nous vous invitons à accepter la motion d'ordre tendant au report du traitement de notre motion à la session qui suivra la notification de l'arrêt du Tribunal fédéral.

**Dorthe Sébastien** (PLR/FDP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune de Matran, commune touchée par la décision du Tribunal cantonal, et avocat pratiquant régulièrement l'aménagement du territoire. J'ai d'ailleurs eu la chance de proposer un avis de droit sur ce fameux arrêt.

Le groupe libéral-radical salue à l'unanimité la lucidité des motionnaires lorsqu'ils proposent de reporter la discussion sur leur motion jusqu'à ce que le Tribunal fédéral ait rendu sa décision, que l'on espère prochaine. En effet, le groupe libéral-radical estime également que le canton risquerait de se tirer une balle dans le pied en tentant d'adapter l'article 18 LATeC alors qu'un recours est actuellement pendant devant le Tribunal fédéral. Ce d'autant plus que le canton conteste notamment l'application de cet article 18 par le Tribunal cantonal, ce qui sera néanmoins extrêmement difficile de démontrer. La question reste ouverte à ce stade. Cela étant, le groupe libéral-radical constate que la situation actuelle est préoccupante, non seulement pour les communes, mais également pour les propriétaires fonciers potentiellement touchés et finalement pour tout le milieu de la construction.

A cet égard, le groupe libéral-radical encourage toutes les communes touchées qui ne l'ont pas encore fait à prendre contact avec la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Expérience faite, nous arrivons, avec le concours du canton, relativement rapidement à poser un diagnostic sur les potentiels maux à traiter et à planifier leur traitement. Par exemple: après avoir obtenu un entretien en fin d'année 2019, la commune de Matran a décidé que l'application du nouveau Plan directeur cantonal, alors que nous avions mis à l'enquête notre PAL avant son adoption, pouvait se faire sans difficultés insurmontables, notamment financières. A ce titre, je remercie la Direction de l'aménagement, de l'environnement

et des constructions et son Directeur pour leur bonne collaboration. Le groupe libéral-radical soutiendra donc la motion d'ordre.

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR). Mes liens d'intérêts: membre du conseil d'administration de l'Etablissement cantonal pour la politique foncière active qui peut être touché par ce sujet.

Le groupe socialiste soutiendra également cette motion d'ordre qui vise à ne pas traiter cette motion qui voulait créer une loi pour régler de manière illégale une situation provisoire. Notre collègue Dorthe a parlé de lucidité pour le dépôt de cette motion d'ordre, de manière à ce que l'on ne traite pas cet objet avant l'arrêt du Tribunal fédéral. J'espère que les motionnaires auront encore plus de lucidité et que, quel que soit l'arrêt du Tribunal fédéral, ils retireront ensuite cette motion qui ne peut être que parfaitement inutile au mieux, voire largement contreproductive au pire. Car en plus des arguments développés par le Conseil d'Etat, il en est un autre, très important: toutes les communes qui actuellement demandent l'examen de leur PAL pour savoir si elles sont en conformité ou non au nouveau Plan directeur cantonal et qui prendraient des dispositions dans ce sens seraient mises dans une situation d'inégalité totale vis-à-vis des communes qui pourraient éventuellement bénéficier d'un régime transitoire. Il convient de ne pas ajouter encore du brouillard sur cette situation qui est totalement, à l'heure actuelle, incongrue.

La chose qu'il faut quand même dire pour les communes concernées, c'est qu'à l'heure actuelle – que cette motion soit repoussée ou pas, que le Tribunal fédéral admette ou, comme je le pense plutôt, rejette ce recours – elles peuvent aller de l'avant comme la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et M. Steiert l'ont exprimé à plusieurs reprises. Il y a des manières de procéder. Les communes qui veulent être dans quelque chose de certain peuvent à l'heure actuelle modifier leur PAL, le rendre compatible au nouveau Plan directeur cantonal. Et en faisant ceci, en rendant leur PAL compatible, dans tous les cas elles ont raison. Dans tous les cas – quel que soit l'arrêt du Tribunal fédéral, que cette motion soit acceptée ou refusée –, elles sont dans le juste, elles sont dans le concret et elles peuvent aller dans ce sens. Après, il y a deux variantes et dans ce sens, je pense qu'éventuellement M. le Commissaire pourra se déterminer là-dessus. Mais il incombe de ne pas traiter cette motion aujourd'hui. Si elle l'était, j'espère qu'elle serait rejetée et repoussée. C'est simplement un signe de bonne intelligence. Je remercie les motionnaires et espère qu'ils retireront leur motion à la prochaine session.

**Kolly Nicolas** (UDC/SVP, SC). S'agissant du débat sur le fond de la motion qu'a commencé à faire le député Mauron, celui-ci n'a pas lieu d'être maintenant. Nous parlons d'une motion d'ordre. Je rappelle simplement que cette motion vise à trouver une solution à un problème causé par des renseignements erronés donnés par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions aux communes et qui mettent les communes dans une situation très problématique. Le débat sur le fond de cette motion aura lieu quand il devra se faire, pour les raisons évoquées par les députés Dorthe et Morel. Le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra à l'unanimité cette motion d'ordre.

**Rey Benoît** (VCG/MLG, FV). Il est de simple bon sens de repousser cette motion dans le contexte qui est celui d'aujourd'hui, c'est pour cela que notre groupe soutiendra ce report.

> Au vote, la prise en considération de cette motion d'ordre est acceptée par 97 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter

Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 97.*

> Le traitement de la motion visant l'introduction d'une disposition transitoire dans la LATEC en relation avec l'adoption du nouveau Plan directeur cantonal est reporté à la session qui suivra la notification de l'arrêt du Tribunal fédéral sur le recours déposé par le Conseil d'Etat.

## Requête 2020-GC-11

### Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion relative à la loi sur le développement des infrastructures numériques

Auteur-s:	<b>Bürdel Daniel</b> (PDC/CVP, SE) <b>Grandgirard Pierre-André</b> (PDC/CVP, BR)
Dépôt:	<b>05.02.2020</b> (BGC février 2020, p. 343)
Développement:	<b>05.02.2020</b> (BGC février 2020, p. 343)

#### Prise en considération

**La Présidente.** Nous sommes saisis d'une requête des députés Daniel Bürdel et Pierre-André Grandgirard, que nous allons examiner de suite. Tous les motionnaires demandant la création d'une loi sur le développement des infrastructures numériques souhaitent que la motion relative soit traitée selon la procédure accélérée, dans le but de pouvoir examiner sa prise en considération lors de la session de mai 2020. La discussion sur la prise en considération de cette requête est ouverte.

**Kolly Nicolas** (UDC/SVP, SC). Cette requête concerne la motion déposée par les députés Bürdel et Grandgirard et les membres de la commission parlementaire en charge de l'examen du mandat dit "Fibre optique FTTH". La commission a travaillé durant trois séances et nous sommes arrivés à la conclusion qu'il y avait lieu de déposer une motion afin de créer une nouvelle loi qui vise à mettre un cadre sur le développement de la fibre optique dans le canton et donc des infrastructures numériques. Au vu du timing de ce dossier et des décisions prises par le Conseil d'Etat en 2019, nous sommes d'avis qu'il y a lieu d'agir avec célérité pour le traitement de cette motion. Nous demandons la procédure accélérée afin que cette motion soit traitée sur le fond par le Grand Conseil durant la session du mois de mai 2020. Je vous remercie et je vous invite à accepter cette motion d'ordre, que groupe de l'Union démocratique du centre acceptera à l'unanimité.

**Bürdel Daniel** (PDC/CVP, SE). Ich ergreife hier das Wort als Mitverfasser des Mandats mit meinem Kollegen Pierre-André Grandgirard. Wir hatten in der Kommission sehr gute Diskussionen während drei Sitzungen und haben uns gefunden in einem neuen Projekt mit einer Motion zur Weiterentwicklung des FTTH-Glasfasernetzes im Kanton und vor allem in den peripheren Gebieten. Das vorliegende Projekt wurde jetzt in einer Motion eingereicht. Die ganze Kommission steht dahinter, und wir sind der Meinung, dass diese Motion so rasch als möglich behandelt werden sollte, um eine Gesetzesausarbeitung und eine Budgetierung von allfälligen Mitteln so rasch als möglich zu ermöglichen.

Ich möchte an dieser Stelle meinen Kommissionsmitgliedern, dem Kommissionspräsidenten und dem Staatsrat danken für die sehr rasche, offene und lösungsorientierte Behandlung dieser Vorlage. Ich möchte Sie bitten, auf die Anfrage zur Procédure accélérée einzutreten und diese zu verabschieden.

**Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Besten Dank den Berichterstattern und den beiden Verfassern. Selbstverständlich kann ich mich materiell nicht dazu äussern, da sich der Staatsrat nicht dazu äussern konnte. Trotzdem möchte ich in einigen Worten eine Stellungnahme abgeben.

Erstens möchte ich den beiden Mitverfassern und den Kommissionsmitgliedern den Dank zurückgeben für die äusserst konstruktiven Diskussionen, die wir in den beiden ersten Kommissionsitzungen haben konnten zur Frage: Wie können wir nach dem Rückzug der Swisscom vom Konstrukt FTTH trotzdem dafür sorgen, dass unser Kanton ins Sachen Infrastruktur

– und dazu gehören offensichtlicherweise auch Glasfasern – vorankommt? Gerade jetzt, wo über Schaden und Nutzen von 5G diskutiert wird, kann es nicht schaden, dass man die Glasfaserinfrastruktur eher schneller als langsamer ausbaut. Das zum Materiellen.

Das Mandat kann zurückgezogen werden, möglicherweise wenn eine Motion kommt. Ich habe mich dafür engagiert, dass wir die Motion möglichst schnell prüfen können. Das Timing, das vom Kommissionspräsidenten, von der Kommission, vorgegeben wird, ist realistisch - natürlich nicht für ein pfannenfertiges Gesetz bis im Mai aber für einen Grundsatzentscheid und eine Grundsatzempfehlung des Staatsrates für ein adäquates Ad-hoc-Gesetz zum Thema FTTH mit entsprechenden Grössenordnungen für finanzielle Mittel. Insofern ist materiell die Aufgabe machbar.

> Au vote, la prise en considération de cette requête est acceptée par 89 voix contre 0. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 89.*

*Se sont abstenus:*

Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP). *Total: 2.*

> La motion 2020-GC-12 relative à la loi sur le développement des infrastructures numériques sera ainsi traitée selon la procédure accélérée.

—

## Décret 2019-DAEC-158

### Octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022

---

Rapporteur-e:	<b>Wicht Jean-Daniel</b> (PLR/FDP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions</b>
Rapport/message:	<b>16.12.2019</b> (BGC février 2020, p. 139)
Préavis de la commission:	<b>16.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 154)

---

#### Entrée en matière

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). Je rappelle mes liens d'intérêts: je suis directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, dont les entreprises membres pourraient bénéficier ultérieurement de ce crédit-cadre dans le cadre d'appels d'offres.

Ce crédit-cadre pour les années 2019 à 2022 est le quatrième de ce style. Le premier a été validé en 2008. C'est un crédit qui sert d'une part à répondre, par des mesures techniques, aux exigences de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, l'OPB. 80 millions de francs ont déjà été engagés par le passé. L'objectif de ce décret est bien entendu de poursuivre les travaux de protection des riverains. Plusieurs mesures sont possibles: réduire d'abord le bruit des véhicules – nous aurons certainement des effets avec l'augmentation de l'électromobilité –, réduire le volume du trafic – est-ce que l'avenir est à la décroissance du trafic? Nous ne pourrions pas éternellement élargir les routes. Si nous voulons diminuer les bouchons, il faudra trouver, bien entendu, d'autres solutions. Mettre en place des revêtements phonoabsorbants, c'est actuellement la préférence de l'Etat de Fribourg. Le problème, c'est la durée de vie de ces revêtements qui est de l'ordre d'une dizaine à une quinzaine d'années. Bien entendu, les anciens revêtements avaient des durées de vie plus longues. Mais si l'on compare, le trafic, à l'époque, était également moindre. Réduire la vitesse en localité est aussi une solution. D'ailleurs des tests sont effectués par le Service des ponts et chaussées: actuellement, 30 km/h durant la nuit à Neyruz. Enfin, il y a encore les parois antibruits. Celles-ci sont très coûteuses et souvent peu esthétiques.

Le programme 2019-2022, après déduction des subventions, c'est un crédit de 32 millions de francs. Je rappelle que ce crédit doit être accepté par le Grand Conseil à la majorité qualifiée de 56 voix. Pour votre information, la Commission des routes et cours d'eau qui a traité ce décret l'a accepté à l'unanimité.

**Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Lärm ist eine Aufgabe, die bereits mein Vorgänger und Ihre Vorgänger hier behandeln konnten. Es gab erste Lärmkredite für Lärmschutzbeläge auf den Freiburger Kantonsstrassen. Das gilt selbstverständlich auch für die Gemeinden. Es wurde die Frage gestellt, wo die Grenze zwischen Kanton und Gemeinde ist. Sie ist ganz einfach: Bei Kantonsstrassen ist der Kanton Besitzer und somit zuständig für die entsprechende Einhaltung der Lärmschutzwerte, bei Nationalstrassen ist es der Bund und bei kommunalen Gemeindestrassen sind die Gemeinden zuständig als Eigner der Strassen. Die Lärmempfindlichkeit hat allerdings in unserem Land massiv zugenommen. Das heisst, Grenzwerte und Empfindungen sind heute nicht mehr die gleichen wie vor 20 Jahren. Das ist für Physiker und Naturwissenschaftler relativ schwer nachzuvollziehen, es ist aber ein Gesellschaftsphänomen, dem wir nicht Rechnung tragen können. Deshalb sagen Bundesgesetz und Verordnung, dass die Kantone ihre Bevölkerung vor Lärm schützen müssen. Es ist also eine Pflicht.

Wir hatten in einem Bundesgesetz in der zuständigen Bundesgesetzgebung eine Frist bis Ende März 2018 für die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Massnahmen der Kantone. Das Bundesparlament hat sich nach einer längeren, komplexen Diskussion aufgrund einer Anregung von Alt-Ständerat Filippo Lombardi dazu bewegt, eine Verlängerung zu geben. Das ist auch der Grund, warum wir heute da sind mit zusätzlichen Bundesgeldern. Das Bundesparlament diskutiert zurzeit die Frage einer Verstetigung dieser Bundessubventionen, das heisst, sie würden nicht nur bei der Investition gesprochen, sondern wären auch langfristig eine ständige Aufgabe des Bundes. Diese Frage ist allerdings noch nicht gelöst.

Was wir wissen müssen - der Kommissionssprecher hat es bereits erwähnt: Die meisten Massnahmen haben lediglich temporäre Wirkungen. Lärmschutzbeläge haben deutlich kürzere Halbwertszeiten als ordentliche Beläge. Inzwischen haben wir Werte, die deutlich über den Zielwerten sind. Das heisst, wir gewinnen deutlich mehr Dezibel mit einem Lärmschutzbelag, als wir das eigentlich müssten. Aber die Wirkung sinkt mit den Jahren, gemessen wird nach 5 und 10 Jahren. Die allerersten Beläge, die wir hatten, erfüllten die Ziele nach 5 Jahren mehrheitlich nicht mehr. Inzwischen haben die Unternehmen, die diese Beläge bauen, ihre Technologie weiterentwickelt, und wir haben Resultate, die immer noch nicht perfekt sind, aber deutlich über den minimalen Zielwerten, die gesetzt wurden.

Ein Zweites, und das ist für die Kosten-Nutzen-Frage wichtig: Wenn die Lebenszeit eines Belages zwei Mal kürzer ist, dann sind die Kosten praktisch zwei Mal höher. Und wenn Sie dann Kosten-Nutzen-Vergleiche machen, die auch verschiedenen Vorschlägen entgegen kommen - muss ich unbedingt einen Lärmschutzbelag verwenden oder erreiche ich das gleiche Ziel mit einer Temporeduktion? -, dann muss man die Kosten des Lärmschutzbelages auf eine ganze Lebenszeit berechnen. Heute wissen wir, was ein Lärmschutzbelag nach 5 oder 10 Jahren leistet. Wir wissen aber noch nicht, was ein Lärmschutzbelag nach 15 oder 20 Jahren leistet, weil einfach die Testzeit zu kurz ist. Wir haben erste Versuche gemacht mit dem Abschleifen von Lärmschutzbelägen nach der ersten Lebenszeit und stellen fest, dass wir praktisch wieder die Anfangswerte erreichen. Wir wissen aber noch nicht, ob diese zweiten Anfangswerte auch eine zweite Periode durchhalten. Wenn das so wäre, dann wären die Kosten der Lärmschutzbeläge am Schluss kaum höher als die Kosten eines normalen Belags. Aber diese Antwort werden wir erst in zirka 5 bis 10 Jahren haben, das heisst, nach Abschluss der zweiten Laufzeit der entsprechenden Beläge. Diese Ausführungen sind etwas technisch, aber sie haben einen wesentlichen Einfluss auf die Auswahl der Mittel zum Lärmschutz.

Drittens, und das ist wichtig im Hinblick auf den Antrag, der gestellt wurde: In den früheren Beschlüssen wurde die Priorität so gesetzt, dass man primär den Lärmschutzbelag legte, danach schaute, ob man Lärmschutzwände bauen konnte, wenn die Ziele für die Anwohner nicht erreicht wurden und als Letztes relativ kostspielige Massnahmen an den Fenstern oder direkt an den Gebäuden als Alternative prüfte.

In der neuen Botschaft haben wir aufgrund einer neuen Bundesgerichtssprechung - das Bundesgericht hat sich in mehreren Fällen zum Kanton Zürich, zum Kanton Zug und zu anderen Kantonen dahingehend geäussert, dass ohne oder mit Lärmschutzbelag geprüft werden muss, ob eine Senkung des Tempos mindestens 1 Dezibel Lärmreduktion ergibt, und wenn ja, dass diese Temporeduktion erwägt werden muss, bevor man Massnahmen der zweiten Priorität - Massnahmen die nicht an der Quelle liegen - verordnet. Massnahmen an der Quelle sind der Lärmschutzbelag, das Tempo und teilweise die Pneus, aber das ist etwas komplexer und heute kein Thema. Viele Einwohner von Dörfern, zum Teil auch Gemeinden, sind immer negativer eingestellt gegenüber Massnahmen der zweiten Priorität, nämlich Lärmschutzwänden. Viele Gemeinden möchten heute nicht mehr Wände mitten im Dorf haben, die gegen Lärm schützen, gleichzeitig aber einen Einfluss haben auf das Licht und die Lebensqualität vermindern in einem Dorf, das raumplanerisch und urbanistisch anders gestaltet wird. Das heisst, Massnahmen an der Quelle fordern uns umso mehr heraus.

Neu in der Botschaft ist: Wir testen Lärmschutzbelagwirkung und wir testen Geschwindigkeitswirkung. Das heisst, es kann Lösungen geben, wo wir nur Lärmschutzbeläge geben oder nur Geschwindigkeitsreduktionen oder beides kombiniert. Beides wird im Vorfeld mit Messungen und Extrapolationen von Einzelmessungen ermittelt. Das ist der Grund, warum wir heute die vom Kommissionssprecher erwähnten Tests machen in Neyruz - in der Nacht - und in Vaulruz, Tag und Nacht. Warum nur nachts in Neyruz? Die neusten Erkenntnisse der Lärmingenieure zeigen, dass wir nachts mit Temporeduktionen deutlich höhere Wirkungen erzielen, nicht bei den Durchschnittswerten, die sind wenig tangiert, aber bei den Spitzenwerten. Wenn Sie in einem Dorf an einer Strasse wohnen mit viel Verkehr in der Nacht, wachen Sie nicht wegen den Durchschnittswerten auf, sondern wegen den Spitzenwerten. Wenn drei Mal ein Spitzenwert das ganze Dorf weckt, dann haben wir ein gesundheitliches Problem, die Leute sind sauer und verlangen Massnahmen. Und wir wissen heute, dass wir mit Senkungen nachts die Spitzen brechen können. Das ist der Grund, warum wir in Neyruz diesen Test machen. Dies heisst nicht, dass es keinen Lärmschutzbelag braucht, aber es braucht ihn vor allem am Tag von der Wirkung her. Das zur Frage Tempo versus Beläge. In den meisten Fällen ist die Antwort: Es braucht den Belag trotzdem oder kombiniert mit dem Tempo. Aber die Temporeduktion ist in vielen Fällen kein Argument gegen einen Lärmschutzbelag.

Es hat sich im Übrigen die Frage gestellt, wie es mit den Nationalstrassen und insbesondere mit der A12 ist. Diese Frage wurde auch in der Kommission gestellt. Sie haben hier, sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte, vor wenigen Monaten beschlossen, der Kanton solle dem Bundesamt für Strassen schreiben und abklären, ob aus Lärmschutzgründen eine Temporeduktion der A12 im Grossraum Freiburg möglich sei. Wir haben einen entsprechenden Brief an den Bund geschrieben und den Chef des Bundesamtes für Strassen im November getroffen. Das Bundesamt für Strassen, das im Moment im Grossraum Bern in Zusammenarbeit mit dem TCS, mit der ASTAG und anderen Verkehrsverbänden Tests mit variablen Geschwindigkeiten macht, ist bereit, ähnliche Versuche auch im Grossraum Freiburg zu machen. Das heisst, wenn wenig Verkehr ist, ist das Tempo etwas höher, wenn mehr Verkehr herrscht, ist die Tempolimit etwas tiefer. Das hilft sowohl der Verkehrsflüssigkeit wie auch den Lärmwerten. Das zur Frage des Lärms.

Zur Frage, ob man nicht an den Fahrzeugen direkt handeln kann: Man kann an den Fahrzeugen direkt handeln. Wir haben in der Schweiz und in der EU Lärmnormen für Fahrzeuge, die höher sind als in Ländern, in denen diese Fahrzeuge produziert werden. Typische Beispiele sind Motorräder: Japanische Firmen produzieren heute Motorräder mit Lärmwerten, die für den japanischen Markt deutlich tiefer sind als für den Europäischen Markt. Das ist an und für sich absurd, weil wir viel Geld zahlen für Lärmschutzmassnahmen für Fahrzeuge, die ab Werk weniger Lärm machen könnten. Aber das EU-Recht hindert uns hier daran, etwas zu tun. Es gibt in Bern parlamentarische Vorstösse verschiedener Parteien, das zu ändern. Auf

kantonaler Ebene haben wir aber keinen Spielraum, um besonders lärmige Fahrzeuge, die in den formalen Normen drin sind, zu verbieten.

Damit habe ich Ihnen die wesentlichen Elemente, die wir auch in der Kommission diskutiert haben, mitgeteilt und beantrage Ihnen, auf das Geschäft einzutreten.

**Brodard Claude** (*PLR/FDP, SC*). Je vais être beaucoup plus bref que notre conseiller d'Etat, mais tout de même, je vais vous informer que la CFG a examiné ce décret le 22 janvier 2020 et que, sous l'angle financier, il préavis favorablement ce crédit d'engagement net de 32 millions.

**Bischof Simon** (*PS/SP, GL*). Je suis membre de la Commission des routes et cours d'eau. Le groupe socialiste appuie les gros efforts, mais ô combien importants, de l'Etat en matière d'assainissement des routes contre le bruit routier. Parmi les mesures, la pose de revêtement phonoabsorbant prend une grande importance. Il y a également une limitation de la vitesse à 30 km/h en cours à Neyruz et une limitation à 30 km/h de jour comme de nuit, mais définitive, à Vaulruz comme l'a dit M. le Commissaire du Gouvernement. Notre groupe souhaite à la fois que des tronçons supplémentaires soient mis à 30 km/h de nuit et que soit également étudiée ailleurs qu'à Vaulruz l'application d'une limitation à 30 km/h de jour comme de nuit. C'est une question cruciale de bien-être de notre population et, à plus long terme, de santé publique.

**Jordan Patrice** (*PDC/CVP, GR*). Mes liens d'intérêts: membre de la Commission des routes et cours d'eau et syndic d'une commune dotée depuis deux ans bientôt d'un revêtement phonoabsorbant, qui a amélioré passablement la vie et les nuits des habitants, aussi lors de la rentrée tardive de noctambules égarés dans diverses fêtes.

Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien et ne vais pas répéter tous les propos du rapporteur et du commissaire. Bien que le délai pour la réalisation de ces mesures était fixé à 2018, l'obligation de la lutte contre le bruit routier reste une tâche qui doit être effectuée. Nous sommes donc réjouis qu'à la suite de l'intervention du conseiller aux Etats Lombardi, ce délai a été prolongé jusqu'en 2022 et permet au canton de Fribourg de bénéficier de 4 millions de subventions fédérales en cas d'acceptation du présent décret, ce qui nous permet de rester à plus de 35 millions jusqu'en 2022. Nous nous réjouissons aussi d'apprendre que la qualité des revêtements phonoabsorbants s'améliore et que la mise au point de machines d'entretien va leur garantir, espérons-le, une efficacité sur une durée un peu plus longue. Ainsi, c'est une bonne chose si cette action permet d'éviter la construction à tout va de parois pas toujours esthétiques en localité. C'est sur ces quelques considérations que le groupe démocrate-chrétien entre en matière et accepte ce décret.

**Marmier Bruno** (*VCG/MLG, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis conseiller communal dans une commune également dotée de revêtement phonoabsorbant – qui a dû également en poser à ses frais – et membre de la Commission des routes et cours d'eau. Je m'exprime ici au nom du groupe Vert Centre Gauche qui soutient ce décret.

Je remercie le Conseil d'Etat pour le message très complet. L'assainissement au bruit de nos routes cantonales doit être poursuivi sans délai. Les effets du bruit sur la santé ne sont plus à démontrer. Le canton doit également profiter des financements fédéraux pour terminer ce travail. Notre groupe estime que les mesures de réduction de vitesse doivent être privilégiées partout où cela est possible et pertinent. Après lecture du message, nous avons pris bonne note qu'une étude au cas par cas était effectuée pour déterminer la mesure la plus pertinente. Cependant, notre groupe souhaite garantir qu'avant toute dépense en vue de poser un revêtement phonoabsorbant, des tests systématiques soient effectués sur le tronçon concerné avec réduction de vitesse et mesures des émissions sonores. Un amendement a été déposé dans ce sens: nous souhaitons que l'on aille au-delà de l'extrapolation pour étudier ces tronçons. Il faut se rappeler que le revêtement phonoabsorbant est certes une mesure efficace, mais dont les effets restent limités dans le temps. Il faudra poser un nouveau revêtement tous les dix à quinze ans, donc de manière plus fréquente qu'un revêtement normal. Une telle mesure a peut-être un rapport coût-utilité intéressant, elle reste cependant nettement plus chère que la réduction de vitesse. Le revêtement phonoabsorbant a un autre défaut: si des travaux doivent être entrepris sur la route, par exemple par la commune, il est ensuite nécessaire de reposer le revêtement sur une longueur minimale de 50 mètres pour qu'il ne perde pas ses effets. Il n'est pas possible de faire du rapiécage de petite taille. Il en découle des coûts importants, par exemple pour la commune qui devra prendre en charge les frais occasionnés en cas d'intervention sur la route.

Nous parlons beaucoup de plan climat et d'économie de ressources, non seulement financières mais également environnementales. Il s'agit donc de tester systématiquement chaque tronçon avant de dépenser l'argent du contribuable. Ce test systématique présente un autre avantage: il permettra à la population de mesurer les effets bénéfiques des réductions de vitesse non seulement sur le bruit, mais aussi en terme de sécurité et de qualité de vie dans l'espace public. A l'heure où nous parlons de participation citoyenne, il est important que la population puisse donner son avis sur la mesure qui les concerne le plus. Je vous remercie et je reprendrai la parole au moment de l'amendement que nous avons déposé.

**Herren-Rutschi Rudolf** (*UDC/SVP, LA*). Ich spreche hier im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Um der vom Bund verordneten Lärmschutzverordnung nachzukommen, haben wir schon drei Mal einem Kreditbegehren zum Schutze der Bevölkerung vor dem Strassenlärm zugestimmt.



Von 2008 bis 2018 ist vom Grossen Rat in drei Etappen eine Gesamtsumme von 64 Millionen Franken bewilligt worden. Der Kanton Freiburg war aber in Sachen Lärmschutz ein Musterschüler. Mit der Philosophie, den Lärm an der Quelle, das heisst, beim Strassenbelag, zu absorbieren, wurde unser Kanton zum Pionier der Entwicklung von Flüsterbelägen. Mit den gewonnenen Erkenntnissen wurde zusammen mit der Freiburger Bauwirtschaft immer bessere lärmabsorbierende Beläge entwickelt und deren Lebensdauer verlängert.

Mit diesen Bemerkungen wird die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei das Dekret einstimmig annehmen.

**Glauser Fritz (PLR/FDP, GL).** Mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission des routes et des cours d'eau.

Le groupe libéral-radical a bien étudié ce décret. Avec le message, les explications et les compléments du rapporteur et du commissaire du Gouvernement, vous avez toutes les informations nécessaires concernant ce dossier. Vous l'avez compris, nous parlons ici d'une tâche obligatoire, décrétée par la loi fédérale. Pour attirer aussi le soutien de Berne, nous devons voter cette rallonge de crédit comme inscrit dans ce projet de décret. Dans le message, les différentes mesures sont bien présentées et sont plus ou moins chères. Pour moi, il est important de chercher la meilleure solution avec les concernés que sont les riverains, les utilisateurs de la route, mais aussi les communes. L'expérience faite dans notre canton démontre que ce n'est pas toujours la solution la plus chère qui se présente comme la meilleure. L'objectif premier doit rester la santé des riverains en rappelant qu'un bruit trop fort nuit à la santé. Le groupe libéral-radical soutient l'entrée en matière et soutiendra ce projet de décret comme présenté par le Conseil d'Etat.

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** Je constate que tous les groupes souhaitent entrer en matière sur ce projet de décret. Le député Bruno Marmier a parlé plus particulièrement d'un amendement qu'il va déposer tout à l'heure, nous reviendrons là-dessus. Par contre, j'aimerais juste rappeler que ce décret concerne bien les routes cantonales et pas les routes communales. Les routes communales étant la problématique des communes.

**Stiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** J'aimerais remercier les représentants des différents groupes pour leur prise de position. Il reste deux questions ouvertes. D'abord celle du député Bischof sur les mesures systématiques: elles sont désormais faites pour chaque projet, dans chaque commune concernée, avec des comparaisons entre mesures de bruit effectives et extrapolations – comme cela a été évoqué par le député Marmier –, comparaison des coûts et sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Si nous gagnons un décibel supplémentaire au moins grâce à une mesure de vitesse, celle-ci sera testée dans un premier temps, puis de manière définitive ensuite. S'il y a moins d'un décibel de différence, le Tribunal fédéral considère que cela n'est pas suffisant pour justifier la réduction de vitesse. Sur la base de cette jurisprudence nouvelle, nous n'ouvrons plus aucun chantier avant d'avoir fait l'étude comparative. Mais sans faire des mesures pendant une année, ce qui serait nécessaire si on suivait la proposition de mesures formelles systématiques. Je ne m'exprimerai pas matériellement sur la proposition dans la mesure où le Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur cet élément.

En ce qui concerne la durée de vie du revêtement phonoabsorbant, comme cela a déjà été dit mais en allemand en introduction, aujourd'hui nous partons du fait qu'elle est d'environ 50% de la durée de vie d'un revêtement normal. Ce qui, si l'on prend le coût moyen par année sur la vie complète d'un revêtement, double le coût, indépendamment du coût de construction. Mais les tests réalisés par une entreprise après une première durée de vie tendent à montrer que l'on obtient – en tout cas sur l'immédiat – les mêmes valeurs qu'à l'origine. Ce que l'on ne sait pas aujourd'hui, c'est si ces valeurs tiennent sur la même durée. Si c'est le cas, la durée de vie complète aura un coût moyen par année qui ne sera plus significativement supérieur pour un phonoabsorbant. Mais comme déjà dit, cela nous le saurons en 2025, 2026 ou 2027, pas avant. Nous sommes donc sur quelque chose d'un peu spéculatif.

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

## Première lecture

I. Acte principal : décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022

*Art. 1 al. 1, al.2*

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** L'article 1 indique le montant du crédit demandé de 32 millions sans les subventions fédérales. L'alinéa 2 montre que le crédit global s'élèvera à 35 635 000 frs avec 3 635 000 frs de contribution fédérale.

> Adopté.

*Art. 1 al. 3*

**La Présidente.** Nous sommes saisis d'un amendement, déposé par le député Bruno Marmier. M. le Député, je vous propose de lire votre amendement.

**Marmier Bruno** (VCG/MLG, SC). Je propose d'ajouter un alinéa 3 qui dit que:

- > Avant toute pose de revêtement de chaussée phonoabsorbant, le tronçon concerné fait l'objet d'un essai de réduction de vitesse, afin de disposer de mesures et déterminer l'opportunité de l'investissement

Je vous propose d'accepter cet amendement dans le sens où – comme d'ailleurs l'a noté le député Glauser, qui je l'espère le soutiendra avec son groupe – cela permet aussi à la population de participer, de donner son avis. Il y a l'aspect réduction du bruit, il y a aussi l'aspect de qualité de vie dans l'espace public. Et il s'agit bien sûr de communes qui sont traversées par des routes cantonales.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). Cet amendement n'a pas été traité en commission, M. le Député Bruno Marmier, qui est membre de la Commission des routes et cours d'eau, s'étant excusé à cette séance. Une chose est sûre, je ne peux pas me prononcer directement sur ce point au nom de la commission. Mais j'aimerais juste apporter une remarque. Systématiquement, lorsque l'on abaisse la vitesse, on économise du bruit, cela est certain. Est-ce que c'est la bonne mesure? La nuit, je pense que nous en discuterons après les mesures qui sont faites actuellement à Neyruz. Cela pose d'autres problèmes la journée suivant sur quelle route cantonale on abaisserait la vitesse. D'autre part, si cet amendement est accepté, il y a certains problèmes qu'il faudra régler parce que chaque année, il y a un certain nombre de travaux d'entretien qui sont mis en soumission et si une enquête est stoppée, ce sont plusieurs millions de francs de travaux qui devront attendre, avec les problèmes que cela peut comporter.

**Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Le Conseil d'Etat ne s'étant pas exprimé sur cet amendement car n'en ayant pas eu connaissance, je ne peux pas prendre position en son nom. Je relève cependant deux ou trois faits qui ont déjà été évoqués. De manière systématique depuis l'an dernier, nous examinons avant chaque chantier les effets du revêtement phonoabsorbant, les effets d'une réduction de vitesse et les effets des deux mesures cumulées pour ensuite choisir la meilleure variante possible, sur la base de mesures concrètes et d'extrapolations. Si cela intéresse quelqu'un dans le cadre de la commission des routes ou ailleurs, c'est assez passionnant: vous avez aujourd'hui des physiciens ingénieurs du bruit qui vous permettent d'avoir des mesures depuis pratiquement chaque fenêtre le long d'une route dans un canton. Ce sont des tableaux qui vont très, très loin dans les détails. Est-ce que les mesures sont prises sur ces bases-là? La planification aujourd'hui s'effectue, comme l'a dit le rapporteur de commission, sur plusieurs années, en collaboration étroite avec les communes pour éviter ce que le député Marmier a évoqué à juste titre, c'est-à-dire de devoir rouvrir pour faire des petits blets parce que chaque bout de blet, c'est beaucoup de bruit et ça met à néant une partie de l'effet du phonoabsorbant. Donc cela demande des planifications plus précises, mieux coordonnées si l'on veut éviter des frais complémentaires. Par contre, cela signifie aussi que si on vient maintenant demander, sur des planifications courantes, des périodes d'essais supplémentaires, ça va passablement chambouler la planification. Après, c'est un choix purement politique que vous avez à faire.

- > Au vote, l'amendement du député Marmier, opposé à la version originale du Conseil d'Etat, est rejeté par 87 voix contre 12. Il y a 2 abstentions.
- > Adopté selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

*Ont voté en faveur de l'amendement:*

Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly André (SE,VCG/MLG). *Total: 12.*

*Ont voté contre:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvie (SC,PLR/FDP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/

CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 87.*

*Se sont abstenus:*

Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 2.*

*Art. 2*

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). Les articles suivants sont des articles standard pour ce genre de décrets, que je ne vous commenterai donc pas.

> Adopté.

*Art. 3*

> Adopté.

*Art. 4*

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adoptées.

Titre et préambule

> 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**

I. Acte principal : décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022

*Art. 1 à 4*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

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

**Vote final**

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 100 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 100.*

## Motion 2018-GC-43

### STEP - L'eau est un enjeu majeur

---

Auteur-s:	<b>Grandgirard Pierre-André</b> (PDC/CVP, BR) <b>Savary Nadia</b> (PLR/FDP, BR)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions</b>
Dépôt:	<b>21.03.2018</b> (BGC mars 2018, p. 755)
Développement:	<b>21.03.2018</b> (BGC mars 2018, p. 755)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>05.11.2019</b> (BGC février 2020, p. 277)

---

### Prise en considération

**Grandgirard Pierre-André** (PDC/CVP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts. Je suis comotionnaire, membre du conseil général de Cugy et membre de la Commission consultative pour la gestion des eaux.

La nouvelle loi fédérale sur la protection des eaux oblige à terme les stations d'épuration à traiter les micropolluants. Dans notre canton, bon nombre de STEP doivent et devront investir dans de nouvelles installations car soit les structures sont obsolètes, soit la capacité de traitement est devenue insuffisante. Par souci de rationalisation, les nouvelles infrastructures, afin de s'adapter à ces nouveaux défis environnementaux, seront plus grandes, conçues par bassin versant et souvent intercantionales, car les bassins versants ne connaissent pas les frontières. Ainsi, le meilleur ratio coûts/efficacité sera obtenu pour régionaliser l'épuration, le but étant de faire passer le nombre de STEP du canton de 25 à 11 d'ici à 2040. La réduction drastique du nombre de STEP est une volonté cantonale issue d'études financées par le canton. Cette incontournable

régionalisation impliquera des coûts très importants pour les exploitants de STEP, indirectement pour les communes et leurs citoyens.

Notre motion propose d'amender l'article 38 de la loi sur les eaux qui définit les tâches cantonales par l'ajout d'une lettre f) qui dit que l'Etat finance les infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation. Le principe de financement par le biais d'un fonds cantonal est certes une bonne idée, à condition qu'il soit alimenté par l'Etat. Si ce fonds cantonal est alimenté par les détenteurs de STEP en fonction des charges polluantes déversées aux sorties de STEP, les communes ayant déjà investi dans leurs infrastructures participeront de manière solidaire à l'alimentation de ce fonds et payeront une deuxième fois ces coûts.

Chers collègues députés, l'eau est un enjeu majeur pour les générations futures. La propreté de notre eau est un défi de société qui ne peut être relevé par les seules communes et les citoyens pollueurs-payeurs. L'Etat doit donner un signal fort pour mettre rapidement à niveau les infrastructures de traitement des eaux et sa contribution sera déterminante pour donner le rythme nécessaire à ses réalisations futures.

Chers collègues députés, l'acceptation de cette motion est primordiale pour l'avenir de la qualité de l'eau.

**Kaltenrieder André** (PLR/FDP, LA). Ich habe keine persönlichen Interessen zu deklarieren in dieser Angelegenheit. Die Freisinnig-demokratische Fraktion ist geteilter Meinung zu dieser Motion, und ich spreche in meinem Namen.

Die Eingabe der Motionäre hat ihre Berechtigung. Je cite : "La modification de la loi sur la protection des eaux en 2014 demande une étape supplémentaire des traitements des eaux usées pour l'élimination des micropolluants. Les infrastructures des STEP sont obligées de s'adapter à ce nouveau défi dans les prochaines années." Diese Investitionen haben grosse Kosten zur Folge.

Es ist weiter hinlänglich bekannt, dass diese Investitionen nur getragen werden können, wenn die ARAs eine gewisse Grösse aufweisen. Auch die Energierückgewinnung kann nur kostendeckend betrieben werden, wenn die Anlage eine gewisse Grösse aufweist. Die heutige kantonale Struktur der Abwasseranlagen muss sich daher grundlegend ändern. Zusammenschlüsse sind nötig, um genügend Einwohnergleichwerte zu erhalten. Die kantonale Planung, die heutigen 25 ARAs bis ins Jahr 2040 zu 11 ARAs zusammenzuschliessen, ist für mich klar zu wenig ambitiös. Wenn wir die zukünftigen Kosten im Griff haben wollen, müssen wir bereit sein, einen grösseren Schritt zu machen.

Meine Aussage ist hier nicht einfach aus der Luft gegriffen. 2011 erstellte der Kanton anhand eines Grossratsauftrages eine Studie zur Abwasserbeseitigung in der Region Marin, im Kanton Neuenburg, Erlach, im Kanton Bern, Kerzers und Murten, im Kanton Freiburg. Diese Studie ergab klar, dass eine solch grosse ARA die höchsten Investitionskosten, im Betrieb jedoch klar die besten Kosten-Nutzen-Rechnung aufweist. Leider hat es der Kanton verpasst, aus dieser Studie ein Leuchtturmprojekt der überkantonalen Zusammenarbeit zu gestalten. Murten-Kerzers baut eine eigene neue ARA und Marin wird seine ARA in den nächsten Jahren ausbauen müssen. Ins hat eine Verlängerung der Einleitbewilligung vom Kanton Bern erhalten, ohne dessen Anforderungen zu erfüllen. Leider hat man hier eine Chance verpasst.

Ich komme zurück auf die Erläuterungen des Staatsrats: In Anlehnung an das Berner Modell ist der Staatsrat bereit, einen Solidaritätsfond zu äufnen. Dieser soll vollumfänglich durch Gebühren, über das Verursacherprinzip, gespiesen werden. Im Grunde genommen ist dieser Ansatz richtig, wenn es sich um normale, wiederkehrende Investitionen und Erweiterungen handelt. Für die zusätzlichen Kosten wie die Elimination von Mikroverunreinigungen könnte eine ähnliche Lösung wie vom Kanton Waadt praktiziert gewählt werden.

Wir müssen uns bewusst sein, egal welches System wir auch immer anwenden, sei dies über Bundessubventionen, über Gebühren nach dem Verursacherprinzip oder über einen kantonalen Solidaritätsfond: Die gesamten Kosten werden schlussendlich immer vom Bürger bezahlt. Wir sitzen also alle im gleichen Boot, und ich wünsche mir ein stärkeres Engagement des Kantons zur Lösung der anstehenden Herausforderungen. Daher bitte ich Sie, die Motion Savary/Grandgirard zu unterstützen.

**Repond Nicolas** (PS/SP, GR). Le groupe socialiste s'est penché avec attention sur la motion de nos collègues Savary-Moser et Grandgirard et sur la réponse que nous propose le Conseil d'Etat.

Nous comprenons bien la préoccupation des motionnaires, préoccupation dans l'enjeu de l'eau et sa qualité, ce qui est commun à toutes et tous les Fribourgeois, et par la même occasion à toutes les communes fribourgeoises, qu'elles soient de l'ouest, du nord, de l'est, du sud ou du centre de ce canton.

Quant aux STEP, l'un des outils servant à redonner une qualité optimale à l'eau, force est de constater que certaines régions et communes de ce canton ont su ou pu anticiper la construction et sont plus en avance que d'autres. Le problème est bien là. Le conseiller d'Etat l'a bien compris, mais en même temps et comme il le dit très bien en citant l'article 60 de la loi fédérale sur la protection des eaux, il n'y a d'autres choix que de veiller à ce que le principe de causalité, c'est-à-dire pollueur-payeur, soit

respecté pour le financement de l'évacuation et de l'épuration des eaux. Force est de constater que notre Conseil d'Etat avait également bien anticipé sur le sujet, ceci en conseillant aux communes depuis 2002 déjà de se doter des outils nécessaires pour l'évacuation et l'épuration des eaux.

Le principe de financement proposé par le Conseil d'Etat pour répondre à cette motion et à la question qui avait précédé nous paraît finalement équilibré, juste et même plutôt avantageux pour les communes pas ou peu équipées qui s'en sont préoccupées peut-être un peu tardivement. Finalement, il y aura bel et bien un principe de solidarité de la part des autres communes du canton puisqu'il y aura un financement solidaire alimenté par les détenteurs des stations d'épuration, ceci en fonction des charges polluantes des STEP. Cela permettra un subventionnement d'environ 2,2 millions de francs par année, ceci jusqu'en 2040. De plus, la durée de ce principe de subventionnement proposé par le Conseil d'Etat n'est pas limité car il prévoit un subventionnement durable dans le temps et au-delà de 2040, ceci pour soutenir le renouvellement et la modernisation des installations des STEP de ce canton.

Alors oui, en tenant compte de ce qui précède, une grande partie du groupe socialiste soutiendra la proposition du Conseil d'Etat, soit de modifier la loi sur les eaux en vue de créer un fonds cantonal solidaire, et rejettera la motion.

**Genoud François** (PDC/CVP, VE). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance de la motion de nos collègues Nadia Savary et Pierre-André Grandgirard concernant le sujet "STEP - l'eau est un enjeu majeur". Les motionnaires nous demandent d'ajouter une lettre f) à l'article 38 de la loi sur les eaux.

Le contenu de cette motion consiste à demander un soutien financier cantonal, ce qui soulagerait ainsi les communes de coûts importants, 79 millions. Ces coûts sont occasionnés par l'ancrage dans les tâches cantonales des infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation et pour le traitement des micropolluants. En réponse, le Conseil d'Etat nous soumet une proposition de modification de la loi sur les eaux afin de créer un fonds cantonal solidaire pour l'évacuation et l'épuration des eaux, fonds alimenté par les détenteurs des stations d'épuration en fonction des charges polluantes, donc par les communes.

En conclusion, le groupe démocrate-chrétien dans sa majorité rejoint l'avis du Club des communes et vous demande de soutenir la motion discutée. Nous sommes d'accord pour un fonds cantonal, mais sur la base proposée de l'article 38 de la loi sur les eaux, c'est-à-dire subventionné par l'Etat.

**Bischof Simon** (PS/SP, GL). Ich bin Mitglied der kantonalen Gewässerbewirtschaftungskommission. Als Gewählter, der in einer Gemeinde wohnt, wo das Abwasser in zwei verschiedene interkantonale Anlagen geht, Lucens und Ecublens - übrigens, wenn ich mich nicht irre, geht das Abwasser von unserem Kollegen Philippe Demierre nach Lucens und mein Abwasser nach Ecublens -, konnte ich mich in letzter Zeit intensiv mit dem Thema befassen, da in beiden Fällen eine Vergrösserung und Modernisierung der Abwasserreinigungsanlagen vorgesehen ist. Ich habe dabei beim finanziellen Aspekt die Feststellung gemacht, dass es Bundessubventionen gibt, Subventionen vom Kanton Waadt, aber nicht vom Kanton Freiburg und auch keine gerechte Verteilung der Gemeinden untereinander. Es fühlt sich für mich komisch an, dass sich der Staat Freiburg nicht auch finanziell beteiligt - bei interkantonalen Abwasserreinigungsanlagen fällt das umso mehr auf, dass das nicht der Fall ist.

Ich möchte, dass ein allfälliger Beitrag des Kantons geprüft wird. Aus diesem Grund werde ich persönlich diese Motion unterstützen.

**Julmy Markus** (PDC/CVP, SE). Je m'exprime à titre personnel. Mon lien d'intérêts: je suis conseiller communal à Schmitten.

Die Gemeinde Schmitten ist Mitglied im kantonsübergreifenden Gemeindeverband, welcher die Abwasserreinigungsanlage ARA Sensetal in Laupen betreibt. Die Motionäre fordern die Finanzierung der Infrastrukturen durch den Kanton, dies unter dem Titel des Schutzes der Wasserqualität. Wie der Staatsrat in seiner Antwort darlegt, würde dies dem Verursacherprinzip grundsätzlich zuwiderlaufen. Wohl anerkennt der Staatsrat denn auch den hohen Investitionsbedarf, welcher mit der technischen Aufrüstung der ARAs einhergeht. Gleichzeitig hält er aber auch fest, dass die Kosten für die Regionalisierung keine eigentlichen Mehrkosten darstellen, sondern über die Gebühren finanziert werden müssen. Mit anderen Worten: Dieser Vorstoss ist das falsche Instrument, da dies über die Gemeindereglemente gemacht werden kann.

Zahlreiche Gemeinden, darunter auch Schmitten, haben ihre Reglemente bereits angepasst und erheben die Gebühren nach dem Verursacherprinzip. Dies stösst natürlich nicht nur auf Gegenliebe. Und ja, wir haben Widerstand einzelner Betroffener zu bewältigen. Aber ich muss Ihnen auch ganz ehrlich sagen, dass Widerstand und negative Reaktionen zu jeder grösseren Veränderung gehören. Wichtig ist aber in solchen Situationen, alle Bürgerinnen und Bürger gleich zu behandeln.

Beim zweiten Thema, der Finanzierung der Massnahmen zur Behandlung der Mikroverunreinigungen, ist der Staatsrat etwas differenzierter. Zwar betont er auch hier, dass das Verursacherprinzip einzuhalten ist, er stellt aber die Einführung eines Beitragssystems in Aussicht. Auch hier aber ist die Situation in den einzelnen Verbänden des Kantons nicht gleich. So bezahlen beispielsweise die Gemeinden des Verbandes ARA Sensetal dem Verband seit 2016 - also nunmehr im fünften Jahr - eine Gebühr von 9 Franken pro Jahr und Einwohner, um die notwendigen Anpassungen finanzieren zu können. Diese Gebühr wird bis zum Abschluss der Investitionen Ende 2024 erhoben. Ab 2025 sollen diese Kosten - konkret die Betriebs-

und Abschreibungskosten - nach dem Verursacherprinzip verrechnet werden. Diese laufenden Kosten werden dadurch um rund einen Drittel steigen. Es darf aus meiner Sicht nun nicht dazu kommen, dass die Gemeinden - oder genauer gesagt, Bürgerinnen und Bürger, welche diese Gebühr über ihre Steuern bezahlt haben - benachteiligt werden, weil ihr Verband diese Gebühr vorausschauend erhoben hat.

Als Gemeinderat habe ich aber auch den Anspruch, dass nicht nur die Gemeinden ihre Bürgerinnen und Bürger gleich behandeln. Vielmehr muss auch der Kanton diesen Grundsatz der Gleichbehandlung den verschiedenen Verbänden und Gemeinden gegenüber gewährleisten. Dies ist aber genau dann nicht sichergestellt, wenn die Rahmenbedingungen für die Umsetzung eines Gesetzes geändert werden, während die Umsetzung noch im Gang ist, indem nämlich diejenigen Gemeinden finanziell unterstützt werden, die ihre Arbeit noch machen müssen. Und genau das würde passieren, wenn Sie diese Motion annehmen.

Aus diesem Grund werde ich diese Motion ablehnen und lade Sie ein, dasselbe zu tun.

**Péclard Cédric** (*VCG/MLG, BR*). J'interviens au nom du groupe Vert Centre Gauche. Mon lien d'intérêts: je suis syndic de la commune Les Montets, commune touchée par un projet de construction d'une nouvelle STEP intercantonale.

Notre groupe a étudié avec attention la motion "STEP - l'eau est un enjeu majeur" de nos collègues Nadia Savary et Pierre-André Grandgirard qui demandent d'ajouter la lettre f) à l'article 38 de la loi sur les eaux afin d'ancrer dans les tâches cantonales le financement des infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation.

J'ai été d'emblée surpris par la réponse du Conseil d'Etat à cette motion qui dit que la régionalisation n'est par conséquent ni une source de coûts supplémentaires ni une obligation, alors que le Conseil d'Etat mentionne clairement dans sa planification une diminution du nombre de stations d'épuration. Selon le message du Conseil d'Etat, la régionalisation nécessitera dans un premier temps des investissements à réaliser de 56 millions de francs pour raccorder certaines installations à de plus grandes. Si je me réfère au même message, la planification cantonale de l'épuration tend à faire passer le nombre de STEP de 25 à 11 d'ici 2040, ce qui donne un investissement moyen estimé à 5 millions par STEP régionalisée, ce qui me paraît bien maigre. Je vous pose la question, M. le Commissaire: comment a été évalué ce montant de 56 millions? La régionalisation passera inéluctablement par la construction de nouvelles stations d'épuration ainsi que par la déconstruction d'une quinzaine d'anciennes STEP. Heureusement, cette régionalisation aura l'énorme avantage de moderniser les installations de traitement, y compris le traitement des micropolluants. Dans le message, aucune estimation n'est donnée pour ces travaux ambitieux qui aujourd'hui sont à l'entière charge des communes. De plus, dans le message, je n'ai trouvé aucune estimation chiffrée entre la modernisation des installations existantes et la mise en place de la régionalisation.

Le Conseil d'Etat prévoit un subventionnement fait par un financement spécial à partir d'un fonds alimenté par les détenteurs de stations d'épuration, soit les communes. Les détenteurs des STEP répercutent cette redevance sur les communes ou les particuliers, conformément au principe de causalité. Pour nous, c'est là que le bât blesse. Cette motion demande à juste titre que le canton prenne sa responsabilité dans le cadre de régionalisation des stations d'épuration et qu'il y contribue également.

Au vu de ces considérations, notre groupe Vert Centre Gauche va accepter dans sa majorité cette motion qui demande d'intégrer dans les tâches cantonales le financement des infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation.

**Bertschi Jean** (*UDC/SVP, GL*). L'eau est un enjeu majeur. En 2014, le Parlement fédéral a approuvé une modification de la loi sur la protection des eaux en instaurant le financement national pour l'équipement d'une centaine de STEP avec un étape supplémentaire: les micropolluants. Nos installations fribourgeoises doivent s'adapter aux nouveaux défis. Nos voisins vaudois et bernois ont prévu un financement cantonal pour soulager les communes. Les conclusions de la réponse du Conseil d'Etat ne satisfont pas les motionnaires, qui demandent d'ajouter une lettre f) à l'article 38 de la loi sur les eaux.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec intérêt cet instrument parlementaire. Il trouve judicieux un fonds cantonal pour soutenir les investissements nécessaires dans les STEP, mais sans demander une nouvelle taxe aux communes. Notre groupe, dans sa grande majorité, soutiendra cette motion qui incite les STEP à bien fonctionner.

**Savary Nadia** (*PLR/FDP, BR*). Suite à une décision au niveau fédéral prise après l'entrée en vigueur de la loi sur les eaux au niveau cantonal, des exigences supplémentaires sont demandées aux communes pour répondre au traitement des micropolluants et les taxes fédérales y relatives. Les investissements nécessaires sont colossaux. Ils doivent permettre de mettre en place une protection efficace de notre patrimoine naturel, de nos rivières, de nos lacs et de nos ressources et modes de consommation. Demander un soutien financier cantonal qui soulagerait ainsi les communes de coûts importants, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres cantons, est légitime. Il faut être conscient que c'est un défi majeur pour ces prochaines décennies. Le Conseil d'Etat le reconnaît dans sa réponse et reconnaît aussi ces coûts importants qui en découlent pour les communes. Preuve en est son engagement pour entamer des démarches dans un fonds cantonal solidaire, donc alimenté par les détenteurs des stations d'épuration en fonction des charges polluantes. Mais qui sont les détenteurs de STEP? Les communes. Par conséquent, le Conseil d'Etat propose un fonds cantonal alimenté par les communes sans aide étatique. Mais

alors, qu'a-t-il de cantonal? Son argumentation se repose sur le principe de causalité et la même obligation de régionalisation pour ne pas entrer en matière sur un fonds cantonal alimenté par l'Etat. Les motionnaires ne sont pas convaincus du principe de causalité. Sachez que les charges polluantes et micropolluantes ne sont de loin pas toutes identifiables, donc pas toutes assimilables à un détenteur de STEP.

Concernant la régionalisation, le Conseil d'Etat cite dans sa planification cantonale des projets ambitieux. Il affirme haut et fort que la régionalisation est une mesure adéquate, qu'elle a un meilleur rapport coûts/efficacité. Et le Conseil d'Etat, Mesdames et Messieurs, a un objectif: rationaliser les STEP en passant de 25 à 11. Cela ne ressemble-t-il pas à une certaine obligation?

Chers collègues, accepter cette motion c'est créer un fonds cantonal alimenté par l'Etat et basé sur le principe de subsidiarité, principe accepté par l'Etat et les communes depuis longtemps lors de nombreuses discussions. Accepter cette motion, c'est relever ce défi majeur pour une meilleure qualité de notre environnement et pour notre qualité de vie. Accepter cette motion, c'est surtout conjuguer les efforts du canton et des communes dans un domaine où toute personne se doit d'être concernée. Accepter cette motion, c'est aussi et surtout refuser le fonds solidaire cantonal dont les motionnaires ne veulent pas, car il sera tout sauf solidaire pour les communes de ce canton. C'est pour toutes ces raisons que je vous prie d'accepter cette motion.

**Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Mon cœur un peu rouge sourit et est jovial en cette fin de matinée ensoleillée lorsque j'entends les députés de toute sensibilité politique louer l'importance de la qualité de l'eau. Je pars du fait que nous sommes tous à peu près d'accord. Louer les vertus de l'intervention accrue de l'Etat pour arriver aux objectifs? Là, certains ne me surprennent pas, d'autres un peu plus. Il faut toujours choisir les bons outils au bon moment et faire des exceptions aux grands principes, cela fait partie de la politique.

Pour être plus sérieux, je vais essayer de répondre de manière globale aux différentes choses qui ont été dites. On nous a dit que l'Etat demande la régionalisation mais n'est pas conséquent parce qu'il l'oblige. Alors il ne l'oblige pas, mais l'incite avec une certaine intensité, oui. Il n'y a cependant pas d'obligation formelle.

Il faut ensuite bien voir les choses. Il me semble que les représentants de la plupart des partis qui sont représentés au Grand Conseil ont dans leurs principes le fait que l'Etat doit intervenir en respectant d'une part le principe de subsidiarité et d'autre part en évitant de créer des effets d'aubaine avec l'argent public. Ici, il y a deux parties sur le montant évoqué. La première partie — et le député Kaltenrieder a fait une analyse économique des choses extrêmement précise, méticuleuse et que je peux partager en tout point –, c'est-à-dire deux tiers des montants concernés sont dus au principe de régionalisation; il s'agit des 56 millions. Sur ces deux tiers, l'étude citée par le député Kaltenrieder est très claire: on est sur des économies d'échelle. Mais les économies d'échelle, par la force des choses, vous ne les faites pas en une année. Tout le monde parle aujourd'hui de développement durable et oublie parfois le volet économique du développement durable. Cela signifie que le coût de la vie d'une STEP – comme le coût de la vie d'un bâtiment ou d'une route – n'apparaît pas au moment où vous fêtez son inauguration, après la construction, mais vingt ou vingt-cinq ans après, quand vous avez fait les travaux et les amortissements nécessaires, etc. Vous avez donc 10, 15 ou 20% à tout casser du coût de la vie d'une STEP au moment où vous l'avez construite. Tout le reste vient après. Dans ce qui vient après, on sait que les économies faites sur les 56 millions par année figurent dans le message. Les calculs ont été faits sur la base d'études dans le canton de Fribourg. Ce qui est intéressant est que le député Kaltenrieder évoque une étude bernoise qui arrive assez exactement aux mêmes conclusions. Elle n'a pas les mêmes conclusions politiques mais économiquement les conclusions sont les mêmes, c'est-à-dire qu'après dix ans, quinze ans ou vingt ans dans le pire des cas, on est bénéficiaire. Alors la question se pose: est-ce à l'Etat d'intervenir par exemple chez un privé pour des investissements? On dit que quand on investit pour l'énergie ou les assainissements énergétiques, il faudrait investir là où il y a une vraie plus-value et là où l'individu n'a pas lui-même économiquement intérêt à déjà faire les choses. Si les capitaux sont chers et qu'on doit payer 6 ou 7% d'intérêts comme c'était le cas il y a vingt-cinq ans, cela peut donner du sens de soutenir l'investissement. Aujourd'hui, on ne peut définitivement pas dire que les capitaux sont chers. Au contraire, on paie aujourd'hui des gens pour garder l'argent dans le faux sens, avec des intérêts négatifs. Il faut se demander si une action de l'Etat visant à favoriser quelque chose dont on sait que cela va être rentable après dix, quinze ou vingt ans, est un investissement efficace du denier du contribuable. C'est la première chose. Nous savons aujourd'hui que chaque franc que vous mettez dans la régionalisation, vous allez le récupérer progressivement: après moins d'une durée de vie complète d'une STEP, vous l'aurez plus que récupéré. Mettre de l'argent cantonal là-dedans c'est donc donner un peu plus d'argent que nécessaire à fonds perdus sans effet supplémentaire relevant. C'est pourquoi le message dit qu'il n'y a pas de coût. Le coût supplémentaire, certains députés l'ont relevé, il est bien là au moment de l'investissement, mais vous l'amortissez tout seul par les économies d'échelle que vous faites derrière.

Pour parler des communes évoquées par le député Julmy de Schmitten, cela m'amène à la deuxième problématique de cette motion. La commune de Schmitten est un bon exemple, mais il y en a toute une série d'autres dans tout le canton qui ont déjà fait le travail. Il y a certains députés ici qui sont députés de communes qui ont déjà fait le travail, qui ont déjà demandé à leurs contribuables, depuis souvent de longues années, des augmentations de taxes et qui avec ces taxes supplémentaires ont



financé ce que d'autres communes n'ont pas encore fait. Cela signifie concrètement que si vous adoptez la motion, vous allez devoir expliquer, si d'aventure par exemple on devait aller jusqu'à un vote populaire, aux citoyens de toutes les communes concernées qu'ils ont déjà payé une fois par des augmentations de taxes et qu'ils vont payer par leurs impôts une deuxième fois pour toutes les communes qui n'ont pas encore fait leur travail. Je vous souhaite bien du plaisir à faire cela! Quand on parle d'équité et que l'on va devoir expliquer au citoyen de Schmitten qu'il a déjà payé depuis de nombreuses années des taxes nettement plus élevées que le citoyen d'une commune broyarde et qu'en plus il va devoir payer un peu plus d'impôts cantonaux, ou en tout cas d'avoir une part de son impôt cantonal partir pour la STEP du citoyen broyarde qui lui n'a pas payé plus de taxes ces dernières années, cela ne correspond pas tout à fait à ma vision d'une politique équitable sur l'ensemble du canton.

Troisième chose, on a parlé du principe du pollueur-payeur.

Einige von Ihnen haben das Verursacherprinzip erwähnt. Wenn wir das Verursacherprinzip anschauen, dann ist zwischen dem Berner- und dem Waadländermodell das Bernermodell dasjenige, das konform ist. Wir haben alle vom Klima gesprochen. Vor den Wahlen fanden alle das Klima unwahrscheinlich wichtig, und in der Klimapolitik hat das Bundesparlament in verschiedenen Umweltgesetzgebungen beschlossen, dem Verursacherprinzip mehr Gewicht zu geben. Verursacherprinzip heisst, dass man nicht einfach Kosten betreibt und diese dann auf alle verteilt, sondern dass man Kosten im Verhältnis zu dem hat, was man auch verursacht.

Es gibt hier zahlreiche Gemeinden, die zu den guten Schülern zählen. Das heisst, sie haben ihre Arbeit getan, sie sind auf dem Weg. Sie haben Fonds geöffnet, um zusätzliche Aufgaben zu bewältigen und haben diese Aufgaben zum Teil bereits vorfinanziert. Denen wird man nun erklären: Es gibt andere Gemeinden, die ein bisschen langsamer sind, bei denen es kein Verursacherprinzip gibt. Wir machen das kollektiv, geben alles in einen Fonds und diejenigen, die die Arbeiten schlecht gemacht haben und diejenigen, die Arbeiten gut gemacht haben, alle bekommen gleich viel Geld aus dem Fonds. Das ist dem Bürger und der Bürgerin meines Erachtens nicht ganz einfach mitzuteilen. Es ist auch nicht kohärent mit unseren Grundsätzen der öffentlichen Politik, die wir machen.

Grossrat Kaltenrieder hat gesagt: 25 zu 11, das sei ungenügend. Vermutlich hat er Recht. Ich habe keine Studie, die den Synergieeffekt zeigt, wenn man 25 Kläranlagen des Kantons auf eine reduzieren könnte, das wäre vermutlich dann die in Freiburg, aber so weit sind wir in unseren Studien nicht gegangen. Man muss ab und zu etwas pragmatisch sein. Von 25 auf 11 Kläranlagen ist schon ein recht grosser Schritt. Tun wir mal diesen, und wir können dann der nächsten Generation den nächsten Schritt überlassen, nur noch eine Kläranlage - in Freiburg oder wo auch immer - aufzustellen.

Ich habe den Eindruck, damit die meisten Fragen beantwortet zu haben.

M. le Député Péclard a demandé des chiffres plus précis. Les 56 millions ne sont qu'une partie des coûts, comme vous pouvez le lire dans le message. On a les 56 millions qui concernent la régionalisation et les 23 millions qui concernent les micropolluants. Les coûts de la régionalisation sont basés sur des évaluations et des offres. Il faut bien voir les choses. Certaines communes et certaines régions ont déjà fait les choses. Nous n'inventons donc pas des chiffres de toute pièce. Nous nous basons sur des travaux qui ont déjà été faits. Encore une fois, pour ceux qui veulent les exemples concrets, allez voir le député Julmy qui vient d'une commune qui a déjà fait le travail, qui a déjà encaissé des taxes supplémentaires et qui a fait le travail. Il pourra vous dire comment faire. Je trouve assez peu responsable de dire que l'on est un peu en retard dans les travaux, dans les devoirs, et que c'est au canton de faire les choses.

Dernière chose – cela a été évoqué par plusieurs députés: quand on a une grosse démarche, et c'est une assez grosse démarche que d'assainir les STEP et de les mettre à l'heure du jour, on a des règles du jeu. Les Vaudois ont comme règle une participation cantonale. Il faut bien voir d'où ils partent. Les Vaudois partent d'un nombre de STEP deux fois plus élevé que les Fribourgeois par habitant, donc ils sont beaucoup plus loin que nous, ils ont plus de devoirs à faire que le canton de Fribourg et ils ont des STEP qui sont nettement moins assainies aussi en terme de capacité et d'adéquation aux exigences de qualité du droit fédéral que les Fribourgeois. Les Bernois ont une solution qui est solidaire dans le sens du modèle que vous propose le Conseil d'Etat, c'est-à-dire que plus vous avez déjà fait des travaux et moins vous payez d'argent dans le fonds, ce qui permet de compenser les efforts déjà faits par certaines communes et ceux encore à faire par d'autres. C'est ce qu'on appelle la solidarité entre les régions, la solidarité entre les communes, mais basée sur le principe de la responsabilité.

Sur ces paroles, je vous recommande de rejeter cette motion.

**Savary Nadia** (PLR/FDP, BR). Je sais qu'au niveau légal je ne peux intervenir que pour corriger des propos ou une contradiction. Ici, je ne peux pas ne pas le faire.

M. le conseiller d'Etat, si la motion est refusée – vous le dites dans la conclusion de votre réponse à la motion –, vous entamerez des démarches pour créer un fonds solidaire cantonal. Vous dites que vous ne voulez pas de notre fonds parce que les communes qui ont déjà fait le travail paieront pour les autres. Mais M. le conseiller d'Etat, un fonds solidaire cantonal

c'est cela, un fonds alimenté par toutes les communes, qui fera payer une commune aussi pour une autre. Et c'est ce dont vous ne voulez pas. Je voulais quand même corriger ces propos et dire que pour moi c'est une totale contradiction de la part du conseiller d'Etat.

**Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Pour suivre les recommandations générales du président de la Commission des finances et de gestion, je serai bref. Vous prenez la page 4 sur 6 de la réponse du Conseil d'Etat, dernier alinéa, deuxième ligne avant la fin: "en fonction des charges polluantes déversées en sortie de STEP". C'est exactement le contraire de ce que vous venez de nous dire.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 55 voix contre 36. Il y a 8 abstentions.

*Ont voté oui:*

Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 36.*

*Ont voté non:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 55.*

*Se sont abstenus:*

Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP). *Total: 8.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

> La séance est levée à 11 h 59.

*La Présidente:*

**Kirthana WICKRAMASINGAM**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Patrick PUGIN**, *secrétaire parlementaire*

---

## Troisième séance, jeudi 06 février 2020

Présidence de Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2019-DFIN-57	Décret	Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Claude Brodard <i>Représentant-e du gouvernement</i> Georges Godel
2020-GC-2	Election ordinaire	Un membre de la délégation fribourgeoise à la CIP-GYB, en remplacement de Johanna Gapany	Discussion	
2019-DFIN-64	Rapport	Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat - Répartition des forces de travail au sein de l'Etat (rapport sur les postulats 2013-GC-80 et 2014-GC-59)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Georges Godel
2020-GC-8	Requête	CEP Pisciculture d'Estavayer-le-Lac	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Nadia Savary Eric Collomb <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-GC-185	Mandat	Mandat interpartis avec procédure d'urgence: Elections du 10 novembre 2019	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Pierre Mauron Eric Collomb Benoît Rey Hubert Dafflon Bruno Marmier Stéphane Peiry Benoît Piller Peter Wüthrich Nicolas Kolly Sébastien Dorthe <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-GC-73	Rapport	Dysfonctionnements au sein du collège des scrutateurs et ouverture d'une enquête	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Hubert Dafflon
2020-GC-2	Election ordinaire	Un membre de la délégation fribourgeoise à la CIP-GYB, en remplacement de Johanna Gapany	Scrutin de liste	
2020-GC-7	Election ordinaire	Un membre de la Commission des affaires extérieures (CAE), en remplacement de Xavier Ganioz	Scrutin de liste	
		Prise de congé		

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
Clôture de la session				

La séance est ouverte à 08 h 30.

**Présence** de 102 députés; absents: 8.

Sont absents avec justifications: MM. et M<sup>mes</sup> Muriel Besson Gumy, Marc-Antoine-Gamba, Giovanna Garghentini Python, Nadine Gobet, Pierre Mauron, Susanne Schwander, Katharina Thalmann-Bolz. M. Michel Chevalley arrivera avec du retard.

M<sup>me</sup> et MM. Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

## Décret 2019-DFIN-57

### Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019

Rapporteur-e:	<b>Brodard Claude</b> (PLR/FDP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Godel Georges, Directeur des finances</b>
Rapport/message:	<b>14.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 156)
Préavis de la commission:	<b>22.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 166)

#### Entrée en matière

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC). Les membres de la Commission des finances et de gestion ont examiné le 22 janvier dernier le traditionnel décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019 et le message y relatif. Nous remercions M. le Conseiller d'Etat Georges Godel et M. le Trésorier Laurent Yerly pour nous avoir fourni toutes les informations nécessaires.

Au total, pour l'exercice 2019, trente-cinq crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts pour la somme cumulée de 12 228 380 frs. Ce montant est faible comparativement à la moyenne des années précédentes. Cela démontre ainsi une très bonne tenue des charges du budget 2019. Il y a lieu de s'en réjouir et notre Commission demande au Conseil d'Etat de poursuivre dans cette lignée à futur.

Sur tous les arrêtés, cinq d'entre eux totalisent près du trois quarts des crédits supplémentaires. Il s'agit du financement du contentieux de l'assurance maladie, des subventions pour les institutions spécialisées et les contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton, ainsi que les placements dans les établissements spécialisés au Service de l'exécution des sanctions pénales. Alors que la règle ordinaire demande à ce que les crédits supplémentaires soient compensés par des réductions de charges, le message prévoit une compensation de trois crédits par une augmentation des revenus budgétés. Il s'agit de crédits totalisant près de 5 millions et résultant de dépenses liées découlant de la législation fédérale et de concordats intercantonaux. Selon l'article 36 al. 2bis de la loi sur les finances de l'Etat, il est admis de compenser ces dépassements par des augmentations de revenus. L'augmentation de revenus, dans le cas qui nous intéresse, provient de la fiscalité des personnes morales.

La Commission des finances et de gestion vous recommande d'entrer en matière et d'accepter ces crédits et ce décret.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Je remercie le président de la Commission des finances et de gestion pour son rapport circonstancié. Vous l'avez constaté et il l'a dit, les trente-cinq crédits de paiement supplémentaires représentent un peu plus de 12 millions, ce qui démontre clairement que la rigueur est de mise dans l'exécution du budget. Ces crédits complémentaires sont compensés par des réductions d'autres charges à trois exceptions près. En effet, une dérogation a été faite à ce principe en regard de la loi sur les finances et de son règlement d'exécution, qui autorisent à des conditions déterminées de compenser ces dépassements de crédits par une augmentation des revenus, comme l'a déjà signalé le rapporteur de la Commission.

Avec ces considérations, je vous recommande au nom du Conseil d'Etat d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Chassot Claude** (VCG/MLG, SC). C'est avec la récurrence que nous connaissons que les crédits supplémentaires compensés apparaissent chaque année à la session de février. Ils ne seraient pas là que nous en serions inquiets. Nous étions habitués à ce que la DICS ainsi que la Santé publique occupent les premiers rangs quant à ces crédits budgétaires supplémentaires.

Dans la mouture qui est sous nos yeux, on voit la Direction de la sécurité et de la justice se profiler en deuxième place par importance de ces crédits, avec 1 641 000 frs au total. En analysant la provenance de ce montant, nous constatons que 1,1 million est attribué au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, pour être plus précis 350 000 frs pour l'exécution des condamnations budgétisée initialement à 4 950 000 frs et 750 000 frs pour des placements dans des établissements spécialisés.

A titre personnel, sachant que nous allons procéder à de grands travaux au niveau carcéral comme le déménagement de la Prison centrale, le réaménagement et l'agrandissement de Bellechasse, je me pose la question de savoir si nous ne pourrions pas prévoir la réalisation de notre propre structure au vu des sommes exorbitantes concernant la prise en charge de ces détenus à haut risque. Lors d'une visite à la Direction de la sécurité et de la justice, son Directeur nous avait informés qu'une journée de détention à Genève auprès de l'établissement Curabilis coûtait plus de 1000 frs. Ne pourrait-on pas faire mieux et ceci malgré le fait que certains cantons soient liés par une convention à ce niveau-là? A titre personnel, je me rappelle de la rigidité cadavérique qu'a le budget lorsqu'on l'adopte. J'ai aussi en mémoire l'intervention d'un estimé collègue député démocrate-chrétien qui avait demandé 50 000 frs de plus lors d'un budget. Impossible. Dans un château de cartes, si on en retire une, le château se décompose carrément. Maintenant, on voit qu'avec la souplesse d'un contorsionniste du cirque Knie on arrive à mettre des crédits supplémentaires compensés de l'Etat à niveau.

Ceci étant dit, je n'ai pas d'autre remarque. Pour le reste, notre groupe Vert Centre Gauche ratifiera ces crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat.

**Piller Benoît (PS/SP, SC).** J'aimerais rappeler que les crédits supplémentaires compensés sont un outil qui permet, lorsqu'un budget n'arrive pas à être tenu, d'aller chercher dans un autre service ou dans une autre Direction de l'argent non dépensé. De plus, je vous rappelle que pour activer ce transfert trois conditions sont nécessaires selon la loi sur les finances de l'Etat. Il faut que la dépense soit imprévisible, qu'elle soit urgente et qu'elle soit indispensable.

En 2019, trente-cinq postes ont été jugés selon ces critères. C'est ainsi que 12 millions ont été réattribués. En fait, ces crédits supplémentaires sont ni plus ni moins des dépassements de budget. Ils pourraient simplement être annoncés comme tels au moment du bouclage des comptes, car entre les reports de crédits, les attributions au fonds, les autres provisions, les crédits supplémentaires rendent la lecture des comptes peu aisée et leur utilisation pour l'élaboration des budgets futurs n'en est pas facilitée. De plus, comme vous l'avez entendu, sur ces 12 millions, 5 millions ont été compensés par une augmentation de revenus. C'est une possibilité offerte par la loi: si le crédit compensé ne peut pas l'être par un transfert et que ce poste est une charge liée, alors on peut aller chercher ce qui manque dans les revenus ayant rapporté davantage qu'escompté. Ces revenus sont pourtant calculés au plus juste lors de l'établissement du budget. Nous ne manquerons pas d'analyser avec attention ces postes lors de la présentation des comptes définitifs. Sur ces considérations, le groupe socialiste soutiendra ce décret.

**Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV).** Le groupe de l'Union démocratique du centre a également pris connaissance de ce décret récurrent sur les crédits supplémentaires compensés. Tout a déjà plus ou moins été dit dans ce débat.

Le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera donc à l'unanimité ce décret mais il émet toujours des réserves sur la fameuse exception qui a été relevée pour le député Piller à l'instant, à savoir compenser un dépassement de dépense avec une augmentation des revenus. Il y en a eu trois si j'ai bien compris dans ce décret. On demande au commissaire du gouvernement d'en faire véritablement une exception à l'avenir. Avec ces considérations, nous acceptons ce décret à l'unanimité.

**Brodard Claude (PLR/FDP, SC).** Ceux qui se sont exprimés acceptent le décret. Ils vont voter son entrée en matière. C'est vrai aussi que dans la mesure du possible le Conseil d'Etat devrait être capable de compenser une augmentation de charges budgétaires à l'aide de charges qui ne sont pas dépensées, soit dans la même Direction, soit dans d'autres Directions. Malheureusement cela n'a pas été le cas pour trois crédits pour le budget 2019.

S'agissant de l'interrogation de M. le Député Chassot au sujet de l'exécution des condamnations pénales, il est aussi au courant qu'il y a des crédits à voter prochainement dans le cadre de la restructuration du système pénitencier fribourgeois.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Je remercie les députés qui sont intervenus et qui acceptent l'entrée en matière. Plusieurs considérations ont été évoquées sans mettre en cause les arrêtés de dépassement, comme l'a dit le rapporteur de la Commission. Notamment par rapport aux remarques du député Chassot, vous aurez l'occasion de vous exprimer dans le cadre des crédits qui vous seront présentés en lien avec le système judiciaire.

En ce qui concerne les remarques du députés Piller: on ne peut pas contester ce que vous avez dit, vous avez rappelé les règles. Elles sont appliquées. Je crois pouvoir dire et remercier l'ensemble des Directions et des services pour l'exactitude du budget. Lorsque le budget est préparé, les services font les demandes en mai-juin et il y a l'exécution de ce budget l'année suivante. Je crois pouvoir dire que c'est un bon cru par rapport à ces 12 millions de dépassement sur l'ensemble du budget. On peut vraiment remercier tous les services de l'Etat.

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

## Lecture des articles

### I. Acte principal

#### *Art. 1*

> Adopté.

### IV. Clauses finales

> Adoptées.

### Titre et préambule

> Adoptés.

### Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 89 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

#### *Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghelmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirhana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 89.*

## Election ordinaire 2020-GC-2

### Un membre de la délégation fribourgeoise à la CIP-GYB, en remplacement de Johanna Gapany

#### Discussion

**La Présidente.** Nous allons passer à l'élection d'un membre de la CIP-GYB. Il s'agit d'un scrutin de liste qui se fait à la majorité des bulletins valables. Le groupe libéral-radical propose la candidature de M. Pascal Lauber. J'ouvre la discussion sur la candidature à cette élection.

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). La CAE a été consultée par voie de circulation et préavis favorablement cette élection.

## Rapport 2019-DFIN-64

### Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat - Répartition des forces de travail au sein de l'Etat (rapport sur les postulats 2013-GC-80 et 2014-GC-59)

Représentant-e du gouvernement: **Godel Georges, Directeur des finances**

Rapport/message: **03.12.2019** (*BGC février 2020, p. 270*)

#### Discussion

**Vonlanthen Rudolf** (*PLR/FDP, SE*). Die Freisinnig-demokratische Fraktion hat sich mit grossem Interesse mit dem vorliegenden Bericht auseinandergesetzt. Die Postulanten hatten zum Ziel, dass der Staat seine Arbeitsweise vereinfacht, restrukturiert und mit unverändertem Personalbestand die Arbeiten effizienter erfüllen kann. Auch forderten sie eine Stellenbewirtschaftung. Nach sage und schreibe sechs Jahren haben wir nun einen wenig aussagenden Bericht, wissen aber, dass man den Staatsapparat mit vielen Workshops und anderen Arbeitssitzungen zusätzlich belastet, aber nichts verändert hat. Zudem hat der Personalbestand in der Zwischenzeit alljährlich zugenommen, und die Arbeitsweise hat sich deswegen kaum geändert.

Der in einigen Wochen in Aussicht gestellte erste Zwischenbericht wird mich vielleicht eines Besseren belehren. Ich zähle auf den Staatsrat und gebe die Hoffnung nicht auf. Ich glaube aber, es fehlt nicht am guten Willen des Staatsrates, effizienter zu arbeiten und einen schlankeren Staat zu schaffen, sondern es fehlt an der heute immer noch bestehenden und veralteten Lohnstruktur. Hier muss der Hebel angesetzt werden. Das Lohnsystem muss angepasst werden, und es muss ein Leistungslohn, wie wir ihn in der Privatwirtschaft schon längst kennen, eingeführt werden. Auch dürfen einige Staatsbetriebe nicht mehr dem starren Personalamt unterstellt sein. Nur dann kann der Staatsrat handeln und dem vorliegenden Postulat gerecht werden.

Vielleicht kommen im ersten Zwischenbericht, den uns der Staatsrat in einigen Wochen in Aussicht gestellt hat, oder im neuen Personalgesetz, welches in den nächsten Wochen in die Vernehmlassung geschickt wird, die ersten guten Lösungsvorschläge. Mit diesen Bemerkungen nimmt die Freisinnig-demokratische Fraktion Kenntnis vom vorliegenden Bericht.

**Ducotterd Christian** (*PDC/CVP, SC*). Nous avons déposé ce postulat en 2013. En premier lieu, le service de l'Etat a mis en route le système APROC (Analyse des PROCessus) qui finalement ne correspondait pas à la demande pour répondre aux différents besoins des différents services et était très compliqué. Aujourd'hui, le système FR-INNOV semble être la bonne solution. Le personnel est invité à participer au processus. Chacun doit se demander si une tâche est utile ou à simplifier. Il peut faire des propositions. Les chefs d'unités procèdent régulièrement à une évaluation des activités. On peut clairement saluer le principe de la mise en place d'un bureau permanent de l'amélioration continue. Le personnel qui a travaillé à la mise en œuvre de FR-INNOV a fait un excellent travail et j'ai aussi pu rencontrer ces personnes-là. On a rencontré des personnes qui ont trouvé une bonne solution, qui veulent bien mettre tout en place et qui sont motivées dans cette tâche. Je pense que c'est une très bonne chose.

Ce qu'on peut clairement regretter est qu'aujourd'hui, alors que ça a été déposé en 2013, on est seulement à l'étape où il n'y a que huit unités, si je ne me trompe pas, qui essaient ce système. On sait cependant que les tâches doivent être simplifiées rapidement car les problèmes et la surcharge de travail dans les différents services se vivent tous les jours. On doit trouver des solutions. Je pense qu'il faut être beaucoup plus rapide.

J'invite donc le Conseil d'Etat à introduire plus rapidement dans les unités le concept FR-INNOV, de manière à être efficace et efficient et à trouver des solutions, parce que c'est vrai que les services attendent aussi de pouvoir mieux fonctionner et je pense que cela va se faire beaucoup plus rapidement.

**Bürdel Daniel** (*PDC/CVP, SE*). Aujourd'hui, je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien.

Die Christlichdemokratische Fraktion hat Kenntnis genommen vom Bericht des Staatsrates und den Umsetzungsfortschritten zu den beiden Postulaten. Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Kanton dem Postulat Ducotterd/Castella Folge leistet und das Thema der Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben angegangen wird.

Beim ersten hierzu eingeführten Projekt, der Analyse und der Prozesseffizienz in den Verwaltungseinheiten, stellte sich heraus, dass der Ansatz nicht zielführend ist. Eine Anwendung in allen Einheiten und Diensten wäre viel zu aufwändig und



teuer. Sporadisch und beispielsweise bei offenkundigen Problemen in einer Verwaltungseinheit kann jedoch auch künftig mit diesem Ansatz eine umfangreiche Analyse durchgeführt werden, welche zu Restrukturierung und Neuorganisation führen kann.

Als Folge hat der Staatsrat den neuen Ansatz FR-INNOV eingeführt. Dieser beruht auf dem System der laufenden Verbesserung der Funktionsweisen der Verwaltungseinheiten als Ganzes und nicht nur der Geschäftsprozesse. Wichtig ist hierbei, dass bei allen Beteiligten eine Kultur des Wandels und der Offenheit für Neues eingeführt wird. In einem partizipativen Ansatz und in regelmässigem Austausch wird laufend Verbesserungspotential gesucht und angegangen. Diese Vorgehensweise ist klar ein langfristiger Ansatz und benötigt mehr Zeit. Die ständige Analyse mit der zuständigen Einheit für Organisationsberatung legt die Basis für die laufenden Verbesserungen dieser Prozesse.

Die gewählte Vorgehensweise zur Umsetzung der laufenden Verbesserungen der Prozesse ist für unsere Fraktion sinnvoll. Wir hätten es aber begrüsst, wenn der erstmalige Jahresbericht, der im ersten Trimester 2020 erscheint, bei der Behandlung dieses Geschäftes bereits zur Verfügung gestanden hätte, um die Wirkung der gewählten Vorgehensweise besser beurteilen zu können.

Es stellt sich auch die Frage, inwiefern der Staatsrat den Grossen Rat über die jährlichen Ergebnisse von FR-INNOV und die gemachten Vereinfachungen und Restrukturierungen informiert. Dies sollte in einer angemessenen Form regelmässig erfolgen. Dem Anliegen der Postulanten Duccoterd/Castella scheint uns in einer angemessenen Form nachgekommen zu sein, auch wenn für uns das Anliegen zu wenig rasch umgesetzt wird.

Das Postulat Butty hat in Bezug auf die damalige finanziell schwierige Lage gefordert, dass der Staatsrat vermehrt zwischen Nützlichem und Notwendigem unterscheidet. Der Postulant findet es schlecht, dass zusätzliche Stellen proportional unter den Direktionen verteilt werden. Diesem Anliegen des Postulanten nach einer globalen und transversalen Stellenbewirtschaftung kommt der Staatsrat auch weiterhin nicht direkt nach. Die Christlichdemokratische Fraktion ist der Meinung, dass dieses Anliegen weiterverfolgt werden muss und neue Stellen vermehrt nach den effektiven Bedürfnissen und nach klar gesetzten Prioritäten verteilt werden sollen. Stellenzuteilungen dürfen nicht nach dem Giesskannenprinzip erfolgen. Mit diesen Anregungen und Worten nimmt die Christlichdemokratische Fraktion Kenntnis vom Tätigkeitsbericht.

**Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA).** Mes liens d'intérêts: je suis conseillère en organisation. Je conseille notamment des administrations cantonales et j'ai pu aussi donner des inputs pour les projets FR-INNOV.

Permettez-moi quelques remarques. J'ai attentivement lu ce rapport et je suis fière que notre canton soit arrivé au XXI<sup>e</sup> siècle dans le sens qu'on a compris que ce n'est pas en faisant des usines à gaz et des exercices globaux pour toute l'administration cantonale qu'on va réussir à faire des changements.

Autre remarque, les principes du *better map* est d'inclure l'intelligence collective des collaborateurs qui sont au front, qui voient tous les jours ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et de les intégrer dans une approche d'amélioration continue; c'est vraiment la démarche à prendre. Ce qu'ils font avec, c'est une impulsion régulière. Ce que vous avez mis en place doit être considéré annuellement. Il faut inciter tous les leaders du canton de le faire, à l'intégrer de leur cahier des charges. C'est une clé importante pour que cette démarche prenne vraiment tout doucement dans tous les cantons et que chacun se sente invité à contribuer avec l'idée de se poser régulièrement la question pourquoi on fait les choses comme cela.

J'aimerais faire la remarque qu'il faut aussi mettre un cadre de sécurité. Tous ceux qui donnent des propositions doivent sentir que ce n'est pas pour éliminer des postes, mais pour avoir vraiment un cadre pour investir peut-être les mêmes ressources autrement dans le même service. J'aimerais bien entendre M. le Conseiller d'Etat: qu'est-ce que vous avez prévu à ce sujet-là?

Autre point que j'aimerais souligner ici, c'est la distribution de l'autorité. Si vous demandez aux gens de contribuer, de donner leur avis et de participer à l'amélioration continue, il faut aussi donner un cadre d'autorité, de décision qui va le plus bas possible pour que les gens puissent eux-mêmes ancrer cette attitude d'amélioration continue. J'aimerais bien entendre M. le Conseiller d'Etat pour savoir ce que vous avez prévu pour aussi réfléchir à cette distribution d'autorité. Selon l'option retenue, c'est assez démotivant et je vous conseille de considérer aussi ce point-là. Avec ces remarques, je vous remercie pour le rapport et vous félicite pour cette démarche.

**Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC).** En 2015, le Conseil d'Etat lance un projet d'analyse des processus au sein des unités administratives de l'Etat, nom de code APROC, censé identifier les gains d'efficience nécessaires pour absorber les nouvelles tâches et faire face à la croissance démographique sans recourir à une augmentation de postes de travail. Jusque-là, l'objectif est louable. APROC devait, et c'est à dessein que j'utilise l'imparfait, se dérouler en trois phases selon une méthodologie participative en quatre étapes, comptant presque autant de critères à chaque étape, et se baser sur ce qui avait été fait dans la douleur quelques années auparavant. Le but était d'identifier les problématiques, les éventuelles améliorations à apporter pour éliminer ces problèmes, les erreurs, les pertes de temps, les gaspillages, et ceci avec l'aide du SPO et de proposer des mesures d'amélioration concrètes.

La grande majorité des personnes concernées furent d'avis que la complexité des processus ne peut être réduite sans diminuer de façon déterminante la satisfaction des bénéficiaires internes ou externes. Les six ateliers ont ensuite sorti trente-trois mesures. La plupart se sont cependant révélées être des projets particulièrement complexes, voire impossible à mettre en œuvre. Le Conseil d'Etat, dans sa grande sagesse, enterra APROC, coupable sans doute de trop d'accrocs. C'était le 3 juillet 2017. Il mandate cette fois la Direction des finances afin de lui soumettre un nouveau projet, nouveau nom de code FR-INNOV, "innov" le mot magique pour le gouvernement cantonal. Le but poursuivi est le même que précédemment. Il y a des actions, des potentiels d'améliorations réalisables de suite. Ce constat renvoie au point de départ, à la LOCEA, qui dispose à son article 56 que les chefs d'unités administratives procèdent régulièrement à une évaluation des activités de leur unité, tirent les conséquences de ces évaluations et introduisent les améliorations nécessaires. En d'autres termes, l'application des bases légales, soit enfoncer des portes ouvertes. Petite nouveauté toutefois, un dispositif pour stimuler, coordonner et mettre en valeur donne une visibilité à ces efforts de recherche continue d'efficience.

Piloté par le SPO, FR-INNOV institue un bureau permanent de l'amélioration continue qui va dans le sens évoqué plus haut et se fend d'un rapport annuel au Conseil d'Etat. Chaque service désigne alors en son sein une personne de contact pour l'amélioration continue. Des revues de suivis seront en effet planifiées régulièrement dans chaque unité. Certains services disposent cependant déjà en interne d'une organisation structurée pour l'amélioration continue qui les rend quasi autonome pour développer leurs initiatives, tant mieux.

En conclusion, il faut bien admettre que c'est tout à leur honneur que les unités n'aient pas attendu le nouveau projet FR-INNOV pour travailler à la simplification de leurs processus et à l'amélioration de leur efficience. Le Conseil d'Etat n'a donc pas retenu l'idée d'un inventaire général des pistes d'amélioration. Il a préféré privilégier l'approche qui stimule et soutient l'amélioration continue au sein des unités, soit en quelque sorte l'application du principe de subsidiarité. Notre groupe prend acte de ce rapport mais regrette un peu le temps et l'argent perdu. Nous avons vraiment l'impression que la montagne a accouché d'une souris.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Je remercie l'ensemble des députés qui sont intervenus. Cela m'étonnait qu'il n'y ait pas d'intervention au départ. M. le Député Vonlanthen a vu que la technique n'était pas toujours aussi simple qu'on le pense. C'est comme tous les projets. Des fois cela prend plus de temps. Comme ça je réponds déjà au temps qu'il a fallu.

Il est vrai, et je précise et vous l'avez constaté et dit, ce projet a pris un certain temps, temps qu'il a fallu. Vous l'avez compris, APROC, qui avait été créé de toutes pièces, eh bien c'est moi-même qui ai proposé au Conseil d'Etat, à mes collègues du gouvernement, de l'enterrer. Comme cela a été dit, je n'aime pas les usines à gaz et c'était tellement complexe pour réaliser ce projet. On a ensuite remis l'ouvrage sur le métier et c'est FRI-INNOV qui a été créé, qui a été élaboré conjointement avec le SPO et la Conférence des secrétaires généraux, ensuite validé par le Conseil d'Etat. Une démarche plus globale et pérenne est visée, comme vous pouvez le lire dans le rapport.

L'objectif de FR-INNOV est d'initier un système d'amélioration continue concernant tout le fonctionnement des unités administratives et pas seulement un processus métier. Ce système doit être adapté aux ressources disponibles et permet de répondre au postulat ainsi qu'aux bases légales. Le but est de trouver des actions réalisables de suite, changements pour lesquels les acteurs peuvent disposer rapidement des ressources nécessaires. La démarche doit être aussi agile, c'est-à-dire qu'elle doit prendre en compte les situations spécifiques des Directions et des services en utilisant une méthodologie plus flexible et adaptable au contexte de chacun.

Certains ont dit que pendant ce temps on avait augmenté le personnel. Je vous défie de démontrer que le personnel, pendant ce temps, a augmenté plus qu'avant. C'est exactement le contraire. Même qu'il n'y avait pas ce système, il y a quand même des travaux qui se réalisent. Je peux vous l'assurer, chaque fois qu'il y a des demandes de postes il y a toujours une analyse qui est faite au Conseil d'Etat avant de dire qu'on distribue des postes. C'est logique. J'en veux pour preuve qu'en octobre 2013, vous avez eu un message sur les mesures d'économie. C'est à la page 32 ou 33, et je m'en souviens comme si c'était hier, que nous avons écrit, concernant l'augmentation des postes, que chaque unité doit examiner s'il n'y a pas une amélioration qui peut être apportée avant la création de nouveaux postes. Je vous donne un autre exemple. Un de ces jours va apparaître la consultation sur le projet de modification de la loi sur les impôts. Dans cette loi, on a une adaptation du droit cantonal par rapport au droit fédéral sur l'impôt à la source. C'est 20 000 taxations supplémentaires qu'il faudra réaliser et mes services ont besoin de 3 EPT supplémentaires. Dans le message qui sera mis en consultation, on indique que 3 EPT sont nécessaires, mais en premier lieu le Service doit examiner son efficience, voir de quelle manière on peut absorber ce travail supplémentaire et ensuite on verra s'il reste à créer des postes.

C'est une culture d'entreprise que nous devons faire. Je crois que cette culture d'entreprise vient. Il a peut-être fallu un certain temps, mais je constate que cela se fait en tout cas. Cette culture d'entreprise doit être initiée évidemment par les chefs, mais aussi par les chefs de services. Je vous donne un exemple. L'année dernière, j'ai engagé un nouveau chef de service. Je lui ai demandé après trois mois de me faire un état des lieux et les gains d'efficience qu'il pouvait y avoir parce que des postes

étaient demandés. Il a examiné la situation et après examen il a dit qu'ils arrivaient à économiser 1,5 EPT, affecté à d'autres tâches pour lesquelles on demandait des postes. Indépendamment de ce rapport, je vous assure que dans l'ensemble des Directions le travail se fait. C'est une culture qu'on doit introduire, qui doit être plus habile, plus facile et cela doit devenir des automatismes. Je pense qu'une bonne partie déjà est faite. On doit arriver à ces automatismes. Voilà, Mesdames et Messieurs, les éléments que je souhaitais apporter à ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

---

## Requête 2020-GC-8 CEP Pisciculture d'Estavayer-le-Lac

---

Auteur-s:	<b>Savary Nadia</b> (PLR/FDP, BR) <b>Collomb Eric</b> (PDC/CVP, BR)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Dépôt:	<b>24.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 342)
Développement:	<b>24.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 342)

---

### Prise en considération

**Savary Nadia** (PLR/FDP, BR). Je doute qu'un mot assez fort existe dans le dictionnaire pour décrire comment nous avons pu en arriver là, pour décrire aussi notre stupéfaction, notre colère et celle de toute une région et au-delà, à la suite de l'annonce de l'abandon par le Conseil d'Etat de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Un ouvrage neuf et inutilisable, des erreurs inconcevables, tellement inconcevables qu'un enfant de 12 ans en verrait certaines par lui-même.

Si on avait voulu faire tout faux, on ne s'y serait pas pris autrement. Dur constat mais réel ! Un véritable fiasco, une débâcle au-delà de toute espérance.

Cette commission d'enquête parlementaire (CEP) a tout lieu d'être afin :

- > de clarifier les responsabilités,
- > d'analyser de manière précise les coûts pour la remise en fonction,
- > de remettre en fonction la pisciculture, une pisciculture fonctionnelle et pragmatique.

Et à terme, notre objectif est clair: l'Etat doit assumer ses erreurs. Dans le privé ou dans une commune, on ne pourrait pas se permettre de réagir ainsi et choisir la solution de facilité. Assumer ses erreurs, c'est aussi les corriger et non les ignorer.

D'autre part, il est bon de rappeler que toutes celles et tous ceux qui, en 2011, ont approuvé en votant oui le message du Conseil d'Etat, l'avaient fait sur la base d'une étude démontrant que ce projet était nécessaire et indispensable pour la rive sud du lac de Neuchâtel.

Je terminerai en exprimant mon refus catégorique portant sur la décision du Conseil d'Etat d'abandonner cette infrastructure. Il ne faut pas oublier que nous perdons aussi un savoir-faire et que plus aucun alevin n'est déversé sur la rive sud du lac de Neuchâtel sans aucune étude sur les conséquences pour les pêcheurs de la rive sud.

Madame et Messieurs les Conseillers d'Etat, votre décision est une aberration, et je reste polie, une aberration financière pour un des cantons les plus riches de ce pays. Votre décision est une aberration politique pour les pêcheurs professionnels, pour les propriétaires qui y ont laissé leur chalet, pour les élus et élus communaux et cantonaux qui ont dit oui en temps voulu. Votre décision est une aberration morale pour plus de 1000 personnes qui ont déjà signé la motion populaire en seulement 15 jours et qui sera déposée, vu le succès, plus vite que prévu. Madame et Messieurs les Conseillers d'Etat, revenir sur votre décision serait une preuve d'humilité et de responsabilité envers les citoyennes et les citoyens de ce canton.

**Chardonnens Jean-Daniel** (UDC/SVP, BR). Il n'est tout simplement pas concevable de tirer la prise pour aller produire de l'autre côté du lac ce qui devrait logiquement être fait dans la pisciculture cantonale d'Estavayer. Sans mettre en doute l'efficacité de nos amis neuchâtelois, il n'est pas acceptable pour les contribuables fribourgeois de voir une partie de leurs impôts mis à la poubelle et tout un projet écarté d'un simple revers de manche.

Les explications qui ont été avancées par le gouvernement nous apparaissent pour le moins multiples et vagues, elles incriminent des dysfonctionnements dans les services de l'Etat, une mauvaise collaboration et une mauvaise synchronisation,

tout cela de la part de personnes qui ne sont dorénavant plus employées par les services de l'Etat. Des malfaçons sont également à mettre à la charge des entreprises qui ont d'ailleurs accepté de verser une dédite totale de 200 000 frs.

Il nous est précisé que ce montant est à bien plaisir. Par déduction, nous pouvons légitimement nous demander si ce dédommagement n'a pas permis à ces entreprises de se décharger de toute responsabilité. La question est ouverte et je laisserai le commissaire du gouvernement nous en informer. Quoiqu'il en soit, cette ristourne paraît bien ridicule par rapport aux 2,4 millions que ce bâtiment a coûté aux contribuables fribourgeois pour une pisciculture qui ne fonctionne pas.

Lors de toute construction, il y a celui qui paye et qui est le maître d'œuvre, il est celui qui mandate un architecte pour concevoir et construire ce dont il a besoin, en l'occurrence une pisciculture qu'il veut exploiter. Pour sa part, l'architecte doit être capable de construire une pisciculture ou s'entourer de spécialistes pour que la construction soit fonctionnelle. Il doit surveiller les travaux pour que l'ensemble des intervenants exécutent le travail afin que le rendu final corresponde au but fixé. Il ne peut y avoir d'autres logiques que celle-là ! Si le maître d'œuvre modifie le projet en cours de construction sans l'aval de l'architecte ou du spécialiste, il doit assumer ses choix. Toutefois, une commission de bâtisse composée de personnes actives dans ce milieu spécifique aurait dû l'interdire. Par conséquent, on peut aussi s'interroger s'il y avait une commission de bâtisse pour cette construction.

Fort de ce constat, on peut légitimement être convaincu qu'il y a des personnes qui sont responsables de cette situation. C'est justement le reproche que nous pouvons faire au rapport administratif et technique qui parle plutôt de multiples raisons qui ont conduit à ce désastre.

De l'avis de la députation broyarde, seule une commission d'enquête parlementaire permettra de connaître qui ils sont et pourra les obliger à assumer les incidences financières de ce fiasco. Il n'est pas acceptable que certains acteurs de cette construction aient pu toucher de l'argent pour exécuter un bâtiment qui s'avère inutilisable.

Chères et chers collègues, je vous invite à accepter cette commission d'enquête parlementaire, par respect pour la population fribourgeoise, qui veut savoir comment sont utilisés les deniers publics. Mais aussi pour que de tels cas ne se reproduisent plus !

**Meyer Loetscher Anne** (*PDC/CVP, BR*). Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien. Après la surprise de l'annonce de l'abandon de la pisciculture cantonale à Estavayer-le-Lac, c'est guidés par un besoin de comprendre que nous avons souhaité mener une enquête de terrain. La visite de la pisciculture a été révélatrice du nombre de manquements dans ce dossier, manquements qui nous poussent aujourd'hui à demander cette commission d'enquête parlementaire (CEP).

La CEP peut paraître démesurée pour une pisciculture, mais je vous assure qu'elle est à la hauteur du nombre impressionnant d'erreurs. La conclusion de l'enquête administrative nous dit que les installations n'ont pas été exécutées comme prévu dans le projet initial. Or, il est évident que le projet initial contenait déjà de nombreuses erreurs qui rendaient la pisciculture difficilement utilisable. Cet aspect doit être éclairci. D'autre part, certaines décisions des entreprises n'ont pas été remontées par les auteurs des propositions. Décisions qui ont plombé le projet de manière définitive.

Il y a donc des défauts de conception, des défauts techniques, des défauts de construction. Mais vraisemblablement cela n'est pas suffisant pour réagir ! Et à lire le constat du Conseil d'Etat, les responsabilités sont partagées, on ne peut rien faire. Mais ce n'est pas parce qu'il y a des défauts dans tous les domaines qu'ils ne peuvent pas être identifiés de fautes graves ! Dans ce contexte moins par moins ne donne pas plus, cela donne vraiment moins... ! On ne peut pas parler d'une succession de petits défauts qui rendent la pisciculture complètement inadaptée, car de nombreux défauts plombent le projet à eux seuls !

J'en ai pour preuve deux exemples :

- > La circulation entre les bassins aurait dû être gravitaire. La pompe produit des micro-bulles qui font exploser les œufs. Facteur rédhibitoire, la pisciculture ne fonctionnera pas !
- > Les bassins livrés ne sont pas utilisables car leurs dimensions - ils sont trop hauts, trop étroits - ne respectent pas les dimensions prescrites. Ces vases de Zoug, bassins d'incubations, sont prévus pour des poissons d'eau de mer. Facteur rédhibitoire, la pisciculture ne fonctionnera pas !

Oui une CEP est un objet fort, mais nous n'avons rien d'autre à notre disposition ! Le Conseil d'Etat reste sur sa position. « Essayé - pas pu, circulez il n'y a rien à voir ». Et bien non, les citoyens de tout le canton ne peuvent se résigner à accepter qu'un objet s'arrête ainsi. C'est un signal fort !

Bien que nous ne parlons pas ce matin de la signature de la convention, il faut tout de même prendre conscience que l'abandon de notre pisciculture aurait des conséquences graves sur l'activité de la pêche sur la rive sud du lac de Neuchâtel et dans le lac de Morat.

Impossible de savoir si aujourd'hui des alevins sont véritablement remis de manière régulière et en quantité sur la rive sud du lac de Neuchâtel et dans le lac de Morat. Tout le monde dit que c'est l'autre qui le fait !

Les travaux pour un redémarrage coûteraient 1 500 000 frs, justifiés par divers travaux. Après analyse on voit que les 500 000 frs pour la pompe à chaleur par exemple vise une quantité maximale d'œufs.

- > D'un côté vous nous proposez une nouvelle pisciculture Rolls Royce avec des m<sup>3</sup> d'eau pour les grandes années et forcément assortie d'un coût qui en refroidit plus d'un jusqu'à la décision d'abandonner l'objet; de l'autre côté vous nous proposez une pisciculture intercantonale à Colombier, dont les bâtiments datent de 1976, rénovée en 1985, prévue pour 15 pêcheurs. En 2016, alors que la pêche était bonne, la pisciculture était pleine avec les œufs des seuls pêcheurs neuchâtelois. Une augmentation de 500 litres est prévue mais c'est nettement insuffisant!
- > Il faut se positionner sur les statistiques de 2010-2016 afin d'analyser les capacités nécessaires. En prenant depuis 2017, on fausse les besoins.

Par une CEP nous demandons aussi de redimensionner les coûts de remise en état, pour une utilisation normale sans surplus, mais qui assure que des alevins seront remis régulièrement et en abondance sur la rive sud du lac de Neuchâtel et dans le lac de Morat.

Et puis Monsieur Castella, sachez que nous les Broyards avons dans notre ADN un sens pour trouver des solutions intercantionales, mais l'intercantonalité doit être une force et non motivée par un abandon. Si nous disons non à cette CEP aujourd'hui, nous acceptons qu'il est possible de faire des erreurs suffisamment graves pour rendre inutilisable un objet sans en être pour autant responsables.

Aujourd'hui Mesdames et Messieurs, ce bâtiment n'a pas la possibilité d'avoir une autre affectation qu'une pisciculture sans engager de gros travaux, travaux qui pourraient coûter bien davantage que ceux prévus pour la réaffectation de la pisciculture cantonale. Avec ces commentaires, le groupe démocrate-chrétien va soutenir, dans son immense majorité, la constitution de cette CEP.

**Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC).** Décidemment, après les cormorans qui ont décimé le cheptel de poissons, la fermeture de la pisciculture d'Estavayer. C'est de l'acharnement! Nous avons pris connaissance avec intérêt de la demande de commission d'enquête déposée par les collègues Savary et Collomb, cosignée par les députés de la Broye.

Ce dossier a deux aspects principaux: Le premier concerne l'opportunité d'abandonner cette pisciculture, respectivement d'assainir cette pisciculture pour la rouvrir. A mon avis, cela fera l'objet d'un autre débat. Le deuxième, c'est une question de responsabilité, c'est l'objet de ce débat. A ce sujet, j'aimerais d'emblée remercier le Conseil d'Etat, une fois n'est pas coutume, pour la transparence qu'il a fait dans le cadre des informations transmises. On a eu beaucoup d'informations, les rapports d'enquêtes ont été transmis, caviardés mais transmis. le Conseil d'Etat s'est déterminé sur les questions posées par la requête dans un délai court, c'est très appréciable. Cependant, il faut constater un certain nombre de questions qui restent ouvertes.

J'ai lu avec intérêt ce document intitulé "Enquête administrative" établi par la société Eller & Associés SA et je constate que ce rapport ne va pas au bout des choses. Lorsqu'on fait une expertise, une enquête administrative, eh bien on analyse l'ouvrage, on analyse les contrats, on établit le dommage, ça a été fait - on parle de 1,5 million, c'est court pour remettre en état cette pisciculture pour qu'elle fonctionne, pour qu'elle soit conforme à son affectation primaire et non pas qu'elle devienne un hangar à bateaux. Ensuite, on regarde les différents protagonistes: le maître d'ouvrage, le concepteur, donc le bureau d'architectes, l'éventuel ingénieur externe, les entreprises qui ont travaillé. Et ensuite un expert doit établir des responsabilités par quote-parts, peut-être 20% pour le maître d'ouvrage, 20% pour le concepteur etc... En l'espèce, le travail n'a pas été fait et doit absolument être fait sinon on ne va pas au bout des choses.

Je constate que le dommage s'élève à 1,5 million. Je constate que le Conseil d'Etat a indiqué que des dédommagements ont été payés à hauteur de 200 000 frs, ce qui reviendrait à dire que les responsabilités externes, parce que c'est comme ça que ça fonctionne, sont de l'ordre de 13% et que les responsabilités du maître d'ouvrage de 87%. Je ne peux pas concevoir que cela soit le cas, eu égard notamment aux importantes incombances qu'ont les entreprises à respecter et à leur devoir de rendre attentif le maître d'ouvrage des situations, des solutions qui ne fonctionneraient pas. Je ne peux donc m'empêcher de penser que le canton a fait preuve de beaucoup trop de mansuétude envers les protagonistes autour de ce chantier et cela est totalement inadmissible. Il y a donc lieu de mettre en place une enquête approfondie, il y a aussi lieu d'analyser comment s'est fait ce dédommagement de 200 000 frs parce que maintenant, s'il y a eu un accord pour solde de tout compte avec ces autres entreprises, eh bien c'est clair que le canton ne pourra plus rien récupérer et là il y a peut-être une grosse erreur qui a été faite.

Il y a également des responsabilités politiques. Comment peut-on dire en 2011 qu'il faut une pisciculture et qu'il n'y a pas d'autre alternative et venir, quelques années après avoir échoué à la construire, dire "elle n'est pas utile, on peut l'abandonner". Vous comprendrez que ce n'est pas concevable.

Finalement, on peut se demander si une commission d'enquête n'est pas un peu disproportionnée mais on doit quand même se rendre compte que les difficultés du canton, en termes de construction, sont un peu récurrentes et peut-être qu'il y a lieu à

nouveau, après le pont de la Poya, de se pencher sur le fonctionnement du canton dans le cadre de projets de construction et faire finalement un cas d'école. Ce genre de problèmes est trop répétitif.

Donc le groupe de l'Union démocratique du centre se positionne en faveur de cette commission d'enquête et l'acceptera. Et pour la suite, je peux inviter peut-être la députation broyarde à nommer différemment la pisciculture et je propose "Fish Blue Factory Center". Je suis sûr que le canton vous arrosera de centaines de milliers de francs.

**Cotting-Chardonnens Violaine (PS/SP, BR).** Le groupe socialiste a analysé la demande de nos collègues quant à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire visant à faire toute la lumière sur les événements qui ont amené à ce gâchis et afin de remettre en fonction notre pisciculture cantonale. Je ne vais pas répéter les arguments déjà évoqués par mes préopinants et qui sont mentionnés dans les documents à votre disposition, mais plutôt aborder la problématique sous un angle éthique. En effet, comment expliquer à la population fribourgeoise qui a financé cette infrastructure, sise dans une construction flambant neuve, d'y renoncer purement et simplement, alors qu'elle n'a jamais fonctionné ? En tant que Broyarde, je ne peux que constater la stupéfaction, l'incompréhension et la perte de confiance de la population envers ses autorités politiques cantonales.

Encore plus que les importants montants gaspillés, c'est le manque de transparence qui entame la confiance des citoyens. En effet, les enquêtes technique et administrative lancées par le Conseil d'Etat ne font de loin pas toute la lumière sur les responsabilités et sur les erreurs survenues dans cette affaire. En outre, à l'heure où des exploits technologiques sont réalisés, comment comprendre que le Conseil d'Etat préconise l'abandon pur et simple de la pisciculture plutôt que sa remise en service ? L'Etat se doit d'être exemplaire, il ne peut pas jeter ainsi l'argent par les fenêtres !

Au vu du succès que rencontre la motion populaire, les attentes sont grandes et de nombreux citoyens comptent sur nous, chers collègues, pour obtenir des réponses à leurs questions. C'est pourquoi je vous encourage, à l'instar d'une majorité du groupe socialiste, à soutenir la mise en œuvre de la commission d'enquête parlementaire. S'il n'a rien à cacher, l'Etat en sortira grandi !

**Péclard Cédric (VCG/MLG, BR).** C'est à titre personnel que j'interviens. Mes liens d'intérêts: mon bureau technique a établi le plan de situation de géomètre dans le cadre de la procédure de mise à l'enquête de ce bâtiment de la pisciculture d'Estavayer ainsi que les travaux géométriques liés à sa construction.

Estavayer-le-Lac, place Nova Friburgo, une jolie lumière d'hiver rasante sur le plan d'eau du lac de Neuchâtel, un bâtiment superbe, moderne, en bois, une belle intégration, la pisciculture cantonale d'Estavayer. Mais après avoir visité l'intérieur de cette sublime bâtisse, je n'ai eu qu'un constat: comment accepter une telle misère ? Rien ne fonctionne, tout est inutilisable ! Quel montant est à jeter ? Je m'attendais à constater des fourberies, mais là j'ai découvert un véritable gâchis.

J'entre dans le hangar à bateaux. Je suis personnellement un navigateur hauturier. Là je n'avais plus de mots. Constat effrayant: exposition aux vagues du nord, pas de ponton, donc pas de protection, aucune sécurité pour monter ou descendre d'un bateau, pas de bite d'amarrage. L'individu qui a fait ce hangar n'a jamais mis le cul sur un bateau, veuillez m'excuser pour ces termes un peu crus du monde nautique. Mais en plus, le summum, un bateau propriété de l'Etat était là, amarré à des pseudo-barres métalliques, prêt à se cogner à tout moment contre les parois vives ou les piliers en béton brut ! Le reste de la visite est tout aussi désespérante, aucun intérêt à énumérer tous les défauts, il y en a tellement que l'on ne pourrait qu'en oublier.

Les questions sur ce naufrage sont multiples, les explications manquent et les responsables, on veut les oublier. Pour ces raisons, nous, représentants des citoyens du district de la Broye, nous vous demandons l'institution d'une commission d'enquête parlementaire afin de faire toute la lumière sur ce véritable fiasco. D'autant plus que la détermination et les réponses du Conseil d'Etat aux questions posées dans la requête sur l'institution de cette commission d'enquête parlementaire ne sont de loin pas convaincantes, n'apportent rien de plus au contenu bien light des enquêtes technique et administrative à notre disposition.

On peut encore venir avec une ribambelle de questions, tout comme cette commission d'enquête devra le faire, à savoir comment se sont déroulés les marchés publics, comment les entreprises ont été sélectionnées, quels ont été les critères d'adjudication, en pensant bien entendu à la totale incompétence qui a régné dans le cadre de ce chantier.

Je devrais normalement m'arrêter là, vu que l'objet est précisément la création d'une CEP, mais dans sa détermination le Conseil d'Etat s'est permis d'avancer ses arguments pour la fermeture de la pisciculture d'Estavayer. Du coup je me permets deux questions subsidiaires, Monsieur le Conseiller d'Etat: vous parlez dans votre détermination du transport des œufs dans l'écloserie performante de la pisciculture de Colombier, d'accord pour le transport des œufs qui ne pose pas trop de problème, mais ensuite qu'allez-vous faire des alevins ? Sachant qu'il n'est quasiment pas possible de transporter des alevins, il est très certainement prévu de les relâcher à Colombier. Ma seconde question: avez-vous une étude scientifique confirmant que les alevins du sud pourront grandir sur la rive nord ? ou que les poissons d'une rive migrent sur une autre ? Sans cette assurance,

je ne peux que m'interroger sur la stratégie du Conseil d'Etat qui envisage la collaboration avec le canton de Neuchâtel, qui consisterait finalement à subventionner le repeuplement de la rive nord du lac.

Avec ces considérations, je vous prie, chers collègues, de soutenir notre demande pour la création d'une commission d'enquête parlementaire sur cette énorme débâcle de la pisciculture d'Estavayer. Je vous remercie de votre attention.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). La décision du Conseil d'Etat de fermer début décembre 2019 la nouvelle pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac a créé une vague d'incompréhension et de colère de la population staviaoise, broyarde et cantonale. A la suite de la conférence de presse signifiant la fermeture de la pisciculture cantonale d'Estavayer-le-Lac, la population s'est très rapidement mobilisée pour mettre en route une campagne de signatures d'une motion populaire demandant la réouverture et la mise en fonction de la nouvelle pisciculture à l'arrêt depuis 2016.

Depuis 2016 le Conseil d'Etat était au courant des dysfonctionnements de ce laboratoire. L'enquête administrative demandée par le Conseil d'Etat en 2017 a donné de nombreux renseignements sur les différents problèmes: mauvaise planification, mauvaise coordination, mauvaise gestion, absence de documents du suivi des travaux, pas de procès-verbaux des séances de chantier, commission de bâtisse inexistante. Des recommandations ont été faites par une expertise externe, mais qui jusqu'à aujourd'hui sont restées lettres mortes.

Tous ceux qui ont visité l'ancienne pisciculture d'Estavayer qui, avec des moyens simples, a produit des alevins pendant un demi-siècle, restent vraiment dubitatifs devant le gâchis technologique réalisé. Une pisciculture n'est pas un laboratoire compliqué, pour un architecte capable, de loin pas une tâche difficile. Mais malgré cela, on a abouti à une réalisation inadaptée, inefficace, qui détruit les alevins au lieu de les cultiver. Un petit exemple: il a été installé un éclosoir pour poissons de mer alors qu'on a affaire à des poissons du lac. C'est un petit exemple parmi d'autres.

La visite que les députés broyards ont pu faire le 14 janvier dernier - enfin, j'avais déjà demandé une visite au mois d'octobre et on nous l'a accordée le 14 janvier - nous a convaincus que, dans ce bateau, il n'y avait pas de capitaine. Et c'est à se demander comment ont fonctionné les services de l'Etat dans ce chantier. Et de se demander où ont disparu les responsables. On nous dit dans la réponse à la question écrite qu'on a déposée en octobre dernier avec mon collègue Chardonnens que les protagonistes de la construction de ce laboratoire sont d'accord de nous octroyer 200 000 frs de compensation pour les malfaçons. Mais dans le même élan, le rapport nous dit aussi qu'il faudra payer 1,5 million pour que ce laboratoire fonctionne à souhait. Et j'ai de la peine et le citoyen lambda a aussi de la peine à comprendre. On a payé un instrument de travail inutilisable. Pourquoi les fauteurs ne sont pas nommés pour réparer leurs erreurs ? La CEP doit établir les responsabilités et demander les dédommagements à la hauteur des malfaçons réalisées.

La motion populaire qui a été lancée la semaine passée a eu un écho extrêmement positif. Alors que 300 signatures suffisent pour qu'elle soit valide, plus de 1000 citoyens contribuables ont déjà, à ce jour, signé cette motion. La population ne comprend pas qu'on en soit arrivé là et que le Conseil d'Etat décide tout bonnement de fermer et de désaffecter un ouvrage qui a coûté 2,4 millions.

La CEP doit mettre à plat les questions de la conduite, la planification, la communication entre les corps de métiers et les services de l'Etat qui n'ont pas fonctionné? Pourquoi les utilisateurs, qui depuis des décennies produisent des alevins dans notre canton, n'ont pas été entendus et leurs remarques écoutées par des techniciens soi-disant distingués. Pourquoi des entreprises qui ont l'habitude d'une telle construction n'ont pas été mandatées pour exécuter les travaux? L'architecte concepteur du projet a-t-il eu les compétences nécessaires ?

Pour toutes ces raisons le citoyen contribuable est en droit d'avoir une explication claire, transparente et une réparation des malfaçons avérées. C'est pour cela que nous demandons une CEP.

**Brodard Claude** (*PLR/FDP, SC*). A l'instar du groupe libéral-radical pour lequel j'interviens, je déplore la gestion catastrophique de la construction de la pisciculture. Je ne suis pas le seul, chaque personne ici présente regrette cet état de fait. Nul ne conteste d'ailleurs les erreurs commises. Les causes sont extrêmement multiples: mauvaise exécution, organisation et suivi du projet déficients, mauvaises décisions, manque de compétences des collaborateurs de l'Etat et des entreprises mandatées, installation inhabituelle et j'en passe. Comme dans d'autres projets, les relations entre les services chargés de la construction du bâtiment et ses utilisateurs n'ont pas été suffisantes. Nous savons que la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions y travaille. Probablement aussi qu'il y a eu à l'époque une sous-estimation du coût d'investissement. Ne sommes-nous pas toujours plus intelligents après ?

Notre groupe comprend les demandes d'informations complémentaires formulées par les députés broyards. En l'occurrence, toutes ces questions trouvent des réponses circonstanciées dans les différents documents déjà en notre possession. Principalement, les rapports sur l'enquête administrative et l'analyse technique, les réponses aux questions des députés Zadory/Chardonnens et les réponses aux questions incluses dans la requête sur cette CEP. Sans oublier les contacts avec les conseillers d'Etat et la visite de la pisciculture.

D'ailleurs, je relève que les deux rapports avaient été transmis à la CFG fin 2018 dans le cadre d'une demande du Conseil d'Etat pour la poursuite du projet avant qu'un crédit additionnel ne soit ouvert. La CFG a ainsi utilisé une de ses compétences financières mais n'avait pas à juger de la gestion de ce dossier. La suite on la connaît.

Aujourd'hui le 6 février 2020, la majorité des membres de notre groupe est convaincue que le Conseil d'Etat a fait preuve de toute la transparence possible. Les deux conseillers d'Etat actuellement responsables du dossier, qui je le rappelle n'étaient pas là lors du lancement du projet, peuvent-ils vraiment en faire plus ? Je trouve personnellement qu'ils font preuve d'un certain courage politique en prenant une décision impopulaire tout en se ralliant à la proposition neuchâteloise plus rationnelle et à première vue moins coûteuse.

Mais revenons à la requête pour l'institution d'une CEP. Selon l'article 10 de la loi sur le Grand Conseil, je cite «une commission d'enquête peut être instituée par le Grand Conseil si des événements d'une grande portée, survenus dans un domaine qui est l'objet de la haute surveillance du Grand Conseil, exigent que le Grand Conseil clarifie de façon particulière la situation.» Cet article renvoie aux articles 182 et suivants de la loi. Et les articles 182 et suivants me font penser à une enquête policière pour des crimes. Je vous invite à les lire. On institue donc une CEP lorsqu'il y a un manque important de transparence, lorsqu'il faut quantifier les responsabilités au sommet de l'échiquier politique cantonal et surtout lorsqu'il s'agit d'événements de grande portée et d'une grande gravité. Aucune de ces conditions n'est selon moi remplie.

Transparence: que peut-on faire de plus ? Que pouvons-nous avoir de plus ? Responsabilités: elles sont partagées entre personnel interne et mandataires externes. Il n'y a pas qu'un responsable dans cette affaire, les personnes ayant collaboré à ce chantier ne sont plus là, un arrangement extrajudiciaire a été trouvé. Je suis persuadé qu'un procès, vu le nombre important d'acteurs, est perdu d'avance pour l'Etat. Surtout il n'y a pas eu d'intention, rien ne relève du pénal. Et enfin un événement de grande portée: je regrette de le dire, mais cette pisciculture n'est pas d'une grande portée au niveau cantonal. Ni sous l'angle institutionnel, ni sous l'angle financier (le coût s'élève à 0,1% du budget cantonal) et ni sous l'angle de l'emploi (pas de perte de l'emploi).

Nos collègues députés broyards ont voulu démontrer leur engagement pour leur région. C'est de bonne guerre, je le comprends, et c'est déjà gagné pour vous chers collègues. Finalement l'issue de ce vote n'est probablement plus très importante. Car l'instrument n'est pas le bon. Mesdames et Messieurs les Députés, je me pose certaines questions: pourquoi ne demanderions nous pas aussi une CEP par exemple pour le SICCH et pour d'autres projets, par exemple informatiques ou constructifs, où les deniers publics ont été dépensés sans retour sur investissements. Il y a eu sans aucun doute de l'argent mal utilisé ces dernières années. C'est regrettable mais cela n'est pas propre à l'Etat de Fribourg. A ce moment-là ne faudrait-il pas changer la loi sur le Grand Conseil et instaurer une commission d'enquête permanente ?

Mesdames et Messieurs les Députés, s'il vous plaît restons rationnels et pragmatiques, ne créons pas de précédent et ne faisons pas preuve de trop de régionalisme. Au nom de la majorité du groupe libéral-radical, je vous invite à rejeter l'institution de cette commission d'enquête parlementaire.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** Je suis membre de la commission pour la construction de la ferme de Grangeneuve dans laquelle siège le même architecte que celui qui a été mandaté pour la pisciculture d'Estavayer. J'ai posé une question lors d'une séance de la commission, celle des responsabilités dans le cas où il y aurait des choses qui ne fonctionneraient pas au niveau de la construction de la ferme et s'il y avait des problèmes qui créeraient des coûts importants, comment ça allait se passer. On a refusé de me répondre et je pense que c'est une mauvaise chose car ça doit aussi être clarifié pour les autres bâtiments. On laisse aussi planer le doute sur l'architecte, ce qui peut peut-être faire plaisir parce qu'avec ça, on peut aussi ne pas chercher les fautes à d'autres places. Je pense aussi que ce n'est pas sain, ni pour l'architecte, ni pour les autres et je pense qu'aujourd'hui si l'architecte a fait des fautes, on doit les mettre en évidence. Par contre, s'il n'a pas fait de fautes, il doit être blanchi car ça risque aussi de lui causer des préjudices pour la suite.

Donc là, j'invite le Conseil d'Etat, et par une simple mise en place, à prouver si l'architecte a fait ses travaux de manière claire ou non. On sait qu'il y a beaucoup de problèmes au Service des bâtiments, on a vu qu'il y avait beaucoup de problèmes avec les différentes constructions, notamment un gros problème avec la Bibliothèque cantonale et son déplacement. Un projet que je connais très bien, c'est la construction, plutôt l'entretien de la maison du Notre-Dame du Rosaire qui est louée par l'Etat à une fondation gérée par l'Evêché où les coûts ont été clairement sous-estimés. La location de ce bâtiment à cette fondation gérée par l'Evêché est très onéreuse et les travaux sont énormes, l'argent investi est énorme. Là, je pense qu'il y a aussi des fautes qui ont été faites. Suite aux différents dysfonctionnements de ce Service, je pense qu'on devrait peut-être élargir les travaux de la CEP, ce qui la rendrait aussi plus utile. Je vous invite donc à élargir ces travaux. Je vous remercie et je soutiendrai la mise en place de cette CEP.

**Rey Benoît (VCG/MLG, FV).** Je m'exprime au nom du groupe Vert Centre Gauche qui est à la fois unanime et parfaitement partagé. Unanime pour décrier cet élément de construction qui mérite une analyse beaucoup plus approfondie. C'est un fiasco, nous l'avons dit à de nombreuses reprises. C'est un paradoxe absolu entre le besoin d'une infrastructure que le Grand



Conseil approuve à un moment donné et l'affirmation de l'inutilité de cette infrastructure qui arrive quelques années plus tard. C'est un manque de définition, de responsabilité par rapport à ce fiasco. C'est un gaspillage de l'argent public. Là, j'aimerais quand même me permettre une remarque par rapport à l'argumentation de mon collègue président de la CFG. On dit "ça n'est pas d'importance, ça n'est que 0,1 % du budget de l'Etat". Chers collègues, 2 millions par rapport à un certain nombre de demandes que nous avons eues ces derniers temps, et je pense notamment à quelques postes supplémentaires au Service de de l'enfance et de la jeunesse, à des organisations qui ont de la peine à survivre, 2 millions est une somme importante. Deux millions qui proviennent de la poche des contribuables du canton de Fribourg, nous n'avons pas le droit de les gaspiller, ne serait-ce que 2 millions. Cela n'est pas acceptable.

Par contre, parfaitement partagé, le groupe Vert Centre Gauche, parce que la solution d'une CEP a peine à nous convaincre d'une manière globale. Oui, il faut définir ces responsabilités, oui il faut mieux définir quels sont les besoins du canton par rapport à ce paradoxe que j'ai dénoncé avant. Mais est-ce que la CEP est l'instrument nécessaire et utile ? Nous avons certains doutes, nous avons quelques expériences de commissions d'enquête parlementaire, notamment par rapport au pont de la Poya. Un certain nombre d'éléments sont sortis effectivement. Je ne suis pas sûr que tous les éléments aient été parfaitement inventoriés et c'est aussi au prix d'un énorme travail. Dans ce sens-là, est-ce que la CEP est l'instrument nécessaire ? Est-ce qu'il y aurait lieu de demander une autre expertise externe sur ce projet-là ? Je crois qu'il est nécessaire de continuer à faire la lumière et de continuer à définir les responsabilités. Par contre, par rapport à l'institution d'une CEP, nous restons partagés.

**Collomb Eric (PDC/CVP, BR).** Beaucoup de choses ont été dites. Je ne vais évidemment pas répéter tous les arguments qui plaident en faveur de cette commission d'enquête parlementaire. Laissez-moi vous parler de deux maternités, deux maternités construites tout récemment: une maternité à poussins, une maternité à poissons. La première est une success story, c'est l'usine à poussins Micarna. Micarna, une société fribourgeoise qui a construit un nouveau couvoir en 2017, magnifique succès en 2019 avec 18 millions d'éclosions de ce couvoir, podium mondial du taux d'éclosions et du taux de viabilité des poussins; 20 millions d'investissement, pas de dépassement de budget. L'usine à poissons, taux d'éclosions nul, taux de viabilité des poissons, il n'y en a pas donc c'est nul, dépassement du budget 1,5 million sur 2,4 millions votés, un véritable fiasco.

Pourquoi je viens avec cette comparaison? J'ai contacté l'expert, plutôt le chef de projet de Micarna, M. Anton Grub, qui a géré ce projet de couvoir et qui connaît évidemment cette matière première. Cette matière première, en fait on parle des œufs, parce qu'à la base c'est vraiment des œufs dont on parle. Il m'a dit: "Je ne connais pas particulièrement la pisciculture d'Estavayer, par contre ce que je peux dire c'est que c'est une technologie qui est maîtrisée. On n'est pas dans une technologie expérimentale, on est dans quelque chose de maîtrisé et je ne comprends pas effectivement pourquoi et comment on a pu arriver à un fiasco pareil, qu'on n'arrive pas à produire de poissons dans cette pisciculture. Cela veut dire qu'on ne s'est pas entourés des bonnes personnes, qu'on a pris des gens qui ont fait des erreurs crasses." Mais qui sont ces gens ? Aujourd'hui on ne sait pas. Aujourd'hui on a l'impression que le Conseil d'Etat veut nous cacher des responsabilités. J'ai l'impression franchement qu'on a des cadavres dans le placard, des cadavres peut-être qui ont un nom qu'on ne veut pas signaler.

On n'en est pas au premier coup d'essai. En 2012, pour ceux qui étaient déjà dans cette enceinte - on n'était pas là, on était dans l'enceinte, notre hémicycle de l'Hôtel cantonal - on avait déjà une demande de 1,6 million, les montants se ressemblent, pour qu'on puisse terminer la construction du télésiège de Charmey-Vounetz. Exactement la même chose ! En fait, ah problème géologique, on a mal étudié les terrains, bla-bli-bla-bla, on ne nous fait pas d'explications, à la fin 1,6 million. Qu'est-ce qu'on a fait ? On a dit oui malgré la virulence des propos du groupe socialiste à l'époque, je m'en souviens. Effectivement, on a, à peu près à 60 contre 40, accepté ce 1,6 million. Aujourd'hui on ne fait pas du tout ça, aujourd'hui on dit "Stop ! Voilà, portez-vous bien, on ne va pas plus loin". Mais est-ce qu'à l'époque du télésiège, est-ce qu'on aurait dit "Bon il faut remettre 1,6 million, on arrête de construire ce télésiège. Chers amis skieurs fribourgeois, on a trouvé une solution aux Mosses, le canton de Vaud n'est pas loin, allez skier aux Mosses, circulez il n'y a rien à voir. On ne dépense pas 1,6 million à Charmey". On n'a pas fait ça du tout. Je trouve qu'ici, il y a vraiment une inégalité de traitement entre les deux situations.

Mais pour moi c'est clair, certainement Monsieur le Conseiller d'Etat, il faudra avouer l'inavouable, c'est possible. Mais tant pis car si l'Etat ne fait pas tout, il ne peut pas rien.

**Bonny David (PS/SP, SC).** Juste quelques questions. C'est vrai que par rapport à cette affaire, j'ai été étonné sur plusieurs points. Selon ma chronologie, le Conseil d'Etat avait communiqué, il y a une année ou deux ans déjà qu'il y avait quelques problèmes avec cette pisciculture. Moi, j'aimerais juste savoir maintenant comment il pensait communiquer, parce qu'en fait là on est en discussion avec la pisciculture de Colombier, on constate que ça ne marche pas à Estavayer-le-Lac et on n'avait aucune communication de la part du Conseil d'Etat. Comment pensez-vous nous le dire ou ne pas nous le dire ?

J'ai bien lu la question pertinente de mes collègues Jean-Daniel Chardonnes et Michel Zadory, posée le 7 octobre 2019. La réponse que vous donnez n'est pas très, très complète. Vous avez engagé des enquêtes technique, financière. Je trouve la réponse relativement lacunaire. On a aussi les médias qui ont donné des informations le 4 décembre 2019, la RTS, par son journaliste M. Godiano. On voit que ça a mis une certaine pression. On a eu une réponse à la question Chardonnes/Zadory

le 16 décembre, mais c'est vrai qu'elle est peu complète. Donc, pourquoi à ce moment-là vous ne faites pas une conférence de presse et nous dites tout ce qui se passe ? Peut-être que ça aurait permis de clarifier les choses.

J'aimerais juste savoir aussi pour une question de clarification: est-ce qu'aujourd'hui le contrat est signé avec la pisciculture de Colombier ? Autre question, je n'aimerais pas avoir le problème des vaches après les poissons: j'ai bien lu le message N° 237 du 1<sup>er</sup> mars 2011 avec l'architecte en question et j'apprends maintenant par M. Ducotterd qu'il est aussi impliqué dans les travaux du campus de Grangeneuve. Est-ce qu'aujourd'hui il y a le moindre problème à Grangeneuve parce que nous avons besoin d'être rassurés ? Où en est ce chantier ? Pouvez-vous nous dire quelque chose ce matin ?

**Wüthrich Peter** (PLR/FDP, BR). Je prends la parole à titre personnel, je n'ai pas de lien d'intérêts. Le mot-clé dans ce dossier de la pisciculture est la responsabilité. Ce gâchis, ce fiasco doit être éclairci. Certes, nous avons reçu des rapports et des documents, mais avec des noms et des entreprises noircis, sous le couvert de la protection des données.

Chaque dossier contient un volet rationnel et un volet émotionnel. La partie légale, la partie juridique est englobée dans le volet rationnel et je pense à titre personnel qu'il n'y a pas eu d'illégalité. Néanmoins, un montant considérable, l'argent public a été gaspillé. Et c'est là le volet émotionnel, qui a été négligé par le Conseil d'Etat lors de sa récente prise de décision.

Nous avons toutes et tous quasiment encore des responsabilités au niveau communal. J'ai été 10 ans syndic de Domdidier avec un budget avoisinant les 12 millions de francs. Si nous avons agi de la sorte, nous aurions dû nous expliquer vis-à-vis de la population, vis-à-vis du conseil général, vis-à-vis de la commission financière. Et c'est à cela que la CEP va servir: donner toute la transparence, la transparence totale, mettre la lumière sur ce dossier et attribuer, je reviens au mot-clé, attribuer les responsabilités. Ce ne sont pas forcément des personnes ou des entreprises, peut-être que ce sont des processus internes, peut-être la manière de procéder à l'appel d'offres publiques ou encore une suite de mauvaises décisions. La CEP a aussi pour but d'améliorer la gestion de tels projets pour le futur. Ce genre de gâchis ne doit plus se produire. Etablissons les responsabilités, tirons les leçons aux plans politique, civil pour les entreprises et financier. Vous l'avez compris, je soutiendrai la mise en place d'une CEP.

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Ich äussere mich heute nicht nur als Grossrätin, sondern auch als Murtnerin, wohnhaft am benachbarten Murtensee, wo ebenfalls viele Fischer ihr Auskommen suchen.

Ich möchte und könnte nicht alles wiederholen, was bisher gesagt worden ist - ich werde kurz bleiben. Ich möchte aber Eines hervorheben: Die Tatsache, dass keine der Personen mehr in ihrem Amt ist, ist keine Ausrede und kein Grund, um eine Untersuchungskommission auszuschliessen. In Murten, im Nachbarbezirk des Broyebezirks, gab es heftige Diskussionen unter den Fischern des Murtensees. Aber nicht nur die Leute, die mich darauf angesprochen haben, können die ganze Sache nicht verstehen. Ich werde daher die Schaffung einer parlamentarischen Untersuchungskommission unterstützen, einer PUK, die Licht auf die verschiedenen Elemente dieses Debakels werfen muss. Wir schulden der Bevölkerung diese Transparenz.

**Mutter Christa** (VCG/MLG, FV). Je déclare mon lien d'intérêts ou plutôt mon désintérêt personnel pour la question, qui s'explique par le fait que j'étais membre de la CEP sur le projet Poya. Je n'aimerais pas revenir peut-être à la qualité de vie des poussins et des alevins que M. Collomb a décrit comme matière première à utiliser. Je ne vais pas non plus m'étaler spécialement sur le côté écologique de la question où on pourrait aussi se poser la question de l'utilité de ces actions de repeuplement. Je pense que c'est aussi un sujet qui mériterait d'être approfondi un jour, mais ce n'est pas le sujet de ce jour-ci.

Je dois dire que je comprends pleinement le côté émotionnel de cette question. Je comprends la stupéfaction et la rage de la région, des députés broyards ici présents face à ce projet raté. C'est effectivement une histoire rocambolesque. Je comprends qu'on demande des comptes, des explications, des responsabilités et des solutions, je comprends aussi qu'on demande un signal fort mais je pense que la CEP est le faux signal. La CEP, j'allais citer la même chose et je le répète peut-être, est un instrument qui demande à être utilisé seulement quand il y a des événements de grande portée. Elle a été instituée pour des montants de 100 millions, 200 millions de francs s'agissant du projet Poya et du contournement de Bulle, donc 100 fois, voire 200 fois de plus qu'ici. Je pense aussi que la grande portée n'est pas donnée pour un bâtiment, une installation régionale. Dans ce sens-là on aurait pu demander une CEP chaque fois qu'il y a un dysfonctionnement ou un dysfonctionnement soupçonné. On pourrait en demander 10 fois par année dans ce sens-là. La CEP est un instrument lourd et ce sera quelque chose qui n'apportera pas de réponse adéquate parce que les personnes qu'on veut entendre, appelées à témoigner au sein d'une CEP, ont toute la possibilité, ont des instruments juridiques à disposition pour refuser de témoigner. Donc je crois que si on institue cette CEP, ce sera un instrument, une procédure longue, une procédure coûteuse aussi, compliquée et qui aura finalement, comme les expériences Poya et Bulle l'ont montré, un succès mitigé, donc frustrant. Frustrant pour toutes celles et tous ceux qui demandent aujourd'hui des explications et surtout on devinera des responsabilités peut-être, mais aucune solution.

Donc, moi je pourrais comprendre si on déposait un mandat qui demande des actions en responsabilité, je pourrais comprendre qu'on dépose une motion qui demande l'installation d'une autre pisciculture ou d'une nouvelle pisciculture à Estavayer.

Et je pense que la meilleure solution sera peut-être, et ce sera vraiment utile, que Monsieur le Conseiller d'Etat ici présent, avec quelques autres personnes, peut-être même un autre Conseiller d'Etat et quelques responsables, se rendent à Estavayer, dans une assemblée publique et donnent toutes les explications. On a beaucoup d'explications techniques qui ont déjà été données mais personne ne va les lire dans le détail ou pratiquement personne. On mériterait quelques explications supplémentaires sur les responsabilités. Donc je pense que le Conseil d'Etat doit à la région quelques explications supplémentaires, pas seulement dans cette enceinte ici, mais à Estavayer. Avec ces quelques réflexions, je vous invite à refuser l'institution d'une CEP.

**Rodriguez Rose-Marie** (*PS/SP, BR*). J'interviens à titre individuel et déclare mon lien d'intérêts: je suis et j'étais conseillère générale à Estavayer-le-Lac. A ce titre-là j'ai accepté en 2011 l'échange de terrains pour la construction d'une pisciculture, la destruction des cabanes pour une pisciculture indispensable à l'époque. Je ne tiens pas à rallonger les débats ni à répéter tout ce qui a été dit.

J'aimerais toutefois revenir sur une ou deux petites choses. Accepter cette commission d'enquête parlementaire, c'est peut-être utiliser un bazooka pour tirer sur un moustique, pardonnez l'expression, elle n'est pas de moi. Mais même un simple moustique, Mesdames et Messieurs, chers collègues, peut véhiculer une maladie mortelle. Ici la maladie peut rapidement devenir grave, il s'agit de la perte de confiance des citoyens fribourgeois dans leurs institutions. Accepter la CEP, c'est reconnaître devant les citoyens que l'argent du contribuable a été dépensé dans un fiasco total et en tirer une leçon pour que cela ne se reproduise plus jamais. Il ne s'agit pas de finir, mais d'apprendre quelque chose de tout cela. Pour que nos institutions ressortent grandies de cette triste affaire, chers collègues, il faut que la commission d'enquête fasse toute la lumière. J'ai bien entendu des collègues dire "Mais finalement il n'y a eu aucun crime" ou "Finalement la portée n'est pas grave", ou "Finalement, c'est un problème local". Non, Mesdames et Messieurs, chers collègues, ce n'est pas un problème local, il s'agit du geste, on a voulu un objet et comme il ne fonctionne pas, on le jette. Quel exemple on donne à nos jeunes ? On a voulu quelque chose, ça ne fonctionne pas, on arrête. Voilà! Pour tout cela, chers collègues, je soutiens cette CEP et vous remercie d'en faire autant.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je tiens tout d'abord à dire que le Conseil d'Etat a comme vous tous constaté le fiasco. Il n'a jamais remis en cause cette évidence. Le Conseil d'Etat partage aussi la profonde déception. Il comprend la colère et l'émotion provoquées par la situation de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Personne ne peut trouver normal cet immense gâchis de ressources et d'énergie. J'ai appris à mes dépens qu'il nous avait manqué des spécialistes durant cette construction. J'entends aujourd'hui que je suis entouré de spécialistes de pisciculture. J'en ai moi-même beaucoup appris ces derniers mois, depuis mon entrée en fonction, sur le fonctionnement des piscicultures, de la faune piscicole. Je dois vous dire que pour tout ce que je vais vous dire je m'appuie sur de vrais spécialistes, ceux qui nous ont manqué pendant la construction.

On nous dit aujourd'hui que les coûts ont été surestimés. J'ai entendu cela plusieurs fois. Je l'ai lu dans les journaux. On s'est appuyé sur une entreprise spécialisée qui a estimé ces coûts. Ce que je peux vous dire c'est qu'à l'époque les coûts avaient été sous-estimés et que l'une des plus grosses raisons de cet échec sont toutes les mesures qui ont été prises pour essayer de contenir le dépassement de crédit qui avait été annoncé. J'entends aussi des spécialistes qui me parlent des œufs. J'ai demandé à nos spécialistes et on a eu des réponses de spécialistes. On nous dit aussi et c'est vrai que les alevins sont déposés sur la rive nord du lac et ceci depuis trois ans. Depuis trois ans, on n'a pas vu de changement, d'évolution de la population que ce soit côté nord ou côté sud. Les alevins ou les poissons ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales.

Monsieur Péclard, des études scientifiques par rapport au nord et au sud, on n'en a pas. Nous avons par contre les statistiques de pêche et je crois savoir qu'on n'a pas remarqué de différences dans les trois dernières années. Ce sont donc plutôt les faits que les études qui nous confortent dans cette solution.

Monsieur Zadory, le Conseil d'Etat n'a pas décidé de fermer la pisciculture. Elle n'a jamais pu être ouverte et fonctionner correctement, et ceci depuis des années. Il a décidé par contre d'écouter les spécialistes, d'analyser des variantes. J'ai entendu beaucoup de choses et j'ai lu beaucoup de choses, des choses parfois étonnantes comme de l'eau de mer ou des bateaux de police dans la piscicultures. Je dois dire qu'il y a beaucoup de ces affirmations qui sont totalement fausses. C'est un travail quotidien pour le Conseil d'Etat mais aussi pour l'administration, d'essayer de rétablir un peu de vérité dans ce débat qui est très émotionnel et on le comprend bien.

Messieurs Ducotterd et Wüthrich, vous dites à juste titre que les noms n'ont pas été donnés. Je vous rappelle qu'il y a la protection des données et malheureusement je n'ai pas envie de faire les frais d'une procédure. Même si cela pourrait vous plaire, je n'ai pas le droit de donner les noms. Par contre, les noms ont été donnés dans des commissions, notamment la Commission des finances et de gestion puisqu'elle est conditionnée au droit de confidentialité, ce qui n'est pas le cas ici, en plus devant la presse.

Monsieur Rey, 2 millions ce n'est pas rien, vous avez raison. Une question qui a été posée est: pourquoi on ne l'a pas communiqué avant? C'est vrai que lorsqu'on a appris le montant des coûts d'assainissement, nous sommes tombés sur notre

derrière. On s'attendait à 200 000, voire 100 000 frs. Quand on nous a annoncé plus de 2,2 millions on a commencé à se poser des questions. Est-ce qu'on doit continuer à engloutir cet argent? Lorsque j'ai annoncé ceci à mes collègues des autres cantons, ils m'ont dit qu'ils me rappelaient qu'en 2008 et 2011 ils nous avaient déjà proposé une solution à meilleur marché qui couvrait tous les besoins. Nous avons étudié ces alternatives pour nous faire une opinion. Nous sommes arrivés à une alternative moins chère, plus efficace, plus rapide, et nous avons écouté ces fameux spécialistes qu'on n'a pas assez écouté auparavant.

Monsieur Collomb, vous citez Micarna. C'est un bel exemple. J'ai envie de dire que vous démontrez que la concentration des moyens démontre qu'on maîtrise plus facilement des solutions. Or, dans le cas de Colombier, nous aurions la possibilité de concentrer les moyens, de concentrer la sécurité et de concentrer les spécialistes, car nous, nous n'avions pas non plus de vrai pisciculteur dans ce canton. Avouer l'inavouable, je vous avoue que je ne suis arrivé en fonction qu'en 2018. Je vous ai avoué tout ce que je savais. Le Conseil d'Etat a essayé de faire la lumière sur tout ce qu'il savait. Je ne sais pas ce que je ne pourrais pas vous avouer aujourd'hui.

Monsieur Bonny, nous avons eu la volonté de communiquer dès le départ. Cela a été fait en 2018 sur le fait que la pisciculture ne fonctionnait pas. Par contre, nous avons voulu avoir quelques réponses pour communiquer, notamment la participation des entreprises et les résultats des études d'assainissement pour pouvoir vous dire que nous allons assainir et que cela coûterait 400 000 frs. Ce n'est pas cela qui est arrivé sur notre table. Nous nous sommes remis en question. Nous avons toujours eu cette volonté de communiquer.

Vous avez posé la question du chantier de Grangeneuve. J'ai envie de dire qu'il se développe bien. Il y a quelques surprises du côté des coûts, vous n'en serez pas étonnés. On essaie de les maintenir.

Nous devons rendre des comptes, c'est juste. C'est pour cela que je suis ici devant vous, même si je n'ai pas été l'auteur de cette pisciculture, et nous l'avons fait aussi. La DAEC l'a fait. Mon collègue de la DAEC a été devant la Commission des finances et de gestion pour exposer ces études, ces enquêtes et dire que nous sommes face à une situation difficile. Nous n'avons pas voulu cacher. Nous avons toujours voulu faire la transparence.

Madame Mutter, vous avez évoqué une réelle problématique: la nécessité de l'alevinage. En effet, les organisations environnementales et les spécialistes mettent en doute la nécessité de l'alevinage. Aujourd'hui, nous en faisons parce que nous pensons qu'il est nécessaire. Il y a des études qui sont en cours. Je suis incapable de vous dire aujourd'hui si dans dix ou cinq ans on fera encore de l'alevinage. Ces études vont nous apporter des réponses. Par contre, ce que je peux vous dire est que j'aurais été très mal à l'aise de venir vers vous vous dire que je veux investir 1,5 million de plus et fermer la pisciculture dans trois ans parce qu'on n'a plus besoin de faire l'alevinage.

La communication publique est effectivement nécessaire. Ce soir, je participe à un débat. Je ne m'en réjouis pas plus que cela, je vous rassure. Peut-être qu'une communication avec la population sera nécessaire. Merci d'évoquer cette solution.

Je tiens aussi à souligner que le Conseil d'Etat n'a pas attendu ces derniers mois pour prendre des mesures. Il a mandaté deux enquêtes, une technique et une administrative, pour comprendre et évaluer ce fiasco. Le rapport de ces deux enquêtes a été communiqué en 2018 à la Commission des finances et de gestion. La presse en a fait écho en 2018 aussi. Les résultats ont été communiqués aux députés il y a quelques semaines. Ces enquêtes sont réalisées par des experts externes. Elles apportent, de mon avis et de celui du Conseil d'Etat, des réponses aux questions qui sont posées aujourd'hui. La détermination du Conseil d'Etat vous a été envoyée en urgence, je n'y reviendrai pas car vous avez pu la lire. Vous y constaterez notamment que le Conseil d'Etat, la DAEC et ma Direction en tête, ont tout fait pour essayer de comprendre ce gâchis et je peux vous assurer qu'on prend les mesures pour éviter qu'il se répète. A ce sujet, je regrette vivement avec mon collègue de la DAEC, qui n'a pas pu être présent aujourd'hui, que le Bureau du Grand Conseil ait fixé en connaissance de cause ce débat aujourd'hui, seul jour où il ne pouvait pas être présent. Il était pour nous évident et important de répondre ensemble à vos interrogations, d'autant plus que sept questions posées par les auteurs de la requête concernent principalement la DAEC.

Les rapports font de manière transparente la lumière sur les causes, sur les responsabilités, sur les fautes, les éventuels coupables. Ce travail a été fait en parallèle à l'estimation des coûts d'assainissement. Cette expertise externe, je le rappelle, a démontré qu'aucune erreur grave ou infraction n'a été constatée. Cependant, c'est vrai et frustrant, une somme d'erreurs incroyables a mené au fiasco que nous connaissons aujourd'hui. Pour le Conseil d'Etat, l'action politique consiste néanmoins non seulement à trouver des fautes, mais aussi à trouver des solutions pour l'avenir. Nous avons eu lors de la dernière session l'occasion de discuter de l'urgence de la situation de la pêche professionnelle dans nos lacs. L'alternative qui nous a été proposée offre une solution immédiate qui vous permet d'assurer le repeuplement du lac sans délai. Elle fonctionne d'ailleurs depuis plusieurs années. Les collaborations sont là, fort heureusement pour nos pêcheurs.

Comme vous, je garderai toujours un goût très amer dans la bouche face à cette situation. Une commission d'enquête parlementaire nécessitera du temps, de l'énergie, des finances. Tout ceci va probablement nous manquer pour avancer dans d'autres dossiers et ceci pour arriver à quoi? Je vous le demande. Très probablement, c'est la conviction du Conseil d'Etat en

tous les cas, à des conclusions identiques à celles qui vous ont été transmises dans les rapports. C'est pourquoi, au nom du Conseil d'Etat, je vous invite à rejeter cette institution d'une commission d'enquête parlementaire et à focaliser notre énergie sur les nombreux projets en attente de ressources.

Toutefois, si le Grand Conseil le décide et j'ai bien compris que ce sera le cas, si vous estimez comme M. Kolly l'a dit que le Conseil d'Etat n'a pas été assez loin, que les entreprises externes n'ont pas assumé leurs responsabilités, il est évident que le Conseil d'Etat collaborera en toute transparence, en particulier mon collègue de la DAEC et moi-même, qui portons un regard neutre sur le passé étant donné que nous n'étions pas en fonction au moment des faits. Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat s'efforce de trouver les meilleures solutions pour le canton et, j'insiste, pour la pêche aussi. Dans ce sens, il soutiendra et cherchera les solutions les plus justes, les plus pragmatiques, les plus rationnelles, même si ce ne sont pas toujours les plus populaires. Nous n'avons pas signé de contrat avec Neuchâtel mais je vous avoue que nous collaborons depuis trois ans et que le fait que nous n'ayons aucune collaboration signée n'est pas très rassurant au vu de la situation des piscicultures.

> Au vote, la prise en considération de cette requête est acceptée par 71 voix contre 25. Il y a 7 abstentions

> Une commission d'enquête parlementaire sera ainsi instituée conformément aux articles 182ss. LGC.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 71.*

*Ont voté non:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ghelmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 25.*

*Se sont abstenus:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP). *Total: 7.*

**Mandat 2019-GC-185****Mandat interpartis avec procédure d'urgence: Elections du 10 novembre 2019**


---

Auteur-s:	<b>Mauron Pierre</b> ( <i>PS/SP, GR</i> ) <b>Collomb Eric</b> ( <i>PDC/CVP, BR</i> ) <b>Rey Benoît</b> ( <i>VCG/MLG, FV</i> ) <b>Dafflon Hubert</b> ( <i>PDC/CVP, SC</i> ) <b>Marmier Bruno</b> ( <i>VCG/MLG, SC</i> ) <b>Peiry Stéphane</b> ( <i>UDC/SVP, FV</i> ) <b>Piller Benoît</b> ( <i>PS/SP, SC</i> ) <b>Wüthrich Peter</b> ( <i>PLR/FDP, BR</i> ) <b>Kolly Nicolas</b> ( <i>UDC/SVP, SC</i> ) <b>Dorthe Sébastien</b> ( <i>PLR/FDP, SC</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Dépôt:	<b>20.11.2019</b> ( <i>BGC novembre 2019, p. 3225</i> )
Développement:	<b>20.11.2019</b> ( <i>BGC novembre 2019, p. 3225</i> )
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>14.01.2020</b> ( <i>BGC février 2020, p. 284</i> )

---

**Prise en considération**

**Bonny David** (*PS/SP, SC*). Mon lien d'intérêt: j'étais présent ce fameux 10 novembre dans le hall de l'Université et je suis donc un témoin vivant de cette journée, prêt à répondre s'il y a une enquête. De même, j'ai été impacté, comme candidat, par le retard des résultats dans le contexte d'une élection générale pour la nouvelle commune de Prez.

Ce dimanche 10 novembre devait être une belle journée électorale, bien organisée, mais elle a malheureusement tourné à la gabegie et à l'énerverment: résultats incomplets, faux, manquants, accueil à l'Université défaillant, communication sporadique et lacunaire. A partir de là, un mandat a été déposé pour mettre de l'ordre et ne plus revivre une telle journée. Le Conseil d'Etat et la Chancellerie ont, depuis, déposé un rapport sur le déroulement de cette élection et les mesures à prendre. Je salue déjà cet effort, mais il est vrai qu'il faudra quand même encore répondre à quelques questions. On le constate à nouveau, le site internet de l'Etat ne disposait pas d'informations. Ceci est extrêmement dommageable. La population s'est souvent branchée sur le site internet et est restée en vain à chercher une solution. Il n'y a pas tout le monde qui travaille avec les réseaux sociaux, donc c'est un peu dommage de ce côté-là de ne pas avoir donné plus d'informations durant la journée. La plupart des Suisses de l'étranger, apparemment, n'ont pas pu participer à l'élection. On aimerait vraiment un plan B, soit passer de l'informatique à l'ancienne pratique, c'est-à-dire au papier, trouver une solution franchement simple et pratique, mais qui doit nous rendre service dans le cadre d'une catastrophe comme on l'a eue ce jour-là.

Les responsabilités devraient être quand même plus établies. On parle d'un audit pour le premier semestre 2020. Mais à qui celui-ci est-il confié? Il faudrait quand même qu'il soit confié à un autre mandataire que celui qui a fait les deux audits en 2016 et 2019.

Au niveau accueil et logistique, il y avait certes un petit paquet de pains d'anis aimablement mis à disposition et un demi-cageot de pommes, mais c'est vrai que c'était insuffisant. Cela a été relevé. Quant aux chaises, il n'y en avait pas beaucoup, on aurait pu en avoir en réserve en cas de pépin. Il n'y en avait pas non plus.

Au niveau du personnel de la Chancellerie, il n'y a eu tout à coup vraiment plus personne. La chancelière était affairée à chercher des solutions et il n'y avait vraiment plus personne pour faire l'intermédiaire entre la Chancellerie et les journalistes. C'était quand même insuffisant et là il faut aussi améliorer la situation.

On nous a dit que le logiciel était utilisé pour la 32<sup>e</sup> fois depuis le 14 juin 2015. Je remercie au passage mes collègues Violaine Cotting et Peter Wüthrich de Domdidier, qui m'ont aimablement aidé juste pour cette remarque que je vais faire maintenant. Dans le cadre de l'élection du 8 novembre 2015 à Domdidier, il y avait un candidat radical qui n'avait pas reçu le nombre de voix qu'il aurait dû avoir. Donc, déjà à ce moment-là, on avait des problèmes. Certes, il y a eu des problèmes dans le passé mais, par exemple, dans ce cas-là - j'ai eu un contact avec l'administrateur communal de Domdidier, M. Ballaman - quatre ans plus tard, ils n'avaient toujours pas reçu de réponse concernant ce qu'il s'était passé. On leur a dit que c'était leur écran. Là, s'il vous plaît, je vous demande, Monsieur le Conseiller d'Etat, de prendre contact avec l'administration communale de Domdidier et de leur expliquer enfin ce qu'il s'est passé ce jour-là, parce qu'ils ne savent toujours pas. Je pense que cela pourrait leur rendre service. Certainement qu'il y a eu d'autres erreurs, on peut le comprendre dans le cadre d'un logiciel, mais on constate que ce n'est pas la première fois, en 2019, qu'il y avait un problème.

L'autre problème, c'est quand même pour l'élection générale des autorités de la nouvelle commune de Prez à la suite de la fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz. Le scrutin était terminé, les résultats étaient connus des scrutateurs et de la secrétaire responsable; ils n'avaient pas le droit de les communiquer. Là aussi, c'est un problème. Les scrutateurs ont dû rester dans le bureau communal, enfermés jusqu'à 19 heures. Ensuite, à certaines conditions, ils ont eu le droit de partir. Personne ne savait et ne connaissait les résultats, à part les scrutateurs qui sont du village. Il y avait des personnes qui s'étaient investies depuis des mois pour avoir justement ces résultats, donc je vous prie aussi d'améliorer ce point-là. Je vous remercie de votre attention et je vous prie de bien vouloir accepter ce mandat.

**Longchamp Patrice** (*PDC/CVP, GL*). A la suite de quelques soucis informatiques qui ont entaché le dépouillement du scrutin lors des élections du 10 novembre 2019, plusieurs collègues, regroupant tous les partis politiques de notre Grand Conseil, ont déposé le 20 novembre 2019 un mandat qui regroupe les 5 points suivants:

1. faire la lumière sur les problèmes perturbateurs survenus,
2. établir une feuille de route pour améliorer la gestion de la crise,
3. réaliser un audit externe pour déterminer la performance de ce logiciel de gestion,
4. organiser une cérémonie protocolaire à l'issue des journées d'élections,
5. mettre en place une buvette avec des boissons alcoolisées.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relève que c'était la 32<sup>e</sup> fois que ce système était utilisé et qu'il avait toujours donné satisfaction. Alors, d'où est survenu le problème? Tout simplement du fait que ce jour-là se déroulaient deux scrutins: deuxième tour de l'élection au Conseil des Etats et, dans trois communes, élection des conseillers communaux sans dépôt de listes. On nous dit que des tests avaient été effectués, mais en prenant des éléments les uns après les autres et en n'ayant jamais testé plusieurs éléments à la fois. D'où ma surprise quand même: comment un système qui coûte 220 000 frs n'arrive-t-il pas à effectuer deux opérations simultanément. N'aurait-il pas fallu alors désactiver ce système lorsqu'on s'est rendu compte du problème? Certes, les problèmes informatiques font partie de notre société et il faut apprendre de nos fautes pour aller de l'avant, si bien que le Conseil d'Etat va tout de même réaliser un audit externe pour déterminer la performance de ce logiciel, même si on nous dit que le problème a été identifié, résolu et qu'il ne se produira plus. D'où ma nouvelle question: pourquoi ne peut-on pas utiliser ce système informatique pour les votations de ce week-end? C'est vrai qu'il y a quand même trois votations d'un coup.

Concernant la communication, il y a aussi un effort considérable à entreprendre, car je trouve inadmissible que M<sup>me</sup> Gagnaux, dévouée chancelière d'Etat, ait été envoyée seule au front et abandonnée à son triste sort tout l'après-midi, voire même une grande partie de la soirée.

En attendant les résultats de l'audit externe qui devraient nous être donnés à la fin de ce premier semestre, les députés démocrates-chrétiens vont accepter ce mandat et je vous demande d'en faire de même.

**Dorthe Sébastien** (*PLR/FDP, SC*). Mon message: tournons-nous vers l'avenir! Le groupe libéral-radical constate que la pression mise sur la Chancellerie et sur le Gouvernement, pour obtenir dans un premier temps les explications sur les couacs de cette fameuse journée historique - là je fais référence aux résultats finaux -, a été porteuse puisqu'un premier rapport sur incident a été rendu dans le courant du mois dernier. Dans la conclusion de ce rapport, les enseignements de la panne du 10 novembre dernier ont été tirés: d'abord éviter un nouvel incident et ensuite, en cas de nouvelle panne, améliorer notablement sa gestion et la communication. Nous sommes satisfaits à ce stade, sans compter que le rapport confirme que l'audit voulu par le Gouvernement permettra de vérifier que les mesures prises apporteront bel et bien les améliorations attendues.

Pour le groupe libéral-radical, il s'agit d'un mea culpa d'une gestion de crise inadaptée, pour ne pas dire plus. Comme nous l'avons déjà dit, il s'agit, pour l'avenir, bien plus d'une question de gestion de crise et de communication que d'une refonte générale du système technique et protocolaire, ce d'autant plus que le Gouvernement accepte ce mandat et qu'il semblerait qu'un certain nombre de mesures, afin d'éviter les conséquences d'une panne, soient déjà prises.

Enfin, le groupe libéral-radical se distancie catégoriquement de la volonté de créer une bastringue à charge des contribuables, lors des journées électorales. La culture du "Stamm" de partis dans les établissements publics doit absolument être maintenue, organisée et assumées par les partis. Le groupe libéral-radical soutiendra ce mandat interpartis.

**Mesot Roland** (*UDC/SVP, VE*). Notre groupe a examiné ce mandat déposé par tous les partis. Je dois vous dire que ce sujet a provoqué bien des discussions dans le groupe. Dans tous les domaines, on sait qu'un bug informatique peut arriver à tout moment. C'est ce qui s'est passé ce dimanche de novembre, lors de la journée d'élections. En analysant un peu, il y a deux choses qui frappent, deux choses qui choquent: ce sont l'anticipation ou plutôt le manque d'anticipation et la communication.

L'anticipation. - La règle de base, pour tout responsable des technologies de l'information (IT), à tout niveau opérationnel, est qu'il ne doit pas avoir la confiance totale dans le système. Un plan B en cas de perturbation, voire de non-fonctionnement du système, doit être établi, testé, mis en service et prêt à l'utilisation. Dans le cas qui nous concerne, je me pose la question de savoir si une solution de secours existait. Aussi, ce qui a été annoncé et actionné en catastrophe comme plan B, plan de secours, en début de soirée, n'était en réalité qu'une solution trouvée à la va-vite, pour sauver ce qui pouvait encore l'être. Si ce plan de secours existait vraiment, je veux savoir comment était prévue la transmission des informations aux échelons inférieurs, dans les bureaux de vote. Lorsque j'entends que dans une commune, quatre personnes ont été bloquées de 12 h 45 jusqu'en début de soirée, sans recevoir d'informations, je me dis qu'il y a un sacré problème. Pour confirmer les propos et mes doutes par rapport à l'existence réelle de ce plan B, lorsque je lis le point 5.3.2. du rapport sur l'incident selon lequel le préfet de la Sarine a été associé à la cellule de crise seulement le 10 novembre en fin d'après-midi, je me pose des questions. Ou ce plan existait et n'était pas très bon ou il n'existait pas du tout.

Il y a encore dans cette affaire une chose qui me chicane. J'ai entendu que le problème survenu le dimanche après-midi 10 novembre s'était déjà produit précédemment, sans conséquence, car résolu très rapidement. Cette affirmation, en discutant, semble exacte vu qu'il semblerait que cela a été dit par la Chancellerie. Ma question: si ce problème s'est réellement déjà produit, est-ce qu'il a été sous-estimé? C'est important de le savoir.

La communication. - S'il est un sujet qui est préoccupant, c'est la communication et, plus précisément, la communication de crise, qui est toute autre chose que la communication. En ce dimanche après-midi, c'est la chancellerie qui était au front. C'est ce qui a surpris plus d'un observateur: voir la chancellerie au front en lieu et place des communicants. Alors que chaque Direction et la Chancellerie disposent de services de communication, avec des personnes qui y sont affectées - nous en aurons encore la preuve lors des prochains comptes de l'Etat -, nous n'avons vu ni communicants, ni structure de communication. C'est entre autres sur cette communication que je voudrais en plus obtenir des réponses. Je voudrais par exemple savoir si, partant du principe qu'un problème pouvait se produire, une stratégie de communication avait été établie préventivement? Si oui, cette stratégie de communication a-t-elle été respectée? Ou encore, vu que la Chancellerie et les Directions ont à disposition des personnes affectées à la communication, pourquoi toute la communication a-t-elle été assumée par la chancellerie? J'aurais encore de nombreuses questions à poser sur ce sujet. C'est pour avoir des réponses que je vous invite à accepter la prise en considération de ce mandat intitulé: "Ne plus jamais revivre un dimanche d'élection comme le 10 novembre 2019". Pour le groupe de l'Union démocratique du centre, c'est à l'unanimité que nous soutenons la prise en considération de ce mandat.

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC). J'interviens au nom de la Commission des finances et de gestion du Grand Conseil. Comme vous le savez certainement, notre Commission a notamment comme attribution la haute surveillance sur les institutions cantonales et l'administration. Le retard incroyable pris dans la publication des résultats du deuxième tour de l'élection au Conseil des Etats nous a naturellement interpellés. Nous avons mis ce point au tractanda d'une séance plénière quelques jours après le 10 novembre 2019. Tous nos membres s'accordent à dire que cet incident est grave sur le plan institutionnel. Les cafouillages techniques ne devaient pas se produire et la communication a été jugée légère, pour ne pas dire médiocre, tant à l'égard du public que des communes. Ayant naturellement pris connaissance de la demande d'un rapport par le Conseil d'Etat, mais surtout du dépôt du mandat interpartis, notre Commission a décidé de ne pas ajouter une couche et de ne pas agir immédiatement par une autre voie. Toutefois, nous reprendrons ce point lors d'une séance ultérieure après les débats d'aujourd'hui et probablement après réception du rapport sur l'audit externe commandé par le Conseil d'Etat. Nous examinerons à ce moment-là si d'autres démarches doivent être faites. En effet, et quoi qu'on en pense, ce malencontreux cafouillage a fortement terni l'image du fonctionnement institutionnel de notre canton. Cela n'a rien à voir avec le score serré entre les deux candidats pour le deuxième siège. Pardonnez-moi, mais cela est pour moi une excuse un peu trop légère. Forte de ces constats, la Commission des finances et de gestion vous recommande d'accepter ce mandat.

**Rey Benoît** (VCG/MLG, FV). Effectivement, nous avons ces trois points qui sont importants dans le cadre de ce mandat: l'aspect technique, l'aspect communication et l'aspect protocolaire "accueil".

En ce qui concerne l'aspect technique, je ne peux que rejoindre les critiques qui ont été formulées et la volonté, voire l'exigence, d'avoir un système de secours qui fonctionne. Je salue pourtant la réaction assez rapide de la part de la Chancellerie qui, très rapidement après le 10 novembre, a essayé d'analyser la situation et voir comment est-ce qu'on pouvait y suppléer. Je compte vraiment sur le fait que ce plan B, comme l'a dit mon collègue Mesot, existe, soit efficace et puisse être mis en place immédiatement.

En ce qui concerne la communication, je crois que beaucoup de choses ont déjà été dites. Le canton de Fribourg a subi quand même quelques risées. Je ne ferai que rappeler le "J'hallucine" de notre cher chroniqueur de La Liberté de hier: il suffit qu'il y ait un cafouillage chez les démocrates américains pour qu'on nous assure que la Chancellerie fribourgeoise n'y ait pour rien. Ce genre d'allusion qui perdure, on en connaît d'autres et je pense que ça laisse à la fois un goût d'amateurisme et un goût de sympathie. Ne polémiquons pas là-dessus.



Par contre, sur les aspects protocolaires, j'aimerais quand même ajouter une chose. J'ai été déçu, dans le rapport qui nous a été soumis, de voir que le Conseil d'Etat estime disproportionné de se baser sur une situation isolée pour revoir une pratique qui fonctionne bien dans notre canton. Oui et non. Je ne suis pas d'accord évidemment avec l'affirmation "Il ne faut pas créer une bastringue pour les élections". Ce moment post électoral ou post votations est un moment très important de la vie politique d'un canton. La rencontre avec les journalistes, avec quelques citoyens, avec les candidats, qu'ils soient élus ou pas, est très très importante. J'aimerais là faire une suggestion pour la suite de cette procédure: nous aurons la chance, dans deux ans, de pouvoir bénéficier d'un tout nouveau lieu au rez-de-chaussée de notre futur Hôtel cantonal rénové, pensé comme une interface entre la population, le monde politique, les médias. Je pense qu'il y a à réfléchir de quelle manière nous pourrions optimiser ces moments post électoraux, post votations, pour faire effectivement cette interface constructive entre la politique et les citoyens et je ne peux pas me satisfaire du: "On a toujours fait comme ça, ça fonctionne". Nous avons à réfléchir pour faire mieux.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** J'ai décidé aujourd'hui le lourd privilège d'être l'unique porte-parole des dossiers gênants, quand bien même ma Direction n'est que peu concernée par les sujets. Néanmoins, comme vous le savez certainement, M<sup>me</sup> la Chancelière n'est pas autorisée à prendre la parole en plenum, en tout cas en l'état actuel de la loi sur le Grand Conseil et c'est donc ma Direction qui lui prête sa voix dans les dossiers qui concernent les élections, tandis que la surveillance générale de la Chancellerie relève, quant à elle, de la présidence du Gouvernement, selon la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat. Néanmoins, aujourd'hui les moyens informatiques semblent fonctionner et elle arrive à me souffler quelques recommandations ou quelques réponses du fond de la salle. Je la salue avec son collaborateur, M. Nicolas Fellay, responsable du secteur des droits politiques.

Vous avez pu prendre connaissance du rapport de la Chancellerie et de l'appréciation du Conseil d'Etat. L'essentiel y est rappelé. Le résultat de l'élection du 10 novembre 2019 n'a pas été faussé et c'est là, je crois, le message le plus important.

Monsieur Bonny, vous avez signifié le problème de la commune de Domdidier. Je rappelle ici que ce sont les préfetures qui sont en charge de la surveillance des élections. La Chancellerie, qui sans doute vous a entendu, prendra contact avec la Préfecture pour voir quel est ce problème.

Monsieur Longchamp, vous avez parlé du mea culpa de la chancelière, de la Chancellerie et du Conseil d'Etat. J'aimerais saluer ici le courage qu'a eu la chancelière, qui s'est retrouvée effectivement très seule, comme cela a été dit à plusieurs reprises, lors de ce résultat.

Monsieur Mesot, des solutions existent, existaient. Pour ma part, elles ont été déclenchées trop tard. Mais on en fait justement l'expérience ici, on va tirer les conclusions de cette expérience. Le plan B existe, mais il devra, et c'est une évidence, aussi être amélioré, bien que, il faut le dire, il est toujours difficile de tenir compte de toutes les problématiques qui peuvent survenir. Le propre d'une crise, c'est qu'en général, on ne l'avait pas anticipée.

De nombreuses autres questions ont été soulevées, notamment par M. Mesot. J'aimerais dire que l'audit externe ne sera pas réalisé par le même prestataire et que des réponses aux questions viendront bien évidemment avec ce mandat qui, j'en suis sûr, sera accepté au vu des prises de parole.

Le problème informatique a eu des conséquences importantes en termes de délai de publication des résultats, de communication et de confiance. Le Conseil d'Etat comme la Chancellerie le regrettent. Les mesures ont été prises, tant pour limiter les risques au niveau bug informatique que pour mieux gérer la crise et la communication à l'avenir.

Monsieur Longchamp, ce week-end c'est le même programme qui sera utilisé, hormis, selon les informations que je viens de recevoir, une seule commune dans la Singine, qui n'a pas de liste de candidats, donc qui serait susceptible de présenter le même problème.

L'expérience montre que nous ne serons jamais à l'abri d'un problème lors d'un dépouillement. Comme le confirmera le prochain point de votre ordre du jour ou comme le confirme le cafouillage dans l'Iowa avant-hier, cela a été dit.

L'essentiel, et c'est là le plus important, c'est de garantir la fiabilité des résultats et de mieux anticiper la gestion de la situation, pour qu'un souci technique ne devienne pas une crise politique et ne vienne pas gâcher un moment important dans notre démocratie.

Concernant la question du protocole évoquée par M. Rey, je remarque qu'avec la diffusion instantanée des résultats, une cérémonie officielle risque de n'être qu'un exercice artificiel, à moins de stopper la publication des résultats au fil de l'après-midi. Ce n'est pas ce que je souhaite. Je pense que peu de monde le souhaite. Concernant les aspects logistiques, une solution provisoire sera mise en place. Cela vous a été dit. Nous aurons l'occasion, comme cela a été annoncé par M. Rey, de réfléchir à une solution pérenne et adaptée, une fois que nous aurons repris possession de l'Hôtel cantonal. Je rejoins vos propos: le moment de la déclaration des résultats d'une élection est un moment important dans la vie démocratique d'un canton.

Avec ces remarques, je vous invite donc à prendre acte du rapport de la Chancellerie et d'accepter le mandat qui vous est soumis.

> Au vote, la prise en considération de ce mandat, selon les considérants du Conseil d'Etat, est acceptée par 90 voix contre 0. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defférrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghelmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschli Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 90.*

*Se sont abstenus:*

Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG). *Total: 2.*

## Rapport 2019-GC-73

### Dysfonctionnements au sein du collège des scrutateurs et ouverture d'une enquête

Rapporteur-e: **Dafflon Hubert** (PDC/CVP, SC)  
 Rapport/message: **27.08.2019** (BGC février 2020, p. 215)

#### Discussion

**Dafflon Hubert** (PDC/CVP, SC). C'était le 6 février 2019 à 11 heures. Nous sommes aujourd'hui le 6 février 2020 à 11 h15. Il s'agissait de votre élection, Madame la Présidente, à la première vice-présidence. Les résultats de cette élection, suite à un contrôle inopiné du Secrétariat général, ont dévoilé une erreur de 7 voix sur 95. Il faut que vous sachiez que, par épreuve, le Secrétariat du Grand Conseil fait quelques contrôles et, jusqu'à présent, ceux-ci ont montré en général qu'il pouvait y avoir un voix de différence, mais jamais 7. En général, cette seule voix de différence était due à une écriture pas très lisible. Dans le cas concret, nous avons donc 7 voix de différence, ce fameux 6 février 2019. Sur requête des députés Romain Collaud et Gabriel Kolly, le Grand Conseil a décidé le 26 mars 2019 de faire une enquête plus approfondie par une commission ad hoc, que j'ai le plaisir de présider. La commission s'est réunie durant l'été 2019 à quatre reprises. Nous avons tout d'abord dû définir la stratégie. Nous avons ensuite mené les interviews avec tous les scrutateurs. Nous avons fait une séance pour établir le rapport et finalement une autre séance pour faire une directive. Ce que je tiens à dire par rapport à ces bulletins de vote: je

les ai contrôlés aussi personnellement, j'ai refait le décompte et le décompte juste était le décompte du Secrétariat général. J'ai demandé à tous les membres de la commission ad hoc de vérifier qu'ils retrouvaient leur écriture sur les bulletins de vote, pour être sûr que tout était en ordre de ce côté-là, ce qui était bien le cas. Je tiens à dire que le climat de travail au sein de la commission était tout à fait ouvert et constructif. Je tiens aussi à dire que vous, les scrutateurs, vous avez tous joué le jeu et on a apprécié votre attitude générale. Le coup de chapeau par rapport à cette commission, je vais le donner à Patrick Pugin. Monsieur le Secrétaire parlementaire, vous avez fait d'une façon magnifique votre travail, tant dans la rédaction des procès-verbaux, du rapport et de la directive. Je pense que vous êtes au bon endroit comme secrétaire parlementaire.

Nous avons donc interviewé séparément tous les scrutateurs. Ce que je peux dire par rapport à ces interviews et ceci: D'une part, les scrutateurs étaient tous personnellement affectés par cette situation. Je crois qu'on peut le dire, on sentait vraiment qu'au fond d'eux-mêmes, quelque chose n'avait pas fonctionné correctement. Ils ont été hautement désolés et affectés. Imaginez-vous, on était le 6 février et 5 mois après on faisait les interviews, donc début juillet; là, la mémoire, elle flanche souvent. Elle a aussi flanché pour nous. C'était plus facile pour nous qui faisons l'enquête, de poser les questions et ensuite de comparer vos réponses et de vite remarquer qu'il y avait des contradictions. De toute évidence, ces contradictions se justifient par l'être humain. Du moment qu'on fait certaines choses un peu par habitude, comme vous l'avez dit, on peut les faire sans se rappeler vraiment ce qu'il s'est véritablement passé. On a parlé du deuxième dépouillement, vu qu'il y a eu un premier dépouillement qui a amené des erreurs. Qu'en est-il de ce deuxième dépouillement? De toute évidence, il n'a pas été fait. On a pensé, vu la hauteur des piles, que ce n'était pas nécessaire de le faire complètement. On a aussi remarqué que certains scrutateurs nous décrivent exactement la stratégie idéale d'un processus bien ficelé, mais ça ne correspond pas à ce qui se passe, à ce qui s'est passé le 6 février 2019. Résultat des courses: Madame la Présidente, vous aviez 7 voix de trop, Madame Ursula Krattinger, 3 voix de pas assez, et Madame Julia Senti, de 0, vous en aviez finalement 4. Ce qui fait les fameuses 7 voix. Les scrutateurs ont tous plaidé pour un accident, un accident en mélangeant les piles quand on fait justement le dépouillement. C'est fort probable. Une question fondamentale pour la commission était de savoir si l'on avait affaire, oui ou non, à une fraude électorale. Fort du sentiment qu'il n'y a pas eu de volonté de frauder, la commission s'est prononcée à l'unanimité contre la transmission du dossier au Ministère public.

Ich sage das Gleiche noch einmal auf Deutsch: Im Rahmen der Anhörung der sechs Stimmzähler wurde keinerlei Hinweis darauf gefunden, dass am Urnengang irgendwelche absichtliche Fälschung vorgelegen hätte. Das heisst: keine Betrugsabsichten.

Je tiens maintenant à vous dire, chers scrutateurs que, globalement, vous vous en rendez compte, vous avez fauté, vous avez failli à votre mission, vous avez manqué de sérieux dans votre organisation et dans le suivi de cette fameuse élection du 6 février. J'ai envie de dire: je souhaite à tout bon élève une fois de fauter, parce qu'en général c'est là qu'on apprend, parce que ça, c'est une journée qui vous a aussi marqués. J'en suis très conscient. Le blâme va en rester là, du moment qu'il n'y a pas eu de fraude électorale. A votre décharge, je tiens à dire que tout le Grand Conseil doit aussi porter une certaine responsabilité par rapport à ce qui s'est passé. Nous sommes un des rares cantons qui n'a aucune directive à vous donner et aucune formation, d'où cette évidente désorganisation. Il est vrai que quelques semaines après, j'ai appris qu'une erreur de même importance était à nouveau survenue et ça, ça n'ose pas se reproduire. On a comparé avec les autres cantons. Il y a des cantons comme Berne qui ont un système de contrôle très sophistiqué pour éviter toute erreur ou fraude. On ne doit pas aller si loin à mon avis. C'est vrai que nous, comme d'autres cantons, comme Neuchâtel ou Jura, nous n'avons aucune directive, aucune formation. Dans la salle, il y a beaucoup de syndics, de conseillers communaux et donc ils savent comment ça peut se passer dans une assemblée communale. Les gens n'ont pas forcément toujours la bonne information pour faire un travail qui est hautement important. Car si une démocratie marche bien, il faut que les scrutins et les dépouillements fonctionnent correctement. Il faut que la population ait confiance. C'est exactement ce qu'on a discuté tout à l'heure, pour ce fameux 10 novembre. J'ai envie de vous dire: mettons un point final à cette affaire, disons que 2019 n'était pas la meilleure année fribourgeoise pour les dépouillements, tant au niveau cantonal que du Grand Conseil, allons de l'avant. Allons de l'avant ensemble.

Maintenant, comment aller en avant ensemble? Le travail de la commission constituée demandait d'une part d'analyser la situation. Aujourd'hui, on l'a dit, on n'a pas constaté de fraude électorale. Ce que demandait la requête, c'était quelles sont les améliorations à apporter. La réponse est donnée sous forme de directive. Cette directive a déjà été validée par le Bureau du Grand Conseil. Elle entrera en vigueur dès maintenant, du moment que le Grand Conseil a connaissance de ce rapport. Je tiens à dire les points essentiels de cette directive:

1. Au niveau de la composition des scrutateurs, il y aura six membres et chacun a un suppléant dans le cas d'une absence.
2. Toujours à l'article 2: le collège des scrutateurs doit désigner son-sa président-e, ainsi qu'un vice-président ou une vice-présidente.
3. Chaque nouveau scrutateur sera instruit par le président ou la vice-présidente et il recevra lors de son entrée en fonction un exemplaire de la directive relative à l'organisation du fonctionnement du collège des scrutateurs.

4. La présidence supervise le travail des scrutateurs ou scrutatrices et s'assure que la procédure décrite est toujours correctement respectée.
5. Ensuite, quatre scrutateurs ou scrutatrices, qui ne sont pas membres de la présidence, forment des binômes.
6. Bulletins de vote: vous avez déjà pu constater des modifications. Il n'y aura plus ces bulletins de vote, papiers isolés qu'on découpe et qu'on envoie comme ça. Il y aura une date, un sujet et il y aura exactement la question qui est posée. Ils seront soit en format A6 ou A5 pour le scrutin de liste. On veut éviter là aussi des possibilités finalement de fraude. C'est clair que notre commission a été un peu plus large dans son analyse que simplement le fait. Donc ça, ça n'a vraiment rien à voir avec le dysfonctionnement de 2019, mais il s'agit d'éviter d'autres dysfonctionnements possibles.
7. Distribution des bulletins de vote: là on parle dans cette directive de l'ancien bâtiment avec les fameux quatre secteurs et vous, les députés, devez être assis à votre place pour obtenir un droit et un bulletin de vote. Vous ne pouvez pas aller à la table des scrutateurs en obtenir un.
8. Collecte des bulletins de vote: c'est dans deux secteurs que ceux-ci seront collectés par deux scrutateurs. Un point important par rapport à la collecte: ce qui a souvent posé problème à mon avis, c'est que les gens remplissaient leur bulletin, puis sortaient en le déposant dans l'urne au passage. On peut s'imaginer que ça peut porter à une fraude. On pourrait retourner à l'intérieur de la salle et, sachant pertinemment qu'il y a des fois des bulletins non rentrés, on pourrait en profiter pour en glisser un deuxième. Les scrutateurs ne prendront que les bulletins de vote remplis lorsque le député est à sa place. A ce sujet, j'ouvre une petite parenthèse: nous allons réviser la loi sur le Grand Conseil prochainement - on vient de désigner la commission cette semaine. Il y a des points comme ceci qui devront être mis dans la loi sur le Grand Conseil, pour imposer aux députés la façon de voter et le comportement à adopter. On ne peut pas exiger des scrutateurs une procédure définie si elle ne se répercute pas au niveau des députés. Concernant le dépouillement, il n'y aura plus de dépouillement dans la salle du Grand Conseil. Je comprends, car avant d'être scrutateurs, on est députés. Quand on est députés, on s'intéresse aux choses, on représente la population, on s'exprime et on vote. Il y a un autre travail qui s'appelle être scrutateur et qui doit se faire en dehors de la salle où l'on débat. Cela se pratique déjà maintenant et c'est une bonne chose.  

Il y a un deuxième point, c'est la seule partie de la directive qui n'a pas été acceptée par le Bureau - je le regrette un peu, mais je peux comprendre: la commission souhaitait que le dépouillement, parce qu'on a beaucoup de travail essentiellement le mardi après-midi, que cela ait lieu le mercredi matin avant la séance du Grand Conseil. Ça pose un certain problème, parce que souvent on a le Bureau et les scrutateurs sont membres du Bureau. Finalement, on arrive à la conclusion que, selon la quantité de dépouillements à faire, une bonne pause le mardi après-midi, de 20 ou 30 minutes, sera une bonne chose pour tout le monde. Et les scrutateurs auront ainsi le temps de faire leur travail correctement.
9. Ils seront assistés systématiquement par une personne du Secrétariat du Grand Conseil. Elle va aider, participer directement au contrôle, pour avoir à coup sûr un bon travail. C'est la présidence des scrutateurs qui, sur un tableur, va enregistrer les données. On fera un système, je pense en collaboration avec M. Dupasquier. Le tableau va très rapidement pouvoir mettre en évidence s'il y a des erreurs par rapport au décompte: bulletins distribués, rentrés, décomptés, ainsi de suite. Une fois que le premier dépouillement est terminé, les bulletins sont repris, mélangés, redonnés, croisés avec le deuxième binôme et on recommence l'exercice complet. Parce que c'est là qu'il y a eu le problème, le 6 février 2019. On n'a pas fait un deuxième dépouillement, parce qu'on aurait vu l'erreur sinon. Le deuxième dépouillement est ensuite renseigné à la présidence des scrutateurs qui, dans le tableur Excel, introduit les valeurs et s'il y a adéquation entre les deux, le vote est définitif. Le résultat du dépouillement est définitif. S'il y a une erreur entre les deux variantes, il y a un troisième dépouillement qui doit naturellement départager le premier du deuxième. Les bulletins sont conservés pendant quatre mois au Secrétariat du Grand Conseil.
10. Nous avons aussi donné quelques indications, qu'est-ce qu'un suffrage valable et non valable. En cas de doute, c'est l'ensemble des scrutateurs et scrutatrices qui décident si on accepte ou pas un vote.

Concernant la transmission et l'annonce du résultat: celui-ci sera transmis par la présidence d'abord aux scrutateurs et ensuite à la secrétaire générale et au président ou à la présidente du Grand Conseil. Un point important aussi pour le président ou la présidente du Grand Conseil: lorsque les résultats sont communiqués, il faut qu'il ou elle donne les résultats de chaque personne qui a obtenu des voix. C'est aussi un facteur de contrôle, de vérification, car si quelqu'un a voté pour une personne et que son nom ne sort pas, on peut se dire qu'il y a peut-être un problème.

Dans tout ce que je vous ai dit aujourd'hui, peut-être la seule chose qui est restée un peu comme quelque chose d'incompréhensible pour nous, ce sont les fameuses 4 voix pour Julia Senti. Je dois vous avouer, personne n'a eu trace, ne s'est rappelé, n'a vu ces quatre bulletins. C'est pour cela que ça a laissé un petit doute. Mais globalement, nous étions convaincus que s'il y avait eu une fraude, cela n'aurait rien changé au résultat, il n'y avait aucun intérêt derrière. Personnellement, je suis complètement convaincu qu'en l'état on peut écarter ce scénario. Par contre, il faut maintenant apprendre de ses erreurs. Il

faut aller de l'avant, comme je viens de vous le dire, et cette directive devrait vous aider dès le mois de mars à avoir une structure positive, constructive, qui permet de ne plus avoir ce genre d'erreur, dans l'intérêt de notre Grand Conseil, de notre démocratie et de notre canton de Fribourg.

**Collaud Romain** (*PLR/FDP, SC*). Mes liens d'intérêts: j'étais comotionnaire et membre de la commission qui a établi ce rapport. Je reste persuadé aujourd'hui qu'il fallait mener cette enquête, car l'erreur qui a été faite est grave et aurait pu avoir des conséquences fâcheuses pour nos institutions. Bien évidemment et comme il était prévu, il n'y a pas eu de grande surprise quant aux résultats du travail de la commission. On peut même dire qu'il a accouché d'une souris. Cependant, cette commission a pu entendre les personnes concernées et, le plus important, les membres du Bureau ont pu parler, dire ce qu'ils ressentaient, débriefer et nous démontrer que finalement le processus dans le décompte des bulletins n'était de loin pas optimal et beaucoup trop amateur pour la responsabilité qu'il comporte. Bien sûr, et comme l'a dit M. le Rapporteur, je reste un peu sur ma faim car j'aurais aimé que l'un des membres dise avoir vu les bulletins avec le nom de Julia Senti et que dans le chaos qui régnait, ces derniers étaient passés aux oubliettes. Les nombreux interviews ont démontré qu'ils auraient pu disparaître facilement dans un tas d'autres noms et, vu les contrôles quasi inexistantes ou trop légers, ne pas avoir été pris en compte. Cela n'enlève rien à ma conviction profonde qu'il n'y a pas eu triche, mais bien une négligence dans le processus. Finalement, aujourd'hui il est important de tourner la page, mais surtout de ne pas oublier, non pas qu'un doute subsiste, mais ne pas oublier pour éviter que l'histoire ne se répète. J'espère ainsi que les directives mises en place permettront d'approcher le risque zéro.

**Krattinger-Jutzet Ursula** (*PS/SP, SE*). Wie Sie im Bericht der ordentlichen Kommission lesen konnten, sind sich alle Kommissionsmitglieder einig, dass die Stimmzählerinnen und Stimmzähler am 6. Februar letzten Jahres nicht absichtlich oder mit unlauteren Absichten falsch ausgezählt haben. Auch wäre das Schlussresultat nur kosmetischer Natur gewesen und hätte keine fundamentale Änderung zur Folge gehabt. Tatsache aber ist, wie wir schon gehört haben, dass der Name von Julia Senti von keinem Stimmzähler oder von keiner Stimmzählerin gesehen worden sein will. Dies ist erstaunlich und hat einen bitteren Beigeschmack. Tatsache ist auch, dass die Erinnerungen und Wahrnehmungen des Ablaufs der Wahl vom 6. Februar sehr unterschiedlich sind. Nach einigen Aussagen wurde einzeln ausgezählt, nach anderen Aussagen wurde zu zweit ausgezählt. Einige wollen sich erinnern, dass das Protokoll laut vorgelesen wurde, andere sagen, es wurde kein Protokoll vorgelesen.

Tatsache ist, wie schon gesagt wurde: Es sind kein deutlicher Ablauf und keine klaren Regeln ersichtlich. Deshalb hat die Kommission diese Richtlinien, Direktiven, die der Kommissionspräsident soeben ausführlich erklärt hat, herausgegeben, welche auch vom Büro angenommen wurden. Somit ist diese Sache für die Sozialdemokratische Fraktion erledigt, und wir nehmen den Bericht zur Kenntnis.

**Senti Julia** (*PS/SP, LA*). Moi je vais être très très courte. J'aimerais juste remercier les quatre personnes qui m'ont donné leur voix, toutes les personnes qui ont mentionné mon nom ce matin. Je pense que c'est évident pour tout le monde que mon nom fait la moitié de celui de M<sup>me</sup> la Présidente. Alors il aurait dû être évident de le remarquer sur un papier. Je souhaite que les scrutateurs fassent mieux dans le futur.

**Dafflon Hubert** (*PDC/CVP, SC*). En fait, je partage aussi les propos de Romain Collaud. M<sup>me</sup> Krattinger-Jutzet, la même chose. Ce qu'ont dit les deux - ils étaient membres de la commission -, on a pu le constater effectivement dans tous les débats. Mais je crois que ce qui finalement est le plus important, c'est la conclusion: on a dit les choses. Pour nous, c'est évident qu'il n'y a pas eu fraude électorale. On met un point, on va de l'avant et, dans ce sens-là, je crois qu'il faut admettre les choses. C'est clair qu'il est resté ces fameuses quatre voix pour lesquelles on n'a pas d'explication à donner. Personne n'a pu nous aider, on l'admet, c'est une erreur de toute évidence. On va l'admettre comme ça. Je pense qu'il faut aller de l'avant maintenant.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

---

## Election ordinaire 2020-GC-2

### Un membre de la délégation fribourgeoise à la CIP-GYB, en remplacement de Johanna Gapany

---

#### Scrutin de liste

Bulletins distribués: 99; rentrés: 99; blanc: 1; nul: 0; valables: 98; majorité absolue: 50.

Est élu *M. Pascal Lauber*, à *Morlon*, par 97 voix.

A obtenu des voix: M. Romain Collaud (1).

---

### **Election ordinaire 2020-GC-7**

### **Un membre de la Commission des affaires extérieures (CAE), en remplacement de Xavier Ganioz**

---

#### **Scrutin de liste**

Bulletins distribués: 97; rentrés: 90; blancs: 6; nul: 0; valables: 84; majorité absolue: 43.

Est élue *M<sup>me</sup> Muriel Besson Gummy, à Belfaux*, par 81 voix.

Ont obtenu des voix: M. Pierre Mauron (2) et *M<sup>me</sup> Julia Senti* (1).

---

#### **Prise de congé**

**La Présidente.** Je ne saurais terminer cette première session de l'année sans saluer deux collègues que nous ne retrouverons pas en mars prochain, MM. Xavier Gagnioz et Yvan Hunziker. Ces deux personnes n'ont à priori pas grand-chose en commun. Le premier est un élu socialiste de la ville de Fribourg, collaborateur d'un grand syndicat. Le second est libéral-radical veveysan et patron de son entreprise. Ils n'ont certainement pas appuyé régulièrement sur le même bouton au moment de voter. Yvan Hunziker n'a par exemple pas soutenu la motion de Xavier Gagnioz demandant l'instauration d'un salaire minimum dans le canton. Pas davantage celle préconisant l'octroi d'une subvention pour l'achat d'un vélo électrique ou celle revendiquant plus de transparence sur les avantages fiscaux accordés à certaines personnes morales.

S'ils ne mènent pas les mêmes combats, nos deux collègues partagent cependant au moins un point commun: l'année de leur entrée au Grand Conseil. C'est en effet à l'automne 2006 que l'un comme l'autre s'y sont installés. Enfin, c'était encore l'été pour Yvan Hunziker, appelé à succéder à une autre éminente Semsaloise, Raymonde Favre: assermenté le 5 septembre, il avait été reconduit dans sa fonction deux mois plus tard, lors des élections générales. Celles qui verront Xavier Gagnioz décrocher son mandat.

Cela fait ainsi plus de treize ans que l'un comme l'autre consacrent du temps et de l'énergie au travail parlementaire. Je ne vais pas lister les innombrables projets de lois ou de décrets auxquels ils ont apporté leur contribution – cela aurait par trop empiété sur la récréation apéritive que vous attendez sans doute tous impatientement. Je rappellerai simplement que Xavier Gagnioz a été vice-président de la Commission des naturalisations de 2006 à 2011 et qu'il a siégé jusqu'à aujourd'hui au sein de la Commission des affaires extérieures. Yvan Hunziker a pour sa part été membre de la Commission des pétitions entre 2006 et 2011 et représentant du Grand Conseil au sein du conseil d'administration du HFR entre 2014 et 2019. Il sied par ailleurs de relever son rôle apprécié de coach du FC Grand Conseil. Une équipe pour laquelle Xavier a lui aussi mouillé le maillot. Adversaires sur le terrain politique, ils ont partagé les mêmes valeurs de solidarité et de camaraderie sur le rectangle vert.

Xavier Gagnioz et Yvan Hunziker nous quittent tous deux pour des raisons professionnelles. Leur charge de travail croissante ne leur permet plus d'investir le temps qu'ils jugent indispensable à l'accomplissement de leur mandat. Alors, plutôt que l'honorer partiellement, ils préfèrent le remettre. L'un est syndicaliste et l'autre est patron, l'un socialiste, l'autre libéral-radical, mais tous deux témoignent par ce geste le même respect à leurs électrices et électeurs.

Cher Xavier, cher Yvan, soyez chaleureusement remerciés pour toutes ces années consacrées au service des Fribourgeoises et Fribourgeois. Le Grand Conseil vous adresse ses meilleurs vœux de réussite professionnelle et personnelle.

---

#### **Clôture de la session**

**La Présidente.** Je clos donc cette session du Grand Conseil de février et vous souhaite une excellente fin de semaine et un bon week-end.

> La séance est levée à 11 h 40.

*La Présidente:*

**Kirthana WICKRAMASINGAM**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Marie-Claude CLERC**, *secrétaire parlementaire*

---

## Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

### Séance du Bureau du 5 février 2020 Bürositzung vom 5. Februar 2020

Signature / Signatur Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
2019-DICS-58	Modification de la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique) <i>Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Partnersprache durch Immersion und terminologische Änderung)</i>	CO-2020-001 / OK-2020-001  Schneuwly André Président <i>Präsident</i>	Aebischer Susanne de Weck Antoinette Demierre Philippe Genoud (Braillard) François Krattinger-Jutzet Ursula Mauron Pierre Meyer Loetscher Anne Rodriguez Rose-Marie Thalmann-Bolz Katharina Wüthrich Peter
2016-DIAF-31	Modification de la loi sur les agglomérations <i>Änderung des Agglomerationsgesetzes</i>	CO-2020-002 / OK-2020-002  Dietrich Laurent Président <i>Präsident</i>	Bertschi Jean Brügger Adrian Bürgisser Nicolas Dorthe Sébastien Ducotterd Christian Müller Chantal Piller Benoît Schneuwly André Schwaller-Merkle Esther Steiert Thierry



<b>Signature</b> <i>Signatur</i>	<b>Affaire</b> <i>Geschäft</i>	<b>Commission / Kommission</b> <i>Présidence / Präsidium</i>	<b>Membres</b> <i>Mitglieder</i>
2018-DEE-47	Octroi d'un crédit d'engagement pour la nouvelle politique régionale pour la période 2020–2023 <i>Verpflichtungskredit für die Neue Regionalpolitik für die Jahre 2020–2023</i>	CO-2020-003 / <i>OK-2020-003</i>  Zadory Michel Président <i>Präsident</i>	Bapst Bernard Bürdel Daniel Flechtner Olivier Gaillard Bertrand Genoud (Braillard) François Gobet Nadine Jaquier Armand Péclard Cédric Repond Nicolas Savary-Moser Nadia
2018-GC-115	Révision de la loi sur le Grand Conseil <i>Revision des Grossratsgesetzes</i>	CO-2020-004 / <i>OK-2020-004</i>  Berset Solange Présidente <i>Präsidentin</i>	Collaud Romain Dafflon Hubert Defferrard Francine Julmy Markus Kolly Gabriel Mesot Roland Moussa Elias Rey Benoît Savary-Moser Nadia Senti Julia

<b>Signature</b> <i>Signatur</i>	<b>Affaire</b> <i>Geschäft</i>	<b>Commission / Kommission</b> <i>Présidence / Präsidium</i>	<b>Membres</b> <i>Mitglieder</i>
2017-DSJ-150  +	Octroi d'un crédit d'engagement en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2026 <i>Verpflichtungskredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026</i>  +	CO-2020-005 / <i>OK-2020-005</i>  Vonlanthen Rudolf Président <i>Präsident</i>	Aebischer Susanne Chassot Claude Cotting-Chardonnes Violaine de Weck Antoinette Demierre Philippe Grandgirard Pierre-André Hänni-Fischer Bernadette Kolly Nicolas Morel Bertrand Moussa Elias
2019-DSJ-180	Octroi d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la seconde étape de la planification pénitentiaire 2016–2026 <i>Studienkredit für die Umsetzung der zweiten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026</i>		
2019-DAEC-221	Octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport <i>Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde</i>	CO-2020-006 / <i>OK-2020-006</i>  Badoud Antoinette Présidente <i>Präsidentin</i>	Chardonnes Jean-Daniel Grandgirard Pierre-André Johner-Etter Ueli Meyer Loetscher Anne Mutter Christa Piller Benoît Repond Nicolas Schumacher Jean-Daniel Senti Julia Zamofing Dominique

<b>Signature</b> <i>Signatur</i>	<b>Affaire</b> <i>Geschäft</i>	<b>Commission / Kommission</b> <i>Présidence / Präsidium</i>	<b>Membres</b> <i>Mitglieder</i>
2019-DICS-55	Octroi d'un crédit d'engagement pour la fourniture du froid pour les hautes écoles du Plateau de Pérolles <i>Verpflichtungskredit für die Kälteversorgung der Hochschulen auf der Perollesebene</i>	CO-2020-007 / OK-2020-007  Mesot Roland Président <i>Präsident</i>	Berset Solange Collomb Eric Grandgirard Pierre-André Hänni-Fischer Bernadette Krattinger-Jutzet Ursula Mutter Christa Schoenenweid André Wicht Jean-Daniel Wüthrich Peter Zadory Michel

---

BR / BR	Bureau du Grand Conseil / Büro des Grossen Rates
CO-... / OK-...	Commission ordinaire / Ordentliche Kommission
CAE / KAA	Commission des affaires extérieures / Kommission für auswärtige Angelegenheiten
CFG / FGK	Commission des finances et de gestion / Finanz- und Geschäftsprüfungskommission
CGraces / BegnK	Commission des grâces / Begnadigungskommission
CJ / JK	Commission de justice / Justizkommission
CNat / EinbK	Commission des naturalisations / Einbürgerungskommission
CPet / PetK	Commission des pétitions / Petitionskommission
CRoutes / StraK	Commission des routes et cours d'eau / Kommission für Strassen und Gewässerbau

**Message 2018-DSJ-227**

26 novembre 2019

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi modifiant la loi  
sur les établissements publics**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics (LEPu) (RSF 952.1). Ce message explique l'origine de la révision. Il en décrit la teneur générale et apporte un commentaire à l'endroit de chaque disposition modifiée.

**1. Origine du projet**

La LEPu a été adoptée en 1991. Elle a fait depuis lors l'objet de plusieurs révisions et a ainsi été adaptée aux nouveaux besoins et à l'évolution de la société, sans qu'il ait pour cela été nécessaire de remettre totalement en question sa teneur initiale. La dernière modification en date est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle s'est employée à intégrer dans l'inventaire des patentes en place un nouveau type d'autorisation axé sur l'activité des cuisines ambulantes (food-trucks), dont l'essor avait été constaté dans le canton et dont la spécificité justifiait l'introduction d'un régime légal particulier.

Par motion déposée et développée le 25 janvier 2018, les députés Romain Collaud et Johanna Gapany ont proposé de modifier complètement la LEPu avec le triple objectif de réduire le nombre de patentes et de simplifier le système en place, d'étendre les horaires d'ouverture des bars (patente B+) et des discothèques (patente D) tout en prévoyant une possibilité de restriction à l'échelle communale, d'abolir finalement la limitation du nombre de restaurants de nuit (patente F).

Cette proposition se fondait principalement sur la nécessité d'adopter une politique cantonale plus souple permettant de répondre aux attentes de la clientèle et de redonner une certaine attractivité aux villes. De leur point de vue en effet, en raison des horaires restrictifs imposés aujourd'hui aux bars et aux discothèques, les jeunes noctambules s'ennuient et, même si quatre établissements sont susceptibles, au travers de la patente F de restaurant de nuit, de garantir une ouverture jusqu'à 6 heures du matin, l'offre actuelle demeure insuffisante et s'est encore appauvrie depuis la fermeture définitive, à la fin 2017, d'un lieu phare du monde de la nuit au cœur de la Ville de Fribourg.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a rappelé que les principales compétences décisionnelles prévues par la LEPu sont

réparties entre la Direction de la sécurité et de la justice et les préfets. La première garantit une application harmonieuse et cohérente des prescriptions en vigueur à l'échelle cantonale. Les seconds se voient confier des tâches en lien direct avec leur mission générale de maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publics. Le transfert aux communes de la compétence de déterminer au cas par cas les horaires d'exploitation des établissements de nuit conduirait à une perte de la vision globale actuelle et serait susceptible d'engendrer des inégalités de traitement injustifiées.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs insisté sur le fait que la LEPu n'est, loin s'en faut, jamais demeurée figée dans son contenu. Adoptée il y a plus d'un quart de siècle, elle a tout au contraire été rediscutée à de nombreuses reprises, à l'occasion de révisions plus ou moins substantielles, fruits de compromis entre les attentes économiques exprimées par les milieux professionnels concernés et le souci des instances politiques de veiller à la sauvegarde de l'ordre et du bien-être publics.

En y regardant de plus près, l'objectif des motionnaires n'est en cela pas différent et n'appelle pas de refonte complète du système. Il tend à une redéfinition des établissements associés à la vie nocturne passant notamment par la fixation d'horaires assouplis et par la suppression de la clause du besoin assortissant la patente de restaurant de nuit.

Le Conseil d'Etat a par conséquent proposé l'acceptation de cette proposition ciblée, tout en s'opposant à une modification plus large impliquant une remise en question de l'ensemble des patentes et des compétences attribuées.

En date du 14 septembre 2018, la motion intitulée «Fribourg aussi by night» a été partiellement acceptée par le Grand Conseil.

Par 97 voix contre 2, les députés se sont ainsi positionnés en faveur d'un assouplissement des conditions d'exploitation des bars, des discothèques et autres établissements nocturnes. Suivant en cela la position exprimée par le Conseil d'Etat, ils n'ont pas souhaité que la révision s'étende à la loi dans son entier.

## 2. Sondage des acteurs du monde de la nuit

Au cours de l'automne 2018, GastroFribourg, Société patronale pour la restauration et l'hôtellerie, a adressé un questionnaire à l'ensemble des exploitants du canton responsables d'un établissement public impliqué dans le monde de la nuit. L'objectif de cette démarche consistait à relayer auprès des instances en charge de la révision légale des bases de réflexion émanant directement du secteur économique concerné. Sur les 77 personnes interrogées, 43 ont apporté des réponses circonstanciées.

Les titulaires d'une patente B+ ont relevé qu'une grande part du chiffre d'affaires de leur entreprise était réalisée le week-end, en période nocturne. Beaucoup ont insisté sur le fait que le jeudi soir était une soirée importante et qu'ils devaient régulièrement faire usage ces soirs-là de feuilles de prolongation, selon une procédure trop contraignante à leurs yeux. Deux tiers des personnes sondées ont par ailleurs déclaré proposer des prestations culinaires à leur clientèle et, dans une même proportion, l'horaire de fermeture fixé à 3 heures du matin a été jugé satisfaisant.

Les titulaires d'une patente D de discothèque ont à une toute grande majorité considérée que la survie et le développement de leur établissement étaient tributaires d'une différenciation d'horaire plus marquée entre leur offre et celle des bars. Seule une évolution dans ce sens permettrait de garantir une animation et une programmation culturelle concurrentielles sur la scène cantonale et nationale et de retenir ainsi les fêtards, qui ne voient pas en l'état de justification de devoir s'acquitter d'une finance d'entrée ou d'un prix de boissons majoré pour des prestations à peine plus étendues et qui finissent par désertier le canton.

Les titulaires d'une patente F de restaurant de nuit ne se sont eux-mêmes guère exprimés dans le cadre de ce sondage. Seule la direction du Casino a fait savoir qu'elle était satisfaite de la latitude que lui offrait ce type de patente, même si elle n'en a jamais fait un plein usage. Les autres acteurs du monde de la nuit ont exprimé pour leur part des avis très partagés sur la nécessité d'apporter des modifications aux conditions actuelles assortissant cette autorisation.

## 3. Droit comparé

La situation qui prévaut actuellement en Suisse Romande et dans le canton de Berne peut être résumée ainsi:

### VAUD

Dans le canton de **Vaud**, la réglementation relative aux horaires d'exploitation des établissements publics est exclusivement communale. Le système distingue les établissements de jour, ouverts jusqu'à minuit, et les établissements de nuit,

ouverts jusqu'à 6 heures du matin. Toutefois, dans les zones à habitat prépondérant, l'horaire nocturne peut être restreint.

### VALAIS

En **Valais**, le régime est également communal. Les communes ont ainsi la liberté de fixer l'horaire d'exploitation des établissements publics à leur guise. A défaut, l'horaire standard ressortant de la loi cantonale et prévoyant une ouverture entre 5 heures du matin et minuit s'applique. Concrètement, seules les discothèques situées dans les stations pratiquent une ouverture jusqu'à 4 heures du matin. En plaine, les discothèques sont rares et les bars, même en Ville de Sion, ferment au plus tard à 2 heures du matin.

### NEUCHÂTEL

A **Neuchâtel**, tous les établissements peuvent être ouverts jusqu'à 2 heures du matin. 36 fois par an, ils sont autorisés à demeurer ouverts jusqu'à 4 heures du matin. Sur la base d'une procédure constructive favorable, les établissements peuvent être ouverts jusqu'à 6 heures du matin. Actuellement, une quinzaine d'établissements bénéficient de cet horaire élargi.

### GENÈVE

La législation du canton de **Genève** permet aux dancings une ouverture quotidienne entre 15 heures et 8 heures. Les cafés, les restaurants et les bars peuvent quant à eux être ouverts de 6 heures à 1 heure du matin du dimanche au mercredi et de 6 heures à 2 heures du matin le jeudi, le vendredi, le samedi et les veilles de jours fériés. Sur demande, une dérogation peut être accordée jusqu'à 2 heures, respectivement jusqu'à 4 heures du matin le vendredi et le samedi ou en cas d'évènement exceptionnel. Ces dérogations doivent être compatibles avec la protection de l'environnement.

### JURA

Dans le canton du **Jura**, la législation cantonale prévoit une ouverture jusqu'à 4 heures du matin pour les établissements dits de divertissement. Tous les autres établissements ferment leurs portes à minuit en semaine, respectivement à 1 heure le jeudi, le vendredi, le samedi et les veilles de fête.

### BERNE

Le canton de **Berne** enfin fixe un horaire général d'ouverture de 5 heures à 0 heures 30 du matin. 24 fois par an à choix, cet horaire peut être étendu à 3 heures 30 du matin. Sous la forme d'autorisations uniques, des prolongations supplémentaires peuvent être accordées jusqu'à 5 heures du matin.

#### 4. Nouveautés

L'avant-projet mis en consultation s'est attaché, conformément au vœu exprimé par le Grand Conseil, à étendre les possibilités d'exploitation des établissements publics présents sur la scène nocturne. Il a veillé à ce que l'offre demeure variée et ne concerne pas que des lieux proposant régulièrement des animations ou organisant en permanence de la danse, des concerts ou des spectacles. Il s'est assuré au contraire que, dans les lieux en question ou dans d'autres établissements, des prestations culinaires viennent compléter cette offre de distraction et répondent ainsi aux attentes de certains noctambules.

Avec l'objectif d'améliorer la gestion du flux de la clientèle et d'éviter que cette dernière prolonge, en particulier au-delà de 3 heures du matin, sa présence sur le domaine public et porte de la sorte atteinte, durant cette période sensible, à la tranquillité des voisins, il a introduit une différence plus marquée entre les divers types d'établissement. Les établissements de restauration, les bars et les pubs au bénéfice de la patente B+ continuent ainsi à pouvoir ouvrir tous les week-ends de l'année jusqu'à 3 heures du matin, mais à partir du jeudi déjà. Les discothèques (patente D) reposant sur un concept plus structuré peuvent désormais être ouvertes jusqu'à 6 heures du matin. Quant aux restaurants de nuit (patentes F) conçus à l'origine comme des espaces classiques de consommation de mets plutôt élaborés, ils sont transformés en établissements de restauration permanente (24h/24), dont le succès sera principalement tributaire de l'emplacement sur une artère fréquentée et de l'offre susceptible de séduire le genre de clientèle visé.

Présenté autrement, ce système «par paliers», sans doute bénéfique au développement de la vie nocturne, garantit à la population la possibilité de consommer des mets en tout temps, d'abord dans la majorité des établissements en activité durant la journée et en soirée, puis dans des établissements ciblés proposant en fin de semaine ces mêmes prestations jusqu'à 3 heures du matin, enfin dans de plus rares exploitations ayant pris l'option d'étendre leur offre culinaire en permanence à la nuit complète.

Ce système garantit en parallèle une offre de distractions autour de deux axes distincts: les discothèques habilitées à ouvrir leurs portes jusqu'à 6 heures du matin chaque jour, en fonction de leur programmation, et les bars, pubs ou autres lieux «animés» disposant durant les trois soirées les plus attractives de la semaine de la faculté d'être exploités systématiquement jusqu'à 3 heures du matin.

#### 5. Procédure de consultation

L'accueil réservé à l'avant-projet par les institutions et les organisations consultées s'est avéré globalement favorable. Les dispositions proposées ont été jugées aptes à répondre à

l'évolution sociale et à redonner une certaine attractivité à l'offre nocturne des établissements publics du canton.

La Direction de la santé et des affaires sociales a rappelé toutefois l'importance de prendre en compte dans ce contexte des aspects de santé publique, en particulier celui de la protection de la jeunesse face à la consommation problématique d'alcool. Le Service de l'environnement a insisté pour sa part sur les risques de nuisances supplémentaires à attendre des adaptations d'horaires proposées. Il a insisté dans ce sens sur la nécessité de veiller à ce que chaque exploitant d'un établissement de nuit, quand bien même ce dernier serait aujourd'hui déjà en activité, soit en mesure de démontrer la conformité de ses activités en matière de protection contre le bruit. Il a à cet égard jugé opportun d'introduire dans le projet un régime de droit transitoire. La Direction de l'économie et de l'emploi s'est interrogée sur l'opportunité de mentionner dans la loi sur les établissements publics le rôle exercé par le Service public de l'emploi en matière de protection de travailleurs et de lutte contre le travail au noir ainsi que les mesures de contrainte dont ce dernier dispose. La Conférence des préfets enfin est demeurée réservée quant aux distinctions établies entre les différents types de patente. En les qualifiant de quelque peu artificielles, elle a exprimé ses craintes sous l'angle des incidences négatives qui en résulteront pour le voisinage et des interventions plus fréquentes que ce nouveau concept engendrera pour les autorités garantes de l'ordre public.

Ces remarques ont fait l'objet d'une nouvelle réflexion. Elles ont été prises en compte dans le projet ou donnent à tout le moins lieu à un commentaire sous le point suivant, en lien avec les dispositions concernées.

#### 6. Commentaire des dispositions

##### *Art. 10a*

La loi sur les établissements publics énumère dans son chapitre 2 les organes d'application chargés de son application tout comme de l'application de législations spéciales influençant de façon notable l'activité des exploitants d'établissements publics. De manière à compléter cette énumération, le projet propose de faire une mention explicite du rôle attribué au Service public de l'emploi en matière de protection des travailleurs et de lutte contre le travail au noir. Ce dernier phénomène a été récemment décrit comme un fléau par les autorités politiques du canton. Egaleme nt présent dans le monde de l'hôtellerie et de la restauration, il perturbe la bonne concurrence économique, désavantage les travailleurs et diminue les recettes pour les assurances sociales et l'administration fiscale. La loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT; RSF 866.1.1) qui, à son article 53, désignait déjà l'Inspection du travail comme organe cantonal chargé de prendre les mesures de contrainte administrative prévues

par la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, a ainsi été renforcée récemment. Conformément aux articles 77 et 77a LEMT, l'organe précité dispose désormais de nouvelles compétences l'autorisant notamment à suspendre immédiatement l'activité d'une entreprise et à prononcer à son encontre des sanctions administratives.

Une formation spécifique relative à cette notion est intégrée depuis plusieurs années dans le programme obligatoire des cours de cafetier-restaurateur. Avec l'objectif d'appuyer les mesures mises en place dans le cadre de la modification de la loi sur l'emploi et le marché du travail, il se justifie d'accorder encore davantage de visibilité à ce type de contrôle et aux risques encourus en cas d'infractions.

### Art. 14 rubrique F

L'actuelle patente F de restaurant de nuit, introduite dans la loi à l'occasion d'une révision majeure datant de 1996, a été créée en réponse aux attentes de noctambules fribourgeois qui fréquentaient alors assidûment un restaurant sis en Ville de Neuchâtel. Il s'agissait en effet alors du restaurant le plus proche de notre canton, dans lequel la clientèle avait la possibilité de s'attabler jusqu'au petit matin pour boire bien sûr, mais avant tout pour manger des plats élaborés dans la tradition italienne. Les mets préparés selon un concept plus rapide n'avaient pas encore envahi le marché et n'étaient pas encore allés jusqu'à se substituer, comme la tendance se dessinera par la suite, à la cuisine familiale. Il n'avait pas davantage été envisagé à l'époque qu'un restaurant au sens classique puisse être ouvert en continu sans générer des difficultés majeures sous l'angle de l'hygiène des installations ou de la gestion du personnel.

Cette notion restrictive doit manifestement être revue. Il suffit pour s'en convaincre de constater que, sous réserve du cas particulier du restaurant du Casino, les deux seuls restaurants de nuit du canton encore en activité soumis aux règles actuelles sont confrontés depuis quelques années déjà à une chute de fréquentation et peinent à garantir une ouverture nocturne quotidienne. Quant aux nouvelles demandes déposées à la suite de la fermeture définitive du troisième établissement au bénéfice d'une patente F en Ville de Fribourg, suspendues jusqu'à l'aboutissement de la présente procédure de révision, elles émanent d'exploitants d'établissements déjà implantés au centre-ville, qui n'envisagent pas de renoncer pour autant à leurs activités matinales et qui proposent, pour la consommation sur place et pour la vente à emporter, des mets adaptés tant aux nouvelles tendances de consommation qu'à un créneau nocturne.

Le terme «restauration» ouvre dans ce contexte une perspective moins restrictive que celui de «restaurant», axé sur un seul type d'offre aujourd'hui plutôt boudé durant la nuit. L'adjectif «permanent» ne restreint en outre plus inutilement des exploitants intéressés par la patente F qui disposent d'une

structure organisationnelle leur permettant de fonctionner sans difficulté de jour comme de nuit.

### Art. 16 al. 2 1<sup>re</sup> phr.

La base de cette disposition existe déjà. Le concept date de 2012 et vise à permettre aux préfets de garantir une bonne maîtrise des établissements avec alcool couverts en soi par une patente B mais pratiquant des ouvertures nocturnes régulières, notamment le week-end.

L'objectif de la présente révision n'est pas de remettre en question ce concept. La patente B+ fait partie des prolongations d'horaire chapeautées par les préfetures, avec la particularité de ne pas constituer un droit ponctuel mais une possibilité d'ouverture élargie à l'année.

A ce jour, 38 établissements du canton en bénéficient. Le requérant doit, conformément à l'article 8 du règlement du 16 novembre 1992 d'exécution de la loi sur les établissements publics (REPu) (RSF 952.11), produire un concept d'exploitation incluant les aspects de sécurité et d'environnement et garantissant la compatibilité du projet avec le voisinage.

Concrètement, une majorité des patentes B+ délivrées concernent des établissements avec animation musicale concentrés dans les chefs-lieux du canton. Certains de ces établissements proposent également en complément une forme de restauration plus ou moins développée. D'autres établissements au bénéfice de cette autorisation sont axés exclusivement sur une offre de mets, allant de la mise sur pied très régulière de banquets à la vente de restauration rapide à consommer sur le pouce.

Dans sa teneur actuelle, la première phrase du deuxième alinéa de l'article 16 n'évoque que des animations ou des retransmissions culturelles ou sportives pour justifier l'octroi de la patente B+. Outre le fait que cette formulation à la fois trop précise et trop restrictive n'est déjà pas le reflet de la réalité, il est nécessaire d'inclure formellement dans ce type d'autorisation la restauration au sens large, de manière à s'assurer que, le week-end, durant la première moitié de la nuit, le public puisse disposer de cette offre culinaire.

Cette même disposition cible l'ouverture nocturne à l'année les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche. Certes, les autres soirs de la semaine, les exploitants gardent la faculté de faire usage d'un autre mode de prolongation prévu à l'article 48 LEPu, soit douze feuilles de prolongations d'une heure par trimestre ou des autorisations d'ouverture prolongée sur la base d'une demande motivée. Le sondage de GastroFribourg a montré toutefois qu'un tel système est fastidieux, dans la mesure où la présence de nombreux étudiants dans les villes durant la nuit du jeudi au vendredi oblige plusieurs exploitants à effectuer hebdomadairement des démarches administratives pour répondre aux attentes de cette clientèle. De manière à supprimer cette contrainte,



le projet propose d'inclure cette soirée dans le concept de la patente B+. A partir du moment en effet où le concept d'exploitation nocturne du week-end impliquant des mesures de sécurité et de gestion des nuisances sonores a été agréé par les autorités, il peut être considéré que les mesures en place pourront sans autre s'étendre à un soir supplémentaire.

### Art. 18

La teneur actuelle de l'article 18 laisse supposer qu'une discothèque ou un cabaret a pour objectif principal de proposer à sa clientèle mets et boissons à consommer sur place. Une telle approche doit à l'évidence être repensée. Il n'est certes pas nécessaire de s'attarder sur la notion de cabaret, dès lors que cette forme spécifique d'établissement a pratiquement disparu dans sa totalité du paysage nocturne fribourgeois et que pour l'unique cabaret encore en activité dans le canton, la nécessité d'une quelconque refonte ne s'impose pas. Pour les discothèques en revanche, il se justifie de mettre l'accent sur le fait que leur activité repose en priorité sur des prestations musicales ainsi que sur une configuration et une organisation offrant une majorité d'espace à la danse et au spectacle. Il ne fait dès lors pas sens de contraindre, comme cela ressort du libellé actuel de la disposition, les exploitants concernés à prévoir une surface dévolue à la danse. Le nombre de places assises à disposition de la clientèle d'une discothèque est au demeurant largement inférieur à la capacité d'accueil globale de l'établissement davantage tributaire de la sécurité incendie. Dans ce contexte, un service de boissons, voire de mets accompagne certes l'offre principale de distraction sans toutefois en constituer l'essentiel. C'est du reste la raison pour laquelle une finance d'entrée est bien souvent exigée ou que le prix des consommations est à tout le moins majoré.

### Art. 20

Le premier alinéa de cette disposition intègre la nouvelle notion de restauration permanente introduite à l'article 14.

L'alinéa 2 ne reprend pas le principe de la restriction du nombre de patentes F susceptibles d'être accordées simultanément dans le canton. A l'origine, cette clause du besoin avait été introduite avec l'objectif de répartir au mieux ces établissements entre les régions, tout en veillant à ce que leur nombre demeure raisonnable et surtout à ce que des exploitants ne soient pas tentés par ce type de patente avec l'intention de profiter d'un horaire d'ouverture très généreux sans répondre pour autant aux critères d'un restaurant.

La réalité du terrain, tant sociale qu'économique, a démontré que ces précautions sont aujourd'hui pour une grande part superflues. Comme déjà expliqué, les noctambules ne sont pas en quête de mets apprêtés et servis selon un procédé classique. L'offre de restauration ne peut pas au surplus reposer sur une planification abstraite. Elle doit pouvoir s'adapter à la demande au risque d'être concentrée dans

des périmètres ciblés, bénéficiant d'une large fréquentation et donc faciles d'accès. Le marché en dictera lui-même le nombre. Les aspects environnementaux et les exigences ressortant de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions empêcheront leur implantation dans des lieux inappropriés. Le concept devra obligatoirement répondre à la notion de restauration au sens large, sans inclure des objectifs détournés relevant d'un autre type de patente. Enfin, le souci de prévention contre l'alcoolisme et de protection de la jeunesse exprimé par le canton dans son Plan d'action alcool ne sera pas ignoré dans ce contexte, dès lors que l'article 53 al. 2 LEPu énonce aujourd'hui déjà le principe d'une interdiction de vente d'alcool à emporter à partir de 22 heures. Cette interdiction s'appliquera par conséquent aussi à la restauration nocturne qui ne pourra pas de ce fait se spécialiser dans le commerce d'alcool.

### Art. 46 al. 1<sup>bis</sup>, 2 et 6

L'alinéa 1<sup>bis</sup> est adapté dans le seul but de correspondre à la nouvelle teneur de l'article 16 al. 2, lequel englobe désormais la nuit du jeudi au vendredi dans le concept de la patente B+.

Le deuxième alinéa de cet article introduit une modification substantielle à l'horaire d'ouverture actuel des établissements au bénéfice de la patente D.

Pour des motifs faisant référence à un passé qui n'est plus, une discothèque pourrait aujourd'hui ouvrir ses portes à partir de 14 heures. Ce régime avait été introduit à l'époque où une discothèque sise en Ville de Fribourg organisait occasionnellement le dimanche des après-midis «disco» pour une jeune clientèle exceptionnellement autorisée à se défouler à la lumière des stroboscopes. Si une telle mode est largement révolue, il convient néanmoins, en référence au sondage réalisé auprès des exploitants concernés, de tenir compte de situations dans lesquelles des établissements au bénéfice d'une patente D mettent sur pied des apéritifs avec animation en fin d'après-midi. Au vu de cette évolution, l'heure d'ouverture est ainsi ramenée à 16 heures.

L'heure de fermeture des discothèques constitue l'élément clé de la révision. Il est rappelé en effet que pour se démarquer pleinement des autres établissements, ces dernières doivent pouvoir bénéficier d'une attractivité fondée non seulement sur la qualité et l'originalité de l'offre, mais également sur des conditions d'exploitation spécifiques adaptées à la demande et sur une gestion optimale de la clientèle. Un tel objectif est unanimement souhaité. Les exploitants y voient une opportunité de demeurer compétitifs. Les noctambules s'impatientent à l'idée de pouvoir profiter de cette offre locale adaptée à leur temps. Moyennant un encadrement strict sous l'angle de la sécurité et des nuisances et moyennant une réflexion globale portant sur l'implantation harmonieuse de ce type d'offre, diverses autorités préconsultées ont elles aussi d'ores et déjà accueilli favorablement l'idée. Le choix d'une ferme-



ture fixée à 6 heures du matin repose sur deux arguments: l'espace-temps que constitue la période située entre 3 heures et 6 heures du matin est délicat. A la fermeture des bars et autres établissements bénéficiant d'une ouverture nocturne, nombre de personnes ont tendance à prendre possession des espaces publics et à provoquer des nuisances de tous ordres. Si la perspective de pouvoir fréquenter d'autres lieux s'offre à elles et si le déplacement en vaut la peine, elles modifieront leur attitude à la plus grande satisfaction des riverains et des forces de l'ordre qui profiteront de ce système de fermeture échelonnée. Une exploitation limitée à 5 heures du matin n'apporterait pas une amélioration marquée par rapport à la situation actuelle. A 6 heures du matin en revanche, la problématique des transports souvent évoquée dans ce contexte n'aurait plus lieu d'être. A 6 heures du matin en outre, les activités diurnes débutent. D'autres commerces ouvrent leurs portes et le repos légitime auquel aspire la population serait, le cas échéant, moins fortement perturbé.

L'horaire d'ouverture des restaurants de nuit était jusqu'ici obligatoirement interrompu entre 6 heures et 11 heures du matin conformément à l'alinéa 6 de cette disposition. La nouvelle approche adoptée au sujet de la patente F plaide en faveur d'une offre permanente de restauration. Les quelques exploitants qui choisiront ce créneau doivent disposer d'un mode de fonctionnement particulier, dans lequel il n'est pas opportun que la loi interfère pour imposer un temps précis de pause. Cette interruption s'imposera peut-être de fait à d'autres heures, sans effet dommageable sous l'angle de l'ordre et du bien-être publics. Il convient en outre de rappeler qu'en matière d'hygiène et de sécurité alimentaires, l'exploitation repose sur un concept et sur des pratiques susceptibles d'être corrigés, voire sanctionnés à tout moment par l'autorité cantonale en charge de cette législation.

La protection du personnel en lien avec le temps de présence maximal et le travail de nuit est quant à elle garantie par la législation sur le travail et par la convention collective nationale de travail en vigueur aujourd'hui dans ce secteur d'activité.

### **Art. 51 al. 3**

La suppression de la clause du besoin pour la patente F ne justifie plus le maintien de cette exigence. Contraindre le titulaire d'une patente de restauration permanente à garantir des prestations culinaires jusqu'à 5 heures du matin n'avait en effet de sens que lorsque d'autres personnes, intéressées à fournir cette prestation, étaient empêchées de réaliser leur projet parce que le quota de patentes disponibles était atteint alors que les titulaires de cette autorisation n'en faisaient eux-mêmes pas un plein usage.

## **7. Dispositions transitoires**

Tous les titulaires actuels d'une patente B+ ont été soumis en son temps à une procédure constructive ordinaire ou à tout le moins sommaire. A l'issue de cette procédure, le préfet a conclu à la faisabilité du projet tout en fixant un certain nombre de conditions générales destinées à garantir la protection du voisinage. En complément de ces conditions et avec un objectif de prévention, il a assorti son autorisation de contraintes relevant d'un concept d'exploitation adapté à chaque situation, élaboré de concert avec la Police cantonale et incluant des aspects de sécurité aussi bien à l'intérieur de l'établissement que dans son environnement immédiat, de comportement de la clientèle ou encore de formation du personnel. Toutes ces mesures sont en place et sont susceptibles d'évoluer en fonction de nouveaux constats ou de la résurgence de problèmes particuliers mis en lumière par les autorités. La possibilité offerte aux titulaires d'une patente B+ d'étendre de façon plus régulière leurs activités nocturnes au jeudi n'est pas de nature à remettre en question l'autorisation dont ils sont titulaires. Elle justifie en revanche une adaptation du concept en place passant, le cas échéant, par la fixation de nouvelles exigences.

L'implantation d'une discothèque en un lieu précis a également nécessité la délivrance préalable d'un permis de construire. Là encore, la Direction de la sécurité et de la justice s'est employée à énoncer en référence à ce permis et au type d'établissement projeté tout une série de conditions et d'exigences destinées à garantir une maîtrise de l'exploitation en termes d'ordre, de tranquillité et de sécurité publics. De manière générale, toutes les mesures et les efforts consentis par les responsables désignés portent leurs fruits. Le fait de pouvoir étendre l'ouverture jusqu'à 6 heures du matin nécessitera une révision partielle du concept d'exploitation en place. Comme expliqué ci-avant dans le commentaire accompagnant la modification de l'article 46 al. 2, la marge d'exploitation consentie n'est qu'une possibilité. Elle ne portera pas, dans le cas où l'exploitant en fera usage, une atteinte significative à un voisinage dont la présence a déjà largement été prise en compte et qui bénéficiera tout au contraire d'un report de sortie des noctambules sur le domaine public à une heure matinale mieux adaptée à un comportement diurne.

Trois établissements du canton sont couverts aujourd'hui par une patente F de restaurant de nuit. Assortis d'un concept plutôt classique et situés en périphérie, il est peu vraisemblable que leurs exploitants entendent les muer en lieux de restauration permanente. Sous l'angle des droits acquis, il se justifie pourtant de leur accorder la possibilité de continuer à offrir leurs prestations actuelles sous le couvert d'une patente F certes revisitée mais dont les nouvelles conditions d'exploitation ne se heurtent en rien à leurs activités actuelles.

## **8. Conséquences financières et en personnel**

Le projet n'a pas d'incidence financière notable. Tout au plus, la délivrance d'un certain nombre de patentes F supplémentaires engendrera-t-elle une légère augmentation du produit annuel des taxes prélevées auprès de l'ensemble des titulaires de patente.

Le projet n'a aucune conséquence sur le personnel. Les tâches résultant du traitement de ces nouveaux dossiers seront englobées dans le cahier des charges des personnes déjà actives au sein du Service de la police du commerce et des autres organes cantonaux impliqués dans la procédure mise en place.

## **9. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et référendum**

### **9.1. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et sur le développement durable**

Le projet n'a pas de répercussions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a aucun effet sur le développement durable.

### **9.2. Conformité au droit supérieur**

Le projet ne pose pas de problème de compatibilité avec la Constitution cantonale et la Constitution fédérale, ni avec le droit européen.

### **9.3. Soumission au référendum**

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.

---

**Botschaft 2018-DSJ-227**

26. November 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes  
über die öffentlichen Gaststätten**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG; SGF 952.1). Die Botschaft erläutert den Grund der Revision. Nach einem allgemeinen Teil zum Inhalt des Gesetzesentwurfs folgt der Kommentar zu den geänderten Bestimmungen.

**1. Grund der Revision**

Das ÖGG wurde 1991 verabschiedet. Seither wurde es mehrfach revidiert und so den neuen Bedürfnissen und der gesellschaftlichen Entwicklung entsprechend angepasst, ohne dass seine ursprüngliche Fassung deshalb komplett in Frage gestellt worden wäre. Die bisher letzte Änderung trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Sie befasste sich mit der Erweiterung des bestehenden Patent-Inventars um einen neuen Bewilligungstyp für die Tätigkeit der fahrenden Küchen (Food Trucks). Diese waren im Kanton immer häufiger anzutreffen und rechtfertigten aufgrund ihrer Besonderheit die Einführung einer besonderen gesetzlichen Regelung.

Mit einer am 25. Januar 2018 eingereichten und gleichentags begründeten Motion schlugen Grossrat Romain Collaud und Grossrätin Johanna Gapany vor, das ÖGG total zu revidieren mit dem dreifachen Ziel, die Zahl der Patente zu reduzieren und das bestehende System zu vereinfachen, die Öffnungszeiten von Bars (Patent B+) und Diskotheken (Patent D) mit der Möglichkeit von kommunalen Einschränkungen zu erweitern und schliesslich die Begrenzung der Anzahl Nachtrestaurants (Patent F) abzuschaffen.

Der Vorschlag wurde hauptsächlich damit begründet, dass die kantonale Politik flexibler gestaltet werden müsse, damit die Bedürfnisse der Kundschaft erfüllt und den Städten eine gewisse Attraktivität zurückgegeben werden könne. Nach Ansicht der Motionsurheber langweilen sich die jungen Nachtschwärmer wegen der restriktiven Öffnungszeiten, die heute für Bars und Diskotheken gelten. Zwar dürften vier Betriebe mit dem Patent F für Nachtrestaurants bis 6 Uhr morgens geöffnet bleiben, das bestehende Angebot sei aber weiterhin ungenügend und seit der definitiven Schliessung einer Hauptattraktion des Freiburger Nachtlebens Ende 2017 sogar noch kleiner geworden.

In seiner Antwort auf die Motion erinnerte der Staatsrat daran, dass die im ÖGG vorgesehene Hauptentscheidungskompetenz bei der Sicherheits- und Justizdirektion und den Oberamtspersonen liege. Die Direktion gewährleistet eine harmonische und kohärente Anwendung der geltenden Vorschriften auf kantonaler Ebene. Die Aufgaben der Oberamtspersonen haben einen direkten Bezug zu ihrem allgemeinen Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Ruhe. Sollte die Kompetenz zur Festlegung der Öffnungszeiten von Nachtlokalen von Fall zu Fall an die Gemeinden übertragen werden, so ginge die heutige Gesamtsicht verloren und es könnte zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen kommen.

Der Staatsrat betonte ausserdem, dass das ÖGG mitnichten in seiner ursprünglichen Fassung erstarrt sei. Das vor einem Vierteljahrhundert verabschiedete Gesetz sei im Gegenteil bei zahlreichen Gelegenheiten erneut debattiert worden. Die mehr oder weniger umfangreichen Revisionen führten jeweils zu einem Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Erwartungen der betroffenen Berufszweige und dem Anliegen der politischen Instanzen, die öffentliche Ordnung und das Allgemeinwohl zu bewahren.

Von Nahem betrachtet ist das Ziel der Motionsurheber in dieser Hinsicht nicht anders gelagert und erfordert demnach keine komplette Überarbeitung des Systems. Vielmehr erfordert es eine Neudefinition der Betriebe, die im Nachtleben tätig sind, namentlich durch die Festlegung flexiblerer Öffnungszeiten und die Abschaffung der Bedürfnisklausel, die an das Patent für Nachtrestaurants geknüpft ist.

Der Staatsrat empfahl deshalb die Annahme dieses spezifischen Vorschlags, während er sich gegen eine grössere Änderung aussprach, bei der alle Patente und die entsprechenden Befugnisse in Frage gestellt worden wären.

Am 14. September 2018 wurde die Motion «Freiburg auch *by night*» vom Grossen Rat teilweise angenommen.

Die Grossrätinnen und Grossräte sprachen sich mit 97 zu 2 Stimmen für eine Lockerung der Betriebsbedingungen von Bars, Diskotheken und anderen Nachtlokalen aus. In Übereinstimmung mit der Position des Staatsrats lehnten sie es ab, das Gesetz als Ganzes zu revidieren.

## 2. Umfrage unter den Akteuren des Nachtlebens

Im Herbst 2018 versandte GastroFribourg, der Arbeitgeberverband für Restauration und Hotellerie, einen Fragebogen an alle Betriebsführenden von öffentlichen Gaststätten des Kantons, die im Nachtleben tätig sind. Ziel dieser Massnahme war es, den für die Gesetzesrevision zuständigen Stellen eine Arbeitsgrundlage zu verschaffen, die direkt vom betroffenen Wirtschaftszweig stammt. Von den 77 befragten Personen haben 43 die Fragen ausführlich beantwortet.

Die Inhaberinnen und Inhaber eines Patents B+ gaben an, dass sie einen Grossteil ihres Umsatzes in den Nächten am Wochenende erwirtschaften. Viele betonten, dass der Donnerstagabend ein wichtiger Abend sei und dass sie für diese Abende regelmässig Verlängerungen beantragen müssten. Das entsprechende Verfahren ist in ihren Augen zu aufwändig. Zwei Drittel der Befragten gaben zudem an, ihrer Kundenschaft kulinarische Leistungen anzubieten und ebenso viele waren der Meinung, dass die dafür geltende Schliessungszeit um 3 Uhr morgens ausreiche.

Eine grosse Mehrheit der Inhaberinnen und Inhaber eines Patents D für Diskotheken war der Meinung, dass das Überleben und die Entwicklung ihrer Betriebe davon abhängen, wie stark sich deren Öffnungszeiten von denjenigen der Bars unterscheiden. Nur eine entsprechende Anpassung würde kantonal und national konkurrenzfähige Veranstaltungen und Kulturprogramme gewährleisten und damit die Nachtschwärmer im Kanton halten. Diese sähen heute nicht ein, weshalb sie für kaum erweiterte Leistungen Eintritt bezahlen oder höhere Getränkepreise in Kauf nehmen sollten, und verliessen schliesslich den Kanton.

Die Inhaberinnen und Inhaber eines Patents F für Nachtrestaurants selbst haben sich in der Umfrage kaum geäussert. Einzig die Direktion des Casinos teilte mit, dass sie mit dem Handlungsspielraum, den ihr dieses Patent gewähre, zufrieden sei, obwohl sie diesen nie voll ausgeschöpft habe. Die übrigen Akteure des Nachtlebens waren sehr geteilter Meinung, was die Notwendigkeit zur Änderung der geltenden Bedingungen für diese Bewilligung angeht.

## 3. Rechtsvergleich

Die aktuelle Situation in der Romandie und im Kanton Bern lässt sich wie folgt zusammenfassen:

### WAADT

Im Kanton **Waadt** regeln ausschliesslich die Gemeinden die Betriebszeiten der öffentlichen Gaststätten. Das System unterscheidet zwischen Tagbetrieben, solchen, die bis Mitternacht geöffnet haben, und Nachtbetrieben, die bis 6 Uhr

morgens geöffnet haben. In den wichtigsten Wohnzonen kann die Nachtöffnungszeit jedoch eingeschränkt werden.

### WALLIS

Im **Wallis** ist die Regelung ebenfalls Sache der Gemeinden. So steht es diesen frei, die Betriebszeiten der öffentlichen Gaststätten nach Belieben festzusetzen. Ansonsten gelten die Standardbetriebszeiten des kantonalen Gesetzes, das Öffnungszeiten zwischen 5 Uhr morgens und Mitternacht vorsieht. Konkret haben nur die Diskotheken in den Ferienorten bis 4 Uhr morgens geöffnet. Im Tal gibt es nur wenige Diskotheken und die Bars schliessen selbst in der Stadt Sitten spätestens um 2 Uhr morgens.

### NEUENBURG

In **Neuenburg** können alle Gaststätten bis 2 Uhr morgens geöffnet bleiben. 36 Mal pro Jahr dürfen sie erst um 4 Uhr morgens schliessen. Mit einem vorteilhaften Baubewilligungsverfahren können die Gaststätten ihre Öffnungszeit bis 6 Uhr morgens verlängern. Zurzeit verfügen rund 15 Gaststätten über solche erweiterten Öffnungszeiten.

### GENÈVE

Die Gesetzgebung des Kantons **Genf** erlaubt Dancings, täglich von 15–8 Uhr geöffnet zu haben. Cafés, Restaurants und Bars dürfen von Sonntag bis Mittwoch von 6 Uhr bis 1 Uhr morgens sowie am Donnerstag, Freitag und Samstag und am Vortag eines Feiertages von 6 Uhr bis 2 Uhr morgens geöffnet sein. Auf Antrag können Abweichungen bis 2 Uhr bzw. am Freitag und Samstag sowie in Ausnahmefällen bis 4 Uhr morgens gewährt werden. Diese Abweichungen müssen mit der näheren Umgebung der Gaststätte vereinbar sein.

### JURA

Im Kanton **Jura** sieht die kantonale Gesetzgebung für sogenannte Unterhaltungs-Gaststätten Öffnungszeiten bis 4 Uhr morgens vor. Alle anderen Gaststätten schliessen unter der Woche um Mitternacht bzw. am Donnerstag, Freitag und Samstag und am Vortag eines Feiertages um 1 Uhr.

### BERN

Im Kanton **Bern** schliesslich gelten generelle Öffnungszeiten von 5 Uhr bis 0.30 Uhr morgens. Für 24 frei wählbare Anlässe pro Jahr kann die Öffnungszeit bis 3.30 Uhr morgens verlängert werden. In Form von Einzelbewilligungen sind zusätzliche Verlängerungen bis 5 Uhr morgens möglich.

#### 4. Neuerungen

Der in Vernehmlassung geschickte Vorentwurf widmete sich entsprechend dem Wunsch des Grossen Rates der Erweiterung der Betriebsmöglichkeiten für die in der Nachtszene tätigen öffentlichen Gaststätten. Er achtete auf ein weiterhin vielfältiges Angebot und betraf nicht nur Betriebe, die regelmässig Veranstaltungen anbieten oder Tanzgelegenheiten, Konzerte und Vorstellungen organisieren. Der Vorentwurf stellte im Gegenteil sicher, dass die kulinarischen Leistungen in den fraglichen Lokalen und in anderen Betrieben das Unterhaltungsangebot ergänzen und damit den Erwartungen gewisser Nachtschwärmer entsprechen.

Um die Steuerung des Kundenflusses zu verbessern und zu vermeiden, dass die Nachtschwärmer sich länger und insbesondere nach 3 Uhr morgens im öffentlichen Raum aufhalten und damit in diesem heiklen Zeitraum die nachbarschaftliche Ruhe stören, wurde eine stärkere Unterscheidung zwischen den verschiedenen Typen von Gaststätten eingeführt. Restaurationsbetriebe, Bars und Pubs mit einem Patent B+ können weiterhin das ganze Jahr über am Wochenende bis 3 Uhr morgens geöffnet haben, dies jedoch bereits ab Donnerstag. Diskotheken (Patent D), die über ein stärker strukturiertes Konzept verfügen, dürfen nunmehr bis 6 Uhr morgens geöffnet bleiben. Die Nachtrestaurants (Patent F), die ursprünglich als klassische Konsumationsräume für eher gepflegte Gerichte gedacht waren, werden zu Betrieben mit durchgehender Restauration (rund um die Uhr), deren Erfolg in erster Linie von ihrem Standort an einer stark frequentierten Strasse und von einem auf das Zielpublikum abgestimmten Angebot abhängt.

Dieses «Stufensystem» wird zweifellos das Nachtleben fördern und stellt sicher, dass sich die Bevölkerung jederzeit verpflegen kann: zunächst bei der Mehrheit der laufenden Betriebe tagsüber und am Abend, dann in bestimmten Gaststätten, die diese Leistungen am Ende der Woche bis 3 Uhr morgens anbieten, und schliesslich in selteneren Betrieben, die sich dafür entschieden haben, ihr kulinarisches Angebot dauerhaft auf die ganze Nacht auszudehnen.

Das System garantiert gleichzeitig ein Unterhaltungsangebot, das sich auf zwei verschiedene Pfeilern stützt: die Diskotheken, die aufgrund ihrer Programmgestaltung jeden Tag bis 6 Uhr morgens geöffnet bleiben dürfen, sowie die Bars, Pubs und anderen Lokale mit Unterhaltungsangebot, die an den drei attraktivsten Abenden der Woche die Möglichkeit haben, jeweils erst um 3 Uhr morgens zu schliessen.

#### 5. Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesvorentwurf wurde von den konsultierten Stellen und Organisationen mehrheitlich positiv aufgenommen. Sie waren der Meinung, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen geeignet seien, auf die gesellschaftliche Entwicklung

zu reagieren und dem nächtlichen Angebot der öffentlichen Gaststätten des Kantons wieder zu mehr Attraktivität zu verhelfen.

Die Direktion für Gesundheit und Soziales erinnerte jedoch daran, dass in diesem Zusammenhang Aspekte der öffentlichen Gesundheit zu berücksichtigen seien, insbesondere der Jugendschutz in Bezug auf problematischen Alkoholkonsum. Das Amt für Umwelt betonte seinerseits die Gefahr zusätzlicher Immissionen, die aufgrund der vorgeschlagenen Anpassung der Öffnungszeiten zu erwarten seien. In diesem Sinn unterstrich das Amt, es sei darauf zu achten, dass alle Betriebsführenden von Nachtbetrieben nachweisen könnten, dass ihre Tätigkeit mit den Bestimmungen des Lärmschutzes vereinbar ist, selbst wenn die Gaststätte schon heute in Betrieb sei. Zu diesem Zweck schlug das Amt vor, eine Übergangsregelung in den Entwurf aufzunehmen. Die Volkswirtschaftsdirektion fragte sich, ob es zweckmässig wäre, im ÖGG die Rolle des Amtes für den Arbeitsmarkt beim Arbeitnehmerschutz und bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie die ihm zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen zu erwähnen. Die Oberamtmännerkonferenz äusserte sich zurückhaltend zu den vorgeschlagenen Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Patentarten. Sie hielt diese für ein wenig künstlich und befürchtete, dass das neue Konzept negative Auswirkungen auf die Nachbarschaft haben und häufigere Interventionen derjenigen Behörden erfordern könnte, die für die öffentliche Ordnung zuständig sind.

Diese Anmerkungen sind in die anschliessenden Überlegungen eingeflossen. Sie wurden entweder in den Gesetzesentwurf aufgenommen oder zumindest unter den betreffenden Bestimmungen im folgenden Kapitel kommentiert.

#### 6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

##### Art. 10a

Das ÖGG listet in Kapitel 2 die Organe auf, die mit seiner Ausführung und mit der Ausführung von Spezialgesetzgebungen, welche die Tätigkeit der Betriebsführenden von öffentlichen Gaststätten wesentlich betreffen, betraut sind. Um diese Liste zu vervollständigen, wird im Entwurf vorgeschlagen, die Rolle des Amtes für den Arbeitsmarkt beim Arbeitnehmerschutz und bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit explizit zu erwähnen. Die politischen Behörden des Kantons haben das Phänomen der Schwarzarbeit kürzlich als grosses Problem bezeichnet, das auch die Welt der Gastronomie und Hotellerie betrifft. Es verzerrt den Wettbewerb, schadet den Arbeitnehmenden und schmälert die Einnahmen der Sozialversicherungen und der Steuerverwaltung. Aus diesen Gründen wurde vor Kurzem das Gesetz vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1) geändert, das in Artikel 53 bereits das Arbeits-



inspektorat zu der kantonalen Behörde bestimmte, welche die Zwangsmassnahmen gemäss dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel trifft. Gemäss den Artikeln 77 und 77a BAMG verfügt die vorgenannte Behörde nunmehr über neue Kompetenzen, die es ihr namentlich erlauben, den Betrieb eines Unternehmens sofort einzustellen und Verwaltungsanktionen gegen das Unternehmen zu verfügen.

Seit mehreren Jahren widmet auch der Lehrplan des obligatorischen Wirteschfaches diesem Thema ein spezielles Modul. Zur Unterstützung der Massnahmen, die mit der Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt ergriffen wurden, ist es gerechtfertigt, die entsprechenden Kontrollen und die bei Verstössen drohenden Strafen noch bekannter zu machen.

### *Art. 14 Rubrik F*

Das heutige Patent F für Nachtrestaurants wurde 1996 bei einer grösseren Reform als Reaktion auf die Erwartungen der Freiburger Nachtschwärmer eingeführt, die damals fleissig ein Restaurant in der Stadt Neuenburg besuchten. Es handelte sich in dieser Zeit tatsächlich um das unserem Kanton am nächsten gelegene Restaurant, in dem die Kundschaft bis in die frühen Morgenstunden einkehren konnte, natürlich um etwas zu trinken, aber vor allem um italienische Gerichte zu essen. Gerichte, die nach einem schnelleren Konzept zubereitet werden, hatten den Markt noch nicht erobert und noch nicht begonnen, die bürgerliche Küche zu ersetzen, wie sich dies später abzeichnen sollte. Zu dieser Zeit sah man noch nicht voraus, dass ein Restaurant im klassischen Sinne durchgehend geöffnet sein könnte, ohne bei der Hygiene der Einrichtungen und beim Personalmanagement auf grössere Schwierigkeiten zu stossen.

Diese restriktive Sicht ist offensichtlich zu revidieren. Um sich davon zu überzeugen reicht es festzustellen, dass die beiden einzigen verbliebenen Nachtrestaurants des Kantons, die den geltenden Regeln unterstehen, abgesehen vom Sonderfall des Casino-Restaurants bereits seit einigen Jahren abnehmende Besucherzahlen verzeichnen und Mühe haben, die Nachtöffnung während der ganzen Woche zu garantieren. Die Anträge, die nach der definitiven Schliessung der dritten Gaststätte der Stadt Freiburg mit einem Patent F eingegangen und bis zum Abschluss dieses Revisionsverfahrens suspendiert sind, kommen von Betriebsführenden von Gaststätten, die ihren Standort bereits im Stadtzentrum haben. Sie wollen auf ihre Tagesaktivitäten nicht verzichten und bieten Gerichte an, die sowohl an die neuen Konsumtrends als auch an ein nächtliches Zeitfenster angepasst sind und gleichzeitig vor Ort konsumiert oder mitgenommen werden können.

Der Begriff «Restauration» schliesst in diesem Zusammenhang mehr ein als der Begriff «Restaurant», der eine einzige Art von Angebot bezeichnet, das heute nachts eher ungen

wahrgenommen wird. Betriebsführende, die sich für ein Patent F interessieren und über eine Organisationsstruktur verfügen, die ihnen den Betrieb ohne Probleme Tag und Nacht erlaubt, werden ausserdem mit dem Adjektiv «durchgehend» nicht mehr unnötig eingeschränkt.

### *Art. 16 Abs. 2, 1. Satz*

Die Grundlage für diese Bestimmung existiert bereits. Das Konzept stammt aus dem Jahr 2012 und soll den Oberamtspersonen erlauben, eine gute Kontrolle über die Betriebe mit Alkohol sicherzustellen, die an sich unter dem Patent B laufen und die v. a. am Wochenende regelmässig nachts geöffnet sind.

Es ist nicht Ziel dieser Reform, dieses Konzept in Frage zu stellen. Das Patent B+ gehört zu den Verlängerungen, die den Oberämtern unterstehen. Seine Besonderheit besteht darin, dass es sich nicht um ein punktuelles Recht handelt, sondern um eine Möglichkeit, die Öffnungszeit ein ganzes Jahr zu verlängern.

Heute machen 38 Betriebe von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gemäss Artikel 8 des Ausführungsreglements vom 16. November 1992 über die öffentlichen Gaststätten (ÖGR; SGF 952.11) müssen Antragstellende ein Betriebskonzept vorlegen, das die Sicherheit und die nähere Umgebung einbezieht und die Vereinbarkeit mit der Nachbarschaft garantiert.

Konkret betrifft die Mehrzahl der erteilten Patente B+ Betriebe mit musikalischer Unterhaltung, die sich auf die Hauptorte des Kantons konzentrieren. Einige dieser Betriebe bieten zusätzlich eine mehr oder weniger entwickelte Form von Restauration an. Andere Betriebe mit dieser Bewilligung haben sich ausschliesslich auf ein Speiseangebot spezialisiert, das von der regelmässigen Durchführung von Banketten bis zum Verkauf von sofort konsumierbaren Fertiggerichten reicht.

In der aktuellen Fassung werden im ersten Satz von Absatz 2 des Artikels 16 nur Veranstaltungen und Übertragungen von Sportereignissen oder kulturellen Ereignissen als Rechtfertigung für das Patent B+ genannt. Abgesehen von der Tatsache, dass diese zu präzise und zu restriktive Formulierung nicht der Realität entspricht, ist die Gastronomie im weiten Sinne formell in diesen Bewilligungstyp zu integrieren, damit gewährleistet ist, dass die Kundschaft am Wochenende in der ersten Nachthälfte dieses kulinarische Angebot in Anspruch nehmen kann.

Ziel dieser Bestimmung ist auch eine ganzjährige Öffnung in den Nächten von Freitag auf Samstag und von Samstag auf Sonntag. Zwar können die Betriebsführenden an den übrigen Abenden der Woche weiterhin auf einen anderen, in Artikel 48 ÖGG vorgesehenen Verlängerungsmodus zurückgreifen, d. h. zwölf Formulare für eine Verlängerung um eine Stunde pro Quartal oder Verlängerungsbewilli-

gungen aufgrund eines begründeten Gesuchs. Die Umfrage von GastroFribourg hat jedoch ergeben, dass dieses System insofern aufwändig ist, als die Anwesenheit zahlreicher Studierender in den Nächten von Donnerstag auf Freitag mehrere Betriebsführende in den Städten wöchentlich zu administrativen Schritten zwingt, damit sie den Erwartungen dieser Kundschaft entsprechen können. Um diese Hürde abzuschaffen, wird im Entwurf vorgeschlagen, diesen Abend in das Konzept des Patents B+ zu integrieren. Sobald das Betriebskonzept für die Nachtöffnung am Wochenende, das auch Sicherheitsmassnahmen und Massnahmen zur Reduktion von Schalleinwirkungen umfasst, von den Behörden genehmigt wurde, kann davon ausgegangen werden, dass die ergriffenen Massnahmen ohne Weiteres auf einen weiteren Abend ausgedehnt werden können.

### Art. 18

Die aktuelle Fassung von Artikel 18 erweckt den Eindruck, dass der Hauptzweck einer Diskothek oder eines Kabarett darin bestehe, der Kundschaft Speisen und Getränke anzubieten, die an Ort und Stelle konsumiert werden können. Dieser Ansatz ist offensichtlich zu überdenken. Es ist sicher nicht notwendig, sich mit dem Begriff des Kabarett aufzuhalten, da diese besondere Form der Gaststätte praktisch ganz aus dem Freiburger Nachtleben verschwunden ist und für das einzige noch im Kanton verbliebene Kabarett keinerlei Reform nötig ist. Bei den Diskotheken hingegen ist es gerechtfertigt, den Schwerpunkt auf die Tatsache zu legen, dass ihre Tätigkeit in erster Linie auf musikalischen Leistungen beruht, sowie auf einer Einrichtung und Organisation, bei denen der grösste Teil des Raums dem Tanzen und dem Unterhaltungsprogramm vorbehalten ist. Es ergibt deshalb keinen Sinn, die betreffenden Betriebsführenden dazu zu verpflichten, eine Tanzfläche zur Verfügung zu stellen, wie dies aus dem aktuellen Wortlaut hervorgeht. Die Zahl der Sitzplätze, die den Gästen einer Diskothek zur Verfügung steht, ist im Übrigen weit geringer als das Gesamtaufnahmevermögen der Gaststätte, das mehr von der Feuersicherheit abhängt. In diesem Kontext ergänzt das Angebot von Getränken oder auch Speisen das Hauptangebot der Unterhaltung, ohne jedoch seinen Kern auszumachen. Dies ist im Übrigen auch der Grund dafür, dass oft ein Eintrittsgeld verlangt wird oder zumindest die Konsumationspreise erhöht werden.

### Art. 20

Der erste Absatz dieser Bestimmung integriert den neuen Begriff der durchgehenden Restauration, der in Artikel 14 eingeführt wurde.

In Absatz 2 wird der Grundsatz, wonach die Zahl der im Kanton gleichzeitig erteilten Patente F, begrenzt ist, nicht wieder aufgenommen. Diese Bedürfnisklausel war ursprünglich mit dem Ziel eingeführt worden, diese Gaststätten optimal auf

die Regionen zu verteilen. Gleichzeitig sollte auf eine vernünftige Anzahl Betriebe und insbesondere darauf geachtet werden, dass Betriebsführende von diesem Patenttyp nicht dazu verleitet würden, von grosszügigen Öffnungszeiten zu profitieren, ohne dabei die Kriterien eines Restaurants zu erfüllen.

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Realität hat gezeigt, dass diese Vorkehrungen heute grösstenteils überflüssig sind. Wie bereits erwähnt suchen die Nachtschwärmer keine aufwendig zubereiteten Speisen, die klassisch serviert werden. Das erforderliche Restaurationsangebot kann zudem auch nicht auf einer abstrakten Planung beruhen. Es muss sich an die Nachfrage anpassen lassen mit dem Risiko, sich auf bestimmte Perimeter zu konzentrieren, die stark frequentiert und also gut zugänglich sind. Ihre Zahl wird sich nach dem Markt richten. Die Eignung der Umgebung sowie die Anforderungen der Raumplanungs- und Baugesetzgebung werden unpassende Standorte verhindern. Das Konzept muss zwingend dem weiten Gastronomiebegriff entsprechen und darf keine hintergründigen Ziele enthalten, die von einem anderen Patenttyp abgedeckt werden. Die Ziele Alkoholprävention und Jugendschutz, die der Kanton in seinem Alkoholaktionsplan genannt hat, werden dabei ebenfalls nicht vernachlässigt, denn Artikel 53 Abs. 2 bestimmt schon heute, dass es ab 22 Uhr grundsätzlich verboten ist, Alkohol zum Mitnehmen zu verkaufen. Dieses Verbot wird auch für die Nachtgastronomie gelten, die sich demnach nicht auf den Handel mit Alkohol spezialisieren kann.

### Art. 46 Abs. 1<sup>bis</sup>, 2 und 6

Absatz 1<sup>bis</sup> wird nur angepasst, damit er dem Wortlaut von Artikel 16 Abs. 2 entspricht, der nun auch die Nacht von Donnerstag auf Freitag in das Konzept des Patents B+ einschliesst.

Der zweite Absatz dieses Artikels führt eine wesentliche Änderung der aktuellen Öffnungszeiten von Betrieben mit Patent D ein.

Aus Gründen, die in der Vergangenheit liegen, dürfte eine Diskothek heute ab 14 Uhr öffnen. Dieses System war zu einer Zeit eingeführt worden, als eine Diskothek in der Stadt Freiburg regelmässig am Sonntag «Disco»-Nachmittage für eine jugendliche Kundschaft veranstaltete, die sich ausnahmsweise im Licht der Stroboskope austoben durfte. Obwohl dies mehrheitlich aus der Mode gekommen ist, sollte mit Blick auf die Umfrage unter den betreffenden Betriebsführenden dennoch berücksichtigt werden, dass manche Betriebe mit Patent D gelegentlich Ende Nachmittag Aperitifs mit Unterhaltungsprogramm durchführen. Aufgrund dieser Entwicklung wird die Öffnungszeit auf 16 Uhr verschoben.

Die Schliessungszeit der Diskotheken bildet den Kern der Reform. Es wird daran erinnert, dass die Diskotheken, um

sich deutlich von den übrigen Gaststätten abzuheben, darauf angewiesen sind, dass ihre Attraktivität nicht nur auf der Qualität und Einzigartigkeit des Angebots beruht, sondern auch auf besonderen Betriebsbedingungen, die auf die Nachfrage und auf ein optimales Kundenmanagement ausgerichtet sind. Dieses Ziel wird einhellig begrüsst. Die Betriebsführenden sehen darin eine Chance für ihre Wettbewerbsfähigkeit. Auch die Nachtschwärmer warten ungeduldig darauf, ein ihrem Zeitfenster angepasstes, lokales Angebot nutzen zu können. Verschiedene, vorgängig angehörte Behörden haben die Idee bereits positiv aufgenommen, unter der Bedingung strikter Auflagen zu Sicherheit und Immissionen sowie unter der Bedingung einer ganzheitlichen Strategie für eine harmonische Platzierung des Angebots. Der Entscheid für die Festsetzung der Schliessungszeit auf 6 Uhr morgens beruht auf zwei Argumenten: Der Zeitraum zwischen 3 und 6 Uhr morgens ist heikel. Wenn die Bars und andere in der Nacht geöffnete Gaststätten schliessen, haben viele Personen die Tendenz, sich den öffentlichen Raum anzueignen und Immissionen aller Art zu verursachen. Mit der Aussicht, andere Orte aufsuchen zu können, für die sich der Ortswechsel lohnt, werden sie ihr Verhalten ändern, was sowohl den Anwohnern als auch den Ordnungskräften zugute kommt. Diese werden vom System einer gestaffelten Schliessung profitieren. Eine Begrenzung des Betriebs auf 5 Uhr morgens würde keine wesentliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation bringen. Um 6 Uhr morgens hingegen bestünde das in diesem Zusammenhang oft erwähnte Transportproblem nicht mehr. Zudem beginnen um 6 Uhr die Tagesaktivitäten. Andere Geschäfte öffnen und die von der Bevölkerung legitim gewünschte Ruhe würde gegebenenfalls weniger gestört.

Gemäss Absatz 6 dieser Bestimmung waren die Öffnungszeiten der Nachtrestaurants bisher zwischen 6 und 11 Uhr morgens zwingend zu unterbrechen. Der für das Patent F verfolgte neue Ansatz plädiert hingegen für ein durchgehendes Restaurationsangebot. Die wenigen Betriebsführenden, die diese Nische wählen, werden über einen besonderen Arbeitsmodus verfügen müssen. Dabei ist es nicht zweckmässig, dass per Gesetz genaue Pausenzeiten vorgeschrieben werden. Der Unterbruch wird sich vielleicht zu einem anderen Zeitpunkt aufdrängen, ohne dass die öffentliche Ordnung und das Allgemeinwohl darunter leiden würden. Im Übrigen sei daran erinnert, dass die Betriebe für die Bereiche Hygiene und Lebensmittelsicherheit über ein Konzept und Methoden verfügen, welche die für diese Gesetzgebung zuständige kantonale Behörde jederzeit korrigieren und wenn nötig sanktionieren kann.

Der Arbeitnehmerschutz in Zusammenhang mit der maximalen Präsenzzeit und der Nachtarbeit wird durch die Arbeitsgesetzgebung und den in dieser Branche geltenden nationalen Gesamtarbeitsvertrag gewährleistet.

### Art. 51 Abs. 3

Aufgrund der Abschaffung der Bedürfnisklausel für das Patent F ist diese Vorschrift nicht mehr gerechtfertigt. Die Inhaber eines Patents für ein Nachtrestaurant zu verpflichten, bis 5 Uhr morgens warme Speisen abzugeben, ergab nur dann einen Sinn, wenn andere Personen, die sich für das Anbieten dieser Leistung interessierten, ihr Projekt nicht umsetzen konnten, weil die Zahl der verfügbaren Patente erreicht war und gleichzeitig die Inhaber der Bewilligung diese nicht ganz ausschöpften.

## 7. Übergangsbestimmungen

Alle heutigen Inhaberinnen und Inhaber eines Patents B+ mussten seinerzeit ein ordentliches oder zumindest summarisches Baubewilligungsverfahren durchlaufen. Nach diesem Verfahren entschied die Oberamtsperson über die Machbarkeit des Projekts, wobei sie einige allgemeine Bedingungen zum Schutz der Nachbarschaft festlegte. Zusätzlich zu diesen Bedingungen wurde die Bewilligung zum Zweck der Prävention mit Auflagen versehen, die in einem an die jeweilige Situation angepassten Betriebskonzept festgehalten sind. Dieses wurde gemeinsam mit der Kantonspolizei erarbeitet und enthält Aspekte, welche die Sicherheit sowohl in der Gaststätte wie auch in ihrer unmittelbaren Umgebung sowie das Verhalten der Gäste oder die Ausbildung des Personals betreffen. All diese Vorkehrungen laufen und lassen sich aufgrund neuer Feststellungen oder bei einem Wiederauftreten bestimmter Probleme, auf welche die Behörden hingewiesen hatten, weiterentwickeln. Die Möglichkeit für Inhaberinnen und Inhaber eines Patents B+, ihren nächtlichen Betrieb regelmässiger auf den Donnerstag auszudehnen, stellt ihre Bewilligung nicht in Frage. Allerdings rechtfertigt sie eine Anpassung des bestehenden Konzepts, gegebenenfalls mit der Festlegung neuer Anforderungen.

Auch für die Eröffnung einer Diskothek an einem bestimmten Ort war die vorgängige Ausstellung einer Baubewilligung erforderlich. Auch hier hat sich die Sicherheits- und Justizdirektion bemüht, in Bezug auf die Bewilligung und die Art der geplanten Gaststätte eine ganze Reihe von Bedingungen und Forderungen zu stellen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit durch den Betrieb nicht tangiert werden. Im Allgemeinen zahlen sich die Massnahmen und Anstrengungen, die mit den bezeichneten Verantwortlichen vereinbart wurden, aus. Die Verlängerung der Öffnungszeiten bis 6 Uhr morgens erfordert eine teilweise Überarbeitung des bestehenden Betriebskonzepts. Wie oben im Kommentar zur Änderung von Artikel 46 Abs. 2 erläutert, stellt der vereinbarte Betriebszeitraum nur eine Möglichkeit dar. Wenn die Betriebsführenden davon Gebrauch machen, wird dies keine wesentlichen Auswirkungen auf die Nachbarschaft haben. Zudem wurden deren Bedürfnisse bereits mehrheitlich berücksichtigt und die Anwohnerinnen und



Anwohner werden im Gegenzug davon profitieren, dass die Nachtschwärmer erst frühmorgens in den öffentlichen Raum gelangen, wenn ihr Verhalten weniger störend ist.

Heute werden drei Gaststätten im Kanton mit einem Patent F für ein Nachtrestaurant betrieben. Da diese über eher klassische Betriebskonzepte verfügen und in der Agglomeration angesiedelt sind, ist es eher unwahrscheinlich, dass sich ihre Verantwortlichen für einen Übergang zur durchgehenden Restauration entscheiden werden. Aufgrund der erworbenen Rechte ist es jedoch gerechtfertigt, ihnen die Möglichkeit zu geben, die aktuellen Leistungen weiterhin mit dem Patent F anzubieten, da die neuen Betriebsbedingungen ihrer heutigen Tätigkeit trotz der Änderungen in keiner Weise widersprechen.

## **8. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Der Entwurf hat keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen. Die Ausstellung einiger zusätzlicher Patente F könnte höchstens zu einer leichten Erhöhung des Jahresertrags aus den Abgaben führen, die von den Patentinhabern erhoben werden.

Der Entwurf hat keinerlei Auswirkung auf das Personal. Die Aufgaben, die aus der Bearbeitung der neuen Dossiers entstehen, werden in die Pflichtenhefte der Personen aufgenommen, die bereits im Amt für Gewerbepolizei und in den anderen, am Verfahren beteiligten kantonalen Stellen tätig sind.

## **9. Aufgabenteilung, nachhaltige Entwicklung, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Referendum**

### **9.1. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und auf die nachhaltige Entwicklung**

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er hat keine Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

### **9.2. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht**

Der Entwurf steht sowohl im Einklang mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung als auch mit dem Europarecht.

### **9.3. Referendum**

Der Gesetzesentwurf unterliegt nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.

## Loi modifiant la loi sur les établissements publics

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **952.1**  
Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2018-DSJ-227 du Conseil d'Etat du 26 novembre 2019;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **I.**

L'acte RSF 952.1 (Loi sur les établissements publics (LEPu), du 24.9.1991) est modifié comme il suit:

#### **Art. 10a** (nouveau)

Service public de l'emploi

<sup>1</sup> Le Service public de l'emploi, par l'inspection du travail et la surveillance du marché du travail, veille à la protection des travailleurs et à la lutte contre le travail au noir dans les établissements publics.

<sup>2</sup> Il peut dans ce contexte ordonner la fermeture d'un établissement.

## Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **952.1**  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSJ-227 des Staatsrats vom 26. November 2019;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **I.**

Der Erlass SGF 952.1 (Gesetz über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG), vom 24.9.1991) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 10a** (neu)

Amt für den Arbeitsmarkt

<sup>1</sup> Das Amt für den Arbeitsmarkt sorgt mit dem Arbeitsinspektorat und der Arbeitsmarktüberwachung für den Schutz der Arbeitnehmenden und die Bekämpfung der Schwarzarbeit in den öffentlichen Gaststätten.

<sup>2</sup> Es kann in diesem Zusammenhang die Schliessung einer Gaststätte anordnen.

**Art. 14 al. 1**

<sup>1</sup> Toute personne exerçant une activité énumérée à l'article 2 al. 1 let. a, a<sup>bis</sup>, a<sup>ter</sup>, b ou c doit être au bénéfice de l'une des patentes suivantes:

F (modifié) Patente de restauration permanente;

**Art. 16 al. 2 (modifié)**

<sup>2</sup> La patente B+ complète la patente B; elle autorise une ouverture prolongée le jeudi, le vendredi et le samedi et donne le droit de proposer de manière régulière des animations culturelles ou des prestations culinaires nocturnes, aux conditions fixées par le règlement.

**Art. 18 al. 1 (modifié)**

<sup>1</sup> La patente D de discothèque ou de cabaret donne le droit d'organiser la danse dans un espace aménagé à cet effet, de mettre sur pied des spectacles, des concerts ou des attractions et de servir des mets et des boissons à consommer sur place.

**Art. 20 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)**

<sup>1</sup> La patente F de restauration permanente donne le droit de servir des mets et des boissons à consommer sur place ainsi que de les vendre à emporter.

<sup>2</sup> Elle est réservée à des établissements dont le concept d'exploitation est axé exclusivement sur des prestations culinaires et dont l'emplacement est adapté sous l'angle de la prévention des nuisances.

**Art. 46 al. 1<sup>bis</sup> (modifié), al. 2 (modifié), al. 6 (modifié)**

<sup>1bis</sup> Les établissements bénéficiant d'une patente B+ peuvent rester ouverts le jeudi, le vendredi et le samedi jusqu'à 3 heures du matin.

<sup>2</sup> Les établissements soumis à une patente D de discothèque ou de cabaret peuvent être ouverts de 16 heures à 6 heures du matin.

<sup>6</sup> Les établissements soumis à la patente F de restauration permanente peuvent être ouverts de jour comme de nuit sans restriction d'horaire.

**Art. 51 al. 3 (abrogé)**

<sup>3</sup> Abrogé

**Art. 14 Abs. 1**

<sup>1</sup> Jede Person, die eine in Artikel 2 Abs. 1 Bst. a, a<sup>bis</sup>, a<sup>ter</sup>, b oder c aufgezählte Tätigkeit ausübt, muss im Besitz eines der folgenden Patente sein:

F (geändert) Patent für durchgehende Restauration;

**Art. 16 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Das Patent B+ ergänzt das Patent B; es lässt am Donnerstag, Freitag und Samstag verlängerte Öffnungszeiten zu und berechtigt den Inhaber, unter den im Reglement festgelegten Bedingungen regelmässig kulturelle Veranstaltungen durchzuführen und in der Nacht kulinarische Leistungen anzubieten.

**Art. 18 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Das Patent D für eine Diskothek oder ein Kabarett berechtigt den Inhaber, einen für das Tanzen eingerichteten Raum bereitzustellen, Vorstellungen, Konzerte oder Darbietungen vorzuführen sowie Speisen und Getränke, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben.

**Art. 20 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Das Patent F für durchgehende Restauration berechtigt den Inhaber, Speisen und Getränke, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben sowie solche zum Mitnehmen zu verkaufen.

<sup>2</sup> Es bleibt Betrieben vorbehalten, deren Betriebskonzept ausschliesslich auf kulinarische Leistungen ausgerichtet ist und deren Standort geeignet ist, Lärmbelästigungen vorzubeugen.

**Art. 46 Abs. 1<sup>bis</sup> (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 6 (geändert)**

<sup>1bis</sup> Die Betriebe mit einem Patent B+ dürfen am Donnerstag, Freitag und Samstag bis 3 Uhr geöffnet bleiben.

<sup>2</sup> Die Betriebe mit einem Patent D für eine Diskothek oder ein Kabarett dürfen von 16 Uhr bis 6 Uhr geöffnet werden.

<sup>6</sup> Die Betriebe mit einem Patent F für durchgehende Restauration dürfen tagsüber und nachts ohne Einschränkung geöffnet werden.

**Art. 51 Abs. 3 (aufgehoben)**

<sup>3</sup> Aufgehoben

## II.

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## IV.

Dispositions transitoires

—

1. Les titulaires d'une patente B+ au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficient de l'extension de l'ouverture prolongée au jeudi sans obligation d'engager une procédure de permis de construire complémentaire. Ils soumettent toutefois au préfet pour approbation, dans un délai d'un mois à compter de cette date, un concept d'exploitation adapté aux nouvelles conditions.
2. Les titulaires d'une patente D de discothèque au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficient de l'extension d'horaire à 6 heures du matin sans obligation d'engager une procédure de permis de construire complémentaire. Ils soumettent toutefois à la Direction pour approbation, dans un délai d'un mois à compter de cette date, un concept d'exploitation adapté aux nouvelles conditions.
3. Les titulaires d'une patente F de restaurant de nuit au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi deviennent automatiquement titulaires d'une patente F de restauration permanente.

Dispositions finales

—

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

## II.

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## IV.

Übergangsbestimmungen

—

1. Personen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes über ein Patent B+ verfügen, kommen ohne Verpflichtung zu einem zusätzlichen Baubewilligungsverfahren in den Genuss der Erweiterung der verlängerten Öffnungszeit auf Donnerstag. Sie legen jedoch dem Oberamtmann innert einem Monat ab dem Inkrafttreten ein Betriebskonzept, das an die neuen Bedingungen angepasst ist, zur Genehmigung vor.
2. Personen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes über ein Patent D für eine Diskothek verfügen, kommen ohne Verpflichtung zu einem zusätzlichen Baubewilligungsverfahren in den Genuss der Verlängerung der Öffnungszeit bis 6 Uhr morgens. Sie legen jedoch der Direktion innert einem Monat ab dem Inkrafttreten ein Betriebskonzept, das an die neuen Bedingungen angepasst ist, zur Genehmigung vor.
3. Personen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes über ein Patent F für ein Nachtrestaurant verfügen, werden automatisch zu Inhaberinnen und Inhabern eines Patents F für durchgehende Restauration.

Schlussbestimmungen

—

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSJ-227

**Projet de loi:  
Modification de la loi sur les établissements publics***Propositions de la Commission ordinaire CO-2019-019**Présidence : Roland Mesot**Membres : Romain Collaud, Bertrand Morel, Elias Moussa, Chantal Müller, Cédric Péclard, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Roger Schuwey, Stéphane Sudan, Dominique Zamofing*Entrée en matière

La commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**Art. 16 al. 1**

<sup>1</sup> La patente B donne le droit de servir des boissons à consommer sur place ainsi que de les vendre à emporter. Pour les établissements avec restauration, elle donne en outre le droit de servir des mets à consommer sur place ainsi que de les vendre à emporter. Elle permet à titre exceptionnel des animations ~~de nature musicale ou des retransmissions sportives ou culturelles sur écran.~~

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSJ-227

**Gesetzentwurf:  
Anderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten***Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-019**Präsidium: Roland Mesot**Mitglieder: Romain Collaud, Bertrand Morel, Elias Moussa, Chantal Müller, Cédric Péclard, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Roger Schuwey, Stéphane Sudan, Dominique Zamofing*Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 16 Abs. 1**

**A1** <sup>1</sup> Das Patent B berechtigt den Inhaber, Getränke, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben und solche zum Mitnehmen zu verkaufen. Für Restaurationsbetriebe berechtigt es den Inhaber ausserdem, Speisen, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben und solche zum Mitnehmen zu verkaufen. Sein Inhaber darf ausnahmsweise ~~Veranstaltungen musikalischer Art oder Übertragungen von Sportereignissen oder kulturellen Ereignissen auf einer Leinwand durchführen.~~

## Art. 16 al. 2

<sup>2</sup> La patente B+ complète la patente B; elle autorise une ouverture prolongée le jeudi, le vendredi et le samedi et donne le droit de proposer de manière régulière des animations ~~culturelles ou~~ et des prestations culinaires nocturnes, aux conditions fixées par le règlement.

### Vote final

Par 9 voix contre 0 et 1 abstention (un membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

### Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### Amendements

#### Art. 46 al. 1

1 Les établissements soumis aux patentes A, B, C, I et K peuvent être ouverts dès 6 heures du matin. Ils doivent être fermés au plus tard à ~~24 heures~~ 1 heure du matin.

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

## Art. 16 Abs. 2

**A2** <sup>2</sup> Das Patent B+ ergänzt das Patent B; es lässt am Donnerstag, Freitag und Samstag verlängerte Öffnungszeiten zu und berechtigt den Inhaber, unter den im Reglement festgelegten Bedingungen regelmässig ~~kulturelle~~ Veranstaltungen durchzuführen und in der Nacht kulinarische Leistungen anzubieten.

### Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (ein Mitglied ist abwesend) 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.

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

### Änderungsanträge

#### Art. 46 Abs. 1

**A90** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions (un membre absent).

**A1**  
**CE**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions (un membre absent).

**A2**  
**CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend).

La proposition initiale du Conseil d'Etat et la proposition A90 obtiennent chacune 4 voix ; il y a 2 abstentions (un membre absent). Le président tranche en faveur de la proposition du Conseil d'Etat.

**CE**  
**A90**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats und Antrag A90 erhalten je 4 Stimmen; es gibt 2 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). Der Präsident entscheidet zugunsten der ursprünglichen Fassung des Staatsrats.

*Le 15 janvier 2020*

*Den 15. Januar 2020*

**Message 2019-DIAF-24**

26 novembre 2019

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'eau potable**

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (LEP, RSF 821.32.1).

**1. Introduction**

Suite à la réorganisation de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), le Conseil d'Etat a, dans sa séance du 10 décembre 2018, validé le transfert des fonctions planification et géomatique de la section inspectorat de l'eau potable et des eaux de baignade, actuellement au sein du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV), vers le Service de l'environnement (SEn).

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, toutes les questions portant sur la planification de l'eau potable sont réunies au sein de la DAEC. Ce transfert permet la mise en place d'un secteur consolidé, dédié à la planification de l'eau potable. Les aspects touchant au contrôle des ouvrages et à l'analyse de la qualité de l'eau demeurent au SAAV, selon les attributions du droit fédéral.

Le présent projet de loi modifiant la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable a pour objet de résoudre les adaptations formelles nécessaires liées au transfert de ces fonctions.

En outre, l'occasion est saisie pour actualiser la loi sur l'eau potable aux diverses modifications de lois qui ont eues lieu depuis son entrée en vigueur. Il s'agit principalement de la nouvelle loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017.

Ce projet a été mis en consultation restreinte du 17 juin au 17 juillet 2019. Toutes les instances consultées, dont l'Association des communes fribourgeoises, se sont prononcées en faveur du projet et n'ont formulé aucune remarque sur le fonds. Les remarques sur la forme émises par le Service de la législation ont été prises en considération. En outre, pour assurer une adaptation complète à la nouvelle loi sur les finances communales, le Service des communes a demandé une adaptation minimale complémentaire ainsi qu'une modification identique, afin d'assurer le parallélisme, de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1).

**2. Commentaire des articles du projet***Article 1*

L'article 1 contient les modifications proposées de la loi sur l'eau potable (LEP).

*Vu*

Il est proposé d'adapter les dates de deux lois fédérales à la suite de leurs modifications. Il s'agit d'abord la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0), puis de la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (LAP, RS 531).

*Article 2 al. 2*

Il est ici proposé de remplacer la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels qui a été abrogée, par la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels qui entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018 (RSF 732.1.1).

*Article 8 al. 4*

Le plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) relève de la planification de l'eau potable. Il convient dès lors que celui-ci soit approuvé par la Direction chargée de la gestion des eaux, à savoir la DAEC, et non plus la DIAF selon la nouvelle répartition des tâches entre le SAAV et le SEn.

*Article 10*

Cet article précise la répartition des tâches attribuées à la Direction chargée de la gestion des eaux (la DAEC) et à la Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires (la DIAF).

*Article 11*

Cet article énumère les tâches qui doivent être accomplies par le SEn, service chargé de la gestion des eaux. Ces tâches de planification des eaux qui étaient auparavant attribuées au SAAV sont transférées au SEn. Seule la lettre e) de l'actuel article 11 concernant la participation aux travaux de la Commission consultative pour la ges-



tion des eaux n'a pas été reprise car la nomination à la commission est déjà réglée aux articles 6 à 8 LCEaux.

#### *Article 11a (nouveau)*

Il est ici énuméré les tâches qui restent à être accomplies par le SAAV.

#### *Article 22 al. 2*

Cet article précise que le service compétent pour l'analyse des échantillons d'eau potable est le SAAV.

#### *Article 23 al. 1,2 et 3, art. 24 al. 1 et art. 25 al. 1 et 3*

Les adaptations de ces articles traitent tous de la qualité de l'eau potable. Il est donc juste précisé que ce domaine relève de la compétence du SAAV.

#### *Article 26 al. 1 et 2*

L'article 26 est reformulé afin de préciser que chaque mise à jour du dossier des eaux potables doit être communiquée aux services concernés, à savoir principalement le SAAV et le SEn (précédemment seulement au SAAV).

L'alinéa 2 précise aussi que non seulement le règlement d'exécution détermine les modalités de l'établissement de ce dossier mais aussi les modalités de la communication de ses mises à jour aux services concernés.

#### *Article 32 al. 1 et 2*

Il s'agit d'adapter la formulation de cet article à la nouvelle législation sur les finances communales.

Actuellement, l'alinéa 1 let. a institue une priorité du financement entre les charges financières (amortissement des dettes et intérêts) et «ensuite» du maintien de la valeur. En matière d'amortissements dits obligatoires, la nouvelle législation sur les finances communales opère un changement dans la méthodologie: désormais, l'amortissement des biens sera déterminé conformément à la dépréciation de leur valeur et en fonction de leur durée d'utilisation (notion d'«amortissement comptable»). Le remboursement des emprunts (notion d'«amortissement financier») devra naturellement aussi se faire, mais il s'agit d'une opération indépendante du processus comptable, qui concerne la gestion financière de la seule compétence de l'exécutif communal.

En outre, la gestion du maintien de la valeur – par le financement spécial y relatif – n'est pas non plus dépendant du remboursement des dettes comme tel. Le maintien de la valeur dépend plutôt des dépenses d'investissement, consenties et à prévoir, ainsi que de la durée d'utilisation

des ouvrages concernés. Le terme «ensuite» aux alinéas 1 et 2 (seulement dans la version française) s'explique historiquement par la notion d'amortissement financier qui exigeait l'affectation des recettes de taxes d'abord au remboursement des dettes avant d'alimenter la réserve du maintien de la valeur. Dans ce sens, la priorité n'a plus lieu d'être.

#### *Article 38 al. 1 et article 39 al. 1*

Il s'agit ici simplement d'ajuster les renvois aux articles de la nouvelle LDAI ainsi que le nombre de jours pour faire opposition et recours qui ont été modifiés. Le délai pour former opposition est de dix jours (au lieu de cinq) et le délai pour interjeter recours est de trente jours (au lieu de dix).

#### *Article 44 al. 2*

Il est proposé à l'alinéa 2, d'adapter le délai de six ans fixée par la LEP et de le prolonger de deux ans, soit huit ans au total, afin que l'Etat puisse établir le PSIEau dans un délai raisonnable, après la livraison des derniers PIEP par les communes durant le premier semestre 2019.

#### *Article 2*

L'article 2 contient la modification proposée de la loi sur les eaux (LCEaux),

#### *Article 42 al. 1*

Il s'agit d'adapter la formulation de cet article à la nouvelle législation sur les finances communales et d'avoir une formulation identique à celle de l'article 32 LEP, auquel il renvoyé pour le commentaire.

#### *Articles 3 et 4*

Ces articles ne nécessitent pas de commentaire particulier.

### **3. Incidences financières et en personnel**

Le présent projet de loi n'induit aucune incidence financière ou en personnel. En effet, le transfert des tâches du SAAV au SEn a aussi impliqué le transfert du personnel (2.15 EPT) y relatif.

### **4. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes**

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

## **5. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral.

Ce projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

## **6. Développement durable**

Le présent projet est conforme aux principes du développement durable.

---

## Botschaft 2019-DIAF-24

26. November 2019

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser vom 6. Oktober 2011 (TWG, SGF 821.32.1).

#### 1. Einleitung

Aufgrund der Reorganisation der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) und der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) hat der Staatsrat in seiner Sitzung vom 10. Dezember 2018 den Transfer der Planungs- und Geomatikaufgaben des Trink- und Badewasserinspektorats vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) zum Amt für Umwelt (AfU) validiert.

Seit dem 1. April 2019 werden somit alle Fragen der Trinkwasserplanung von der RUBD behandelt. So entstand ein Sektor, der ganz der Trinkwasserplanung gewidmet ist. In Übereinstimmung mit dem Bundesrecht wird das LSVW weiterhin für die Aspekte in Zusammenhang mit der Kontrolle der Bauwerke und der Analyse der Wasserqualität zuständig sein.

Dieser Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser vom 6. Oktober 2011 hat die formellen Anpassungen, die aufgrund dieses Aufgabentransfers nötig werden, zum Gegenstand.

Zudem wird das Gesetz über das Trinkwasser bei dieser Gelegenheit an die verschiedenen Gesetzesänderungen angepasst, die seit seinem Inkrafttreten erfolgt sind. Es handelt sich vor allem um das neue Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014, das am 1. Mai 2017 in Kraft getreten ist.

Dieser Entwurf wurde vom 17. Juni bis am 17. Juli 2019 in eine eingeschränkte Vernehmlassung gegeben. Alle konsultierten Instanzen, unter anderem auch der Freiburger Gemeindeverband, haben sich für den Entwurf ausgesprochen und keine Bemerkungen zum Inhalt formuliert. Die vom Amt für Gesetzgebung eingereichten Bemerkungen zur Form wurden berücksichtigt. Das Amt für Gemeinden hatte eine geringfügige zusätzliche Anpassung verlangt, um eine vollständige Anpassung an das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden sicherzustellen. Die gleiche Anpassung musste der Einheitlichkeit halber auch am

Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG, SGF 812.1) vorgenommen werden.

#### 2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

##### Artikel 1

Artikel 1 enthält die vorgeschlagenen Änderungen am Gesetz über das Trinkwasser (TWG).

##### Ingress

Es wird vorgeschlagen, die Daten der beiden geänderten Bundesgesetze anzupassen. Es handelt sich zum einen um das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0) und zum andern um das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG, SR 531).

##### Artikel 2 Abs. 2

Hier wird vorgeschlagen, das aufgehobene Gesetz betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden durch das Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden zu ersetzen, das am 1. Juli 2018 in Kraft getreten ist (SGF 732.1.1).

##### Artikel 8 Abs. 4

Der Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) fällt in den Bereich der Trinkwasserplanung. Folglich sollte dieser nach der neuen Aufgabenverteilung zwischen LSVW und AfU von der für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Direktion, also der RUBD, und nicht mehr von der ILFD genehmigt werden.

##### Artikel 10

In diesem Artikel wird die Verteilung der Aufgaben zwischen der für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Direktion (RUBD) und der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion (ILFD) präzisiert.

### **Artikel 11**

Dieser Artikel listet die Aufgaben des AfU auf, das für die Gewässerbewirtschaftung zuständig ist. Diese Aufgaben zur Planung des Trinkwassers, die zuvor dem LSVW zugeteilt waren, werden nun dem AfU übertragen. Lediglich Buchstabe e) des geltenden Artikels 11, in dem es um die Beteiligung an den Arbeiten der beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission geht, wurde nicht übernommen, denn die Ernennung in diese Kommission ist bereits in den Artikeln 6–8 des GewG geregelt.

### **Artikel 11a (neu)**

Hier sind die Aufgaben aufgelistet, die weiterhin vom LSVW erfüllt werden müssen.

### **Artikel 22 Abs. 2**

Dieser Artikel hält fest, dass das LSVW das für die Analyse der Wasserproben zuständige Amt ist.

### **Artikel 23 Abs. 1, 2 und 3, Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 und 3**

Bei den Anpassungen dieser Artikel geht es um die Trinkwasserqualität. Es wird daher lediglich präzisiert, dass dieser Bereich in die Zuständigkeit des LSVW fällt.

### **Artikel 26 Abs. 1 und 2**

Artikel 26 wird dahingehend umformuliert, dass jede Nachführung des Trinkwasserdossiers den betroffenen Ämtern mitgeteilt werden muss, d. h. hauptsächlich dem LSVW und dem AfU (zuvor nur dem LSVW).

In Absatz 2 wird präzisiert, dass das Ausführungsreglement nicht nur die Modalitäten für die Erstellung dieses Dossiers regelt, sondern auch die Modalitäten für die Mitteilung der Nachführungen an die betroffenen Ämter.

### **Artikel 32 Abs. 1 und 2**

Die Formulierung dieses Artikels muss an die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden angepasst werden.

Der geltende Abs. 1 Bst. a nimmt eine Priorisierung vor, indem zuerst der Finanzaufwand (Schuldentilgung, Zinsen) zu finanzieren ist und anschliessend oder «später» die Kosten des Werterhalts. Im Bereich der sogenannten obligatorischen Schuldentilgung ändert die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden die Methodik: von nun an wird die Abschreibung der Güter entsprechend ihrem Wertverlust und ihrer Nutzungsdauer bestimmt (Begriff der «buchhalterischen Abschreibung»). Selbstverständlich muss auch eine Rückzahlung

der Darlehen erfolgen (Begriff der «obligatorischen Schuldentilgung»), es handelt sich jedoch um eine vom Buchhaltungsprozess unabhängige Operation, die die finanzielle Verwaltung betrifft, für die ausschliesslich die Gemeindeexekutive zuständig ist.

Ausserdem ist das Werterhaltungsmanagement – durch die entsprechende Spezialfinanzierung – von der Schuldenrückzahlung als solche unabhängig. Der Wertehalt hängt vielmehr von den vorgenommenen und vorzusehenden Investitionsausgaben sowie von der Nutzungsdauer der betreffenden Anlagen ab. Der Ausdruck «später» in Abs. 1 und (nur im französischen Text) 2 ist historisch begründet durch den Begriff der obligatorischen Schuldentilgung. Die obligatorische Schuldentilgung verlangte, dass die Gebühreneinnahmen zuerst für die Rückzahlung der Schulden verwendet wurden, bevor damit die Reserven für den Werterhalt gespeist wurden. In diesem Sinne ist eine Priorisierung nicht mehr angebracht.

### **Artikel 38 Abs. 1 und Artikel 39 Abs. 1**

Hier geht es lediglich darum, den Verweis auf die Artikel des neuen LMG anzupassen, sowie die geänderte Anzahl Tage, um Einsprache oder Beschwerde einzureichen. Die Einsprachefrist beträgt 10 Tage (anstatt fünf) und die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage (anstatt 10).

### **Artikel 44 Abs. 2**

In Absatz 2 wird vorgeschlagen, die im TWG festgelegte Frist von sechs Jahren um zwei Jahre, also auf insgesamt acht Jahre, zu verlängern, damit der Staat die STWI innert einer vernünftigen Frist erstellen kann, nachdem die Gemeinden die letzten PTWI im ersten Halbjahr 2019 eingereicht haben.

### **Artikel 2**

Artikel 2 enthält die für das Gewässergesetz (GewG) vorgeschlagenen Änderungen.

### **Artikel 42 Abs. 1**

Die Formulierung dieses Artikels muss an die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden angepasst werden und sollte mit jener von Artikel 32 TWG übereinstimmen. Es wird daher auf den Kommentar zu Artikel 32 TWG verwiesen.

### **Artikel 3 und 4**

Diese Artikel erfordern keinen besonderen Kommentar.

### **3. Finanzielle und Personelle Auswirkungen**

Dieser Gesetzesentwurf hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen, da der Transfer der Aufgaben vom LSVW an das AfU auch mit dem Transfer des entsprechenden Personals (2,15 VZÄ) einherging.

### **4. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Dieser Entwurf hat keine Auswirkungen auf die gegenwärtige Aufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden.

### **5. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht**

Die betreffenden Änderungen oder Anpassungen sind bundesrechtskonform.

Dieser Gesetzesentwurf weist auch keinerlei Unvereinbarkeiten mit dem Europarecht auf.

### **6. Nachhaltige Entwicklung**

Dieser Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung.

---

## Loi modifiant la loi sur l'eau potable

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): 812.1 | **821.32.1**  
Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu le message 2019-DIAF-24 du Conseil d'Etat du 26 novembre 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

### **I.**

L'acte RSF 821.32.1 (Loi sur l'eau potable (LEP), du 06.10.2011) est modifié comme il suit:

**Préambule** (*modifié*)

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 58, 75 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

## Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: 812.1 | **821.32.1**  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DIAF-24 des Staatsrats vom 26. November 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### **I.**

Der Erlass SGF 821.32.1 (Gesetz über das Trinkwasser (TWG), vom 06.10.2011) wird wie folgt geändert:

**Ingress** (*geändert*)

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 58, 75 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

Vu la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu l'ordonnance fédérale du 20 novembre 1991 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC);

Vu la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux);

Vu la loi du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire (LSAI);

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 juillet 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Art. 2 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> La législation spéciale, en particulier en matière de protection des eaux et d'aménagement des cours d'eau, sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels est réservée.

**Art. 8 al. 4** (modifié)

<sup>4</sup> La procédure d'approbation des plans directeurs communaux est applicable par analogie au PIEP. Celui-ci est approuvé par la Direction chargée de la gestion des eaux.

**Art. 10 al. 1** (modifié), **al. 2** (nouveau)

Directions compétentes (titre médian modifié)

<sup>1</sup> La Direction chargée de la gestion des eaux (ci-après: la Direction) est la direction principalement responsable de la mise en œuvre de la législation fédérale et cantonale sur l'eau potable; elle accomplit toutes les tâches découlant de cette législation qui ne sont pas expressément confiées à une autre autorité.

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

gestützt auf die Bundesverordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN);

gestützt auf das Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG);

gestützt auf das Gesetz vom 13. Juni 2007 über die Lebensmittelsicherheit (LMSG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Juli 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Art. 2 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Die Spezialgesetzgebung, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes und des Wasserbaus, der Raumplanung und des Baus sowie der Gebäudeversicherung, der Prävention und der Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden, bleibt vorbehalten.

**Art. 8 Abs. 4** (geändert)

<sup>4</sup> Das Genehmigungsverfahren für die Gemeinderichtpläne ist sinngemäss auf den PTWI anwendbar. Dieser wird von der für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Direktion genehmigt.

**Art. 10 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (neu)

Zuständige Direktionen (Artikelüberschrift geändert)

<sup>1</sup> Die für die Gewässerbewirtschaftung zuständige Direktion (die Direktion) ist die für die Umsetzung der Bundes- und kantonalen Gesetzgebung über das Trinkwasser hauptverantwortliche Direktion; sie erfüllt alle Aufgaben, die sich aus dieser Gesetzgebung ergeben und die nicht ausdrücklich einer anderen Behörde übertragen wurden.

<sup>2</sup> Toutefois, les tâches en rapport avec la qualité de l'eau potable et celles qui découlent de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels incombent à la Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires.

**Art. 11 al. 1** (modifié)

Service chargé de la gestion des eaux (titre médian modifié)

<sup>1</sup> Le service chargé de la gestion des eaux (ci-après: le Service) assure en particulier la coordination des tâches en lien avec la planification de la distribution de l'eau potable. Il accomplit notamment les tâches suivantes:

- c) (modifié) il planifie les mesures à mettre en œuvre en temps de crise, en collaboration avec le service chargé de la protection de la population.
- d) Abrogé
- e) Abrogé

**Art. 11a** (nouveau)

Service chargé du contrôle des denrées alimentaires

<sup>1</sup> Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires accomplit les tâches suivantes:

- a) il veille au respect des exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels;
- b) il effectue les analyses et les inspections des réseaux d'eau potable;
- c) il donne les préavis requis par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions pour les infrastructures d'eau potable;

**Art. 12 al. 1**

<sup>1</sup> Le service chargé de la protection de la population accomplit les tâches suivantes:

- b) (modifié – ne concerne que le texte allemand).

<sup>2</sup> Die Aufgaben in Zusammenhang mit der Qualität des Trinkwassers und diejenigen, die sich aus der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, obliegen jedoch der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion.

**Art. 11 Abs. 1** (geändert)

Für die Gewässerbewirtschaftung zuständiges Amt (Artikelüberschrift geändert)

<sup>1</sup> Das für die Gewässerbewirtschaftung zuständige Amt (das Amt) gewährleistet insbesondere die Koordination der Aufgaben im Zusammenhang mit der Planung der Trinkwasserversorgung. Es erfüllt namentlich die folgenden Aufgaben:

- c) (geändert) Es plant die Massnahmen in Notlagen in Zusammenarbeit mit dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt.
- d) Aufgehoben
- e) Aufgehoben

**Art. 11a** (neu)

Für die Lebensmittelkontrolle zuständiges Amt

<sup>1</sup> Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt erfüllt die folgenden Aufgaben:

- a) Es sorgt für die Einhaltung der in der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände festgelegten Anforderungen.
- b) Es nimmt die Analysen und Inspektionen der Trinkwassernetze vor.
- c) Es erstellt die Gutachten für die Trinkwasserinfrastrukturen, die von der Raumplanungs- und Baugesetzgebung vorgeschrieben sind.

**Art. 12 Abs. 1**

<sup>1</sup> Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt erfüllt die folgenden Aufgaben:

- b) (geändert – betrifft nur den deutschen Text) Es plant die Massnahmen in Notlagen in Zusammenarbeit mit dem Amt.



**Art. 22 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> Elles procèdent d'office à des contrôles périodiques dans le cadre de l'exécution de leurs obligations d'autocontrôle. A cet effet, elles fournissent régulièrement des échantillons au service chargé du contrôle des denrées alimentaires aux fins d'analyse.

**Art. 23 al. 1** (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (abrogé)

<sup>1</sup> Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires:

- a) (nouveau) communique aux distributeurs concernés le résultat des analyses;
- b) (nouveau) prescrit, s'il le juge nécessaire, les mesures à prendre;
- c) (nouveau) facture ses prestations selon une ordonnance spécifique.

<sup>2</sup> Abrogé

<sup>3</sup> Abrogé

**Art. 24 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Lorsqu'il est constaté que l'eau destinée à la consommation est souillée ou présente des anomalies, le distributeur informe immédiatement les autorités communales concernées ainsi que le service chargé du contrôle des denrées alimentaires et prend toutes les mesures utiles.

**Art. 25 al. 1** (modifié), **al. 3** (modifié)

<sup>1</sup> Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires peut exceptionnellement autoriser la distribution temporaire d'une eau de secours ne répondant pas aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires.

<sup>3</sup> Il fixe les conditions d'utilisation de cette eau.

**Art. 26 al. 1** (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (nouveau)

<sup>1</sup> Les communes établissent et tiennent à jour, à leurs frais, le dossier des eaux potables.

<sup>2</sup> Le dossier contient, en particulier, les documents d'autocontrôle et le cadastre du réseau de distribution. Chaque mise à jour doit être communiquée aux services concernés.

**Art. 22 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Sie führen im Rahmen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle von Amtes wegen regelmässige Kontrollen durch. Zu diesem Zweck liefern sie dem für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Amt regelmässig Proben zur Analyse.

**Art. 23 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 3** (aufgehoben)

<sup>1</sup> Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt:

- a) (neu) teilt die Ergebnisse der Analysen den betreffenden Verteilern mit;
- b) (neu) ordnet falls notwendig Massnahmen an;
- c) (neu) stellt seine Leistungen nach einer besonderen Verordnung in Rechnung.

<sup>2</sup> Aufgehoben

<sup>3</sup> Aufgehoben

**Art. 24 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Wird eine Verschmutzung oder eine anormale Beschaffenheit des Trinkwassers festgestellt, so hat der Verteiler sofort die Gemeindebehörden und das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt in Kenntnis zu setzen und die notwendigen Massnahmen einzuleiten.

**Art. 25 Abs. 1** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

<sup>1</sup> Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt kann ausnahmsweise die vorübergehende Verteilung von Notwasser bewilligen, das den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel nicht entspricht.

<sup>3</sup> Es legt die Bedingungen für die Verwendung dieses Wassers fest.

**Art. 26 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu)

<sup>1</sup> Die Gemeinden erstellen auf ihre eigenen Kosten ein Trinkwasserdossier und führen es nach.

<sup>2</sup> Das Dossier enthält insbesondere die Dokumente der Selbstkontrolle und den Kataster des Leitungsnetzes. Jede Nachführung muss den betroffenen Ämtern mitgeteilt werden.

<sup>3</sup> Le règlement d'exécution détermine les modalités de l'établissement de ce dossier et de la communication de ses mises à jour aux services concernés.

**Art. 32 al. 1, al. 2** (modifié – ne concerne que le texte français)

<sup>1</sup> La taxe de base annuelle sert au financement:

a) (modifié) des frais fixes relatifs au maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable (amortissement, intérêt et financement spécial);

<sup>2</sup> Pour les infrastructures d'eau potable existantes, la taxe est calculée en fonction de leur durée de vie et de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PIEP.

**Art. 38 al. 1** (modifié), **al. 2** (modifié)

<sup>1</sup> Conformément au droit fédéral, les décisions concernant les mesures prises en vertu des articles 34 à 36 LDAI sont sujettes à opposition auprès de l'autorité de décision, dans les dix jours dès leur communication.

<sup>2</sup> L'opposition est écrite; elle est brièvement motivée et contient les conclusions de l'opposant ou de l'opposante.

**Art. 39 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Conformément au droit fédéral, le délai de recours contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires est de trente jours.

**Art. 44 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> Sur la base des projets de PIEP, l'Etat établit le PSIEau dans le délai de huit ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>3</sup> Im Ausführungsreglement werden die Modalitäten für die Erstellung des Dossiers und für die Mitteilung seiner Nachführungen an die betroffenen Ämter festgelegt.

**Art. 32 Abs. 1, Abs. 2** (geändert)

<sup>1</sup> Die jährliche Grundgebühr dient der Finanzierung:

a) (geändert) der Fixkosten für den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen (Abschreibung, Zinsen und Spezialfinanzierung);

<sup>2</sup> *Betrifft nur den französischen Text.*

**Art. 38 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (geändert)

<sup>1</sup> Verfügungen über Massnahmen, die aufgrund der Artikel 34–36 LMG ergriffen werden, können gemäss Bundesrecht innert zehn Tagen nach ihrer Eröffnung bei der verfügenden Behörde mit Einsprache angefochten werden.

<sup>2</sup> Die Einsprache ist schriftlich; sie wird kurz begründet und enthält die Behauptungen der Einsprecherin oder des Einsprechers.

**Art. 39 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Für Beschwerden gegen Verfügungen über Massnahmen im Rahmen der Lebensmittelkontrolle beträgt die Beschwerdefrist gemäss Bundesrecht dreissig Tage.

**Art. 44 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Der Staat erstellt die STWI innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gestützt auf die PTWI-Entwürfe.

## II.

L'acte RSF 812.1 (Loi sur les eaux [LCEaux], du 18.12.2009) est modifié comme il suit:

### *Art. 42 al. 1*

<sup>1</sup> La taxe de base annuelle sert à couvrir:

- a) (*modifié*) les frais fixes relatifs au maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux (amortissement, intérêt et financement spécial);

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2020.

## II.

Der Erlass SGF 812.1 (Gewässergesetz [GewG], vom 18.12.2009) wird wie folgt geändert:

### *Art. 42 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die jährliche Grundgebühr dient der Finanzierung:

- a) (*geändert*) der Fixkosten für den Werterhalt der Abwasseranlagen (Abschreibung, Zinsen und Spezialfinanzierung);

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es tritt am. 1. März 2020 in Kraft.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DIAF-24

**Projet de loi:  
Modification de la loi sur l'eau potable**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2019-020*

---

*Présidence* : Jean-Daniel Wicht

*Membres* : Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Violaine Cotting-Chardonnens, Markus Julmy, Grégoire Kubski, Nicolas Pasquier, Nicolas Repond, André Schoenenweid

### Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

## Anhang

GROSSER RAT

2019-DIAF-24

**Gesetzesentwurf:  
Änderung des Gesetzes über das Trinkwasser**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-020*

---

*Präsidium*: Jean-Daniel Wicht

*Mitglieder* : Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Violaine Cotting-Chardonnens, Markus Julmy, Grégoire Kubski, Nicolas Pasquier, Nicolas Repond, André Schoenenweid

### Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

**Propositions acceptées (projet bis)**

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**I. Modifications principales*****Préambule (modifié)******Le Grand Conseil du canton de Fribourg***

Vu les articles 58, 75 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu l'ordonnance fédérale du 20 novembre 1991 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC);

Vu la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) et son ordonnance d'exécution du 28 octobre 1998 (OEaux);

Vu la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux);

Vu la loi du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire (LSAI);

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 juillet 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

***Décrète:*****Vote final**

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

**Angenommene Anträge (projet bis)**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**I. Hauptänderungen*****Ingress (geändert)*****A1** ***Der Grosse Rat des Kantons Freiburg***

gestützt auf die Artikel 58, 75 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

gestützt auf die Bundesverordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG) und die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV);

gestützt auf das Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG);

gestützt auf das Gesetz vom 13. Juni 2007 über die Lebensmittelsicherheit (LMSG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Juli 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

***beschliesst:*****Schlussabstimmung**

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

## Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### Amendements

#### I. Modifications principales

##### *Art. 24 al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup> Lorsqu'un captage d'eau potable est souillé par une substance contrôlée ou par un de ses produits de dégradation, les frais supplémentaires de distribution sont à charge du responsable des souillures.

##### *Art. 24 al. 4 (nouveau)*

<sup>4</sup> Dans les cas où la responsabilité des souillures ne peut pas être établie et où les zones de protection des eaux souterraines sont conformes à la LCEaux, les frais supplémentaires de distribution sont pris en charge par le canton.

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 1 et 3 abstention.

Le 20 janvier 2020

## Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

### Änderungsanträge

#### I. Hauptänderungen

##### *Art. 24 Abs. 3 (neu)*

**A2** *Dieser Antrag wurde ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

##### *Art. 24 Abs. 4 (neu)*

**A3** *Dieser Antrag wurde ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Erste Lesung

**CE** **A2** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**CE** **A3** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Den 20. Januar 2020

**Message 2019-DAEC-158**

16 décembre 2019

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement  
 pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier  
 pour les années 2019 à 2022**

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit d'engagement de **32 000 000 de francs** pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit du trafic routier pour la période 2019–2022. Ce message et le projet de décret s'inscrivent dans le prolongement des trois décrets relatifs au même thème pour les années 2008 à 2011, 2012 à 2015 et 2016 à 2018, acceptés par le Grand Conseil le 2 septembre 2008 (message n° 74 du 27 mai 2008), le 9 septembre 2011 (message n° 256 du 31 mai 2011) et le 19 novembre 2015 (message n° 130 du 6 octobre 2015). Ces messages contiennent un grand nombre d'indications concernant la protection contre le bruit routier et seuls les éléments déterminants ou nouveaux sont repris ci-après.

Le présent message s'articule comme suit:

<b>1. Généralités</b>	<b>1</b>
<b>2. Travaux entrepris</b>	<b>4</b>
<b>3. Les travaux à entreprendre</b>	<b>4</b>
<b>4. Aspects financiers</b>	<b>5</b>
<b>5. Montant du crédit demandé</b>	<b>5</b>
<b>6. Autres aspects</b>	<b>5</b>
<b>7. Conclusion</b>	<b>5</b>

**1. Généralités****1.1. Problématique**

Les routes représentent la cause principale de l'exposition au bruit à laquelle la population est soumise. Les effets du bruit sur la santé tiennent en des lésions des organes de l'audition, des troubles de la communication, des perturbations du sommeil, des effets cardio-vasculaires et physiologiques et des troubles psychiques.

**1.2. Bases légales**

La protection contre le bruit, en particulier l'assainissement des routes, est réglée au plan fédéral par la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB). En particulier, l'annexe 3 OPB détermine les valeurs limites d'exposition au bruit routier en fonction du degré de sensibilité des zones d'affectation. On distingue les valeurs

de planification, les valeurs limites d'immission (VLI) et les valeurs d'alarme (VA).

Le 17 mars 2009, le Conseil d'Etat a édicté une ordonnance d'exécution de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OEOPB) qui précise les modalités d'application de l'OPB, ainsi que l'attribution des compétences et des tâches des autorités cantonales chargées de l'application de la législation en matière de protection contre le bruit.

**1.3. Objectif**

L'objectif du présent décret est de poursuivre les travaux de protection des riverains des routes cantonales contre le bruit dû au trafic routier, de sorte à respecter l'obligation de l'Etat propriétaire selon la législation fédérale d'assainir ses routes.

#### 1.4. Démarche du canton de Fribourg

La Confédération a subventionné les études et travaux de protection contre le bruit routier des réseaux cantonal et communal par le biais de conventions-programme conclues avec les cantons pour les trois périodes:

- > 2008–2011: première convention-programme (6 millions part cantonale + 1,2 million subvention fédérale = 7,2 millions de francs)
- > 2012–2015: deuxième convention-programme (26 millions part cantonale + 6 millions subvention fédérale = 32 millions de francs)
- > 2016–2018: troisième convention-programme (32 millions part cantonale + 8 millions subvention fédérale = 40 millions de francs).

Selon l'article 17 de l'OPB, les cantons et les communes devaient réaliser l'ensemble des travaux d'assainissement contre le bruit routier jusqu'au 31 mars 2018. Ce délai est échu mais l'obligation demeure. Le droit aux subventions fédérales, article 21 de l'OPB, était conditionné au respect du délai d'assainir, mais il a été prolongé au 22 décembre 2022 suite à une motion du conseiller aux Etats Filippo Lombardi.

La prolongation du droit aux subventions fédérales n'a pas abouti à une quatrième convention-programme, mais a permis de prolonger la troisième par un avenant. Le solde de 35 millions de francs de subventions fédérales qui restait à disposition pour l'ensemble des cantons jusqu'à 2022 a été réparti entre les cantons qui ont tenu leur engagement en terme d'avancement dans la protection contre le bruit routier. Selon décision de la Confédération en septembre 2019, sur les 35 millions à disposition, le canton de Fribourg a obtenu 4 millions supplémentaires dont 365 000 francs pour les communes, ce qui, additionnés aux 32 millions de part cantonale (selon la présente proposition) permet d'investir 35 635 000 francs pour la lutte contre le bruit routier des routes cantonales pour la période 2019–2022. Le canton de Fribourg est l'un des cantons qui a bénéficié d'une part importante du fait de son engagement pour les mesures d'assainissement à la source par le biais de revêtements phonoabsorbants.

Le 2 septembre 2008, le 9 septembre 2011 et le 19 novembre 2015, le Grand Conseil a accepté les décrets relatifs à l'octroi des trois premiers crédits d'engagement, d'un montant total de la part cantonale de 64 000 000 de francs pour l'assainissement au bruit des routes cantonales. Ces crédits d'engagement étaient liés aux trois premières conventions-programme (2008–2011, 2012–2015 et 2016–2018) et prévoyaient un montant brut des études et des travaux s'élevant à 79 200 000 francs (64 millions + 15,2 millions de subventions fédérales).

Le présent décret concerne la part cantonale au financement des travaux sur les routes cantonales dans le contexte du complément de la troisième convention-programme.

#### 1.5. Délais

Le délai fixé par la Confédération pour l'assainissement des routes était fixé initialement au 31 mars 2002. En 2004, il a été reporté au 31 mars 2015 pour les routes nationales et au 31 mars 2018 pour les autres routes.

Ce délai étant échu, l'obligation de réaliser les assainissements reste de mise. Il règne une incertitude sur le contexte légal. Les personnes exposées à un bruit excessif pourraient tenter une action en dommages-intérêts contre le responsable du bruit (en principe, le propriétaire de la route) à certaines conditions précisées par la jurisprudence. Le Conseil fédéral pourrait proposer de remplacer ces conditions jurisprudentielles par une réglementation légale (i. e. une compensation financière automatique aux propriétaires versée par les cantons et/ou les communes pour les moins-values des biens-fonds). Toutefois, cette révision engendrerait des coûts jugés excessifs pour les collectivités locales et diminuerait leur capacité à prendre des mesures réduisant le bruit excessif. Les deniers publics devraient plutôt servir à financer des mesures concrètes de limitation du bruit à la source ou sur le chemin de propagation. C'est dans ce sens que l'ancien conseiller national Guillaume Barazzone a déposé un postulat (n° 14.3161) demandant au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de présenter au Parlement fédéral un nouveau plan de mesures permettant de réduire la formation et la propagation du bruit excessif, mesures qui viendraient compléter celles prévues actuellement dans l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB).

#### 1.6. Processus d'assainissement et standards

L'assainissement du bruit routier d'un tronçon de route cantonale comprend les phases suivantes:

- > **état de la situation:** établissement d'un cadastre de bruit basé sur l'application d'un modèle de calcul et de prévision des émissions sonores, complété çà et là par des mesures in situ
- > **fixation des priorités** d'intervention: élaboration de programmes d'assainissement (voir chapitre 1.7 ci-dessous)
- > **définition des mesures:** réalisation de projets d'assainissement (voir chapitre 1.8 ci-dessous)
- > **réalisation des mesures.**

Les standards pour la définition des mesures d'assainissement (notamment horizon temporel de planification, analyse de la proportionnalité de la mesure) sont décrits dans les directives de la Confédération, en particulier dans le Manuel du bruit routier.

#### 1.7. Priorisation d'interventions

La méthode retenue par notre canton pour la détermination des priorités d'assainissement est la suivante:



- > Pour chaque tronçon de route, l'on détermine le nombre d'appartements pour lesquels la VLI est dépassée. Il y est ajouté deux fois le nombre d'appartements pour lesquels la VA est dépassée.
- > L'indice de priorité est fonction de la somme de ces deux nombres. Ainsi, les secteurs de route pour lesquels l'indice de priorité est le plus élevé se trouvent en tête de liste des priorités.
- > Les travaux sont entrepris autant que possible dans le respect de ces priorités. Celles-ci sont ajustées au fur et à mesure de l'actualisation du cadastre. Il est de plus tenu compte de la possible synergie qui existe avec les projets d'entretien du réseau routier et les projets de compétence communale.

### 1.8. Mesures de protection

Pour réduire le bruit dû au trafic routier, il convient d'analyser en priorité les mesures concernant la source du bruit:

- > **Réduire le bruit des véhicules** et en particulier celui lié aux pneumatiques: la démarche peut se faire par le propriétaire du véhicule par son comportement sur la route et lors de l'acquisition de pneus en choisissant des pneus particulièrement silencieux. A cet effet, la Confédération met à disposition des automobilistes une liste de pneus particulièrement peu bruyants<sup>1</sup>. En l'absence d'obligations, cette mesure ne permet toutefois pas d'assurer le respect des normes.
- > **Réduire le volume de trafic:** pour les routes cantonales, cette méthode est peu applicable dans la mesure où ces infrastructures doivent conserver leur fonction première, soit permettre un écoulement du trafic satisfaisant aux besoins des usagers/usagers et de l'économie.
- > **Mettre en place un revêtement de chaussée phonoabsorbant:** le revêtement phonoabsorbant réduit le bruit de roulement (pneus) du véhicule (et que très peu celui du moteur). Cette mesure présente un excellent rapport utilité/coût et ce même en tenant compte d'un renouvellement de la couche de roulement du revêtement phonoabsorbant après 10–15 ans plutôt que 20 ans pour un revêtement standard. A une vitesse de 50 km/h et en fin de vie du revêtement (10 ans), cette mesure permet d'assurer une performance acoustique de -3 dB (valeur dont il est tenu compte dans les calculs acoustiques) par rapport à un revêtement standard neuf. Juste après la pose d'un tel revêtement, le gain acoustique par rapport à un revêtement neuf standard peut atteindre 6 à 7 dB au bénéfice des riverains. En plus de son efficacité – elle a l'avantage de limiter le bruit de manière uniforme sur l'ensemble des objets exposés (locaux sensibles, mais également terrasses, jardins, surfaces de jeux, etc.) – cette intervention a un

impact paysager minimal, voire nul. La stratégie de pose systématique, si nécessaire, de revêtements phonoabsorbants en intérieur de localité est toutefois restreint par les conditions topographiques (forte pente) et climatiques locales (passage fréquent de véhicules lourds munis de chaînes à neige, etc.), la résistance mécanique des revêtements phonoabsorbants étant plus faible que celle des revêtements usuels. Fin 2018, le canton de Fribourg a posé 132 km de tels revêtements sur les routes cantonales avec des garanties de la performance de l'acoustique (-6 dB juste après la pose et -5 dB après 5 ans de durée de vie) de la part des entreprises. La volonté de poser environ 25 km/an ces trois prochaines années risque d'être ralentie par des interventions préalables à réaliser, comme la pose ou la réfection de canalisations ou des projets de valorisation de la traversée de la localité (Valtraloc). Cette mesure est recommandée par la Confédération qui la subventionne.

- > **Réduire la vitesse maximale autorisée de 60 km/h à 50 ou 50 à 30 km/h en intérieur de localité:** cette mesure est envisagée dans tous les cas et évaluée avec un examen de sa proportionnalité. La jurisprudence développée à ce sujet a reconnu la limitation de la vitesse comme étant une mesure licite et exigible de réduction des émissions sonores découlant de l'exploitation des routes et qui doit être prise en compte dans la procédure d'assainissement (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_45/2010, 1C\_589/2014, 1C\_11/2017 et 1C\_117+118/2017). Il faut relever que l'effet acoustique de la réduction de vitesse dépend de plusieurs facteurs dont la vitesse réelle pratiquée avant la réduction de vitesse (qui parfois est inférieure à la vitesse autorisée), du respect de la vitesse limitée, de l'état du revêtement de la chaussée qui se dégrade avec le temps et du taux de véhicules bruyants. Dans les cas où la seule réduction de vitesse permet d'assainir un tronçon routier contre le bruit sans la pose d'un revêtement phonoabsorbant, alors cette mesure est prise, ce qui permet une économie des ressources. L'effet phonoabsorbant d'un revêtement éponyme étant plus important à 50 km/h qu'à 30 km/h, la combinaison des mesures «phonoabsorbant – réduction de vitesse de 50 à 30 km/h» peut tout-de-même être efficace dans certaines conditions. Une étude au cas par cas doit démontrer si la mesure (en combinaison ou seule) est nécessaire, opportune et proportionnée. Un essai de réduction de vitesse à 30 km/h la nuit est en cours à Neyruz depuis avril 2019. Les résultats permettront de mieux appréhender l'opportunité de cette mesure à cet endroit. Une réduction de vitesse à 30 km/h définitive de jour comme de nuit a été décidée à Vulruz, en raison de l'impossibilité de poser un revêtement phonoabsorbant sur le secteur concerné (en raison de la trop forte pente de la route).

<sup>1</sup> Lien Internet: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/bruit/info-specialistes/mesures-contre-le-bruit/mesures-contre-le-bruit-de-la-circulation-routiere/pneus-silencieux.html>

Une fois que les mesures à la source ont été prises et pour autant que des locaux à usage sensible au bruit ne sont pas suffisamment protégés, il convient alors d'agir sur le chemin de propagation du bruit. Il y a alors lieu de construire des parois ou des digues antibruit qui forment des barrières pour les ondes sonores. Ce type de protection est généralement facilement applicable en zone rurale. En revanche, il est nettement plus délicat à mettre en œuvre dans des environnements urbains. Des études d'intégration architecturale sont alors nécessaires, dans le souci de construire des protections antibruit qui, tout en améliorant la qualité de vie des riverains, s'intègrent parfaitement dans l'espace bâti existant.

Lorsque les mesures à la source et sur le chemin de propagation du bruit ne sont pas réalisables, se révèlent insuffisantes, ou entraîneraient des frais disproportionnés et que les VLI restent dépassées, il convient alors d'accorder des allègements (dérogation au respect de la VLI). Si dans ce contexte, la VA est elle-même dépassée auprès de certains locaux sensibles, il y a lieu d'agir alors directement sur les façades des bâtiments en installant des fenêtres et des caissons de stores insonorisés.

### 1.9. Subventions fédérales

Le taux de la contribution fédérale varie entre 15% et 32%, selon le type de mesure réalisée. En moyenne, un taux de 20% est octroyé.

Comme déjà indiqué, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) octroie une subvention complémentaire dans le cadre de la prolongation de la troisième convention-programme pour les cantons qui ont tenu leur engagement en terme d'avancement de leur assainissement et qui favorisent les mesures à la source telles que les revêtements phonoabsorbants. Ce complément de subvention étant limité (voir chapitre 1.4), ceci implique un taux moyen de contribution fédérale d'environ 10%.

## 2. Travaux entrepris

### 2.1. Cadastre

Le cadastre du bruit des routes cantonales est régulièrement mis à jour en fonction des nouvelles charges de trafic, des modifications de vitesse sur certains tronçons ou de nouvelles constructions.

Le réseau routier cantonal s'étend sur 642 km. On estime à environ 220 km la longueur des tronçons à étudier sous l'angle du bruit routier. A ce jour, environ 105 km ont été cadastrés. Le solde d'environ 115 km est en cours d'étude et sera terminé d'ici à 2022.

### 2.2. Etudes et réalisations

On distingue deux phases dans les études d'assainissement au bruit routier. La première, le concept acoustique, est menée par un acousticien (mandat confié à des bureaux spécialisés dans l'environnement) et consiste à établir le cadastre du bruit routier et ainsi constater les dépassements des VLI et des VA. Si des valeurs sont dépassées, l'acousticien doit proposer des mesures permettant d'abaisser les valeurs de bruit (voir chapitre 1.8 ci-dessus).

La seconde phase consiste à déterminer la faisabilité de ces éventuelles mesures constructives et/ou d'abaissements de vitesse selon les priorités explicitées au point 1.8. Ce travail est confié à un pool de mandataires composé d'un ingénieur civil pour définir l'implantation des mesures constructives (directes ou rendues nécessaires pour faire respecter des baisses de vitesse) en conformité avec les accès à la route (respect des distances de visibilité), d'un urbaniste pour l'étude de l'intégration des parois, et de l'acousticien pour vérifier l'aspect «économiquement supportable» ainsi que l'efficacité minimale des mesures. Cette dernière phase est suivie d'une procédure d'approbation avec mise à l'enquête publique.

Si la première phase se déroule aisément et selon les prévisions, la seconde se heurte souvent à la difficulté de coordonner les mesures constructives (parois antibruit) avec le développement des ouvrages éditaires (trottoirs, Valtraloc, canalisations, etc.) souhaitées par les communes le long des routes cantonales traversant leur localité. De plus, la conduite de la deuxième phase est priorisée dans le temps en fonction des ressources internes disponibles au Service des ponts et chaussées (chef de projet).

## 3. Les travaux à entreprendre

Sur la base des études menées jusqu'en 2018, la longueur du réseau nécessitant la pose d'un revêtement phonoabsorbant est d'environ 220 km. En tenant compte des 132 km qui ont été posés jusqu'en fin 2018, le solde d'environ 88 km devra être posé, dans la mesure du possible, dans le cadre du prolongement de la troisième convention-programme 2019–2022. Toutefois, cet objectif semble ambitieux car les tronçons à revêtir de phonoabsorbant dépendent d'autres projets notamment ceux développés par les communes sur les routes cantonales. En parallèle, les projets d'assainissements annoncés et lancés dans le cadre des trois dernières conventions-programme se poursuivront.

En fonction de l'évolution juridique des différents dossiers (procédures liées à la publication des mesures d'allègement et autres recours), il est vraisemblable que le soutien juridique devra être renforcé, soit par mandats externes soit à l'interne.

## 4. Aspects financiers

### 4.1. Montants engagés

Fin mars 2018, sur les 79,2 millions de francs disponibles (64 millions de francs de crédit d'engagement acceptés par le Grand Conseil et 15,2 millions de subventions fédérales), le total des montants payés pour les études et les travaux s'élève à 49 millions de francs (403 000 jusqu'à fin 2010, 1 646 000 en 2011, 1 914 000 en 2012, 1 171 000 en 2013, 4 948 000 en 2014, 6 230 000 en 2015, 8 490 000 en 2016, 10 750 000 en 2017 et 13 419 000 en 2018). Un montant de 18,2 millions de francs a d'ores et déjà été affecté pour des projets touchant les routes cantonales (travaux de mesures antibruit hors revêtement phonoabsorbant). Le solde de 12 millions de francs est prévu pour la pose des 23 km de revêtements phonoabsorbants en 2019. Par conséquent, les trois premiers crédits d'engagement de 64 000 000 de francs, complétés par les subventions fédérales de 15 200 000 francs, nous permettront de financer les montants engagés. Cet investissement correspond globalement aux objectifs des trois premières conventions-programme.

### 4.2. Coût global

Le coût global de l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier reste encore très difficile à estimer, notamment à cause du nombre de projets à mener, de leur spécificité, de leur degré d'avancement très disparate (entre «étude acoustique pas débutée» et «travaux réceptionnés») et du développement du trafic routier qui peut générer un renforcement des mesures déjà prises. La protection contre le bruit routier est et restera une tâche permanente dont la valeur globale ne peut être estimée. Toutefois, si l'on applique de façon stricte les coûts statistiques proposés par l'OFEV en 2010 (suite à une enquête de travaux réalisés dans divers cantons) sur le réseau des routes cantonales fribourgeoises, le montant le plus pessimiste serait de l'ordre de 150 millions de francs. La stratégie consistant à utiliser des revêtements phonoabsorbants devrait conduire à une réduction de ce montant.

La planification de la dépense de ces coûts est également difficile à établir puisqu'elle dépend des forces internes de l'Etat affectées à ces projets, des mandataires et des aléas des procédures administratives.

Toutefois, l'investissement du canton durant la prolongation de la troisième convention-programme (2019–2020) peut s'esquisser de la façon suivante (montants en francs):

Mesures d'assainissement dont la pose de revêtement phonoabsorbant	35 000 000
Etudes	635 000
<b>Total</b>	<b>35 635 000</b>
Contribution fédérale	-3 635 000
<b>Investissement global à la charge du canton</b>	<b>32 000 000</b>

Le montant total brut voué à la protection contre le bruit routier du réseau cantonal fribourgeois serait alors de (montants en francs):

Convention-programme	Montant cantonal	Subvention fédérale	Total
N° 1: 2008–2011	6 000 000	1 200 000	7 200 000
N° 2: 2012–2015	26 000 000	6 000 000	32 000 000
N° 3: 2016–2018	32 000 000	8 000 000	40 000 000
N° 3+: 2019–2022	32 000 000	3 635 000	35 635 000
<b>Total</b>	<b>96 000 000</b>	<b>18 835 000</b>	<b>114 835 000</b>

Les montants nécessaires seront inscrits aux budgets d'investissement des routes cantonales.

En fonction des résultats obtenus par la mise en place des mesures précitées et des nouvelles conditions cadres prévalant après 2022, un crédit d'engagement complémentaire pour les années suivantes sera demandé en temps opportun.

## 5. Montant du crédit demandé

Le montant du crédit demandé correspond à la somme des parts à charge du canton selon tableau ci-dessus, soit **32 000 000 de francs** TTC pour la période 2019 à 2022.

Il s'agit d'un crédit cadre au sens de l'article 32 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE).

Le décret est soumis au referendum financier facultatif.

## 6. Autres aspects

Le décret proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Le décret n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

## 7. Conclusion

La protection des riverains contre le bruit routier est une tâche importante, incombant aux collectivités publiques. Les réalisations de projets de protection contre le bruit doivent permettre de préserver la santé des riverains et d'améliorer leur cadre de vie. L'attractivité du canton en sera ainsi renforcée. Accessoirement, les travaux réalisés auront un impact favorable sur les entreprises concernées et dès lors sur l'économie.

L'ampleur de la tâche, principalement le fait qu'elle concerne une multitude de tronçons répartis sur l'entier du territoire cantonal, nécessite d'importants moyens tant financiers qu'administratifs.

C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter ce projet de décret.

---

**Botschaft 2019-DAEC-158**

16. Dezember 2019

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung  
von Kantonsstrassen für die Periode 2019–2022**

Wir ersuchen um die Gewährung eines Verpflichtungskredits von **32 000 000 Franken** für die Lärmsanierung von Kantonsstrassen für den Zeitraum 2019–2022. Die vorliegende Botschaft und der Dekretsentwurf sind die Fortsetzung der drei entsprechenden Dekrete für die Jahre 2008 bis 2011, 2012 bis 2015 sowie 2016 bis 2018. Das erste Dekret verabschiedete der Grosse Rat am 2. September 2008 (Botschaft Nr. 74 vom 27. Mai 2008) das zweite am 9. September 2011 (Botschaft Nr. 256 vom 31. Mai 2011) und das dritte am 19. November 2015 (Botschaft Nr. 130 vom 6. Oktober 2015). Da die Botschaften zu diesen Dekreten bereits zahlreiche Angaben enthalten, werden in der vorliegenden Botschaft einzig die wesentlichen oder neuen Elemente aufgeführt.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Allgemeines</b>	<b>7</b>
<b>2. Bereits durchgeführte Arbeiten</b>	<b>10</b>
<b>3. Anstehende Arbeiten</b>	<b>11</b>
<b>4. Finanzielle Folgen</b>	<b>11</b>
<b>5. Höhe des beantragten Kredits</b>	<b>12</b>
<b>6. Andere Folgen</b>	<b>12</b>
<b>7. Schlussfolgerung</b>	<b>12</b>

**1. Allgemeines****1.1. Problemstellung**

Als wichtigste Quelle der Lärmbelastung ist die Strasse zu nennen. Diese Lärmbelastung kann sich in unterschiedlicher Weise auf die menschliche Gesundheit auswirken: Schädigung der Gehörorgane, Kommunikationsstörungen, Schlafstörungen, kardiovaskuläre und physiologische Effekte sowie psychische Störungen verschiedener Art.

**1.2. Rechtliche Grundlagen**

Auf Bundesebene ist der Lärmschutz – insbesondere der Schutz vor dem Strassenlärm – im Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) und in der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) geregelt. So sind namentlich im Anhang 3 LSV die Belastungsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm in Abhängigkeit von den Empfindlichkeitsstufen der Nutzungszonen festge-

legt. Bei den Grenzwerten wird zwischen dem Planungswert (PW), dem Immissionsgrenzwert (IGW) und dem Alarmwert (AW) unterschieden.

Am 17. März 2009 erliess der Staatsrat die Ausführungsverordnung zur Lärmschutz-Verordnung des Bundes (AVLSV), welche die Modalitäten für die Umsetzung der LSV sowie die Kompetenzen und Aufgaben der einzelnen kantonalen Behörden, die mit der Ausführung der Lärmschutzgesetzgebung betraut sind, festlegt.

**1.3. Ziel**

Ziel des vorliegenden Dekretsentwurfs ist, die Arbeiten entlang der Kantonsstrassen für den Schutz der Anwohner vor dem Strassenlärm fortzuführen, um der Sanierungspflicht, die das Bundesrecht den Eigentümern der Anlagen auferlegt, nachzukommen.



#### 1.4. Vorgehen des Kantons Freiburg

Der Bund subventionierte die Lärmschutzstudien und -massnahmen entlang der Kantons- und Gemeindestrassen über Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, die in drei Etappen unterteilt sind:

- > 2008–2011: erste Programmvereinbarung (6 Millionen Franken zulasten des Kantons plus 1,2 Millionen Franken Bundessubventionen für ein Total von 7,2 Millionen Franken);
- > 2012–2015: erste Programmvereinbarung (26 Millionen Franken zulasten des Kantons plus 6 Millionen Franken Bundessubventionen für ein Total von 32 Millionen Franken);
- > 2016–2018: dritte Programmvereinbarung (32 Millionen Franken zulasten des Kantons plus 8 Millionen Franken Bundessubventionen für ein Total von 40 Millionen Franken);

Nach Artikel 17 LSV mussten die Kantone und Gemeinden ihre Strassen bis am 31. März 2018 lärmsaniert haben. Die Frist ist inzwischen abgelaufen; die Sanierungspflicht bleibt jedoch bestehen. Die Gewährung der Beiträge nach Artikel 21 LSV wurde aufgrund einer Motion von Staatsrat Filippo Lombardi bis zum 22. Dezember 2022 verlängert.

Die Verlängerung der Bundesbeitragsberechtigung führte zwar nicht zu einer vierten Programmvereinbarung, doch erlaubte sie die Verlängerung der dritten Programmvereinbarung per Nachtrag. Der Saldo der Bundesbeiträge bis 2022 für alle Kantone betrug 35 Millionen Franken und wurde unter den Kantonen aufgeteilt, die ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Fortschritte bei der Strassenlärmsanierung nachgekommen waren. Mit Beschluss des Bundes vom September 2019 wurden dem Kanton Freiburg 4 von diesen 35 Millionen Franken zugeteilt, davon 365 000 Franken für die Gemeinden. Zusammen mit den 32 Millionen Franken zur Deckung des kantonalen Anteils laut vorliegendem Dekretsentwurf stehen damit 35 635 000 Franken für die Strassenlärmsanierung der Kantonsstrassen für den Zeitraum 2019–2022 zur Verfügung. Der Kanton Freiburg gehört zu den Kantonen, die einen relativ grossen Teil der Beiträge zugesprochen erhielt, weil er sich aktiv für Sanierungsmassnahmen an der Quelle (Einbau von lärmarmen Strassenbelägen) eingesetzt hat und weiterhin einsetzt.

Am 2. September 2008, 9. September 2011 und 19. November 2015 verabschiedete der Grosse Rat die Dekrete für die drei bisherigen Verpflichtungskredite von insgesamt 64 000 000 Franken für den kantonalen Beitrag an die Lärmsanierung von Kantonsstrassen. Diese Verpflichtungskredite waren mit den Programmvereinbarungen (2008–2011, 2012–2015 und 2016–2018) verknüpft, die in der Summe einen Bruttobetrag für Studien und Arbeiten von 79 200 000 Franken vorsahen

(Kantonsanteil von 64 Millionen Franken plus Bundessubventionen von 15,2 Millionen Franken).

Mit dem vorliegenden Dekret wird der kantonale Anteil an der Finanzierung der Kantonsstrassensanierung für die Ergänzung der dritten Programmvereinbarungsperiode gedeckt.

#### 1.5. Fristen

Der Bund hatte ursprünglich den 31. März 2002 als Frist für die Lärmsanierung festgelegt. 2004 wurde diese Frist für die Nationalstrassen auf den 31. März 2015 und für die übrigen Strassen auf den 31. März 2018 erstreckt.

Auch wenn die Frist inzwischen abgelaufen ist, müssen die Strassen doch lärmsaniert werden. Es gibt gewisse Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem rechtlichen Rahmen. Unter bestimmten, durch die Rechtsprechung präzisierten Voraussetzungen könnten Personen, die übermässigem Lärm ausgesetzt sind, die Lärmverursacher (im Prinzip der Strasseneigentümer) auf Schadenersatz verklagen. Der Bundesrat könnte den Vorschlag unterbreiten, die richterlichen Voraussetzungen durch eine gesetzliche Regelung zu ersetzen (d. h. durch eine automatische Ausgleichszahlung an die Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Kantone und/oder die Gemeinden für die Wertminderung der Liegenschaften). Eine solche Revision würde aber den lokalen Gebietskörperschaften enorme Kosten verursachen und ihre Kapazität verringern, Massnahmen zur Reduzierung von übermässigem Lärm zu ergreifen. Dabei wäre es sinnvoller, die öffentlichen Mittel zur Finanzierung von konkreten Massnahmen zur Lärmreduktion an der Quelle oder auf dem Ausbreitungsweg zu verwenden. Vor diesem Hintergrund reichte alt Nationalrat Guillaume Barazzone ein Postulat (14.3161) ein, das den Bundesrat ersucht, die Zweckmässigkeit eines neuen Massnahmenplans zur Reduzierung der Entstehung und der Ausbreitung von übermässigem Lärm zu prüfen. Diese Massnahmen sollen nach dem Willen des Postulanten diejenigen ergänzen, die bereits in der Lärmschutz-Verordnung (LSV) vorgesehen sind.

#### 1.6. Sanierungsverfahren und -standards

Die Lärmsanierung von Kantonsstrassen umfasst die folgenden Phasen:

- > **Bestandesaufnahme:** Erstellen eines Lärmbelastungskatasters – in der Regel aufgrund von Berechnungsmodellen und Lärmvorhersagen, die durch Messungen vor Ort ergänzt werden;
- > **Festlegung der Prioritäten:** Ausarbeitung der Sanierungsprogramme (siehe Punkt 1.7);
- > **Festlegung der Massnahmen:** Ausarbeitung der Sanierungsprojekte (siehe Punkt 1.8);
- > **Verwirklichung der Massnahmen.**

Die Standards für die Bestimmung der Sanierungsmassnahmen (Planungshorizont, Beurteilung der Verhältnismässigkeit von Massnahmen) sind in den Richtlinien des Bundes beschrieben, namentlich im «Leitfaden Strassenlärm».

### 1.7. Prioritätenordnung der Interventionen

Die Bestimmung der Sanierungsprioritäten erfolgt im Kanton Freiburg in folgender Weise:

- > Für jeden Strassenabschnitt wird die Zahl der Wohnungen ermittelt, bei denen der IGW überschritten wird. Des Weiteren wird die Zahl der Überschreitungen des AW erhoben und mit dem Faktor 2 multipliziert (Gewichtung).
- > Der Prioritätsindex ergibt sich aus der Summe dieser beiden Zahlen. Zuerst auf der Prioritätenliste stehen die Strassensektoren mit den höchsten Prioritätsindizes.
- > Nach Möglichkeit werden die Arbeiten in der Rangfolge der Priorität unternommen, wobei die Prioritätenliste in dem Masse, wie der Lärmbelastungskataster nachgeführt wird, ergänzt wird. Mögliche Synergien mit Strassenunterhaltsprojekten und Projekten der Gemeinden werden dabei ebenfalls berücksichtigt.

### 1.8. Schutzmassnahmen

Bei der Reduktion des Strassenlärms ist in erster Linie an der Quelle anzusetzen.

- > **Reduktion des Fahrzeuglärms**, insbesondere der Abrollgeräusche: Die Fahrzeughalterinnen und -halter können mit ihrem Fahrverhalten und beim Kauf der Reifen einen Beitrag daran leisten. Der Bund hat hierzu eine Liste mit den besonders leisen, in der Schweiz erhältlichen Reifen zusammengestellt<sup>1</sup>. Ohne verbindliche Vorschriften kann die Einhaltung der Lärmschutzvorgaben mit dieser Massnahme aber nicht sichergestellt werden.
- > **Verringerung des Verkehrsaufkommens**: Bei Kantonsstrassen ist diese Massnahme kaum umsetzbar, weil diese Infrastrukturen ihre Hauptfunktion, den Verkehr gemäss den Bedürfnissen der Benutzerinnen und Benutzer und der Wirtschaft abzuwickeln, nicht verlieren dürfen.
- > **Einbau eines lärmarmen Strassenbelags**: Ein solcher Belag reduziert die Abrollgeräusche der Reifen (und in sehr geringem Masse die Motorengeräusche). Diese Massnahmen weist ein ausgezeichnetes Nutzen-Kosten-Verhältnis auf, selbst unter Berücksichtigung einer Lebensdauer von nur 10 bis 15 Jahren statt den 20 Jahren für einen Standardbelag. Bei einer Geschwindigkeit von 50 km/h wird mit dieser Massnahme am Ende der Lebensdauer des Belags (10 Jahre) im Vergleich zu einem neuen Standardbelag eine akustische Wirkung von -3 dB

erreicht (Wert, der bei der Lärmberechnung angewendet wird). Unmittelbar nach Einbau eines lärmarmen Strassenbelags kann die Lärmreduktion für die Anrainer im Vergleich zu einem neuen Standardbelag gar 6 bis 7 dB betragen. Des Weiteren erlaubt diese Massnahme an der Quelle eine gleichmässige Reduktion der Immissionen für sämtliche betroffenen Objekte (lärmempfindliche Räume, aber auch Terrassen, Spielplätze usw.). Diese Massnahme besticht jedoch nicht nur durch ihre Wirksamkeit, sondern auch dadurch, dass sie geringe bis gar keine Auswirkungen auf die Landschaft hat. Weil die mechanische Dauerhaftigkeit der lärmarmen Strassenbeläge geringer ist als diejenige der Standardbeläge, können die topografischen Gegebenheiten (starke Steigung) und lokalen klimatischen Verhältnisse (häufige Durchfahrt von schweren Fahrzeugen mit Schneeketten usw.) der Strategie, die darin besteht, überall dort, wo es innerorts nötig ist, einen lärmarmen Strassenbelag einzubauen, entgegenstehen. Ende 2018 waren im Kanton 132 km des Kantonsstrassennetzes mit einem lärmarmen Strassenbelag ausgestattet, wobei die betroffenen Unternehmen eine akustische Wirkung von -6 dB unmittelbar nach Einbau und von -5 dB nach 5 Jahren garantieren. Das Ziel, in den nächsten drei Jahren etwa 25 km pro Jahr einzubauen, könnte durch vorgängig zu treffende Massnahmen wie die Verlegung oder Reparatur von Kanalisationen oder durch Projekte zur Aufwertung von Ortsdurchfahrten (Valtraloc) gebremst werden. Abschliessend kann erwähnt werden, dass der Bund den Einbau solcher Beläge empfiehlt und sich finanziell daran beteiligt.

- > **Die Senkung der erlaubten Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h auf 50 km/h oder von 50 km/h auf 30 km/h** wird innerorts in jedem Fall als mögliche Lösung in Betracht gezogen und auf deren Verhältnismässigkeit hin geprüft. Die einschlägige Rechtsprechung anerkennt die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit als zulässige und einfordbare Lärmschutzmassnahme, der im Lärmsanierungsverfahren Rechnung getragen werden muss (Bundesgerichtsurteile 1C\_45/2010, 1C\_589/2014, 1C\_11/2017 sowie 1C\_117/2017 und 1C\_118/2017). Es ist zu beachten, dass die akustische Wirkung der Geschwindigkeitsherabsetzung von mehreren Faktoren abhängt, darunter die tatsächliche Geschwindigkeit vor der Geschwindigkeitsreduzierung (die manchmal unter der zulässigen Geschwindigkeit liegt), die Einhaltung der Geschwindigkeitsbegrenzung, der Zustand der Fahrbahnoberfläche, der sich im Laufe der Zeit verschlechtert, und die Teilverkehrsmenge für lärmige Fahrzeuge. Dort, wo die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit für eine Lärmsanierung des betroffenen Strassenlärmabschnitts ausreicht, wird auf den Einbau eines lärmarmen Strassenbelags verzichtet, um Ressourcen zu sparen. Andererseits kann die Kombination von lärmarmem Strassenbelag und Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h in gewissen spezifischen Fäl-

<sup>1</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/fachinformationen/massnahmen-gegen-laerm/massnahmen-gegen-strassenlaerm/leise-reifen.html>

len effizient sein, obwohl die Wirkung eines lärmarmen Strassenbelags bei 50 km/h höher ist als bei 30 km/h. So muss mit einer Studie für jeden Einzelfall überprüft werden, ob diese Massnahme (für sich alleine oder in Kombination) nötig, zweckmässig und verhältnismässig ist. So ist in Neyruz seit April 2019 ein Pilotprojekt im Gang, in dessen Rahmen die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h eingeführt wurde, um den Strassenlärm zu reduzieren. Die neue Höchstgeschwindigkeit gilt nachts. Die Ergebnisse dieses Tests werden zeigen, ob diese Massnahme an diesem Ort zweckmässig ist. In Vaulruz wurde die Höchstgeschwindigkeit definitiv, tags und nachts, auf 30 km/h gesenkt, weil es auf dem betroffenen Strassenabschnitt wegen der zu grossen Neigung der Strasse unmöglich ist, einen lärmarmen Strassenbelag einzubauen.

Werden die Grenzwerte in lärmempfindlichen Räumen trotz der Massnahmen an der Quelle überschritten, muss auf die Ausbreitung der Schallwellen eingewirkt werden, indem Hindernisse wie etwa Lärmschutzmauern oder -dämme errichtet werden. Während eine solche Massnahme in ländlichen Gegenden in der Regel ohne grössere Probleme verwirklicht werden kann, ist deren Verwirklichung in einer städtischen Umgebung deutlich heikler. Die architektonische Integration der Lärmschutzelemente muss sorgfältig geprüft werden, damit eine solche bauliche Massnahme nicht nur die Lebensqualität der Anwohner erhöht, sondern sich auch nahtlos in die bestehende Überbauung einfügt.

Erweisen sich die Massnahmen an der Quelle und auf dem Ausbreitungsweg als nicht umsetzbar, als unzureichend für die Einhaltung der IGW oder als unverhältnismässig teuer, bleibt die Gewährung einer Erleichterung (Abweichung zur Einhaltung der IGW). Wird in einem solchen Fall der AW bei lärmempfindlichen Räumen überschritten, muss direkt am betroffenen Gebäude interveniert werden, indem etwa schalldämmende Fenster und Rollladenkästen eingebaut werden.

### 1.9. Bundesbeiträge

Der Beitragssatz beträgt zwischen 15% und 32% und hängt von der Massnahme ab. Der Durchschnittssatz beträgt 20%.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) gewährt den Kantonen, die ihren Verpflichtungen in Bezug auf das Tempo der Strassenlärmsanierung nachgekommen sind und Massnahmen an der Quelle (namentlich Einbau von lärmarmen Strassenbelägen) fördern, wie bereits erwähnt, eine zusätzliche Subvention im Rahmen der Verlängerung der dritten Programmvereinbarung. Da dieser Beitragszusatz begrenzt ist (vgl. Punkt 1.4), beträgt der durchschnittliche Beitragssatz zirka 10%.

## 2. Bereits durchgeführte Arbeiten

### 2.1. Lärmbelastungskataster

Der Lärmbelastungskataster für die Kantonsstrassen wird unter Berücksichtigung der neuen Verkehrsbelastungen, der neuen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf gewissen Abschnitten und der neuen Bauwerke regelmässig nachgeführt.

Das Kantonsstrassennetz hat eine Länge von 642 km. Davon müssen schätzungsweise rund 220 km unter dem Gesichtspunkt des Strassenlärms untersucht werden. Bis heute wurden zirka 105 km in den Kataster aufgenommen. Die verbleibenden rund 115 km werden derzeit untersucht. Diese Arbeiten sollten 2022 abgeschlossen sein.

### 2.2. Studien und Umsetzung

Studien für Strassenlärmsanierungen bestehen aus zwei Etappen. In der ersten Etappe arbeiten Umweltbüros das Lärmsanierungskonzept aus. Konkret erstellen die Akustikfachpersonen den Lärmbelastungskataster, um festzustellen, ob die IGW und AW überschritten werden. Ist dies der Fall, so muss das Büro Massnahmen zur Senkung der Lärmmissionen vorschlagen (siehe Punkt 1.8 weiter oben).

Die zweite Etappe besteht darin, die Machbarkeit der allfälligen baulichen Massnahmen und/oder der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit (gemäss Priorität nach Punkt 1.8) zu bestimmen. Diese Evaluation wird von einer Planergruppe durchgeführt: Ein Tiefbauingenieur definiert den Standort und die Ausgestaltung der (für die Lärmreduktion oder die Einhaltung der Geschwindigkeitsbegrenzung nötigen) baulichen Massnahmen unter Berücksichtigung der verschiedenen Strasseneinmündungen (Einhaltung der Mindestdichtweiten), ein Städteplaner analysiert die Integration der Lärmschutzwände und ein Akustiker überprüft die wirtschaftliche Tragbarkeit sowie die Mindestwirksamkeit der Massnahmen. Auf diese letzte Etappe folgen das Genehmigungsverfahren und die öffentliche Auflage.

Während die erste Etappe in der Regel ohne Probleme und planungsgemäss abläuft, treten in der zweiten oft Schwierigkeiten bei der Koordination zwischen den baulichen Massnahmen (Lärmschutzwände) und den von der Gemeinde gewünschten städtebaulichen Massnahmen entlang der Kantonsstrassen (Trottoirs, Valtraloc, Kanalisationen usw.) auf. Die Leitung der zweiten Etappe muss zudem nach einer Prioritätenordnung und unter Berücksichtigung der Ressourcen beim Tiefbauamt (Projektleiter) zeitlich gestaffelt werden.



### 3. Anstehende Arbeiten

Gemäss den bis 2018 durchgeführten Studien muss auf rund 220 km ein lärmarmen Strassenbelag eingebaut werden. Nach Abzug der vor Ende 2018 sanierten 132 km verbleiben noch rund 88 km. Der Einbau der lärmarmen Strassenbeläge auf den verbleibenden Abschnitten muss möglichst im Rahmen der Verlängerung der dritten Programmvereinbarung (2019–2022) verwirklicht werden, auch wenn dies eine ehrgeizige Zielsetzung ist, weil andere Projekte, namentlich die Projekte der Gemeinden auf Kantonsstrassen, einen Einfluss auf die Verwirklichung dieser Vorgabe haben. Parallel dazu werden die Sanierungsprojekte, die im Rahmen der ersten beiden Programmvereinbarungen angekündigt und begonnen wurden, weitergeführt.

In Abhängigkeit von der juristischen Entwicklung der verschiedenen Dossiers (Verfahren im Zusammenhang mit der Gewährung von Erleichterungen und anderen Beschwerden) wird wahrscheinlich eine zusätzliche juristische Unterstützung nötig sein, die entweder über externe Mandate oder intern sichergestellt werden wird.

### 4. Finanzielle Folgen

#### 4.1. Verwendete Mittel

Bis Ende März 2018 wurden von den 79,2 Millionen Franken, die zur Verfügung stehen (vom Grossen Rat bewilligte Verpflichtungskredite von insgesamt 64 Millionen Franken plus 15,2 Millionen Franken Bundessubventionen), 49 Millionen Franken für Studien und Arbeiten verwendet (403 000 Franken bis Ende 2010, 1 646 000 Franken im Jahr 2011, 1 914 000 Franken im Jahr 2012, 1 171 000 Franken im Jahr 2013, 4 948 000 Franken im Jahr 2014, 6 230 000 Franken im Jahr 2015, 8 490 000 Franken im Jahr 2016, 10 750 000 Franken im Jahr 2017 und 13 419 000 Franken im Jahr 2018). 18,2 Millionen Franken sind bereits für Projekte entlang von Kantonsstrassen (bauliche Lärmschutzmassnahmen ohne den Einbau von lärmarmen Strassenbelägen) vorgesehen. Der Saldo von 12 Millionen Franken soll 2019 für den Einbau von lärmarmen Strassenbelägen auf 23 km eingesetzt werden. Mit anderen Worten, die drei ersten Verpflichtungskredite von insgesamt 64 000 000 Franken, die durch Bundesbeiträge von 15 200 000 Franken ergänzt werden, genügen, um die bisherigen Verpflichtungen zu finanzieren. Diese Investitionen stehen somit über alles gesehen in Einklang mit den Zielen der drei Programmvereinbarungen.

#### 4.2. Gesamtkosten

Die Gesamtkosten für die Strassenlärmsanierung können im Moment nur sehr schwer veranschlagt werden, namentlich aufgrund der Zahl und der Eigenheiten der Projekte, der Tatsache, dass sich die verschiedenen Projekte in ganz unter-

schiedlichen Phasen befinden (das reicht von «Lärmstudie noch nicht begonnen» bis zu «Arbeiten abgenommen»), und der Notwendigkeit, die Massnahmen an gewissen Orten wegen der Verkehrszunahme zu verstärken. Der Schutz vor Strassenlärm ist und bleibt eine Daueraufgabe, deren Gesamtwert nicht abschätzbar ist. Eine strikte Anwendung der statistischen Kosten, die das BAFU 2010 infolge einer Erhebung der in den Kantonen durchgeführten Arbeiten vorschlug, ergibt jedoch, dass für das freiburgische Kantonsstrassennetz mit Kosten von bis zu 150 Millionen Franken gerechnet werden muss. Durch den Einbau von lärmarmen Strassenbelägen sollte dieser Betrag reduziert werden können.

Die Planung der Ausgaben ist ebenfalls schwierig, weil sie von den Ressourcen, die innerhalb des Staats den Projekten zugeteilt werden, und von den Auftragnehmern abhängt und weil sie zudem den administrativen Verfahren unterworfen ist.

Die Investitionen des Kantons während der Verlängerung der dritten Programmvereinbarungsperiode (2019–2020) lassen sich trotz alledem wie folgt aufschlüsseln (in Franken):

Sanierungsmassnahmen inkl. Einbau von lärmarmen Strassenbelägen	35 000 000
Studien	635 000
<b>Total</b>	<b>35 635 000</b>
Bundesgelder	-3 635 000
<b>Gesamtinvestition zulasten des Kantons</b>	<b>32 000 000</b>

Der Bruttogesamtbetrag (in Franken) für die Lärmsanierung von Freiburger Kantonsstrassen betrage somit:

Programmvereinbarung	Kantonsanteil	Bundesbeitrag	Total
Nr. 1: 2008–2011	6 000 000	1 200 000	7 200 000
Nr. 2: 2012–2015	26 000 000	6 000 000	32 000 000
Nr. 3: 2016–2018	32 000 000	8 000 000	40 000 000
Nr. 3+: 2019–2022	32 000 000	3 635 000	35 635 000
<b>Total</b>	<b>96 000 000</b>	<b>18 835 000</b>	<b>114 835 000</b>

Die erforderlichen Beträge werden in die Investitionsvorschläge für das Kantonsstrassennetz aufgenommen werden.

Nach Massgabe der Ergebnisse, die mit den oben erwähnten Massnahmen erzielt werden, und in Abhängigkeit von den neuen Rahmenbedingungen, die nach 2022 gelten werden, wird zu gegebener Zeit ein neues Kreditgesuch für die darauffolgenden Jahre gestellt werden.

## 5. Höhe des beantragten Kredits

Die Höhe des beantragten Kredits beträgt **32 000 000 Franken** inkl. MWST und deckt den kantonalen Anteil an den Ausgaben für die Jahre 2019 bis 2022 (siehe Tabelle weiter oben).

Es handelt sich um einen Rahmenkredit im Sinne von Artikel 32 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG).

Das Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

## 6. Andere Folgen

Das vorgeschlagene Dekret hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen.

Aufgrund der Höhe der Ausgaben ist für dieses Dekret laut Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) das qualifizierte Mehr erforderlich. Es muss mit anderen Worten von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats (56 Mitglieder, siehe Art. 140 GRG) und nicht bloss von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfaches Mehr) angenommen werden.

## 7. Schlussfolgerung

Die öffentliche Hand hat die wichtige Aufgabe, für den Schutz der Bevölkerung vor dem Strassenlärm zu sorgen. Die geplanten Lärmschutzmassnahmen haben zum Ziel, die Gesundheit der Anwohner zu schützen und die Lebensqualität zu steigern. Auch die Attraktivität des Kantons wird auf diese Weise verbessert. Und schliesslich werden verschiedene Unternehmen Aufträge erhalten, was sich positiv auf die Wirtschaft auswirken wird.

Es sind viele, über das gesamte Kantonsgebiet verstreute Strassenabschnitte betroffen. Angesichts des damit einhergehenden Umfangs der Aufgabe müssen beträchtliche finanzielle und administrative Mittel bereitgestellt werden.

Aus all diesen Gründen ersuchen wir Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf gutzuheissen.

---

**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement  
pour l'assainissement des routes cantonales  
contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE);

Vu l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB);

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le message 2019-DAEC-158 du Conseil d'Etat du 16 décembre 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**Dekret über einen Verpflichtungskredit  
für die Lärmsanierung von Kantonsstrassen  
für die Periode 2019–2022**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG);

gestützt auf die Lärmschutz-Verordnung des Bundes vom 15. Dezember 1986 (LSV);

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DAEC-158 des Staatsrats vom 16. Dezember 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> Un crédit d'engagement de 32 000 000 de francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue d'assurer le financement de l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022.

<sup>2</sup> Ce montant correspond à la part cantonale d'une tranche de travaux dont le total se monte à 35 635 000 francs, le solde étant couvert par les contributions fédérales attendues de 3 635 000 francs.

### Art. 2

<sup>1</sup> Les crédits de paiement nécessaires aux travaux seront portés aux budgets d'investissement des routes cantonales, sous le centre de charges PCAM, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

<sup>2</sup> Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

### Art. 3

<sup>1</sup> Le montant du crédit d'engagement sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice suisse des prix de la construction, Espace Mittelland, édité par l'Office fédéral de la statistique, survenue entre la date de l'établissement du devis et celle de l'offre;
- b) des augmentations ou des diminutions officielles des prix survenues entre la date de l'offre et celle de l'exécution des travaux.

### Art. 4

<sup>1</sup> Les dépenses relatives aux travaux prévus seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément aux dispositions de l'article 27 LFE.

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> Für Lärmsanierungen bei Kantonsstrassen in den Jahren 2019–2022 wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 32 000 000 Franken eröffnet.

<sup>2</sup> Der Betrag entspricht dem Kantonsanteil an den Gesamtkosten der Arbeiten, die auf 35 635 000 Franken veranschlagt werden; der Saldo wird durch die zu erwartenden Bundessubventionen von 3 635 000 Franken gedeckt.

### Art. 2

<sup>1</sup> Die Zahlungskredite für den Beitrag werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

<sup>2</sup> Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

### Art. 3

<sup>1</sup> Der Verpflichtungskredit wird erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des vom Bundesamt für Statistik publizierten schweizerischen Baupreisindex für den Espace Mittelland, die zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte stattfindet;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen, die zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten eintreten.

### Art. 4

<sup>1</sup> Die Ausgaben für die Arbeiten werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 FHG abgeschrieben.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.  
Il entre en vigueur dès sa promulgation.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.  
Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

GRAND CONSEIL

2019-DAEC-158

**Projet de décret :**  
**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022**

*Propositions de la Commission des routes et cours d'eau 2017-2021 CRoutes-17-21*

---

*Présidence* : Jean-Daniel Wicht

*Vice-présidence* : David Bonny

*Membres* : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice Jordan, Bruno Marmier

**Entrée en matière**

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Vote final**

Par 8 voix sans opposition ni abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

*Le 16 janvier 2020*

GROSSER RAT

2019-DAEC-158

**Dekretsentwurf:**  
**Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Lärm-sanierung von Kantonsstrassen für die Periode 2019-2022**

*Antrag der Kommission für Strassen und Wasserbau 2017-2021 StraK-17-21*

---

*Präsidium* : Jean-Daniel Wicht

*Vize-Präsidium* : David Bonny

*Mitglieder* : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice Jordan, Bruno Marmier

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 8 ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

---

*Den 16. Januar 2020*

## Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DAEC-158

**Projet de décret :  
Crédit d'engagement pour l'assainissement des routes  
cantonales contre le bruit routier pour les années  
2019 à 2022**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion*

---

*Présidence* : Claude Brodard

*Membres* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry et Benoît Piller

### Entrée en matière

Par décision tacite, la Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

### Vote final

Par 12 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre excusé), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter, sous l'angle financier, ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

---

*Le 22 janvier 2020*

## Anhang

GROSSER RAT

2019-DAEC-158

**Dekretsentwurf:  
Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung von  
Kantonsstrassen für die Periode 2019-2022**

*Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

---

*Präsidium* : Claude Brodard

*Mitglieder* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry und Benoît Piller

### Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

### Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

---

*Den 22. Januar 2020*

**Message 2019-DFIN-57**

14 janvier 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de décret relatif aux crédits supplémentaires  
compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019**

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2019.

La rigueur dans l'exécution du budget est un principe très largement respecté par les services et établissements. Cette règle souffre cependant quelques exceptions lorsque – en particulier – des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions. De telles situations peuvent entraîner des dépassements qui obligent

alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires est transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2019, 35 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts. Ils concernent les services et rubriques comptables suivants:

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
<b>Pouvoir législatif</b>			<b>7 000</b>
<b>1110</b>	<b>Grand Conseil</b>		
3130.001	Frais de télécommunications	2 000	7 000
<b>Pouvoir judiciaire</b>			<b>430 700</b>
<b>2100</b>	<b>Tribunal cantonal</b>		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	240 000	40 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	85 000	65 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	350 000	100 000
<b>2115</b>	<b>Tribunal des mineurs</b>		
3090.000	Frais de formation	10 000	35 700
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	120 000	80 000
3637.213	Pensions de jeunes délinquants	90 000	110 000
<b>Pouvoir exécutif – Chancellerie</b>			<b>72 000</b>
<b>3105</b>	<b>Chancellerie d'Etat</b>		
3111.500	Achats de véhicules	–	29 000
3636.147	Subventions cantonales aux partis politiques	295 000	43 000
<b>Instruction publique, culture et sport</b>			<b>1 534 200</b>
<b>3200</b>	<b>Secrétariat général</b>		
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	222 600	58 200



Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3611.001	Contributions pour les étudiants fribourgeois immatriculés dans d'autres universités cantonales	26 894 850	610 000
3611.003	Contributions pour la fréquentation d'écoles supérieures hors du canton	7 260 000	450 000
3611.006	Contribution pour la fréquentation d'écoles de la convention du Nord-Ouest	2 500 000	113 000
<b>3208</b>	<b>Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide</b>		
3130.102	Frais des mesures de nature pédaogo-thérapeutique	3 800 000	180 000
3632.003	Subventions cantonales pour les services auxiliaires	8 539 000	31 000
<b>3272</b>	<b>Conservatoire</b>		
3120.004	Impôts et contributions	–	22 000
<b>3294</b>	<b>Campus Lac-Noir</b>		
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	184 000	70 000
<b>Sécurité et justice</b>			<b>1 641 000</b>
<b>3300</b>	<b>Secrétariat général</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	40 000	10 000
<b>3345.1</b>	<b>Commandement et services généraux</b>		
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	115 000	40 000
<b>3345.2</b>	<b>Gendarmerie</b>		
3130.000	Prestations de service par des tiers	384 400	10 000
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	700 000	20 000
<b>3345.3</b>	<b>Police de sûreté</b>		
3111.304	Achats de matériel et d'appareils radio	109 000	250 000
<b>3355</b>	<b>Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation</b>		
3135.000	Exécution des condamnations	4 950 000	350 000
3135.001	Placements dans les établissements spécialisés	4 150 000	750 000
<b>3365</b>	<b>Etablissement de détention fribourgeois</b>		
3091.000	Frais de recrutement	12 000	20 000
3101.006	Carburants	211 500	39 000
3130.096	Service d'aumônerie	75 000	7 000
3132.040	Prestations médicales par des tiers	306 500	140 000
3137.000	Impôts sur les véhicules	35 000	5 000
<b>Institutions, agriculture et forêts</b>			<b>665 000</b>
<b>3425</b>	<b>Service de l'agriculture</b>		
3634.014	Subventions cantonales pour les frais d'élimination des cadavres d'animaux assumés par Sanima	715 000	85 000
<b>3430</b>	<b>Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires</b>		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	452 780	100 000
<b>3445</b>	<b>Service des forêts et de la faune</b>		
3632.000	Subventions cantonales pour les communes	1 300 000	300 000
3636.000	Subventions cantonales	130 000	70 000
3637.100	Subventions cantonales pour des tiers	300 000	110 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
<b>Économie et emploi</b>			<b>275 000</b>
<b>3500</b>	<b>Secrétariat général</b>		
3103.301	Abonnements et cotisations	10 000	5 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	35 000	117 000
<b>3542.1</b>	<b>Service de la formation professionnelle</b>		
3636.302	Subventions cantonales pour le perfectionnement professionnel	240 000	145 000
<b>3542.6</b>	<b>Ecole des Métiers Fribourg</b>		
3170.100	Déplacements	8 500	8 000
<b>Santé et affaires sociales</b>			<b>7 369 280</b>
<b>3605</b>	<b>Service de la santé publique</b>		
3635.007	Part du canton au financement des maisons de naissance	472 770	53 000
<b>3608</b>	<b>Service du médecin cantonal</b>		
3199.002	Frais de protection de la population	143 300	254 280
<b>3645</b>	<b>Service de la prévoyance sociale</b>		
3636.011	Subventions cantonales pour les personnes inadaptées mineures dans les maisons d'éducation hors du canton	5 465 000	675 000
3636.014	Subventions cantonales pour personnes handicapées adultes dans les institutions hors du canton	11 203 000	225 000
<b>3655</b>	<b>Assurances sociales</b>		
3637.001	Subventions cantonales pour l'assurance maladie	167 158 000	3 318 000
3637.216	Financement du contentieux de l'assurance maladie	13 406 000	2 844 000
<b>Aménagement, environnement et constructions</b>			<b>234 200</b>
<b>3805</b>	<b>Service des constructions et de l'aménagement</b>		
3000.200	Commissions	70 000	40 000
<b>3845</b>	<b>Service de l'environnement</b>		
3090.000	Frais de formation	35 000	10 000
3111.500	Achats de véhicules	-	45 000
3142.501	Travaux de conservation	170 000	25 000
<b>3850</b>	<b>Service des bâtiments</b>		
3090.000	Frais de formation	10 000	8 400
3099.006	Prestations diverses en faveur du personnel	10 000	5 800
3160.100	Locations de locaux	5 740 330	100 000
<b>Total</b>			<b>12 228 380</b>

Les 35 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2019 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et directions:

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir législatif	1	7 000
Pouvoir judiciaire	3	430 700
Pouvoir exécutif – Chancellerie	1	72 000
Instruction publique, culture et sport	5	1 534 200
Sécurité et justice	6	1 641 000
Institutions, agriculture et forêts	4	665 000
Economie et emploi	3	275 000
Santé et affaires sociales	5	7 369 280
Aménagement, environnement et constructions	7	234 200
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>12 228 380</b>

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes:

- > comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2002 à 2018, soit sur les 17 derniers exercices comparables, le volume de 12,2 millions de francs des crédits supplémentaires 2019 représente un peu plus des deux tiers de la moyenne (18 millions de francs par an sur la période) et figure néanmoins parmi les moins élevés de la période. Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume est inférieur à la moyenne 2002–2018 (0,34% en 2019 contre 0,61% sur la période considérée). Le nombre de crédits supplémentaires est, quant à lui, quelque peu supérieur à la moyenne de la période. Le tableau qui suit illustre le propos:

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34

- > bien que les dépassements de crédits concernent quasiment tous les pouvoirs et directions, il y a lieu de souligner qu'en 2019, cinq arrêtés constituent à eux seuls près des trois quarts du total des crédits supplémentaires accordés. Ils touchent les subventions cantonales pour l'assurance maladie, le financement du contentieux de l'assurance maladie, les subventions cantonales pour les institutions spécialisées hors du canton, certaines contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton ainsi que les placements dans les établissements spécialisés au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation;
- > en 2019, trois exceptions (une à la Direction de l'Instruction publique, de la culture et du sport et deux à la Direction de la santé publique et des affaires sociales) ont été faites à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ce cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2019, cela concerne les coûts supplémentaires liés aux contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton pour un total de quelque 1,2 million de francs, au financement du contentieux de l'assurance maladie pour un montant de plus de 2,8 millions de francs ainsi qu'aux subventions cantonales pour les institutions spécialisées et les maisons d'éducation hors canton pour une somme de 0,9 million de francs;

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2019.

**Botschaft 2019-DFIN-57**

14. Januar 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Dekretsentwurf über die kompensierten Nachtragskredite  
zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019**

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2019 genehmigt hat.

Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des Voranschlags wird von den Dienststellen und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass insbesondere neue, besondere und unvorhersehbare Umstände zu Budgetüberschreitungen führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen.

Die verschiedenen Nachtragskreditbegehren wurden von den betreffenden Dienststellen und Direktionen begründet und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet, die sie anschliessend dem Staatsrat vorlegte. Sämtliche Staatsratsbeschlüsse über die Aufstockung von Voranschlagskrediten werden zusammen mit dieser Botschaft der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zugestellt.

Für das Rechnungsjahr 2019 wurden insgesamt 35 zusätzliche Zahlungskredite eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
<b>Gesetzgebende Behörde</b>			<b>7 000</b>
<b>1110</b>	<b>Grosser Rat</b>		
3130.001	Kosten für Telekommunikation	2 000	7 000
<b>Richterliche Behörde</b>			<b>430 700</b>
<b>2100</b>	<b>Kantonsgericht</b>		
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	240 000	40 000
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	85 000	65 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	350 000	100 000
<b>2115</b>	<b>Jugendstrafkammer</b>		
3090.000	Ausbildungskosten	10 000	35 700
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	120 000	80 000
3637.213	Kostgelder jugendlicher Straftäter	90 000	110 000
<b>Vollziehende Behörde – Kanzlei</b>			<b>72 000</b>
<b>3105</b>	<b>Staatskanzlei</b>		
3111.500	Anschaffung von Fahrzeugen	–	29 000
3636.147	Kantonsbeiträge an politische Parteien	295 000	43 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlags- kredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
<b>Erziehung, Kultur und Sport</b>			1 534 200
<b>3200</b>	<b>Generalsekretariat</b>		
3611.000	Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons	222 600	58 200
3611.001	Beiträge für an anderen kantonalen Universitäten immatrikulierte Studenten aus dem Kanton Freiburg	26 894 850	610 000
3611.003	Beiträge für den Besuch von höheren Fachschulen ausserhalb des Kantons	7 260 000	450 000
3611.006	Beitrag für den Besuch von Schulen des Regionalen Schulabkommens NW EDK	2 500 000	113 000
<b>3208</b>	<b>Amt für Sonderpädagogik</b>		
3130.102	Kosten der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen	3 800 000	180 000
3632.003	Kantonsbeiträge für die Schuldienste	8 539 000	31 000
<b>3272</b>	<b>Konservatorium</b>		
3120.004	Steuern und Beiträge	–	22 000
<b>3294</b>	<b>Campus Schwarzsee</b>		
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	184 000	70 000
<b>Sicherheit und Justiz</b>			<b>1 641 000</b>
<b>3300</b>	<b>Generalsekretariat</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	40 000	10 000
<b>3345.1</b>	<b>Kommando und Stabsdienste</b>		
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	115 000	40 000
<b>3345.2</b>	<b>Gendarmerie</b>		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	384 400	10 000
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	700 000	20 000
<b>3345.3</b>	<b>Kriminalpolizei</b>		
3111.304	Anschaffung von Materialien und Funkgeräten	109 000	250 000
<b>3355</b>	<b>Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe</b>		
3135.000	Strafvollzugskosten	4 950 000	350 000
3135.001	Einweisungen in Massnahmenvollzugsinstitutionen	4 150 000	750 000
<b>3365</b>	<b>Freiburger Strafanstalten</b>		
3091.000	Personalwerbungskosten	12 000	20 000
3101.006	Treibstoffe	211 500	39 000
3130.096	Seelsorge	75 000	7 000
3132.040	Medizinische Fremdleistungen	306 500	140 000
3137.000	Fahrzeugsteuern	35 000	5 000
<b>Institutionen, Land- und Forstwirtschaft</b>			<b>665 000</b>
<b>3425</b>	<b>Amt für Landwirtschaft</b>		
3634.014	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Entsorgung der Tierkadaver	715 000	85 000
<b>3430</b>	<b>Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen</b>		
3010.118	Gehälter des Hilfspersonals	452 780	100 000
<b>3445</b>	<b>Amt für Wald, Wild und Fischerei</b>		
3632.000	Kantonsbeiträge für die Gemeinden	1 300 000	300 000
3636.000	Kantonsbeiträge	130 000	70 000
3637.100	Kantonsbeiträge an Dritte	300 000	110 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlags- kredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
<b>Volkswirtschaft</b>			<b>275 000</b>
<b>3500</b>	<b>Generalsekretariat</b>		
3103.301	Abonnemente und Beiträge	10 000	5 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	35 000	117 000
<b>3542.1</b>	<b>Amt für Berufsbildung</b>		
3636.302	Kantonsbeiträge für die berufliche Weiterbildung	240 000	145 000
<b>3542.6</b>	<b>Berufsfachschule Freiburg</b>		
3170.100	Reisespesen	8 500	8 000
<b>Gesundheit und Soziales</b>			<b>7 369 280</b>
<b>3605</b>	<b>Amt für Gesundheit</b>		
3635.007	Kantonsanteil an der Finanzierung der Geburtshäuser	472 770	53 000
<b>3608</b>	<b>Kantonsarztamt</b>		
3199.002	Kosten Bevölkerungsschutz	143 300	254 280
<b>3645</b>	<b>Sozialvorsorgeamt</b>		
3636.011	Kantonsbeiträge für schwererziehbare Minderjährige in Erziehungsheimen ausserhalb des Kantons	5 465 000	675 000
3636.014	Kantonsbeiträge für erwachsene Behinderte in Heimen ausserhalb des Kantons	1 203 000	225 000
<b>3655</b>	<b>Sozialversicherungen</b>		
3637.001	Kantonsbeiträge für die Krankenversicherung	167 158 000	3 318 000
3637.216	Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung	13 406 000	2 844 000
<b>Raumplanung, Umwelt und Bauwesen</b>			<b>234 200</b>
<b>3805</b>	<b>Bau- und Raumplanungsamt</b>		
3000.200	Kommissionen	70 000	40 000
<b>3845</b>	<b>Amt für Umwelt</b>		
3090.000	Ausbildungskosten	35 000	10 000
3111.500	Anschaffung von Fahrzeugen	0 00-	45 000
3142.501	Erhaltungsarbeiten	170 000	25 000
<b>3850</b>	<b>Hochbauamt</b>		
3090.000	Ausbildungskosten	10 000	8 400
3099.006	Verschiedene Leistungen für das Personal	10 000	5 800
3160.100	Räume, Mieten	5 740 330	100 000
<b>Total</b>			<b>12 228 380</b>

Die 35 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahrs 2019 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Gesetzgebende Behörde	1	7 000
Richterliche Behörde	3	430 700
Vollziehende Behörde – Kanzlei	1	72 000
Erziehung, Kultur und Sport	5	1 534 200
Sicherheit und Justiz	6	1 641 000
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	4	665 000
Volkswirtschaft	3	275 000
Gesundheit und Soziales	5	7 369 280
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen	7	234 200
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>12 228 380</b>

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- > Im Vergleich zum Zeitraum 2002–2018, also zu den letzten 17 Rechnungsjahren, macht das Nachtragskreditvolumen mit 12,2 Millionen Franken etwas mehr als zwei Drittel des durchschnittlichen Nachtragskreditvolumens aus (18 Millionen Franken pro Jahr über diesen Zeitraum) und gehört dennoch zu den tiefsten dieser Periode. Auch gemessen an den gesamten budgetierten effektiven Ausgaben liegt es unter dem Durchschnitt 2002–2018 (0,34% im Jahr 2019 gegenüber 0,61% im Vergleichszeitraum). Anzahlmässig liegen die Kreditbeschlüsse hingegen etwas über dem Durchschnitt des Vergleichszeitraums, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34

- > Obwohl fast allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden mussten, entfallen 2019 fast drei Viertel aller gesprochenen Nachtragskredite auf nur gerade fünf Kreditbeschlüsse. Sie betreffen die Kantonsbeiträge für die Krankenversicherung, die Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung, die Kantonsbeiträge für Sondereinrichtungen ausserhalb des Kantons, gewisse Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons sowie die Einweisungen in Massnahmenvollzugsinstitutionen beim Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe.
- > Die beantragten Nachtragskredite wurden vorschriftsgemäss über Aufwandminderungen kompensiert, mit drei Ausnahmen, und zwar in einem Fall bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport sowie in zwei Fällen bei der Direktion für Gesundheit und Soziales. Dabei wurde vom Grundsatz der Kompensation abgewichen und nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2019 betrifft dies die Mehrkosten bei den Beiträgen für den Besuch ausserkantonaler Bildungsstätten mit insgesamt rund 1,2 Millionen Franken, bei der Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung mit über 2,8 Millionen Franken sowie bei den Kantonsbeiträgen für die ausserkantonalen Sondereinrichtungen und Erziehungsheime mit 0,9 Millionen Franken.

Demnach beantragen wir Ihnen, alle Nachtragskredite zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2019 eröffnet hat.

**Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés  
du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);  
Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019;  
Vu le message 2019-DFIN-57 du Conseil d'Etat du 14 janvier 2020;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 12 228 380 francs, sont approuvés.

**Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum  
Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);  
gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019;  
nach Einsicht in die Botschaft 2019-DFIN-57 des Staatsrats vom 14. Januar 2020;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 12 228 380 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.



**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.  
Il entre en vigueur immédiatement.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.  
Es tritt sofort in Kraft.

GRAND CONSEIL

2019-DFIN-57

**Projet de décret :**  
**Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion*

---

*Présidence* : Claude Brodard

*Membres* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry et Benoît Piller

**Entrée en matière**

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Vote final**

Par 12 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre excusé), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

**Catégorisation du débat**

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

*Le 22 janvier 2020*

GROSSER RAT

2019-DFIN-57

**Dekretsentwurf:**  
**Kompensierte Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019**

*Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

---

*Präsidium* : Claude Brodard

*Mitglieder* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry und Benoît Piller

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (Freie Debatte) behandelt wird.

---

*Den 22. Januar 2020*

**Rapport 2019-DICS-59**

3 décembre 2019

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur le postulat 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard –  
Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant  
le patrimoine historique du canton de Fribourg**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite au postulat 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard, pris en considération le 25 juin 2018, relatif à un inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg.

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
1.1. Postulat et transmission	1
1.2. Cadre et limites du rapport	2
<b>2. Biens culturels propriétés de l'Etat de Fribourg</b>	<b>2</b>
2.1. Biens culturels meubles	2
2.2. Biens culturels immeubles	2
2.3. Sites	8
<b>3. Coûts, potentiels et stratégies</b>	<b>9</b>
3.1. Coûts d'entretien par le passé	9
3.2. Analyse des potentiels	9
3.3. Exemples existants ou en cours	13
3.4. Stratégie de mise en valeur	16
3.5. Synthèse et perspectives	17

**1. Introduction****1.1. Postulat et transmission****1.1.1. Postulat 2017-GC-169 du  
15 novembre 2017**

Par postulat déposé et développé le 15 novembre 2017, les députés Jean-Pierre Doutaz et Raoul Girard font le constat de l'important patrimoine historique propriété de l'Etat, en particulier des nombreux immeubles, châteaux, églises et fortifications, mais aussi des sites archéologiques et ruines historiques sur tout le territoire cantonal. Les postulants demandent un inventaire et une stratégie de mise en valeur qui dépasse le simple devoir d'entretien, en mettant ce patrimoine à disposition de la population et en l'intégrant dans la promotion plus large du canton en matière de culture, tourisme et de l'attractivité économique et sociale en général.

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a décidé de donner suite au postulat le 25 juin 2018 par 74 voix, sans opposition ni abstention (BGC, p. 1467-1471), chargeant le Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur les éléments suivants:

- > Inventaire des sites et bâtiments recensés et protégés propriété de l'Etat
- > Récapitulation des affectations et de l'évolution des besoins à moyen terme
- > Récapitulation des coûts d'entretien et des besoins en investissement à venir
- > Evaluation du potentiel des sites et édifices et de leur mise en réseaux
- > Evaluation des retombées économiques des sites et édifices d'intérêt touristique recensés
- > Proposition d'une stratégie d'affectation et de gestion pour l'entretien et la mise en valeur en particulier dans le domaine culturel
- > Proposition d'une stratégie de mise en valeur des lieux d'intérêt touristique

Le Conseil d'Etat a demandé en mai 2019 un report du délai de ce rapport, afin de pouvoir coordonner les résultats de l'inventaire avec les autres acteurs et Directions concernés.

## 1.2. Cadre et limites du rapport

### 1.2.1. Démarche

Ce rapport se base sur la liste des bâtiments propriétés de l'Etat de Fribourg tenue par le Service des bâtiments. Dans une première partie, il analyse l'inventaire en fonction de différents critères dans l'objectif de cerner les spécificités des bâtiments et leur répartition géographique. L'analyse tient compte du nombre de bâtiments, mais aussi de leur valeur d'assurance incendie (ECAB) comme indicateur de dimension et de valeur économique.

Dans une deuxième partie, le même inventaire est analysé en fonction du potentiel des bâtiments à répondre aux missions de l'Etat, que ce soit au niveau de leur usage direct ou de leur potentiel de promotion socioculturelle ou touristique.

Partant de ces analyses et de quelques projets réalisés ou en cours, le rapport propose des stratégies de gestion d'investissement, d'entretien et d'exploitation capables d'apporter une plus-value à la seule valeur d'usage au profit de l'image et de l'attractivité générale du canton, autant pour ses habitants que pour les personnes venant de l'extérieur.

### 1.2.2. Périmètre de l'étude

L'analyse se limite aux bâtiments recensés, dont la majorité sont aussi protégés par les outils de l'aménagement local (PAL). En termes de patrimoine, on parle de biens culturels immeubles.

Les sites industriels acquis par l'Etat dans le cadre de sa politique foncière active (ex. Bluefactory, Elanco) suivent prioritairement leur destinée industrielle et ne sont dans ce sens pas pris en considération dans le périmètre de l'étude en matière de stratégie et potentiel de développement selon le chapitre 3.

Il n'est pas tenu compte non plus des bâtiments appartenant à des établissements autonomes de droit public (p. ex. OCN) ou à des Fondations (p. ex. Hauterive) ou à toute autre structure indépendante (p. ex. ECAB), même si l'Etat est en finnalité le propriétaire majoritaire de ces entités.

Les valeurs d'assurance incendie sont à considérer comme indicateurs qui ne représentent que partiellement la valeur réelle de ces bâtiments. Certains objets, comme les enceintes et tours ou les églises, n'ont pas de valeur incendie ou une valeur largement inférieure aux véritables coûts de telles constructions si elles devaient être réalisées de nos jours.

### 1.2.3. Périmètre de coordination

Le volet stratégique a fait l'objet de travaux de coordination avec le Service des bâtiments (DAEC) pour tous les aspects de gestion technique et financière.

Le Service de la culture (DICS) a été intégré pour les aspects de coordination culturelle. A ce titre et dans sa démarche de valorisation du patrimoine bâti, le rapport s'inscrit aussi dans la suite du rapport 2017-DICS-33 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collob concernant les subventions cantonales en faveur de la culture.

## 2. Biens culturels propriétés de l'Etat de Fribourg

Les biens culturels se divisent du point de vue méthodologique en deux familles, les immeubles et les meubles. Dans de nombreux cas, cette séparation ne correspond pas à la réalité d'usage des bâtiments qui sont intimement liés au patrimoine meubles qu'ils abritent. L'un ne va pas sans l'autre. Une grande partie de la valeur de l'immeuble réside dans le patrimoine meuble qui en fait partie et vice versa.

### 2.1. Biens culturels meubles

Les biens culturels meubles regroupent tout objet, document, peinture, sculpture, mobilier etc. digne d'intérêt et caractéristique. On distingue les biens culturels meubles liés à l'immeuble (p. ex. autels, sculptures etc.) et les biens culturels meubles rapportés.

#### 2.1.1. Collections et fonds institutionnels

En plus des bâtiments et des biens culturels meubles, l'Etat est aussi propriétaire de fonds et de collections qui représentent à elles seules la plus importante mémoire historique, culturelle, artistique et sociale de notre canton et de sa population. A titre de bref rappel contextuel on cite les plus importants ci-après:

- > Musée d'art et d'histoire
- > Musée d'histoire naturelle
- > Musée romain de Vallon
- > Archives de l'Etat de Fribourg
- > Bibliothèque cantonale universitaire
- > Fonds du Service archéologique notamment au Musée romain de Vallon
- > Fonds du Service des biens culturels

### 2.2. Biens culturels immeubles

Les statistiques ci-après reposent sur la liste du Service des bâtiments, état janvier 2019. A l'image de cette liste, les tableaux différencient entre les immeubles se situant dans la capitale (colonne «ville») et sur les autres parties du territoire cantonal (colonne «canton»). Les valeurs ECAB sont chiffrées par mille. Les valeurs entre parenthèses identifient des sous-groupes et ne sont pas cumulées dans les totaux au bas des tables.

### 2.2.1. Immeubles propriétés de l'Etat

L'Etat est propriétaire de 675 immeubles dont 208 ou 31% sont recensés et 121 ou 18% sont protégés. 467 ou 69% des immeubles de l'Etat ne sont ni recensés ni protégés. En

matière de valeur incendie, la proportion est de 59% pour les immeubles recensés contre 33% pour les immeubles protégés par rapport à une valeur ECAB totale de 1 877 529 000 francs.

Ensemble des bâtiments	ville	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	canton	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	total	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>
non recensé	94	44	363 397	20	373	81	401 842	65	467	69	765 239	41
recensé val A B C	118	56	891 092	71	90	20	221 198	35	208	31	1 112 290	59
protégé cat 1 2 3	(70)	33	(438 959)	26	(51)	11	(171 434)	27	(121)	18	(610 393)	33
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>100</b>	<b>1 254 489</b>	<b>100</b>	<b>463</b>	<b>100</b>	<b>623 040</b>	<b>100</b>	<b>675</b>	<b>100</b>	<b>1 877 529</b>	<b>100</b>

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs <sup>1)</sup>% par rapport au total de la colonne <sup>2)</sup>% par rapport au total de la ligne

tableau 001

### 2.2.2. Par répartition géographique

212 (32%) des bâtiments de l'Etat se situent dans la capitale, représentant 67% de la valeur ECAB totale. La proportion des bâtiments recensés situés en ville de Fribourg est logiquement plus élevée que dans les autres parties du canton avec 118 ou 56%, respectivement 71% de la valeur ECAB, contre seulement 2 à 15 bâtiments recensés pour les autres districts hors Gruyère représentant 1% à 5% des bâtiments recensés de l'Etat.

Les districts avec des taux plus importants sont la Gruyère avec 136 (21%) des bâtiments au total dont 42 ou 31% sont recensés en raison des nombreux chalets d'alpage. Cependant, en terme de valeur ECAB, ces bâtiments n'atteignent que 5% du total des bâtiments recensés. Le Lac et Sarine campagne atteignent 16% et 14% en nombre, mais seulement 7% et 10% en termes de valeur ECAB sur la totalité des bâtiments de l'Etat.

Districts	non rec	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	rec	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	total	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>
Broye	23	5	92	25 791	3	74	2	1	8	9 018	1	26	25	4	100	34 809	2	100
Glâne	9	2	64	3 148	0	25	5	3	36	9 643	1	1	14	2	100	12 791	1	100
Gruyère	94	21	69	112 679	15	65	42	20	31	60 356	5	35	136	21	100	173 035	9	100
Lac	93	21	86	69 100	9	53	15	7	14	61 771	5	47	108	16	100	130 871	7	100
Sarine camp	86	19	19	134 001	18	18	8	4	4	56 159	5	5	94	14	100	190 160	10	100
Sarine ville	94	21	44	363 397	48	29	118	57	56	891 092	80	71	212	32	100	1 254 489	67	100
Singine	39	9	78	43 750	6	88	11	5	22	6 241	1	12	50	8	100	49 991	3	100
Veveyse	13	3	65	4 036	1	18	7	3	35	18 010	2	82	20	3	100	22 046	1	100
Vaud	(0)	0	0	(0)	0	0	(16)	0	100	(9 338)	0	100	(16)	2	100	(9 338)	0	100
<b>Total</b>	<b>451</b>	<b>100</b>		<b>755 902</b>	<b>100</b>		<b>208</b>	<b>100</b>		<b>1 112 290</b>	<b>100</b>		<b>659</b>	<b>100</b>		<b>1 868 192</b>	<b>100</b>	

bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs <sup>1)</sup>% par rapport au total de la colonne <sup>2)</sup>% par rapport au total de la ligne

tableau 002

### 2.2.3. Par valeur au recensement et catégorie de protection

Le recensement identifie les objets dignes d'intérêt en basant l'évaluation sur les critères ci-après:

#### Valeur historique

L'immeuble témoigne d'activités, d'événements ou de personnages dignes de mémoire. Le caractère historique peut être évalué sous divers points de vue: activité artisanale ou artistique, vie spirituelle, sociale ou économique etc...

#### Forme et éléments décoratifs

L'immeuble présente des éléments artisanaux ou artistiques ayant un intérêt particulier. La qualité d'exécution peut être évaluée sous divers angles: forme générale, détails constructifs, décor d'architecture, peintures, sculptures, aménagements etc...

#### Représentativité

L'immeuble concentre les caractéristiques constitutives d'un type; il est exemplaire d'une catégorie. Le type peut être

défini sous divers aspects: technique de construction, forme architecturale, configuration du plan, style etc...

### Rareté

L'immeuble est rare; il en existe peu d'exemples du même genre. La rareté peut être évaluée sous diverses perspectives: période de construction, fonction, technique de construction, forme architecturale, style etc...

### Intégrité

L'immeuble est demeuré plus ou moins intact. L'état de conservation peut être évalué sous diverses faces: matériaux, forme de la construction, organisation des espaces etc...

### Situation

L'immeuble est une composante de la structure ou du caractère d'un site construit. Le rôle de l'immeuble peut être évalué à divers niveaux: silhouette du site, configuration et disposition des espaces construits et des espaces libres etc...

Les valeurs au recensement qui résultent de cette évaluation s'expriment en lettre (A/B/C) qui signifient:

- A Haute qualité: objet particulièrement représentatif, rare ou d'exécution très soignée, dont la substance d'origine est conservée.
- B Bonne qualité: objet représentatif ou d'exécution soignée, dont la structure d'origine ou les éléments essentiels sont conservés.
- C Qualité moyenne: objet représentatif par certains éléments essentiels dont la substance est conservée.

Parmi les bâtiments non retenus, on peut trouver notamment:

- > des immeubles présentant un intérêt historique ou typologique, mais dont la substance historique ou la situation ne sont pas suffisamment significatives.
- > des immeubles retenus par le recensement d'architecture contemporaine, ayant moins de 30 ans, en principe trop récents pour être considérés comme des biens culturels.

Sur le territoire de la ville de Fribourg, ce sont les valeurs A qui prédominent avec 65% des bâtiments suivies des valeurs B 27% et C 12%. Dans les autres parties du canton, ce sont les valeurs C qui dominent avec 48% des bâtiments en valeur C, 30% en valeur A et 22% en valeur B. Sur le plan cantonal, les valeurs A représentent la moitié en nombre et les deux tiers en valeur des bâtiments recensés.

Bâtiments recensés	ville	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	canton	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	total	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>
A	77	65	623 109	70	27	30	99 032	45	104	50	722 141	65
B	27	23	238 945	27	20	22	87 818	40	47	23	326 763	29
C	14	12	29 038	3	43	48	34 348	15	57	27	63 386	6
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs <sup>1)</sup>% par rapport au total de la colonne <sup>2)</sup>% par rapport au total de la ligne

tableau 003

La protection légale se décline en chiffre par catégorie de protection (1/2/3); elle est réalisée par le biais des outils de l'aménagement du territoire, les plans d'aménagement locaux et les règlements communaux d'urbanisme (PAL et RCU). Selon

le plan directeur cantonal, les catégories de protection définissent l'étendue de la mesure de protection sur les éléments des bâtiments comme suit:

Cat.1	Cat.2	Cat.3	
x	x	x	L'enveloppe (façade et toiture) et les éléments caractéristiques qui en font partie.
x	x	x	La structure porteuse primaire et le gros œuvre.
x	x	x	L'environnement ou cadre immédiat et la caractéristique de l'immeuble (jardins, cours, place etc.).
x	x		La structure porteuse secondaire et le second œuvre.
x	x		L'organisation générale des espaces intérieurs et les éléments essentiels des aménagements intérieurs qui matérialisent cette organisation.
x	x		Les éléments décoratifs des façades.
x	x		L'environnement ou cadre étendu et la caractéristique de l'immeuble (jardins, parcs, allées etc.).
x			Les aménagements intérieurs et les éléments de décor représentatifs en raison de la qualité artisanale ou artistique qu'ils présentent.
x			Les biens culturels meubles attachés à l'immeuble.

En principe, il y a une correspondance entre la valeur au recensement et la catégorie de protection avec A qui correspond le plus souvent à la catégorie 1, B à la catégorie 2 et C, à la catégorie 3. De ce fait, les proportions entre les catégories de protection sont très proches des proportions entre les valeurs au recensement respectivement encore un peu plus marquées en faveur des catégories 1. Une grande partie des

bâtiments protégés en catégorie 1 figurent aussi sur la liste des bâtiments d'importance nationale de l'Office fédéral de la culture OFC ou à l'inventaire PBC (listes A ou B) de la protection de biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe et de situation d'urgence de l'Office fédéral de la protection de la population OFPP.

Bâtiments protégés	ville	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	canton	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	total	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>
1	53	76	250 532	57	25	49	86 860	51	78	64	337 392	55
2	16	23	171 733	39	7	14	33 373	19	23	19	205 106	34
3	1	1	16 694	4	19	37	51 201	30	20	17	67 895	11
monuments d'imp. nat. (OFC)	(40)	57	(263 941)	60	(13)	25	(58 586)	34	(53)	43	(322 527)	53
liste pbc A (OFPP)	(33)	47	(239 448)	54	(17)	33	(51 703)	30	(40)	33	(291 151)	48
liste pbc B (OFPP)	(7)	1	(55 058)	13	(4)	8	(43 183)	25	(11)	9	(98 241)	16
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>	<b>438 959</b>	<b>100</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>171 434</b>	<b>100</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>610 393</b>	<b>100</b>

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs <sup>1)</sup>% par rapport au total de la colonne <sup>2)</sup>% par rapport au total de la ligne

tableau 004

Recensement et protection	ville	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	canton	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	total	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>
A/1	48	41	230 634	26	24	27	86 185	39	72	35	316 819	28
A/2	13	11	157 615	18	0	0	0	0	13	6	157 615	14
A/3	1	1	16 694	2	2	2	12 847	6	3	1	29 541	3
A/0	15	13	218 166	25	1	1	0	0	16	8	218 166	20
B/1	2	2	11 063	1	0	0	0	0	2	1	11 063	1
B/2	2	2	12 618	1	7	8	33 373	15	9	4	45 991	4
B/3	0	0	0	0	11	12	29 597	14	11	5	29 597	3
B/0	23	20	215 263	24	2	2	24 848	11	25	12	240 111	21
C/1	3	2	8 835	1	1	1	676	0	4	2	9 511	1
C/2	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
C/3	0	0	0	0	6	7	8 756	4	6	3	8 756	0
C/0	10	9	18 703	2	36	40	24 916	11	46	22	43 619	4
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs <sup>1)</sup>% par rapport au total de la colonne <sup>2)</sup>% par rapport au total de la ligne

tableau 005

## 2.2.4. Par période historique

On observe une répartition assez homogène des immeubles recensés à travers les périodes historiques pour le territoire de la ville de Fribourg, alors que sur le plan cantonal, les immeubles du 19<sup>e</sup> et début 20<sup>e</sup> sont largement dominants en nombre, ce qui est sans doute en lien avec la fondation de l'état moderne et la séparation des biens entre le canton et la ville.

En termes de valeurs ECAB, les constructions d'après-guerre depuis 1945 représentent presque la moitié des valeurs incendie, ce qui porte à croire que les constructions plus contemporaines sont taxées plus proche de leurs coûts de revient réels que les constructions historiques des siècles précédents.

Périodes de construction	ville	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	canton	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	total	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>
< 1600	24	20	74 369	8	18	20	65 505	30	42	20	139 874	13
> 1600–1800	24	20	122 240	14	6	7	10 960	5	30	14	133 200	12
> 1800–1914	26	22	183 978	21	57	63	88 161	40	83	40	272 139	24
> 1914–1945	15	13	68 137	8	6	7	19 447	9	21	10	87 584	8
> 1945	29	25	442 368	49	3	3	37 125	16	32	15	479 493	43
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs <sup>1)</sup>% par rapport au total de la colonne <sup>2)</sup>% par rapport au total de la ligne

tableau 006

## 2.2.5. Par affectation

En matière d'affectation, le plus grand nombre de bâtiments recensés sont affectés à la formation (gymnase, hautes écoles et université) et à l'administration. Ensemble, ils représentent un tiers des bâtiments et deux tiers des valeurs ECAB. Les 33 chalets d'alpage représentent le plus grand nombre de

bâtiments, mais avec une valeur limitée à 2% de la valeur ECAB totale. Les bâtiments affectés à la justice et à la police atteignent près de 8% en nombre et valeur, les églises près de 6% et les châteaux préfectoraux environ 4%. Les fortifications tours et remparts, bien que relativement nombreux, soit 10% des bâtiments recensés, n'atteignent même pas le 1% des valeurs assurées.

Bâtiments recensés/affectation	ville	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	canton	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>	total	% <sup>1)</sup>	val ECAB	% <sup>1)</sup>
administration	19	16	103 696	12	1	1	24 282	11	20	10	127 978	12
archéologie	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
armée	3	2	3 583	0	0	0	0	0	3	1	3 583	0
auberge	0	0	0	0	2	2	3 919	2	2	1	3 919	0
chalet	0	0	0	0	33	37	16 964	8	33	16	16 964	2
dépôt	3	2	7 529	1	0	0	0	0	3	1	7 529	1
école/crèche	2	2	3 518	0	1	1	3 327	2	3	1	6 845	1
église	7	6	55 330	6	4	5	6 120	3	11	5	61 450	6
ferme	0	0	0	0	8	9	11 883	5	8	4	11 883	1
fortification	13	11	2 097	0	8	9	2 540	1	21	10	4 637	0
gymnase	10	9	98 423	11	0	0	0	0	10	5	98 423	9
habitation	3	2	5 366	1	2	2	1 731	1	5	2	7 097	1
haute école et université	34	29	466 918	55	3	3	23 697	11	37	18	490 615	44
home	0	0	0	0	2	2	5 407	2	2	1	5 407	0
institution culturelle	11	10	82 634	9	6	7	20 894	11	17	8	103 528	9
justice et police	5	4	44 442	5	12	13	52 607	24	17	8	97 049	8
parlement	3	2	13 554	2	0	0	0	0	3	1	13 554	1
place	2	2	61	0	0	0	0	0	2	1	61	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	6	7	47 738	22	6	3	47 738	4
santé	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
sport	2	2	2 441	0	0	0	0	0	2	1	2 441	0
transformateur	0	0	0	0	1	1	89	0	1	1	89	0
Vaud	(0)	0	(0)	0	(16)	18	(9 338)	0	(16)	4	(9 338)	0
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Bâtiments par nombre/val ECAB par mille frs <sup>1)</sup>% par rapport au total de la colonne <sup>2)</sup>% par rapport au total de la ligne

tableau 007



## 2.2.6. Par provenance

En matière de provenance, on constate que le plus grand nombre de bâtiments recensés en propriété du canton provient de l'héritage de l'ancien régime et des événements socio-politiques du 19<sup>e</sup> siècle par lesquels le jeune Etat s'est en quelque sorte constitué un patrimoine immobilier de départ pour assumer ses tâches. Très vite, il a complété ses besoins par de nouvelles constructions, notamment pour l'enseignement et la formation, ainsi que pour le système judiciaire, des constructions qui à leur tour ont été identifiées comme digne d'intérêt et qui sont aujourd'hui recensées et en grande partie protégées, ce qui indique que l'Etat a rempli son rôle d'exemplarité en construisant des bâtiments durables et de qualité, représentatifs de la production architecturale des périodes de construction respectives.

Par rapport aux affectations, hormis certains bâtiments administratifs, le canton a surtout hérité de chalets et de fermes, de châteaux, de fortifications et d'églises ainsi que de différents bâtiments abritant des institutions culturelles. Si

des chalets et des fermes ont rejoint le giron de l'état le plus souvent en lien avec la reprise de terres, les châteaux, églises et fortifications font partie du patrimoine de l'Etat pour des raisons historiques et en raison de leur grande valeur représentative et artistique. Dans les constructions que l'Etat a réalisées pour ses propres tâches, on trouve surtout les bâtiments scolaires et universitaires, ainsi que des bâtiments administratifs et les bâtiments en lien avec les missions de la justice et police. Des achats de bâtiments aujourd'hui recensés ont surtout été réalisés pour répondre aux besoins des hautes écoles et de l'université.

Quant à la répartition géographique, l'héritage des bâtiments recensés se concentre logiquement en Sarine Ville et en Gruyère. Les constructions réalisées par l'Etat et aujourd'hui recensées se trouvent aussi pour l'essentiel en ville et dans une moindre mesure dans les districts du Lac et de Sarine campagne. Les rachats de bâtiments recensés se limitent au territoire de la ville en toute logique de la forte concentration de bâtiments recensés qu'on y trouve.

Bâtiments recensés/origine	ville						canton						total					
	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%
h: héritage c: construction a: achat																		
recensé val A B C	48	41	44	37	26	22	66	73	24	27	0	0	114	55	68	33	26	12
< 1600	23	20	1	1	0	0	18	20	0	0	0	0	41	20	1	0	0	0
> 1600 – 1800	15	13	5	4	4	3	4	4	2	2	0	0	19	9	7	4	4	2
> 1800 – 1914	7	6	5	4	14	12	41	46	16	18	0	0	48	23	21	10	14	7
> 1914 – 1945	3	2	10	9	2	2	3	3	3	3	0	0	6	3	13	6	2	1
> 1945	0	0	23	19	6	5	0	0	3	3	0	0	0	0	26	12	6	3
administration	9	8	5	4	5	4	0	0	1	1	0	0	9	4	6	3	5	2
archéologie	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
armée	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
chalet	0	0	0	0	0	0	28	31	5	6	0	0	28	13	5	2	0	0
dépôt	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0
école/crèche	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	2	1
église	7	6	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	9	4	2	1	0	0
ferme	0	0	0	0	0	0	6	7	2	2	0	0	6	3	2	1	0	0
fortification	13	11	0	0	0	0	8	9	0	0	0	0	21	10	0	0	0	0
gymnase	3	3	4	3	3	2	0	0	0	0	0	0	3	1	4	2	3	1
habitation	2	2	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	0
haute école	0	0	23	19	11	9	0	0	3	3	0	0	0	0	26	13	11	5
home	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
institution culturelle	7	6	2	2	2	2	5	6	1	1	0	0	12	6	3	1	2	1

Bâtiments recensés/origine	ville						canton						total					
	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%	h	%	c	%	a	%
justice et police	2	2	2	2	1	1	4	4	8	9	0	0	6	3	10	5	1	0
parlement	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0
place	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0
santé	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
sport	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Broye													2	1	0	0	0	0
Glâne													5	2	0	0	0	0
Gruyère													40	19	2	1	0	0
Lac													4	2	11	5	0	0
Sarine campagne													1	0	7	3	0	0
Sarine ville													48	23	44	21	26	13
Singine													7	3	4	2	0	0
Veveyse													7	3	0	0	0	0

Bâtiments par nombre% par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 008

## 2.3. Sites

### 2.3.1. Sites paysagers

Certaines propriétés de l'Etat peuvent se trouver dans des sites paysagers protégés. On connaît notamment l'inventaire fédéral des paysages IFP qui compte dans le canton de Fribourg les sites du Vanil Noir, les rives sud du Lac de Neuchâtel et le Mont-Vully. L'inventaire des paysages d'importance cantonale PIC réalisé ces dernières années est en cours d'approbation. La protection des sites paysagers se fait par l'implémentation des inventaires via le Plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux dans les plans d'aménagement locaux PAL.

Aucun site paysager n'est entièrement ou exclusivement propriété de l'Etat. Les bâtiments recensés lui appartenant qui peuvent s'y trouver sont essentiellement des bâtiments agricoles ou des chalets d'alpages. Leur mise en valeur peut le cas échéant profiter des synergies avec un site paysager protégé. (voir 3.2.3 Potentiel touristique et d'image)

### 2.3.2. Sites archéologiques

S'agissant d'une liste d'immeubles, la liste des propriétés de l'Etat du Service des bâtiments ne comporte qu'un seul site archéologique, les fondations d'un temple Gallo-Romain à Riaz. La loi sur la protection des biens culturels et son règlement définissent l'Etat comme propriétaire par défaut des

biens archéologiques meubles, les immeubles (fondations, ruines etc.) appartiennent cependant au propriétaire du fond, sauf en cas de déplacement pour des raisons de conservation. De fait, les sites palafittiques des rives fribourgeoises du Lac de Morat et Neuchâtel inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO sont propriétés de l'Etat, étant donné qu'ils font partie du domaine public des eaux.

Ceci dit, de nombreux immeubles propriétés de l'Etat et en particulier les immeubles recensés se trouvent dans un périmètre archéologique de protection ou un périmètre archéologique recensé, en raison de leur propre substance historique ou d'une substance historique ou archéologique antérieure avérée ou supposée dans le périmètre de l'immeuble concerné. Une fois fouillés et documentés, les sites archéologiques ne sont pas protégés d'office. Pour la grande majorité des sites, la conservation se fait par leur documentation et la conservation des biens meubles découverts. La transposition légale des objectifs de protection découlant des périmètres archéologiques se fait par leur implémentation via le Plan directeur cantonal dans les plans d'aménagement locaux PAL.

La proximité ou le plus souvent même la superposition des bâtiments recensés de l'Etat avec un site archéologique peut constituer un grand intérêt dans une stratégie de mise en valeur du site comme du bâtiment. (voir 3.2.2 Potentiel culturel, éducatif et social et 3.2.3 Potentiel touristique et d'image)

### 2.3.3. Sites ISOS et chemins IVS

La majorité des bâtiments recensés propriétés de l'Etat se trouve en même temps dans un site protégé, notamment tous les bâtiments situés dans une zone urbanisée d'une ville ou d'un village. Le recensement des sites protégés et des chemins historiques repose sur les premiers inventaires fédéraux réalisés sous les appellations ISOS – Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse et IVS – Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse. La portée des inventaires fédéraux se limite comme le dit leur nom aux sites d'importance nationale. Le canton de Fribourg a repris les sites d'importance régionale et locale identifiés par l'ISOS lors du premier inventaire au titre d'inventaire cantonal des sites construits à protéger. A l'image des sites paysagers et archéologiques, leur protection légale se fait par la transposition des objectifs de protection par leur implémentation via le Plan directeur cantonal dans les plans d'aménagement locaux PAL.

Aucun site construit ou chemin historique n'est entièrement ou exclusivement propriété de l'Etat. Les bâtiments recensés

lui appartenant qui peuvent s'y trouver sont essentiellement des bâtiments historiques. Leur mise en valeur peut le cas échéant profiter des synergies avec un site construit protégé (voir 3.2.2 Potentiel culturel, éducatif et social et 3.2.3 Potentiel touristique et d'image)

## 3. Coûts, potentiels et stratégies

### 3.1. Coûts d'entretien par le passé

L'analyse des coûts d'entretien sur les dix dernières années porte sur environ 41% des bâtiments recensés en propriété de l'Etat au titre de leur valeur ECAB. Ces frais sont couverts par le budget d'entretien annuel du Service des bâtiments en n'englobant pas les grands travaux couverts par des crédits d'investissement. Ces chiffres reflètent dès lors les frais d'entretien et de restauration courants. On constate une situation très équilibrée entre les bâtiments situés en ville et ceux situés en dehors. En moyenne, les coûts d'entretien représentent environ 1,5% de la valeur ECAB, soit environ 7 millions pour l'échantillon de bâtiments observés.

Période de comptes	ville	val ECAB	% <sup>3)</sup>	% <sup>4)</sup>	canton	val ECAB	% <sup>3)</sup>	% <sup>4)</sup>	total	val ECAB	% <sup>3)</sup>	% <sup>4)</sup>
2009	5 618	319 793	36	1,76	994	78 419	35	1,27	<b>6 612</b>	<b>398 212</b>	30	1,43
2010	5 323	378 438	42	1,41	1 291	78 419	35	1,65	<b>6 614</b>	<b>456 857</b>	34	1,44
2011	5 874	356 751	40	1,65	1 191	78 419	35	1,52	<b>7 065</b>	<b>435 170</b>	33	1,62
2012	5 335	348 659	39	1,53	1 659	90 272	41	1,84	<b>6 994</b>	<b>438 931</b>	33	1,59
2013	6 269	408 433	46	1,53	1 045	90 272	41	1,16	<b>7 314</b>	<b>498 705</b>	37	1,46
2014	5 753	388 914	44	1,48	1 244	89 427	40	1,39	<b>6 997</b>	<b>478 341</b>	36	1,46
2015	6 194	401 588	45	1,54	1 348	86 956	39	1,55	<b>7 542</b>	<b>488 544</b>	37	1,54
2016	6 344	393 077	44	1,61	689	89 753	41	0,77	<b>7 033</b>	<b>482 830</b>	36	1,45
2017	5 281	391 040	44	1,34	1 517	93 673	42	1,62	<b>6 798</b>	<b>484 713</b>	36	1,40
2018	4 908	374 375	44	1,26	2 433	90 938	41	2,68	<b>7 341</b>	<b>456 313</b>	34	1,60
<b>moyenne</b>	<b>5 689</b>	<b>376 106</b>	<b>42</b>	<b>1,51</b>	<b>1 341</b>	<b>86 654</b>	<b>39</b>	<b>1,54</b>	<b>7 029</b>	<b>461 861</b>	<b>41</b>	<b>1,52</b>

Coûts par mille frs/val ECAB par mille frs <sup>3)</sup>% des bâtiments par rapport à val ECAB totale <sup>4)</sup>% des coûts par rapport à la valeur ECAB **tableau 009**

### 3.2. Analyse des potentiels

Au vu du nombre important des bâtiments recensés en propriété de l'Etat et de leur affectation très variée, il n'est pas possible dans le cadre de ce rapport de définir pour chacun d'eux l'évolution des besoins et le potentiel spécifique de manière détaillée. Par contre, en fonction de l'usage actuel, on peut estimer un potentiel de développement global sur la base de trois critères: le potentiel d'affectation et d'usage pour les missions propres à l'Etat, le potentiel culturel, éducatif et social et le potentiel touristique et d'image pour les missions de l'Etat, mais en collaboration étroite avec des acteurs locaux (communes, associations, fondations etc.) et des acteurs professionnels (tourisme, promotion économique etc.). A cet

effet, une note allant de 0 à 3 a été attribuée pour chacun des aspects, affectation, culture et tourisme, à chaque bâtiment recensé et propriété de l'Etat: 0 signifie pas de potentiel, 1 peu de potentiel, 2 potentiel moyen et 3 potentiel important. Les résultats figurent dans les tableaux qui vont suivre et permettent d'identifier des tendances selon les analyses ci-après.

#### 3.2.1. Potentiel d'affectation et d'usage

Par potentiel d'affectation et d'usage, on entend les possibilités d'amélioration ou d'extension pour les affectations existantes à l'intérieure des bâtiments concernés. 19% des immeubles recensés ont un potentiel dont 10% (20) un poten-

tiel important et 7% (14) un potentiel moyen. Il s'avère que les immeubles d'avant 1914 ont généralement un potentiel plus important que ceux réalisés après. Les affectations respectivement les types de bâtiments qui offrent le plus de potentiel sont les prisons désaffectées ou en train de l'être et les châ-

teaux préfectoraux, ainsi que quelques bâtiments épars. Par rapport à leur répartition géographique, ce sont les bâtiments en Gruyère et en Sarine Ville qui ont le plus de potentiel, ce qui est logique car proportionnel au nombre de bâtiments recensés dans ces mêmes districts.

Bâtiments recensés/potentiel fonction et affectation 1: faible 2: moyen 3: important	ville						canton						total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
recensé val A B C	4	3	11	9	9	8	0	0	3	3	11	12	4	2	14	7	20	10
< 1600	0	0	1	1	1	1	0	0	3	3	3	3	0	0	4	2	4	2
> 1600-1800	1	1	6	5	2	2	0	0	0	0	2	2	1	0	6	3	4	2
> 1800-1914	0	0	2	2	2	2	0	0	0	0	5	6	0	0	2	1	7	3
> 1914-1945	2	2	1	1	4	3	0	0	0	0	1	1	2	1	1	0	5	2
> 1945	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
administration	1	1	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
archéologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
armée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
chalet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dépôt	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
école/crèche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0
église	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
ferme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
fortification	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0
gymnase	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
habitation	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
haute école	1	1	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3	1	2	1
home	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
institution culturelle	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
justice et police	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	4	2
parlement	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
place	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	2	1	2	1
santé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	0	0
Glâne													0	0	2	1	0	0
Gruyère													0	0	0	0	6	3
Lac													0	0	0	0	3	1
Sarine campagne													0	0	0	0	2	1
Sarine ville													4	2	11	5	9	4
Singine													0	0	0	0	0	0
Veveyse													0	0	0	0	0	0

Bâtiments par nombre% par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 010

### 3.2.2. Potentiel culturel, éducatif et social

Par potentiel culturel, éducatif et social, on entend l'attractivité générale des lieux et leur potentiel de synergie avec des acteurs locaux ou régionaux dans l'offre culturelle, éducative et sociale à l'intérieur ou autour des bâtiments concernés. 56% des immeubles recensés ont un potentiel, dont 23% (47) un potentiel important et 16% (33) un potentiel moyen et 17% (35) un faible potentiel. Dans ce cas également, il s'avère que les immeubles d'avant 1914 ont généralement un poten-

tiel plus important que ceux réalisés après. Les affectations respectivement les types de bâtiments qui offrent le plus de potentiel sont les institutions culturelles, les fortifications et les églises, ainsi que les châteaux préfectoraux. Par rapport à leur répartition géographique, ce sont à nouveau les bâtiments en Gruyère et en Sarine Ville qui ont le plus de potentiel, ce qui est logique car proportionnel au nombre de bâtiments recensés dans ces mêmes districts.

Bâtiments recensés/potentiel culturel et social 1: faible 2: moyen 3: important	ville						canton						total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
recensé val A B C	29	25	25	21	27	23	6	7	8	9	20	22	35	17	33	16	47	23
< 1600	2	2	13	11	7	6	0	0	3	3	14	16	2	1	16	8	21	10
> 1600-1800	5	4	6	5	6	5	1	1	2	2	0	0	6	3	8	4	6	3
> 1800-1914	7	6	3	2	7	6	4	4	2	2	5	6	11	5	5	2	12	6
> 1914-1945	2	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	4	2	2	1
> 1945	13	11	0	0	6	5	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	6	3
administration	5	4	4	4	2	2	0	0	0	0	0	0	5	2	4	2	2	1
archéologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
armée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0
chalet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dépôt	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
école/crèche	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0
église	0	0	2	2	5	4	0	0	2	2	1	1	0	0	4	2	6	3
ferme	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
fortification	0	0	10	9	2	2	0	0	1	1	7	8	0	0	11	5	9	4
gymnase	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	1	0	0
habitation	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
haute école	16	14	1	1	5	4	2	2	0	0	0	0	18	9	1	0	5	2
home	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
institution culturelle	2	2	1	1	6	5	0	0	0	0	6	7	2	1	1	0	12	6
justice et police	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	3	1
parlement	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
place	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	4	4	2	1	1	0	4	2
santé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glâne													0	0	0	0	5	2
Gruyère													2	1	3	1	11	5
Lac													0	0	1	0	3	1
Sarine campagne													2	0	1	0	0	0
Sarine ville													29	140	25	12	27	13
Singine													2	1	1	0	0	0
Veveyse													0	0	1	0	0	0

Bâtiments par nombre% par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 011

### 3.2.3. Potentiel touristique et d'image

Par potentiel touristique et d'image on entend, l'attractivité générale des lieux et leur potentiel de synergie avec des acteurs publics et professionnels dans l'offre touristique et en terme d'image et d'attractivité par l'usage partiel des bâtiments ou leur intégration dans des programmes et produits existants (p. ex. circuit touristique etc.). 71% des immeubles recensés ont un potentiel, dont 24% (50) un potentiel important, 8% (17) un potentiel moyen et 39% (82) un faible poten-

tiel. Dans ce cas, l'important potentiel des immeubles d'avant 1914 est encore plus marqué. Les affectations respectivement les types de bâtiments qui offrent le plus de potentiel sont les fortifications, les institutions culturelles et les églises, ainsi que les châteaux préfectoraux. Par rapport à leur répartition géographique, ce sont à nouveau les bâtiments en Gruyère et en Sarine Ville qui ont le plus de potentiel, ce qui est logique car proportionnel au nombre de bâtiments recensés dans ces mêmes districts.

Bâtiments recensés/touristique	ville						canton						total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
1: faible 2: moyen 3: important																		
recensé val A B C	45	38	13	11	30	25	37	31	4	4	20	22	82	39	17	8	50	24
< 1600	4	3	2	2	17	14	0	0	4	4	14	16	4	2	6	3	31	15
> 1600-1800	12	10	3	2	8	7	3	3	0	0	0	0	15	7	3	1	8	4
> 1800-1914	16	14	1	1	5	4	32	36	0	0	5	6	48	23	1	0	10	5
> 1914-1945	2	2	2	2	0	0	1	1	0	0	1	1	3	1	2	1	1	0
> 1945	11	90	5	4	0	0	1	1	0	0	0	0	12	6	5	2	0	0
administration	13	11	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	2	1
archéologie	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
armée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
auberge	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
chalet	0	0	0	0	0	0	30	33	0	0	0	0	30	14	0	0	0	0
dépôt	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
école/crèche	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
église	0	0	1	1	6	5	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	7	3
ferme	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
fortification	0	0	0	0	13	11	0	0	1	1	7	8	0	0	1	0	20	10
gymnase	6	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	3	0	0	0	0
habitation	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
haute école	17	14	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	17	8	5	2	0	0
home	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
institution culturelle	5	4	1	1	3	3	0	0	0	0	6	7	5	2	1	0	9	4
justice et police	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	1	0	1	0	3	1
parlement	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
place	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
préfecture (châteaux)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	4	1	0	1	0	4	2
santé	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
sport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
transformateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glâne													0	0	0	0	5	2
Gruyère													23	11	1	0	11	5
Lac													1	0	0	0	3	1
Sarine campagne													2	1	0	0	0	0
Sarine ville													45	21	13	6	30	14
Singine													5	2	1	0	0	0
Veveyse													6	3	1	0	0	0

Bâtiments par nombre % par groupe de bâtiment et critère considéré

tableau 012



### 3.3. Exemples existants ou en cours

Différents modèles se sont mis en place au fil du temps et par opportunité dans divers sites et bâtiments appartenant à l'Etat. Les énumérer tous de manière exhaustive dépasserait le cadre de ce rapport. Dès lors, quelques exemples cités représentent les modèles les plus anciens et/ou représentatifs.

#### 3.3.1. Le château de Gruyères

Le château de Gruyères est, avec le Moléson, l'emblème principal de la Gruyère. Il contribue à l'essor touristique du district et de la région qui constitue de loin la plus importante destination touristique du canton.

**Affectation:** l'ensemble du site et du château est affecté aux activités culturelles et touristiques pour l'exposition permanente mettant en scène le château lui-même, son histoire, ses aménagements et objets patrimoniaux. Le site accueille aussi des expositions temporaires et des événements culturels à l'intérieur et à l'extérieur du château, notamment dans ses cours et jardins. Le château constitue le point culminant de la visite de Gruyères. Pour ceux qui ne rentrent pas à l'intérieur, il y a aussi la possibilité d'en faire le tour au pied de ses remparts.

**Acteurs:** Institution culturelle de l'Etat le Château de Gruyères est géré par une Fondation qui assure l'ensemble des activités sur le site. La Fondation est liée à l'Etat par ses statuts qui règlent les responsabilités et charges. La Fondation assume les frais d'exploitation, alors que l'Etat assure les frais d'entretien de la substance et les investissements qui vont dans le même sens. La Commune de Gruyères assure l'entretien du sentier au pied des remparts.

**Défis:** hormis le défi permanent d'une offre variée et attractive assumée par la Fondation et ses collaborateurs, se pose depuis quelques années la question de l'entretien et de la restauration des tours et remparts qui font partie du château. Après un éboulement ponctuel, des mesures de sécurisation et de consolidation ont été prises, le temps que les études permettent de déterminer les solutions pour un entretien durable. Un premier tronçon sera réalisé en guise de test grandeur nature prochainement.

#### 3.3.2. Les châteaux de districts ou anciens châteaux baillivaux

Les châteaux de district constituent un ensemble exceptionnel de constructions militaires et de représentation du pouvoir étatique de la Ville Etat et plus tard de l'Etat moderne. Dans chaque chef-lieu, ils occupent une position emblématique en relation avec l'espace public de la cité. Leur usage ininterrompu pour les missions de l'Etat ajoute une valeur historique supplémentaire à ce patrimoine qu'il s'agit aussi de conserver.

En lien avec les réflexions en cours pour la réaffectation du Château de Bulle, le Conseil d'Etat a arrêté les principes qui doivent prévaloir pour l'ensemble des châteaux baillivaux en propriété du canton. En séance du 2 avril 2019, il a fixé les principes suivants:

- > Les châteaux baillivaux restent propriété de l'Etat de Fribourg.
- > Dans la mesure du possible, les services régionaux de l'Etat y sont localisés, en priorité ceux destinés à l'accueil du public. En fonction des disponibilités, des services communaux ou régionaux peuvent également s'y voir proposer des surfaces.
- > Par la dimension symbolique de leurs prestations ou la nécessité d'une présence «physique» des usagers, le maintien ou la relocalisation de certains services dans les châteaux sont examinés en priorité (préfectures, état civil...).
- > Lors de projet de localisation – ou de relocalisation – de services dans les châteaux, il sera tenu compte des besoins futurs, et notamment de l'effet de la numérisation sur les besoins en matière de locaux, ainsi que sur les possibilités de synergies et de mutualisation des locaux (guichets communs, salles de réception...), selon le principe du «guichet unique».
- > Dans la mesure du possible et tant que la bonne marche des services est assurée, une ouverture des châteaux au public, ponctuelle (manifestations culturelles, expositions temporaires, événements privés...) et/ou pérenne (salles ouvertes aux visites, expositions permanentes...), sera privilégiée.
- > En fonction des opportunités, la création d'une offre culturelle dans les châteaux est encouragée, tant que la bonne marche des services est assurée, quand bien même elle relève de la compétence des autorités locales, et non de celle de l'Etat.
- > Les communes sur le territoire desquelles se trouvent les châteaux sont associées en amont aux réflexions relatives à l'affectation et à l'utilisation des châteaux. Ces discussions portent tant sur l'entretien des parties accessibles au public (cours et abords des châteaux comme extension du domaine public) que sur l'offre culturelle qui pourrait y élire domicile (ponctuellement ou de manière pérenne). Ces discussions sont formalisées par des conventions.
- > Les institutions culturelles déjà installées dans les châteaux (Musée suisse du Vitrail à Romont...), ou potentiellement intéressées par une collaboration (Musée gruérien à Bulle...), sont également associées en amont aux réflexions sur l'affectation des châteaux.

#### *Le château de Bulle*

**Affectation:** après le départ du Tribunal de la Gruyère et antérieurement de la Police cantonale et des prisons, il ne reste aujourd'hui que la Préfecture, qui n'occupe qu'une petite partie du château, les autres locaux étant restés libres et sans

affectation directe. La cour du château et notamment les bastions et douves sont intégrés dans le réseau des espaces publics de la Ville de Bulle et accueille chaque année les Francomania et des expositions temporaires. Plus récemment, depuis l'année du patrimoine 2018, le donjon et ponctuellement les anciennes prisons sont rendues accessibles pour les visiteurs, en collaboration avec le Musée gruérien. Les salles et caves accessibles depuis la cour et l'ancienne salle du tribunal au bel-étage sont ponctuellement utilisées par des acteurs externes.

Acteurs: la Préfecture et le Service des bâtiments assurent l'exploitation et l'entretien des lieux. Un groupe de travail institué par le Conseil d'Etat et composé de représentants des Services de l'Etat, de la Préfecture et de la Commune suit actuellement le développement d'un nouveau concept d'exploitation. Le Musée gruérien collabore ponctuellement pour des visites patrimoniales et historiques. La Ville de Bulle a réalisé un concours pour la mise en réseau des jardins situés au bas du château jusqu'à l'institut Sainte Croix. De plus, un concours d'architecture est en cours pour l'agrandissement du Musée gruérien, qui pourrait aussi avoir un impact sur la gestion et la perception du Château et de ses abords.

Défis: le principal défi est la réaffectation des espaces vides et la réorganisation des locaux de la préfecture. L'installation de différents services de l'Etat et la transformation des anciennes prisons en auberge de jeunesse sont à l'étude. Un aménagement plus attractif de la cour et des salles qu'elle dessert permettra d'augmenter considérablement le rayonnement socio-culturel et touristique de ce site emblématique en plein cœur de la ville de Bulle et la mise en valeur de la substance dans des salles patrimoniales. De plus, par une amélioration de la perméabilité de la cour (ouvertures sur les jardins et douves) le château pourra mieux s'intégrer dans le réseau des espaces publics de Bulle et des activités qui s'y déroulent.

### *Le château de Morat*

Affectation: le château est utilisé par la Préfecture, l'Etat civil et la police. Les prisons, par contre, ont été désaffectées et sont actuellement vides. La possibilité de visiter le donjon a également été réalisée pour l'année du patrimoine 2018 et s'est poursuivie depuis durant la belle saison. Chaque été, la cour du château accueille le festival Murten Classics. Elle est aussi utilisée pour le Lichtfestival ou des expositions de sculptures en plein air notamment. La cour du château offre une magnifique vue sur le lac en toute saison.

Acteurs: la Préfecture et la police assurent l'exploitation et l'entretien des lieux, en collaboration avec le Service des bâtiments. La gestion des accès au donjon est pour l'instant gérée par l'Etat avec des prestataires privés. Les Murten Classics sont organisés par l'association du même nom. A l'initiative de la Ville de Morat, un groupe de travail a été constitué pour sonder les possibilités de synergie entre le château, le musée

historique de Morat et un éventuel remplacement permanent du panorama de la bataille de Morat dans un bâtiment à construire entre le château et le musée. Ce groupe de travail, à l'instar de celui du château de Bulle, est composé de représentants du Canton, de la Préfecture et de la Ville de Morat, des représentants du tourisme et du musée historique, ainsi que d'un représentant de la Fondation du Panorama.

Défis: hormis le défi d'assurer l'entretien et la restauration du château assumé, par le Service des bâtiments avec notamment la réfection récente et partielle des toitures et des façades de l'aile ouest, se pose surtout la question de la mise en réseau du château et du musée historique tant au niveau de l'offre culturelle locale et régionale qu'au niveau de l'espace public avec une cour du château et ses abords (Lindensaal) en continuité directe avec les espaces publics de la cité médiévale.

### *Le château de Romont*

Affectation: le château de Romont abrite la Préfecture, mais il est utilisé en grande partie par le Vitromusée et le Vitrocentre qui sont devenus un centre de compétences unique dans le domaine de l'art verrier avec un rayonnement national et international. La cour du château est ouverte au public de même que les remparts. Le donjon n'est par contre pas accessible en raison de l'exiguïté de son escalier.

Acteurs: l'exploitation et l'entretien sont assurés pour la partie Vitrocentre et Vitromusée par la Fondation, et pour la partie Préfecture par cette dernière en collaboration avec le Service des bâtiments.

Défis: le Vitrocentre évalue depuis plusieurs années les possibilités de s'agrandir dans l'enceinte du château, notamment pour réaliser un atelier de soufflage et de travail du verre. Le réaménagement de la cour pour des événements culturels en lien avec le Vitromusée et le Vitrocentre est également à l'étude. Tout comme à Morat, Bulle ou Estavayer, le château de Romont occupe une place prédominante dans la cité, liée à l'espace public avec un rayonnement emblématique tant à l'échelle de la ville qu'à l'échelle du paysage.

### *Les châteaux d'Estavayer et de Châtel-St-Denis*

Affectation: les deux châteaux abritent comme fonction principale la Préfecture et la Police. Les prisons ont également été abandonnées comme dans tous les autres châteaux de districts. Des travaux de mise en valeur et de restauration importants ont eu lieu au château de Châtel-St-Denis, notamment dans l'ancien donjon qui a fait l'objet d'une intervention architecturale contemporaine de haute qualité. Divers travaux de rénovation et d'entretien ont aussi eu lieu au château d'Estavayer, notamment en lien avec l'escalier d'accès et la restauration des fenêtres côté cour.



Acteurs: en l'état, il n'y a pas d'acteurs externes ou de groupes de travail. Dans les deux châteaux, l'exploitation est assurée par la Préfecture et la Police en collaboration avec le Service des bâtiments. Hormis quelques visites guidées et l'ouverture au public aussi du donjon d'Estavayer, il n'y a que très peu d'activités socio-culturelles ou touristiques en collaboration avec des acteurs externes.

Défis: à Châtel-St-Denis, les travaux se poursuivent dans la cour et le jardin avec la mise en valeur d'un passage par les caves dans le but de pouvoir accueillir plus d'activités ou d'événements socio-culturels. Afin de pouvoir libérer la cour du stationnement, l'aménagement d'un nouveau parking est à l'étude au nord du château à proximité du cimetière. A Estavayer, dans l'immédiat, ce sont essentiellement les abords qui posent problème avec une stabilisation nécessaire des talus côté lac et la conservation du dégagement du côté des anciennes campagnes aujourd'hui sous pression de la densification urbaine. Pour les deux sites, une réflexion plus large à l'image de ce qui se fait à Bulle et Morat devrait être engagée.

### 3.3.3. Tours, enceintes et remparts

Bien que l'Etat soit aussi propriétaire d'autres tours et remparts (ex. Tour de la Molière) cette section se limite aux fortifications médiévales de la ville de Fribourg. Les fortifications de Fribourg constituent le plus important ensemble de ce type de construction en Suisse, qui, de plus, doit être considéré d'importance européenne. Avec la plus grande vieille ville médiévale et gothique de Suisse, Fribourg avait sur le fond tout autant, voire plus de substance et d'arguments que la ville de Berne, pour justifier une candidature comme patrimoine mondial de l'UNESCO, projet malheureusement abandonné pour des raisons politiques de l'époque.

Affectation: Trois tours ont une affectation spécifique permanente: le club alpin occupe la porte de Morat, une fanfare la Tour des Rasoirs et les scouts de langue allemande la tour de Dürrenbühl. La Tour Rouge, qui a longtemps servi de dépôt au Musée d'art et d'histoire, est aujourd'hui libre. Les autres tours ne sont pas utilisées pour des activités permanentes. Le Belluard, et sa tour du Belzé, abrite chaque année le festival du même nom dédié à la création contemporaine et durant l'été l'open air cinéma. Les enceintes et remparts n'étaient par le passé pas accessibles ou seulement pour des événements particuliers comme la triennale de la photo dans les années 1980 et les parcours thématique d'Hubert Audriaz dans les années 2000. Depuis l'année du patrimoine 2018, un circuit est ouvert tous les jours de la belle saison entre 9 et 19 heures. Avec près de 100 000 visiteurs par saison, cette offre remporte un large succès, attirant autant les visiteurs extérieurs qu'un public local et cantonal.

Acteurs: l'exploitation et l'entretien des fortifications sont gérés par le Service des bâtiments. Une analyse détaillée de l'état de conservation et une planification des mesures à

prendre existent depuis les années 2000. Les travaux de restauration sont mis en œuvre en suivant cette étude en fonction des disponibilités budgétaires. En 2014 et 2015, Fribourg Tourisme a pris en charge une étude réalisée par le Service des biens culturels pour une mise en valeur des tours et enceintes. Pour l'année du patrimoine 2018, en collaboration avec les autorités et services de la Ville de Fribourg et Fribourg Tourisme, le Service des bâtiments et le Service des biens culturels ont rendu accessible la majorité des tronçons et tours. Des travaux de nettoyage, consolidation et sécurisation ont été réalisés sur l'ensemble des tours et enceintes en vue de leur ouverture. En même temps, le Service des bâtiments poursuit le programme de restauration avec la Tour Rouge et le rempart du Belluard en 2016/17 et la tour Dürrenbühl en 2019.

Défis: hormis la poursuite du programme de restauration avec, en 2020, la restauration de la Tour des Chats, il y a lieu de remplacer les accès provisoires réalisés pour l'année du patrimoine 2018 par des accès permanents pour la saison 2020/21. L'intégration des autres tours aujourd'hui non encore accessibles est également à l'étude. Une consolidation du programme touristique est en cours d'élaboration avec Fribourg Tourisme. Une extension à d'autres événements de médiation culturelle en collaboration avec des acteurs externes serait souhaitable. Les discussions avec la ville de Fribourg sur la constitution d'une association et la conclusion d'une convention de gestion sont en cours. En attendant la Ville de Fribourg s'est engagée d'assurer les prestations de surveillance et de nettoyage durant la saison 2020. De plus, il y a lieu de lancer une réflexion de mise en valeur des abords des remparts qui sont protégés par convention avec la Confédération et qui durant les dernières décennies ont subis de nombreuses interventions malencontreuses qui portent atteintes aux ouvrages protégés.

### 3.3.4. La cathédrale Saint-Nicolas et d'autres églises

Hormis la Cathédrale Saint-Nicolas, l'Etat est propriétaire de différentes autres églises majeures autant par leur taille et importance historique que par leur valeur artistique et culturelle. Rien qu'en ville de Fribourg, on peut citer l'église de St-Michel, qui fait partie du collège, et l'église de St-Maurice, aux Augustins, ainsi que la chapelle Saint-Barthélémy de Pérolles, un joyau méconnu de l'art gothique, ou encore la chapelle de St-Béat, un petit oratoire appondu aux enceintes du Gottéron, et pour conclure la chapelle Notre-Dame-de-Lorette, une chapelle votive de premier ordre. A elles seules, ces églises sont chacune d'importance nationale, mais en tant qu'ensemble, elles atteignent de toute évidence une importance européenne et constituent avec le patrimoine meubles qu'elles contiennent, ou qui se trouve intégré dans les collections du Musée d'art et d'histoire, la plus importante collec-

tion d'art du canton avec des œuvres majeures de toutes les périodes depuis la fondation de la ville en 1157.

**Affectation:** en tant que siège épiscopal, siège du chapitre et église paroissiale, la Cathédrale Saint-Nicolas est un haut lieu de la vie chrétienne et de sa vie pastorale dans le canton. En plus, elle remplit un rôle identitaire, culturel et de représentation majeurs pour l'ensemble de la population fribourgeoise. L'église de Saint-Maurice sert d'église paroissiale pour le quartier de l'Auge et accueille régulièrement des concerts. La chapelle Saint-Béat est intégrée dans la vie de quartier et la vie pastorale de l'Auge. La chapelle de Lorette est ouverte tous les jours, alors que la chapelle de Pérolles et l'église Saint-Michel sont le plus souvent fermées au public. Saint-Michel accueille tous les deux ans le Festival International de Musiques Sacrées. Au quotidien, les orgues sont joués par des élèves du Conservatoire et l'espace est ponctuellement utilisé en lien avec les activités du collège Saint-Michel.

**Acteurs:** dans toutes ces églises, des travaux de restauration et d'entretien lourds sont suivis par le Service des bâtiments. L'entretien léger et l'exploitation quotidienne sont gérés par les paroisses et le collège, à l'exception de la chapelle de Pérolles. Pour la gestion de la Cathédrale, une commission ad hoc s'occupe depuis les années 1980 de la définition des stratégies de restauration-conservation et d'utilisation. Cette commission, qui siège sous la présidence du Directeur des travaux publics, réunit des représentants des services de l'Etat, de la paroisse, de l'évêché, du chapitre, de Fribourg Tourisme et de la Ville de Fribourg. Le travail continu de cette commission a permis l'achèvement des restaurations des espaces majeurs à l'intérieur entre 1999 et 2015. En plus de la commission, la Cathédrale est soutenue par la Fondation pour la restauration de la Cathédrale pour la réalisation de certains projets de mise en valeur comme l'exposition du trésor ou la récente restauration des cloches. D'autres cantons connaissent d'autres modèles de gestion pour leur cathédrale. Berne et Bâle-Ville par exemple ont refondé leurs fabriques (Bauhütte) qui avaient disparu au 19<sup>ème</sup> siècle pour assurer la restauration de leur cathédrale. Cette question d'une fabrique s'était d'ailleurs aussi posée lors de la planification des travaux de restauration de la Cathédrale Saint-Nicolas dans les années 1990, mais une telle structure paraissait alors disproportionnée par rapport aux travaux prévus. Par contre, pour un futur chantier de restauration de la tour ou en lien avec d'autres travaux de restauration sur des bâtiments historiques en propriété de l'Etat, ce modèle pourrait à nouveau faire sens. L'objectif d'une telle structure n'est pas de réaliser tous les travaux en prestations propres au détriment des entreprises privées, mais d'en assurer la constance en matière de qualité, ainsi que la documentation et la transmission du savoir-faire spécialisé.

**Défis:** à la Cathédrale Saint-Nicolas, certains éléments intérieurs sont encore à restaurer, comme le maître autel et les boiseries du chœur, la chaire ou encore le groupe de statues

de la mise au tombeau. L'espace du narthex et celui de la chapelle du Saint-Sépulcre sont les derniers qui n'ont pas encore été restaurés. Ces travaux peuvent être réalisés dans le cadre de l'entretien courant. En parallèle, la Fondation de la Cathédrale développe un projet d'aménagement d'un lapidaire lié à un deuxième escalier dans la tour et le Chapitre Cathédrale prépare un concours pour un nouveau reliquaire pour les reliques de Saint Pierre Canisius qui devraient rejoindre les reliquaires déjà existants de Saint Nicolas de Myre et Saint Nicolas de Flue pour être exposés de manière permanente dans la chapelle du Saint-Sépulcre. Les grands défis qui attendent cependant la Cathédrale sont les travaux en lien avec la requalification du Bourg qui toucheront les abords et, dans les dix ans, la nécessité de retourner sur la tour, dont la dernière restauration s'est achevée il y a 50 ans en 1969 avec l'enlèvement de la grue qui s'y trouvait depuis les années 1920.

Pour l'église Saint-Michel, non seulement la question de la restauration générale qui devient urgente se pose, mais aussi son intégration et celle de la chapelle de Saint-Nicolas dans le concept de développement du site du Collège et leur adaptation aux besoins du Festival International de Musiques sacrées et d'autres événements musicaux à venir.

Pour l'église de Saint Maurice, des travaux sont prévus pour réhabiliter l'ancienne sacristie qui avait été transformée en local de chauffage au début du siècle passé et, en urgence, la restauration des autels des collatéraux qui attendent une intervention depuis plus de 20 ans et perdent de leur substance continuellement, alors qu'il s'agit d'un ensemble exceptionnel d'autels peints et richement décorés du 18<sup>e</sup> réalisés par l'atelier fribourgeois des frères Reyff.

Pour la chapelle de Lorette, il s'agit de terminer la restauration du statuaire et des façades extérieures, avant d'entreprendre la restauration intérieure.

Pour les chapelles de Pérolles et de Saint Béat, le défi réside dans une meilleure intégration de ces monuments dans un concept de mise en valeur et d'usage culturels et pastoraux.

### 3.4. Stratégie de mise en valeur

Le nombre, l'importance, la valeur et la spécificité des biens culturels immeubles recensés et en propriété de l'Etat méritent de toute évidence la mise en place d'une stratégie cantonale. Elle sera développée en détail par le Service des bâtiments en coordination avec le Service des biens culturels. Les objectifs d'une telle stratégie devraient être les suivants:

- > Avoir une vue d'ensemble, anticiper les besoins et identifier les potentiels et les opportunités
- > Orienter et coordonner les projets ponctuels dans un but de valorisation de cet ensemble

- > Par cette coordination, ajouter une plus-value économique, touristique, culturelle et patrimoniale dans l'intérêt public
- > Développer des projets transversaux qui renforcent cette plus-value
- > Développer et réunir les compétences spécifiques pour la gestion de ce patrimoine
- > Préserver, valoriser et faire connaître le patrimoine

Cette stratégie vise en priorité le portefeuille «Patrimoine historique» du Service des bâtiments qui regroupe les châteaux, les églises et les fortifications. Elle ne doit pas se substituer aux projets portés par des utilisateurs ou qui résultent d'initiatives locales et qui restent le principal moteur, mais doit assurer la bonne coordination des projets ou initiatives dans l'intérêt supérieur du canton et de son patrimoine.

### 3.4.1. Stratégie de coordination cantonale

#### *Une commission de gestion stratégique des monuments en propriété de l'Etat*

A l'instar de la commission qui a accompagné durant des décennies la restauration de la Cathédrale Saint-Nicolas, cette commission aurait une mission stratégique et se composerait des différents types d'utilisateurs en fonction des groupes de bâtiments, des acteurs en charge de l'entretien et des représentants et experts internes et externes à l'Etat qui peuvent amener les compétences transversales en matière de patrimoine, de gestion et de médiation culturelle, de gestion touristique et économique. La commission serait présidée par le Conseiller d'Etat Directeur de la DAEC. Cette commission aurait pour tâche de développer une feuille de route, de définir les objectifs, de donner des conseils, de questionner et de préavisier les projets qui lui seraient soumis par le Service des bâtiments ou tout autre acteur de ces sites. Elle examinerait et préavisierait les conventions de collaboration sur les différents sites. Elle préavisierait la planification financière en lien avec les budgets d'entretien et d'investissement qui concernent des bâtiments recensés propriété de l'Etat. Elle pourrait elle-même proposer des projets transversaux.

### 3.4.2. Stratégie d'exploitation et d'investissement

#### *Un pool d'acteurs spécifique au site et une répartition des coûts proportionnelle aux engagements, charges et avantages*

Chaque site doit pouvoir développer la solution la plus appropriée à ses spécificités et à son potentiel. Le pool des acteurs doit pouvoir se composer en fonction des besoins propres de l'Etat et des opportunités, des spécificités et des besoins régionaux et locaux en incluant tout type d'acteur à condition qu'il défende un intérêt public au profit du patrimoine et de la population. Dès lors, chaque convention de collabo-

ration sera différente. La gestion commune d'une église par une paroisse et un organisateur de festival ne produira pas la même convention de collaboration que la gestion commune d'un château par une préfecture, un office du tourisme et un musée.

L'Etat propriétaire assumera en principe les coûts qui assurent la pérennité du bâtiment (voir 3.4.3) et les coûts qui découlent de son usage propre et de sa mission. Les acteurs tiers, locaux ou régionaux, publics ou privés, doivent quant à eux s'engager dans une perspective de durabilité proportionnellement aux charges et avantages qui découlent du projet en question. Le principe qui prévaut et celui du bénéficiaire-payeur.

### 3.4.3. Stratégie d'entretien

#### *Une stratégie d'entretien à long terme et un pool de compétences spécialisées au sein du Service des bâtiments*

La planification financière et les mesures d'entretien et de restauration sont aujourd'hui entièrement du ressort du Service des bâtiments, qui les assume en même temps et par les mêmes démarches et outils que tous les autres projets de construction, à la différence qu'ils sont en grande partie financés par le budget d'entretien courant et, seulement dans le cadre de grands projets, par des crédits d'investissement. La gestion des objets est répartie entre les différents collaborateurs du Service en fonction de leur secteur géographique, de leurs affinités et compétences ainsi que du volume de leur portefeuille de projets. Pour répondre aux défis particuliers en lien avec l'entretien et la valorisation du patrimoine historique de l'Etat, le Service des bâtiments devrait pouvoir mettre en place à moyen terme et dans le cadre de sa réorganisation en cours, un pool de compétences spécifiques parmi ses collaborateurs, sachant que l'acquisition et la transmission du savoir-faire en lien avec le patrimoine sont autant importantes que sa conservation en soi.

## 3.5. Synthèse et perspectives

En résumé, l'Etat de Fribourg est propriétaire de 675 bâtiments avec une valeur ECAB totale de 1,9 milliard de francs, dont près d'un tiers en nombre et deux tiers en valeur sont recensés ou protégés. La moitié de ces bâtiments sont recensés en valeur A, la valeur la plus élevée, et parmi ces bâtiments en valeur A, près de la moitié sont d'intérêt national et dès lors protégés par la Confédération. En conclusion, cela signifie que le patrimoine bâti recensé en propriété de l'Etat de Fribourg est en moyenne d'une très haute valeur patrimoniale.

Par rapport au potentiel de développement, 19% des bâtiments recensés ont un potentiel par rapport à leur affectation, 56% ont un potentiel culturel, éducatif et social et 71% ont un potentiel touristique et d'image au titre de l'attrac-

vité générale du canton. Ce potentiel est jugé très important pour 10% des bâtiments en matière d'affectation, pour 23% en matière de médiation culturelle et même 24% en matière de tourisme et d'image et d'attractivité générale. En conclusion, cela signifie que le potentiel de développement est en moyenne très important.

Les exemples démontrent que différents projets de grande qualité ont déjà été développés par le passé ou sont en cours d'étude et qu'il y a autant de modèles de collaboration qu'il existe de projets. Sans être formalisée, une coordination entre les différents sites et projets se réalise par l'action conjointe du Service des bâtiments en tant que service transversal et du Service des biens culturels en tant que service spécialisé pour les compétences scientifiques et de métier en matière de conservation. Les deux services réalisent cette coordination en parallèle aux affaires courantes, sans pouvoir s'appuyer sur une structure ad hoc dotée des ressources et des compétences spécifiques. La coordination dans les autres domaines transversaux capables de générer une plus-value, telles que la culture, l'éducation, la recherche, le tourisme et la promotion économique reste très ponctuelle et aléatoire. En résumé, ce ne sont pas les initiatives et les projets intéressants qui manquent, mais leur coordination avec une structure et des ressources spécifiques pour pouvoir libérer une valeur ajoutée dans l'intérêt public général.

### 3.5.1. Mesures organisationnelles et administratives

Le Conseil d'Etat souhaite mettre en place les structures et les outils nécessaires à la mise en œuvre des stratégies transversales énoncées, en utilisant le plus possible les compétences déjà existantes au sein de ses services, notamment du Service des bâtiments, du Service des biens culturels et du Service de la culture, d'entente avec l'Union fribourgeoise du tourisme, qui va déjà dans ce sens avec sa «Stratégie 2030», et la Promotion économique. Pour assurer la coordination stratégique, il entend mettre en place une commission de gestion ad hoc en partant a priori de l'actuelle Commission pour la conservation de la Cathédrale, tout en y apportant les adaptations nécessaires. Dans un premier temps et au vu de leur potentiel plus important, cette commission traitera les bâtiments dont la valeur d'usage n'est pas ou moins en lien direct avec les missions de l'Etat, notamment les églises et chapelles, les fortifications tours et enceintes, et les châteaux. Le Service des bâtiments fera des propositions pour définir, dans le cadre de son organisation interne et en tenant compte de la stratégie immobilière de l'Etat, le modèle d'organisation le plus approprié, avec le meilleur rapport qualité/coûts pour développer une entité capable de devenir un centre de compétences en matière d'entretien et de mise en valeur de ce patrimoine bâti et culturel de l'Etat.

### 3.5.2. Financement

Le Conseil d'Etat estime que le potentiel qui découle d'une meilleure affectation des bâtiments recensés en sa propriété sera exploité dans le cadre des éventuels projets d'investissement et qu'il n'est ni possible ni pertinent de fixer un objectif financier pour ce volet en l'état.

Par contre, s'agissant du potentiel en matière de médiation socio-culturelle, de tourisme et d'attractivité générale qui, de manière cumulée, concerne pas moins de 47% des bâtiments recensés, le Conseil d'Etat peut imaginer qu'un effort supplémentaire sur le budget d'entretien courant sera nécessaire pour atteindre cette valeur ajoutée. En l'état et sous réserve des analyses plus fines à venir, le taux moyen actuel des coûts d'entretien et de restauration d'environ 1,5% de la valeur ECAB, devrait vraisemblablement être adapté, dans une proportion encore à définir.

En l'état, le cadre financier doit s'inscrire dans le plan financier en vigueur et, à l'avenir, son éventuelle adaptation devra suivre les procédures de la planification financière ordinaire.

### 3.5.3. Calendrier prévisionnel

Le Conseil d'Etat entend mettre en place la commission de gestion stratégique dans le courant de l'année 2020. Ses premiers travaux seront de proposer, d'entente avec les services impliqués, les structures et outils à mettre en place dès la prochaine législature (2022–2026), ainsi qu'une feuille de route et un plan financier consolidé pour cette même période.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

#### Annexe

Liste des immeubles recensés propriétés de l'Etat de Fribourg (version française 2019):

[https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-11/fr\\_RGC\\_2017FR.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-11/fr_RGC_2017FR.pdf)

**Bericht 2019-DICS-59**

3. Dezember 2019

—  
**des Staatsrates an den Grossen Rat  
zum Postulat 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard –  
Bestandsaufnahme der zu ergreifenden Massnahmen und  
der staatlichen Strategie zum historischen Erbe im Besitz des Kantons Freiburg**

Wir haben die Ehre, Ihnen einen Bericht in Folge des am 25. Juni 2018 angenommenen Postulats 2017-GC-169 Jean-Pierre Doutaz/Raoul Girard vorzulegen, zur Bestandsaufnahme der zu ergreifenden Massnahmen und der staatlichen Strategie zum historischen Erbe im Besitz des Kantons Freiburg.

<b>1. Einführung</b>	<b>19</b>
1.1. Postulat und Überweisung	19
1.2. Rahmen und Grenzen des Berichtes	20
<b>2. Kulturgüter im Besitz des Staates Freiburg</b>	<b>20</b>
2.1. Bewegliche Kulturgüter	20
2.2. Unbewegliche Kulturgüter	21
2.3. Schutzgebiete	27
<b>3. Kosten, Potenziale und Strategien</b>	<b>27</b>
3.1. Unterhaltskosten der Vergangenheit	27
3.2. Analyse der bestehenden Potenziale	28
3.3. Bestehende Beispiele oder Beispiele im Aufbau	32
3.4. Aufwertungsstrategie	36
3.5. Zusammenfassung und Ausblick	37

**1. Einführung****1.1. Postulat und Überweisung****1.1.1. Postulat 2017-GC-169 vom  
15. November 2017**

In ihrem am 15. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat verweisen die beiden Grossratsmitglieder Jean-Pierre Doutaz und Raoul Girard auf das wichtige historische Erbe im Besitz des Staates, insbesondere die zahlreichen Gebäude, Schlösser, Kirchen und Befestigungen, aber auch die archäologischen Stätten und historischen Ruinen auf dem gesamten Kantonsgebiet. Die Verfasser des Postulats fordern eine Bestandsaufnahme und eine Entwicklungsstrategie, die über die reine Unterhaltspflicht hinausgeht. So soll dieses Erbe der Bevölkerung zur Verfügung gestellt und in die allgemeinere kantonale Förderpolitik in den Bereichen Kultur und Tourismus sowie in die Massnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Standortqualität im Allgemeinen integriert werden.

Auf Vorschlag des Staatsrates hat der Grosse Rat das Postulat am 25. Juni 2018 mit 74 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen (*BGC*, S. 1467–1471) genehmigt und den Staatsrat damit beauftragt, einen Bericht über folgende Punkte zu verfassen:

- > Inventar der denkmalgeschützten staatlichen Liegenschaften und Stätten
- > Zusammenstellung der Mittelzuweisungen und der mittelfristigen Entwicklung des Bedarfs
- > Übersicht der künftigen Instandhaltungskosten und des Investitionsbedarfs
- > Einschätzung des Potenzials der Liegenschaften und Stätten und ihrer Vernetzung
- > Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der erfassten Liegenschaften und Stätten von touristischem Interesse
- > Vorschlag für einer Nutzungs- und Bewirtschaftungsstrategie zur Erhaltung und Förderung, insbesondere im kulturellen Bereich
- > Vorschlag für eine Strategie zur Förderung und Aufwertung touristischer Sehenswürdigkeiten



Der Staatsrat hat im Mai 2019 Aufschub für die Erstellung dieses Berichtes beantragt, um die Inventar-Resultate mit anderen Akteuren und betroffenen Direktionen koordinieren zu können.

## 1.2. Rahmen und Grenzen des Berichtes

### 1.2.1. Vorgehen

Dieser Bericht basiert auf der Liste der in Staatsbesitz befindlichen Gebäude, welche vom Hochbauamt geführt wird. In einem ersten Abschnitt analysiert der Bericht das Inventar unter unterschiedlichen Gesichtspunkten mit der Absicht, die Eigenheiten der Gebäude und ihre geographische Verteilung zu erfassen. Die Analyse berücksichtigt dabei die Anzahl der Gebäude wie auch deren Versicherungswert gemäss der kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) als Indikator für das Bauvolumen und den wirtschaftlichen Wert.

In einem zweiten Abschnitt wird das Inventar mit Blick auf sein Potenzial untersucht, inwieweit die Gebäude dem Leistungsauftrag des Staates entsprechen können, sei es hinsichtlich ihrer unmittelbaren Nutzung oder ihrer soziokulturellen wie touristischen Bedeutung.

Ausgehend von diesen Analysen sowie von bereits realisierten oder laufenden Projekten schlägt der Bericht Strategien für Investitionen, Unterhalt und Nutzung vor, die zur Wertsteigerung der Ausstrahlung und der allgemeinen Attraktivität des Kantons beitragen sowohl zum Nutzen der Bewohner wie auch der Besucher von ausserhalb.

### 1.2.2. Umfang der Studie

Die Untersuchung beschränkt sich auf die verzeichneten Gebäude, deren Mehrheit durch die Instrumente der jeweiligen Ortsplanung (ZNP und Baureglemente) geschützt ist. Denkmalpflegerisch wird hierbei von unbeweglichen Kulturgütern gesprochen.

Nicht berücksichtigt werden Gebäude, die autonomen Einrichtungen des öffentlichen Rechts (z.B. das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt), Stiftungen (z.B. Hauterive) oder sonstigen staatsnahen, aber unabhängigen Strukturen (z.B. KGV) angehören, selbst dann, wenn der Staat nach geltendem Recht Mehrheitsbesitzer dieser Einheiten ist.

Desgleichen werden auch die Liegenschaften, die im Rahmen der aktiven Bodenpolitik erworben worden sind (z. Bsp. Bluefactory, Elanco) nicht berücksichtigt. Diese Objekte folgen in erster Linie einer industriellen Entwicklungslogik und gehören somit nicht in den Betrachtungsperimeter, was das Potenzial und die Entwicklungsstrategien gemäss Kapitel 3 angeht.

Die Gebäudewerte der Brandschutzversicherung sind dabei nur teilweise als repräsentativ anzusehen. Bestimmte Objekte

wie Befestigungsanlagen, Türme oder Kirchen besitzen keinen Brandschutzwert oder einen weit geringeren als die Kosten, die heute für ihren Bau erforderlich wären.

### 1.2.3. Umfang der Koordination

Die strategischen Fragen wurden mit dem Hochbauamt (RUBD) in allen technischen und finanziellen Belangen koordiniert.

In Fragen der kulturellen Koordination wurden das Amt für Kultur der EKSD miteinbezogen. In seinem Ansatz zur Wertsteigerung des gebauten Erbes knüpft der Bericht in diesem Zusammenhang auch an den Bericht 2017-DICS-33 des Staatsrats an den Grossen Rat über das Postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb über kantonale Subventionen zur Unterstützung der Kultur an.

## 2. Kulturgüter im Besitz des Staates Freiburg

Aus methodischer Sicht ist das Kulturgut in zwei Familien unterteilt, bewegliches (Möbel, Objekte) und unbewegliches Kulturgut (Immobilien). In vielen Fällen entspricht diese Trennung nicht der Realität der Nutzung der Gebäude, die eng mit dem darin enthaltenen beweglichen Erbe verbunden sind. Das eine kann nicht ohne das andere gehen. Ein grosser Teil des Wertes des Gebäudes liegt in deren beweglichen Kulturgütern, die Teil davon sind, und umgekehrt.

### 2.1. Bewegliche Kulturgüter

Als bewegliches Kulturgut gilt jedes Objekt, Dokument, Gemälde und Möbel usw., das von Interesse und charakteristischer Art ist. Es wird zwischen gebäudezugehörigen (z. B. Altären, Skulpturen usw.) und hinzugefügten beweglichen Kulturgütern unterschieden.

#### 2.1.1. Sammlungen und institutionelle Archive

Der Staat besitzt neben Gebäuden und beweglichen Kulturgütern auch Sammlungen und Fonds, die schon für sich genommen das bedeutendste historische, kulturelle, künstlerische und soziale Zeugnis unseres Kantons und seiner Bevölkerung widerspiegeln. Zur Erinnerung:

- > Museum für Kunst und Geschichte
- > Naturhistorisches Museum
- > Römisches Museum von Vallon
- > Staatsarchiv des Kantons Freiburg
- > Kantons- und Universitätsbibliothek Freiburg
- > Archive des Amtes für Archäologie und auch des Römischen Museums von Vallon
- > Archive des Amtes für Kulturgüter

## 2.2. Unbewegliche Kulturgüter

Die nachfolgende Statistik basiert auf der Liste des Hochbauamtes, Stand Januar 2019. Entsprechend dieser Liste unterscheiden die folgenden Tabellen zwischen Gebäuden in der Hauptstadt (Spalte «Stadt») und anderen Teilen des Kantonsgebiets (Spalte «Kanton»). Die KGV-Werte werden in Tausend ausgedrückt. Die Werte in Klammern kennzeichnen Untergruppen und sind nicht in den Summen am unteren Rand der Tabellen zusammengefasst.

Gesamtbestand Gebäude	Stadt	% <sup>1)</sup>	KGV-Wert	% <sup>1)</sup>	Kanton	% <sup>1)</sup>	KGV-Wert	% <sup>1)</sup>	Total	% <sup>1)</sup>	KGV-Wert	% <sup>1)</sup>
nicht verzeichnet	94	44	363 397	20	373	81	401 842	65	467	69	765 239	41
Verzeichniswert A B C	118	56	891 092	71	90	20	221 198	35	208	31	1 112 290	59
geschützt in Kat. 1 2 3	(70)	33	(438 959)	26	(51)	11	(171 434)	27	(121)	18	(610 393)	33
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>100</b>	<b>1 254 489</b>	<b>100</b>	<b>463</b>	<b>100</b>	<b>623 040</b>	<b>100</b>	<b>675</b>	<b>100</b>	<b>1 877 529</b>	<b>100</b>

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR <sup>1)</sup>% in Bezug auf Spaltentotal <sup>2)</sup>% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 001

### 2.2.1. Immobilien im Besitz des Staates

Der Staat besitzt 675 Gebäude, von denen 208 (31%) verzeichnet und 121 (18%) geschützt sind. 467 (69%) der staatlichen Gebäude sind weder verzeichnet noch geschützt. Bezogen auf den Brandschutzwert beträgt der Anteil 59% für die verzeichneten Gebäude gegenüber 33% für die denkmalgeschützten Gebäude gegenüber einem KGV-Gesamtwert von 1 877 529 000 Franken.

### 2.2.2. Nach geografischer Verteilung

212 (32%) der Staatsgebäude befinden sich in der Hauptstadt, was 67% des gesamten KGV-Wertes entspricht. Der Anteil der denkmalgeschützten Gebäude in der Stadt Freiburg ist logischerweise höher als in den anderen Teilen des Kantons mit 118 (56%) bzw. 71% des KGV-Wertes, verglichen mit nur 2 bis 15 denkmalgeschützten Gebäuden für die anderen Bezirke ausserhalb von Greyerz, die 20% bis 5% der denkmalgeschützten Gebäude des Staates ausmachen.

Die Bezirke mit einem höheren Anteil an geschützten Gebäuden sind Greyerz mit total 136 (21%) Gebäuden, wovon 42 (31%) zu den zahlreichen Alphütten zählen, die im Alphüttenverzeichnis erfasst sind. Bezogen auf den KGV-Wert machen diese Gebäude jedoch nur 5% des Gesamtwertes der erfassten Gebäude aus. Der See- und des Saanebezirk ohne die Stadt Freiburg erreichen 16% bzw. 14% der verzeichneten Gebäude, aber nur 7% bzw. 10% des KGV-Wertes aller staatlichen Gebäude.

Bezirk	n. verz.	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	KGV-Wert	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	verz.	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	KGV-Wert	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	Total	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>	KGV-Wert	% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>
Broye	23	5	92	25 791	3	74	2	1	8	9 018	1	26	25	4	100	34 809	2	100
Glane	9	2	64	3 148	0	25	5	3	36	9 643	1	1	14	2	100	12 791	1	100
Greyerz	94	21	69	112 679	15	65	42	20	31	60 356	5	35	136	21	100	173 035	9	100
See	93	21	86	69 100	9	53	15	7	14	61 771	5	47	108	16	100	130 871	7	100
Saane Land	86	19	19	134 001	18	18	8	4	4	56 159	5	5	94	14	100	190 160	10	100
Saane Stadt	94	21	44	363 397	48	29	118	57	56	891 092	80	71	212	32	100	1 254 489	67	100
Sense	39	9	78	43 750	6	88	11	5	22	6 241	1	12	50	8	100	49 991	3	100
Vivisbach	13	3	65	4 036	1	18	7	3	35	18 010	2	82	20	3	100	22 046	1	100
Waadt	(0)	0	0	(0)	0	0	(16)	0	100	(9 338)	0	100	(16)	2	100	(9 338)	0	100
<b>Total</b>	<b>451</b>	<b>100</b>		<b>755 902</b>	<b>100</b>		<b>208</b>	<b>100</b>		<b>1 112 290</b>	<b>100</b>		<b>659</b>	<b>100</b>		<b>1 868 192</b>	<b>100</b>	

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR <sup>1)</sup>% in Bezug auf Spaltentotal <sup>2)</sup>% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 002

### 2.2.3. Nach Verzeichniswert und Schutzkategorie

Das Verzeichnis identifiziert Objekte von Interesse, indem es die Bewertung auf Grundlage der folgenden Kriterien durchführt:

#### Historischer Wert

Das Gebäude war Zeuge von historischen Ereignissen bzw. Wohn-, Aufenthalts- oder Wirkungsort bedeutender Persönlichkeiten. Der historische Charakter kann aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt werden: handwerkliche oder künstlerische Tätigkeit, spirituelles, soziales oder wirtschaftliches Leben usw.

#### Form- und Dekorationselemente

Das Gebäude besitzt handwerkliche oder künstlerische Elemente von besonderem Interesse. Die Qualität der Ausführung kann aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt werden: allgemeine Form, konstruktive Details, architektonischer Schmuck, Gemälde, Skulpturen, Ausstattungen usw.

#### Repräsentativität

Das Gebäude vereinigt in sich die konstituierenden Merkmale eines Typus; es ist exemplarisch für eine Kategorie. Der Typus kann nach verschiedenen Gesichtspunkten definiert werden: Bautechnik, architektonische Form, Plantypus, Stil usw.

#### Seltenheit

Das Gebäude ist selten; es gibt nur wenige Beispiele derselben Art. Die Seltenheit kann aus verschiedenen Perspektiven beurteilt werden: Bauzeit, Funktion, Bautechnik, architektonische Form, Stil usw.

#### Integrität

Das Gebäude ist mehr oder weniger intakt. Der Erhaltungszustand kann aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt werden: Materialien, Bauform, Raumorganisation usw.

#### Situation

Das Gebäude ist Bestandteil der Struktur oder des Charakters eines Ortsbildes. Die Rolle des Gebäudes kann auf verschiedenen Ebenen bewertet werden: Standortsilhouette, Gestaltung und Anlage von gebauten und offenen Räumen usw.

Die aus dieser Auswertung resultierenden Verzeichniswerte werden in folgenden Buchstaben ausgedrückt:

- A Hohe Qualität: besonders repräsentatives, seltenes oder sehr sorgfältig ausgeführtes Objekt, dessen ursprüngliche Substanz erhalten ist.
- B Gute Qualität: repräsentatives oder sorgfältig ausgeführtes Objekt, dessen ursprüngliche Struktur oder wesentliche Elemente erhalten sind.
- C Durchschnittliche Qualität: Objekt, das durch bestimmte wesentliche Elemente repräsentiert wird, deren jeweilige Substanz erhalten ist.

Unter den nicht berücksichtigten Gebäuden finden wir insbesondere:

- > Gebäude von historischem oder typologischem Interesse, deren historische Substanz oder Situation nicht ausreichend bedeutend ist.
- > Gebäude, die in das Verzeichnis der zeitgenössischen Architektur aufgenommen wurden und jünger als 30 Jahre sind. Sie sind daher zu jung, um als Kulturgut betrachtet zu werden.

Im Gebiet der Stadt Freiburg dominieren die A-Werte mit 65% der Gebäude, gefolgt von den B-Werten 27% und C-Werten 12%. In den anderen Teilen des Kantons dominieren die C-Werte mit 48% der Gebäude, 30% im A-Wert und 22% im B-Wert. Auf kantonaler Ebene stellen die A-Werte die Hälfte bezogen auf die Anzahl und zwei Drittel bezogen auf den Versicherungswert der verzeichneten Gebäude dar.

Verzeichnete Gebäude	Stadt	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Kanton	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	%	Total	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>
A	77	65	623 109	70	27	30	99 032	45	104	50	722 141	65
B	27	23	238 945	27	20	22	87 818	40	47	23	326 763	29
C	14	12	29 038	3	43	48	34 348	15	57	27	63 386	6
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR <sup>1)</sup>% in Bezug auf Spaltentotal <sup>2)</sup>% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 003



Der rechtlich bindende Schutzwert gliedert sich in drei Kategorien (1/2/3); er wird umgesetzt durch Raumplanungsinstrumente, Zonennutzungspläne und Gemeindebauregle-

mente (ZNP und GBR bzw. PBR). Gemäss dem kantonalen Richtplan definieren die Schutzkategorien den Umfang der Schutzmassnahme an Bauelementen wie folgt:

Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3	
x	x	x	Die Hülle (Fassade und Bedachung) und die dazugehörigen charakteristischen Elemente.
x	x	x	Die Haupttragstruktur und der Rohbau.
x	x	x	Der engere Rahmen oder die unmittelbare und charakteristische Umgebung des Gebäudes (Gärten, Innenhöfe, Platz, usw.).
x	x		Die Sekundärtragstruktur und der Ausbau.
x	x		Die allgemeine Anordnung der Innenräume und die wesentlichen Elemente der Innenausstattung, die diese Ordnung verkörpern.
x	x		Die dekorativen Elemente von Fassaden.
x	x		Der erweiterte Rahmen oder weitere und charakteristische Umgebung des Gebäudes (Garten- oder Parkanlage, Alleen usw.).
x			Die Inneneinrichtungen und die repräsentativen Dekorationselemente aufgrund ihrer handwerklichen oder künstlerischen Qualität.
x			An ein Gebäude geknüpfte bewegliche Kulturgüter.

Grundsätzlich besteht eine Übereinstimmung zwischen dem Verzeichniswert und der Schutzkategorie. So entspricht der Verzeichniswert A zumeist der Kategorie 1, B der Kategorie 2 und C der Kategorie 3. Demzufolge ist die proportionale Verteilung zwischen den Schutzkategorien sehr nahe an jener der Verzeichniswerte bzw. sie schlägt etwas stärker zugunsten der Kategorie 1 aus. Ein grosser Teil der in der Kategorie 1

geschützten Gebäude ist auch in der Liste der Gebäude von nationaler Bedeutung des Bundesamtes für Kultur BAK oder im KGS-Inventar (Listen A oder B) des Schutzes der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS enthalten.

Geschützte Gebäude	Stadt	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Kanton	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Total	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>
1	53	76	250 532	57	25	49	86 860	51	78	64	337 392	55
2	16	23	171 733	39	7	14	33 373	19	23	19	205 106	34
3	1	1	16 694	4	19	37	51 201	30	20	17	67 895	11
Geb. nat. Bed. (BAK)	(40)	57	(263 941)	60	(13)	25	(58 586)	34	(53)	43	(322 527)	53
Liste KGS A (BABS)	(33)	47	(239 448)	54	(17)	33	(51 703)	30	(40)	33	(291 151)	48
Liste KGS B (BABS)	(7)	1	(55 058)	13	(4)	8	(43 183)	25	(11)	9	(98 241)	16
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>	<b>438 959</b>	<b>100</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>171 434</b>	<b>100</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>610 393</b>	<b>100</b>

Gebäude Anzahl/KGW-Wert in Tausend SFR <sup>1)</sup>% in Bezug auf Spaltentotal <sup>2)</sup>% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 004

Verzeichnis- und Schutzwert	Stadt	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Kanton	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	%	Total	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>
A/1	48	41	230 634	26	24	27	86 185	39	72	35	316 819	28
A/2	13	11	157 615	18	0	0	0	0	13	6	157 615	14
A/3	1	1	16 694	2	2	2	12 847	6	3	1	29 541	3
A/0	15	13	218 166	25	1	1	0	0	16	8	218 166	20
B/1	2	2	11 063	1	0	0	0	0	2	1	11 063	1
B/2	2	2	12 618	1	7	8	33 373	15	9	4	45 991	4
B/3	0	0	0	0	11	12	29 597	14	11	5	29 597	3
B/0	23	20	215 263	24	2	2	24 848	11	25	12	240 111	21
C/1	3	2	8 835	1	1	1	676	0	4	2	9 511	1
C/2	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
C/3	0	0	0	0	6	7	8 756	4	6	3	8 756	0
C/0	10	9	18 703	2	36	40	24 916	11	46	22	43 619	4
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR <sup>1)</sup>% in Bezug auf Spaltentotal <sup>2)</sup>% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 005

## 2.2.4. Nach historischer Periode

Im Gebiet der Stadt Freiburg besteht eine ziemlich homogene Verteilung inventarisierter Gebäude aller historischen Perioden. Auf Kantonsgebiet dagegen dominieren die Bauten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, was zweifellos mit der Gründung des modernen Staates und der Aufteilung des Eigentums zwischen Kanton und Stadt zusammenhängt.

In Bezug auf die Werte der KGV machen Nachkriegsbauten seit 1945 fast die Hälfte der Brandschutzversicherungswerte aus, was darauf hindeutet, dass zeitgenössische Bauten näher an ihren tatsächlichen Erstellungskosten geschätzt werden als historische Bauten früherer Jahrhunderte.

Entstehungszeitraum	Stadt	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Kanton	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Total	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>
< 1600	24	20	74 369	8	18	20	65 505	30	42	20	139 874	13
> 1800–1914	24	20	122 240	14	6	7	10 960	5	30	14	133 200	12
> 1800–1914	26	22	183 978	21	57	63	88 161	40	83	40	272 139	24
> 1800–1914	15	13	68 137	8	6	7	19 447	9	21	10	87 584	8
> 1945	29	25	442 368	49	3	3	37 125	16	32	15	479 493	43
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR <sup>1)</sup>% in Bezug auf Spaltentotal <sup>2)</sup>% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 006

## 2.2.5. Nach Zweckbindung und Nutzung

In Hinblick auf die Nutzung werden die meisten der verzeichneten Gebäude für die Ausbildung (Gymnasium, Hochschulen und Universitäten) und die Verwaltung genutzt. Gemeinsam stellen sie ein Drittel der Gebäude und zwei Drittel der KGV-Werte. Die 33 Alphütten bilden die grösste Anzahl der Gebäude, jedoch mit einem Wert, der auf 2% des totalen KGV-Wertes beschränkt bleibt. Die von der Justiz und der Polizei genutzten Gebäude stellen rund 8% in Hinblick auf Anzahl und Wert, die Kirchen rund 6% und die Schlösser der Oberämter rund 4%. Die Befestigungsanlagen,

Türme und Bollwerke, wenngleich relativ zahlreich (10% der verzeichneten Gebäude), erreichen nicht einmal ganz 1% der Versicherungswerte.

Verz. Gebäude/Nutzung	Stadt	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Kanton	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>	Total	% <sup>1)</sup>	KGW-Wert	% <sup>1)</sup>
Verwaltung	19	16	103 696	12	1	1	24 282	11	20	10	127 978	12
Archäologie	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
Armee	3	2	3 583	0	0	0	0	0	3	1	3 583	0
Unterkunft	0	0	0	0	2	2	3 919	2	2	1	3 919	0
Alphütte	0	0	0	0	33	37	16 964	8	33	16	16 964	2
Lager	3	2	7 529	1	0	0	0	0	3	1	7 529	1
Schule/Krippe	2	2	3 518	0	1	1	3 327	2	3	1	6 845	1
Kirche	7	6	55 330	6	4	5	6 120	3	11	5	61 450	6
Bauernhof	0	0	0	0	8	9	11 883	5	8	4	11 883	1
Befestigungsanlage	13	11	2 097	0	8	9	2 540	1	21	10	4 637	0
Gymnasium	10	9	98 423	11	0	0	0	0	10	5	98 423	9
Wohnhaus	3	2	5 366	1	2	2	1 731	1	5	2	7 097	1
Hochschule und Universität	34	29	466 918	55	3	3	23 697	11	37	18	490 615	44
Heim	0	0	0	0	2	2	5 407	2	2	1	5 407	0
Kulturelle Einrichtung	11	10	82 634	9	6	7	20 894	11	17	8	103 528	9
Justiz und Polizei	5	4	44 442	5	12	13	52 607	24	17	8	97 049	8
Parlament	3	2	13 554	2	0	0	0	0	3	1	13 554	1
Platz	2	2	61	0	0	0	0	0	2	1	61	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	6	7	47 738	22	6	3	47 738	4
Gesundheit	1	1	1 500	0	0	0	0	0	1	1	1 500	0
Sport	2	2	2 441	0	0	0	0	0	2	1	2 441	0
Transformator	0	0	0	0	1	1	89	0	1	1	89	0
Waadt	(0)	0	(0)	0	(16)	18	(9 338)	0	(16)	4	(9 338)	0
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>891 092</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>221 198</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>1 112 290</b>	<b>100</b>

Gebäude Anzahl/KGV-Wert in Tausend SFR <sup>1)</sup>% in Bezug auf Spaltentotal <sup>2)</sup>% in Bezug auf Zeilentotal

Tabelle 007

## 2.2.6. Nach Herkunft

Hinsichtlich der Herkunft lässt sich feststellen, dass die allermeisten der verzeichneten Gebäude in Staatsbesitz ein Erbe des *Ancien Régime* sowie der staatspolitischen Entwicklungen des 19. Jahrhunderts sind. Es handelt sich hierbei in einem gewissen Sinne um den ersten Gebäudepark den sich der junge Staat anlegte, um seinen Aufgaben nachkommen zu können. Sehr schnell hat er seine Bedürfnisse mit neuen Gebäuden ergänzt insbesondere für die Lehre, Ausbildung und das Justizwesen. Die meisten dieser Gebäude sind heute verzeichnet und grösstenteils unter Schutz gestellt. Der Staat erachtete diese Bauten schon damals für so bedeutend, dass auf Qualität und Dauerhaftigkeit grossen Wert gelegt wurde. So konnte der Staat seine Vorbildfunktion erfüllen und unter Berücksichtigung der Architektursprache der jeweiligen Zeit den Gebäuden in Stil und Bauweise einen beispielhaften Ausdruck verleihen.

Was die Nutzung betrifft, so hat der Kanton neben einigen Verwaltungsgebäuden vor allem Alphütten und Bauernhöfe, Schlösser, Festungen und Kirchen sowie verschiedene Gebäude mit kulturellen Einrichtungen geerbt. Während die Alphütten und Bauernhöfe meist in Zusammenhang mit Landerwerb in den Besitz des Staates kamen, gehören Schlösser, Kirchen und Festungen aus historischen Gründen und wegen ihres hohen repräsentativen und künstlerischen Wertes zum Staatsbesitz. Unter den staatlichen Bauten, die der Staat für seine eigenen Aufgaben errichtet hat, befinden sich vor allem Schulen, Universitäten, Verwaltungseinrichtungen bzw. Einrichtungen im Zusammenhang mit den Aufgaben von Justiz und Polizei. Ankäufe von heute verzeichneten Gebäuden wurden vor allem vorgenommen, um den Bedürfnissen der Hochschulen und der Universität nachkommen zu können.

Was die geografische Verbreitung betrifft, so konzentrieren sich die vererbten und verzeichneten Bauten logischerweise auf das Hauptstadtgebiet und den Greyerzbezirk. Die vom Staat errichteten und heute verzeichneten Gebäude befinden sich ebenfalls überwiegend in der Stadt und in geringerem

Masse im Seeland und im Saanebezirk. Die Ankäufe von verzeichneten Gebäuden beschränken sich auch auf das Stadtgebiet in logischer Konsequenz der dort sehr hohen Konzentration an verzeichneten Gebäuden.

Verz. Gebäude/Herkunft	Stadt						Kanton						Total					
	v	%	c	%	a	%	v	%	c	%	a	%	v	%	c	%	a	%
v: vererbt/übernommen b: gebaut k: gekauft																		
Verzeichniswert A B C	48	41	44	37	26	22	66	73	24	27	0	0	114	55	68	33	26	12
< 1600	23	20	1	1	0	0	18	20	0	0	0	0	41	20	1	0	0	0
> 1800–1914	15	13	5	4	4	3	4	4	2	2	0	0	19	9	7	4	4	2
> 1800–1914	7	6	5	4	14	12	41	46	16	18	0	0	48	23	21	10	14	7
> 1800–1914	3	2	10	9	2	2	3	3	3	3	0	0	6	3	13	6	2	1
> 1945	0	0	23	19	6	5	0	0	3	3	0	0	0	0	26	12	6	3
Verwaltung	9	8	5	4	5	4	0	0	1	1	0	0	9	4	6	3	5	2
Archäologie	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Armee	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Alphütte	0	0	0	0	0	0	28	31	5	6	0	0	28	13	5	2	0	0
Lager	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0
Schule/Krippe	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	2	1
Kirche	7	6	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	9	4	2	1	0	0
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	6	7	2	2	0	0	6	3	2	1	0	0
Befestigungsanlage	13	11	0	0	0	0	8	9	0	0	0	0	21	10	0	0	0	0
Gymnasium	3	3	4	3	3	2	0	0	0	0	0	0	3	1	4	2	3	1
Wohnhaus	2	2	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	0
Hochschule und Universität	0	0	23	19	11	9	0	0	3	3	0	0	0	0	26	13	11	5
Heim	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	7	6	2	2	2	2	5	6	1	1	0	0	12	6	3	1	2	1
Justiz und Polizei	2	2	2	2	1	1	4	4	8	9	0	0	6	3	10	5	1	0
Parlament	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0
Platz	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0
Gesundheit	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Sport	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Broye													2	1	0	0	0	0
Glane													5	2	0	0	0	0
Greyerz													40	19	2	1	0	0
See													4	2	11	5	0	0
Saane Land													1	0	7	3	0	0
Saane Stadt													48	23	44	21	26	13
Sense													7	3	4	2	0	0
Vivisbach													7	3	0	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 008

## 2.3. Schutzgebiete

### 2.3.1. Landschaftsschutzgebiete

Einige staatliche Liegenschaften können sich in geschützten Landschaftsschutzgebieten befinden. Insbesondere kennen wir das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) von nationaler Bedeutung, das die Standorte Vanil Noir, das Südufer des Neuenburgersees und den Mont-Vully im Kanton Freiburg umfasst. Das in den letzten Jahren erarbeitete Inventar der Landschaften von kantonaler Bedeutung wird derzeit genehmigt. Der Landschaftsschutz erfolgt in Anwendung des kantonalen und der regionalen Richtpläne über die Umsetzung der Inventare in den Ortsplanungen.

Kein landschaftliches Schutzgebiet ist vollständig oder ausschliesslich im Besitz des Staates. Die dem Staat zugeordneten, verzeichneten Gebäude, welche sich in einem Landschaftsschutzgebiet befinden, sind im Wesentlichen landwirtschaftliche Gebäude oder Berghütten. Ihre Aufwertung kann unter Umständen von Synergien mit einem Landschaftsschutzgebiet profitieren (siehe 3.2.3 Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität).

### 2.3.2. Archäologische Schutzgebiete

Da es sich um eine Gebäudeliste handelt, umfasst die Immobilienliste des Hochbauamtes nur eine einzige archäologische Stätte: die Fundamente eines gallorömischen Tempels in Riaz. Das Kulturgüterschutzgesetz und sein Ausführungsreglement definieren den Staat als den Besitzer von beweglichem archäologischem Kulturgut. Die Gebäude (Fundamente, Ruinen usw.) gehören jedoch dem Grundeigentümer, ausser im Falle einer Verschiebung aus konservatorischen Gründen. Die Pfahlbauerstätten an den Freiburger Ufern des Murten- und des Neuenburgersees, die zum UNESCO-Weltkulturerbe gehören, sind staatliches Eigentum, da sie Teil der öffentlichen Gewässer sind.

Aufgrund ihrer eigenen historischen Substanz oder einer im betroffenen Perimeter früher nachgewiesenen oder angenommenen historischen oder archäologischen Substanz befinden sich allerdings viele staatliche Gebäude, insbesondere die verzeichneten Bauten, in einem archäologischen Schutzperimeter. Nach ihrer Ausgrabung und Dokumentation werden archäologische Stätten nicht automatisch geschützt. Für die überwiegende Mehrheit der Standorte wird die Erhaltung lediglich durch ihre Dokumentation und die Erhaltung des vorgefundenen beweglichen Kulturguts erreicht. Die rechtliche Umsetzung der aus den archäologischen Perimetern resultierenden Schutzziele erfolgt via Kantonaalem Richtplan in den jeweiligen Ortsplanungen.

Die Nähe bzw. in den meisten Fällen sogar die Überlagerung der verzeichneten Gebäude des Staates mit einer archäologischen Stätte kann für die Entwicklung einer Strategie zur Aufwertung des Gebietes wie auch des Gebäudes von grossem Interesse sein. (siehe 3.2.2 Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial und 3.2.3 Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität).

### 2.3.3. ISOS-Ortsbilder und IVS-Wege

Die Mehrheit der als Staatseigentum verzeichneten Gebäude befindet sich auch in einem geschützten Ortsbild, vor allem die Gebäude in einem Stadtgebiet oder einem Dorfkern. Das Inventar der Schutzzonen und der geschützten Verkehrswege beruht auf den Bundesinventaren des ISOS (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung) und IVS (Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz). Wie die Namen bereits andeuten, beschränkt sich die Anwendung dieser Bundesinventare lediglich auf Ortsbilder und Verkehrswege von nationaler Bedeutung. Der Kanton Freiburg hat für die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung die vom ISOS bei einer ersten Inventarisierung festgehaltenen Objekte übernommen. Wie schon bei den Landschafts- und archäologischen Schutzgebieten, so wird auch hier die rechtliche Schutzwirkung durch Übertragung der Schutzziele via Kantonaalem Richtplan auf den jeweiligen Ortsplan erreicht.

Kein Ortsbild und kein historischer Verkehrsweg befindet sich ausschliesslich im Besitz des Staates. Bei den verzeichneten Gebäuden, die dem Staat gehören und welche sich in einem geschützten Ortsbild befinden handelt es sich im Wesentlichen um historische Bauten. Ihre Aufwertung kann möglicherweise von Synergien mit einem Ortsbildschutzzonen profitieren (siehe 3.2.2 Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial und 3.2.3 Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität).

## 3. Kosten, Potenziale und Strategien

### 3.1. Unterhaltskosten der Vergangenheit

Die Analyse der Instandhaltungskosten in den letzten zehn Jahren umfasst etwa 41% der verzeichneten Gebäude in Staatsbesitz, gemessen an ihrem KGV-Wert. Diese Kosten werden aus dem jährlichen Instandhaltungsbudget des Hochbauamtes gedeckt, nicht eingerechnet sind grosse Bauarbeiten, die durch Investitionskredite gedeckt sind. Diese Zahlen spiegeln in diesem Sinne die aktuellen Instandhaltungs- und Restaurierungskosten wider. Es zeigt sich eine sehr ausgewogene Situation zwischen den Gebäuden innerhalb und ausserhalb der Hauptstadt. Im Durchschnitt machen die Instandhaltungskosten etwa 1,5% des KGV-Wertes aus, bzw. etwa 7 Millionen Franken für die Anzahl der beobachteten Gebäude.

Rechnungsperiode	Stadt	KGW-Wert	% <sup>3)</sup>	% <sup>4)</sup>	Kanton	KGW-Wert	% <sup>3)</sup>	% <sup>4)</sup>	Total	KGW-Wert	% <sup>3)</sup>	% <sup>4)</sup>
2009	5 618	319 793	36	1,76	994	78 419	35	1,27	6 612	398 212	30	1,43
2010	5 323	378 438	42	1,41	1 291	78 419	35	1,65	6 614	456 857	34	1,44
2011	5 874	356 751	40	1,65	1 191	78 419	35	1,52	7 065	435 170	33	1,62
2012	5 335	348 659	39	1,53	1 659	90 272	41	1,84	6 994	438 931	33	1,59
2013	6 269	408 433	46	1,53	1 045	90 272	41	1,16	7 314	498 705	37	1,46
2014	5 753	388 914	44	1,48	1 244	89 427	40	1,39	6 997	478 341	36	1,46
2015	6 194	401 588	45	1,54	1 348	86 956	39	1,55	7 542	488 544	37	1,54
2016	6 344	393 077	44	1,61	689	89 753	41	0,77	7 033	482 830	36	1,45
2017	5 281	391 040	44	1,34	1 517	93 673	42	1,62	6 798	484 713	36	1,40
2018	4 908	374 375	44	1,26	2 433	90 938	41	2,68	7 341	456 313	34	1,60
Durchschnitt	5 689	376 106	42	1,51	1 341	86 654	39	1,54	7 029	461 861	41	1,52

Kosten in Tausend SFR/KGV-Wert in Tausend SFR <sup>3)</sup> in Bezug auf Total KGV-Wert <sup>4)</sup> in Bezug auf KGV-Wert

Tabelle 009

### 3.2. Analyse der bestehenden Potenziale

Angesichts der grossen Zahl der staatlichen Gebäude und ihrer sehr unterschiedlichen Nutzungen ist es im Rahmen dieses Berichts nicht möglich, für jedes Gebäude die Entwicklung des Bedarfs und des spezifischen Potenzials im Einzelnen zu definieren. Hingegen kann je nach aktueller Nutzung ein Gesamtentwicklungspotenzial anhand von drei Kriterien abgeschätzt werden: dem Nutzungspotenzial für die eigenen Aufgaben des Staates, dem sozial-, bildungs- und kulturpolitischen Potenzial sowie dem Tourismus- und Imagepotenzial für staatliche Aufgaben, jedoch in enger Zusammenarbeit mit lokalen (Gemeinden, Verbänden, Stiftungen usw.) und professionellen Akteuren (Tourismus, Standortförderung usw.). Zu diesem Zweck wurde einem jeden der untersuchten und im Besitz des Staates befindlichen Gebäude eine Punktzahl von 0 bis 3 für die Kriterien Nutzung, Kultur und Tourismus zugewiesen: 0 bedeutet kein Potenzial, 1 schwaches Potenzial, 2 mittleres Potenzial und 3 signifikantes Potenzial. Die Ergebnisse werden in den folgenden Tabellen dargestellt

und ermöglichen es Trends festzustellen gemäss den folgenden Analysen.

#### 3.2.1. Nutzungspotenzial

Unter Nutzungspotenzial versteht man die Verbesserungs- oder Erweiterungsmöglichkeiten für bestehende Nutzungen innerhalb der betreffenden Gebäude. 19% der verzeichneten Gebäude haben ein Potenzial, davon 10% (20) ein signifikantes Potenzial und 7% (14) ein durchschnittliches Potenzial. Es zeigt sich, dass Gebäude vor 1914 im Allgemeinen ein grösseres Potenzial haben als solche, die später gebaut wurden. Die Nutzungskategorien bzw. Gebäudetypen mit dem grössten Potenzial sind die stillgelegten Gefängnisse und die Bezirkschlösser sowie einige wenige andere Bauten. In Bezug auf ihre geografische Verteilung haben die Gebäude im Greyzbezirk und in der Stadt Freiburg das grösste Potenzial, was logisch ist, da es sich proportional zur Häufigkeit der in diesen Bezirken erfassten Gebäude verhält.

Verz. Gebäude/Nutzungspotenzial	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
1: schwach 2: mittel a: signifikant																		
Verzeichniswert A B C	4	3	11	9	9	8	0	0	3	3	11	12	4	2	14	7	20	10
< 1600	0	0	1	1	1	1	0	0	3	3	3	3	0	0	4	2	4	2
> 1800–1914	1	1	6	5	2	2	0	0	0	0	2	2	1	0	6	3	4	2
> 1800–1914	0	0	2	2	2	2	0	0	0	0	5	6	0	0	2	1	7	3
> 1800–1914	2	2	1	1	4	3	0	0	0	0	1	1	2	1	1	0	5	2
> 1945	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Verwaltung	1	1	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Archäologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armee	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Verz. Gebäude/Nutzungspotenzial 1: schwach 2: mittel a: signifikant	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
Alphütte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lager	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Schule/Krippe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0
Kirche	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1
Befestigungsanlage	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0
Gymnasium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wohnhaus	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Hochschule und Universität	1	1	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3	1	2	1
Heim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
Justiz und Polizei	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	4	2
Parlament	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Platz	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	2	1	2	1
Gesundheit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	0	0
Glane													0	0	2	1	0	0
Greyerz													0	0	0	0	6	3
See													0	0	0	0	3	1
Saane Land													0	0	0	0	2	1
Saane Stadt													4	2	11	5	9	4
Sense													0	0	0	0	0	0
Vivisbach													0	0	0	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 010

### 3.2.2. Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial

Unter Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial versteht man die allgemeine Attraktivität der Standorte und Objekte und das Potenzial, das sich aus Synergien mit lokalen oder regionalen Anbietern aus Kultur, Bildung und Sozialaustausch ergeben kann, in den betreffenden Gebäuden oder in ihrem näheren Umfeld. 56% der untersuchten Gebäude weisen ein Potenzial auf, davon 23% (47) ein signifikantes, 16% (33) ein mittleres und 17% (35) ein geringes Potenzial. Auch hier gilt, dass Gebäude vor 1914 im Allgemeinen ein grösseres Potenzial haben als solche, die später gebaut wurden. Die vielversprechendsten Nutzungen bzw. Gebäudetypen sind die kulturellen Einrichtungen, Befestigungsanlagen und Kirchen sowie Bezirksschlösser. Auch in diesem Falle haben in Bezug

auf die geografische Verteilung wiederum die Gebäude im Greyerzbezirk und in der Stadt Freiburg das grösste Potenzial, wegen der proportionalen Häufigkeit der in diesen Bezirken erfassten Gebäude.



Verz. Gebäude/Kultur- und Sozialpotenzial 1: schwach 2: mittel a: signifikant	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
Verzeichniswert A B C	29	25	25	21	27	23	6	7	8	9	20	22	35	17	33	16	47	23
< 1600	2	2	13	11	7	6	0	0	3	3	14	16	2	1	16	8	21	10
> 1800–1914	5	4	6	5	6	5	1	1	2	2	0	0	6	3	8	4	6	3
> 1800–1914	7	6	3	2	7	6	4	4	2	2	5	6	11	5	5	2	12	6
> 1800–1914	2	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	4	2	2	1
> 1945	13	11	0	0	6	5	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	6	3
Verwaltung	5	4	4	4	2	2	0	0	0	0	0	0	5	2	4	2	2	1
Archäologie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armee	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0
Alphütte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lager	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Schule/Krippe	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0
Kirche	0	0	2	2	5	4	0	0	2	2	1	1	0	0	4	2	6	3
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Befestigungsanlage	0	0	10	9	2	2	0	0	1	1	7	8	0	0	11	5	9	4
Gymnasium	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	1	0	0
Wohnhaus	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
Hochschule und Universität	16	14	1	1	5	4	2	2	0	0	0	0	18	9	1	0	5	2
Heim	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	2	2	1	1	6	5	0	0	0	0	6	7	2	1	1	0	12	6
Justiz und Polizei	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	3	1
Parlament	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Platz	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	4	4	2	1	1	0	4	2
Gesundheit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sport	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glane													0	0	0	0	5	2
Greyerz													2	1	3	1	11	5
See													0	0	1	0	3	1
Saane Land													2	0	1	0	0	0
Saane Stadt													29	140	25	12	27	13
Sense													2	1	1	0	0	0
Vivisbach													0	0	1	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 011

### 3.2.3. Tourismuspotenzial und allgemeine Standortqualität

Unter Tourismuspotenzial und Standortqualität versteht man die allgemeine Attraktivität des Objektes bzw. Standorts und die Synergien, die sich mit öffentlichen und professionellen Anbietern im Tourismus und allgemeiner Standortförderung durch die teilweise Nutzung von Gebäuden oder

deren Integration in bestehende Angebote und Produkte (z.B. Rundreisen) ergeben können. 71% der verzeichneten Gebäude haben Potenzial, davon 24% (50) ein signifikantes Potenzial, 8% (17) ein mittleres Potenzial und 39% (82) ein geringes Potenzial. Bei diesem Kriterium ist das signifikante Potenzial von Gebäuden vor 1914 noch grösser. Die Nutzungen bzw. Gebäudetypen mit dem grössten Potenzial sind



wiederum die Befestigungen, kulturellen Einrichtungen und Kirchen sowie die Bezirksschlösser. Auch in diesem Falle haben in Bezug auf die geografische Verteilung wiederum

die Gebäude im Greyerzbezirk und in der Stadt Freiburg das grösste Potenzial, wegen der proportionalen Häufigkeit der in diesen Bezirken erfassten Gebäude.

Verz. Gebäude/Kultur- und Sozialpotenzial	Stadt						Kanton						Total					
	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%	1	%	2	%	3	%
Verzeichnswert A B C	45	38	13	11	30	25	37	31	4	4	20	22	82	39	17	8	50	24
< 1600	4	3	2	2	17	14	0	0	4	4	14	16	4	2	6	3	31	15
> 1800–1914	12	10	3	2	8	7	3	3	0	0	0	0	15	7	3	1	8	4
> 1800–1914	16	14	1	1	5	4	32	36	0	0	5	6	48	23	1	0	10	5
> 1800–1914	2	2	2	2	0	0	1	1	0	0	1	1	3	1	2	1	1	0
> 1945	11	90	5	4	0	0	1	1	0	0	0	0	12	6	5	2	0	0
Verwaltung	13	11	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	13	6	0	0	2	1
Archäologie	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Armee	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unterkunft	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Alphütte	0	0	0	0	0	0	30	33	0	0	0	0	30	14	0	0	0	0
Lager	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Schule/Krippe	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Kirche	0	0	1	1	6	5	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	7	3
Bauernhof	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Befestigungsanlage	0	0	0	0	13	11	0	0	1	1	7	8	0	0	1	0	20	10
Gymnasium	6	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	3	0	0	0	0
Wohnhaus	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0
Hochschule und Universität	17	14	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	17	8	5	2	0	0
Heim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kulturelle Einrichtung	5	4	1	1	3	3	0	0	0	0	6	7	5	2	1	0	9	4
Justiz und Polizei	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	1	0	1	0	3	1
Parlament	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
Platz	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Oberamt (Schloss)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	4	1	0	1	0	4	2
Gesundheit	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transformator	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Broye													0	0	1	0	1	0
Glane													0	0	0	0	5	2
Greyerz													23	11	1	0	11	5
See													1	0	0	0	3	1
Saane Land													2	1	0	0	0	0
Saane Stadt													45	21	13	6	30	14
Sense													5	2	1	0	0	0
Vivisbach													6	3	1	0	0	0

Gebäude nach Anzahl% in Bezug auf Gruppe

Tabelle 012

### 3.3. Bestehende Beispiele oder Beispiele im Aufbau

Im Laufe der Zeit und entsprechend der sich bietenden Gelegenheiten wurden bereits verschiedene Beispiele an unterschiedlichen staatlichen Standorten und Gebäuden umgesetzt. Deren vollständige Auflistung würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Daher stellen die nachfolgend genannten Beispiele die ältesten und/oder repräsentativsten Modelle dar.

#### 3.3.1. Schloss Greyerz

Das Schloss bildet zusammen mit dem Moléson, das Wahrzeichen des Greyerzerlandes. Es trägt zur Entwicklung des Tourismus im Bezirk und in der Region bei, welche die mit Abstand wichtigste Touristendestination im Kanton darstellt.

**Nutzung:** Die gesamte Anlage und das Schloss werden für kulturelle und touristische Angebote genutzt, über die Dauerausstellung, die das Schloss, seine Geschichte sowie seine Ausstattung und wichtige Kunstobjekte in Szene setzt. Es finden auch Wechelausstellungen und kulturelle Veranstaltungen innerhalb und ausserhalb des Schlosses statt besonders in den Innenhöfen und Gärten. Das Schloss ist sozusagen der eigentliche Ziel- und Höhepunkt eines Besuchs von Greyerz. Wer das Innere nicht besucht, kann das Schloss zu Fuss entlang der Wehrmauern umrunden.

**Akteure:** Das Schloss Greyerz wird als staatliche Kulturinstitution von einer Stiftung geleitet, die für alle Aktivitäten des Standorts verantwortlich ist. Die Stiftung ist mit dem Staat durch ihre Statuten verbunden, welche die Verantwortlichkeiten und Lastenverteilung regelt. Die Stiftung übernimmt die Betriebskosten, während der Staat die Kosten für den Gebäudeunterhalt und die entsprechenden Investitionen trägt. Die Gemeinde Greyerz sorgt für den Unterhalt des Weges am Fusse der Wehrmauern.

**Herausforderung:** Neben der ständigen Herausforderung eines vielfältigen und attraktiven Angebots, der sich die Stiftung mit ihren Mitarbeitern stellen muss, wurde in den letzten Jahren die Frage nach der Erhaltung und Instandstellung der zum Schloss gehörenden Türme und Mauern gestellt. Nach einem lokalen Mauereinsturz wurden Sicherheits- und Konsolidierungsmassnahmen ergriffen, bis Studien es ermöglichen, Lösungen für eine nachhaltige Instandhaltung zu ermitteln. Ein erster Testabschnitt wird demnächst eingereicht werden.

#### 3.3.2. Die Bezirksschlösser oder ehemalige Landvogteien

Die Bezirksschlösser bilden eine aussergewöhnliche Gruppe von militärischen Repräsentationsbauten als Ausdruck der Staatsmacht des früheren Stadtstaates und seines neuzeitlichen Nachfolgers. In jedem der Hauptorte stehen diese

Schlösser als Wahrzeichen in engem Bezug mit dem öffentlichen Raum der Stadt. Ihre ununterbrochene Nutzung zu Staatszwecken verleiht diesem Kulturerbe einen zusätzlichen historischen Wert, welchen es auch zu erhalten gilt.

Im Zusammenhang mit den laufenden Diskussionen über die Umnutzung des Schlosses von Bulle hat der Staatsrat die Grundsätze beschlossen, die für alle Landvogtei-Schlösser des Kantons gelten sollen. In seiner Sitzung vom 2. April 2019 legte er folgende Grundsätze fest:

- > Die Bezirksschlösser bleiben Eigentum des Staates Freiburg
- > Soweit möglich, befinden sich dort die regionalen Dienste des Staates, vordringlich jene mit Besucheraustausch. Je nach Verfügbarkeit können dort auch kommunale oder regionale Dienstleistungen angeboten werden.
- > Aufgrund der symbolischen Bedeutung der Dienstleistungen oder der Notwendigkeit einer «physischen» Präsenz der Nutzer wird die Aufrechterhaltung oder Verlagerung bestimmter Dienstleistungen in den Schlössern prioritär geprüft (Oberamt, Zivilstandesamt...)
- > Bei der Einrichtung oder Verlagerung eines Standorts von Dienstleistungen in Schlössern werden zukünftige Bedürfnisse, insbesondere die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Flächenbedarf sowie die Möglichkeit von Synergie und Zusammenlegung von Räumlichkeiten (gemeinsame Schalter, Empfangsräume usw.) nach dem Prinzip der «gemeinsamen Anlaufstelle» berücksichtigt.
- > Soweit möglich und solange der reibungslose Ablauf der Dienstleistungen gewährleistet ist, wird eine Öffnung der Schlösser für die Öffentlichkeit – sei es gelegentlich (kulturelle Veranstaltungen, Wechelausstellungen, private Veranstaltungen...) und/oder dauerhaft (besuchsfähige Räume, Dauerausstellungen...) – bevorzugt.
- > Je nach den Möglichkeiten wird die Schaffung eines kulturellen Angebots in Schlössern gefördert, solange der reibungslose Ablauf der Dienstleistungen gewährleistet ist, auch wenn dies in die Zuständigkeit der lokalen Behörden und nicht in die des Staates fällt.
- > Die Standortgemeinden werden in die Diskussionen über die Nutzung von Schlössern einbezogen. Diesbezügliche Diskussionen betreffen sowohl die Erhaltung der öffentlich zugänglichen Teile (Höfe und Schlossumgebung als Erweiterung des öffentlichen Raumes) als auch das kulturelle Angebot, das sich dort (gelegentlich oder dauerhaft) etablieren könnte. Diese Diskussionen werden in Vereinbarungen formell festgehalten.
- > Kulturelle Institutionen, die bereits in Schlössern angesiedelt sind (Schweizerisches Glasmalerei-Museum in Romont...) oder potenziell an einer Zusammenarbeit interessiert sind («Musée gruérien» in Bulle...), werden auch im Vorfeld an den Überlegungen zur Nutzung der Schlossanlagen beteiligt.

### Schloss Bulle

Nutzung: nach dem Auszug des Bezirksgerichtes und etwas zuvor der Kantonspolizei und Gefängnisse bleibt heute noch das Oberamt zurück, welches nur einen kleinen Teil des Schlosses einnimmt, wobei die anderen Räumlichkeiten frei und ohne direkte Nutzung geblieben sind. Der Schlosshof und insbesondere die Bastionen und Gräben sind in den öffentlichen Raum der Stadt Bulle integriert und beherbergen jedes Jahr das Musikfestival «Francomania» sowie vereinzelt Wechsausstellungen. In jüngster Zeit, seit dem europäischen Kulturerbejahr 2018, werden der Schlossturm und gelegentlich auch die alten Gefängnisse in Zusammenarbeit mit dem «Musée gruérien» den Besuchern zugänglich gemacht. Die vom Innenhof aus zugänglichen Räume und Keller sowie der ehemalige Gerichtssaal im ersten Stock werden gelegentlich von externen Akteuren genutzt.

Akteure: Das Oberamt und das Hochbauamt sorgen für den Betrieb und die Instandhaltung der Räumlichkeiten. Eine vom Staatsrat eingesetzte Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der staatlichen Dienste, des Oberamtes und der Gemeinde zusammensetzt, überwacht derzeit die Entwicklung eines neuen Betriebskonzepts. Das «Musée gruérien» arbeitet gelegentlich bei Besichtigungen zur Geschichte und Kulturerbe zusammen. Die Stadt Bulle hat einen Wettbewerb zur Vernetzung der am Fusse des Schlosses gelegenen Gärten bis zum Institut Sainte Croix durchgeführt. Darüber hinaus läuft ein Architektenwettbewerb für den Ausbau des «Musée gruérien», der auch Auswirkungen auf den Betrieb und die Wahrnehmung des Schlosses und seiner Umgebung haben könnte.

Herausforderung: Die grösste Herausforderung besteht in der Umnutzung von Leerflächen und der Neuordnung der Räumlichkeiten des Oberamtes. Die Einrichtung verschiedener staatlicher Dienste und die Umwandlung des ehemaligen Gefängnisses in eine Jugendherberge werden geprüft. Eine attraktivere Gestaltung des Innenhofs sowie der Räume die über ihn erschlossen werden wird die kulturelle und touristische Ausstrahlung dieses Wahrzeichens im Herzen der Stadt Bulle erheblich erhöhen. Ebenso könne dadurch die historisch wertvollen Schlossräume aufgewertet werden. Darüber hinaus wird das Schloss durch die Verbesserung der Durchlässigkeit des Innenhofes (Öffnungen zu den Gärten und Gräben) besser in das Netz der öffentlichen Räume von Bulle integriert und mit den dort stattfindenden Aktivitäten verbunden.

### Schloss Murten

Nutzung: Das Schloss wird vom Ober- und Zivilstandesamt sowie von der Kantonspolizei genutzt. Die Gefängnisse hingegen wurden stillgelegt und stehen derzeit leer. Die Möglichkeit, den Schlossturm zu besuchen, wurde ebenfalls für das Kulturerbejahr 2018 realisiert und setzt sich seitdem in

der Sommersaison fort. Jeden Sommer findet im Burghof das Festival «Murten Classics» statt. Dieser wird auch für das Lichtfestival oder Freilichtausstellungen insbesondere Skulpturenausstellungen genutzt. Der Burghof bietet zu jeder Jahreszeit einen herrlichen Blick auf den See.

Akteure: Das Oberamt und die Polizei sorgen in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt für den Betrieb und die Instandhaltung der Räumlichkeiten. Für die Regelung des Zugangs zum Schlossturm sind derzeit vom Staat beauftragte, private Dienstleister zuständig. Die «Murten Classics» werden von der gleichnamigen Vereinigung organisiert. Auf Initiative der Stadt Murten wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen um Synergie zu prüfen zwischen dem Schloss, dem Historischem Museum Murten und einer allfällig dauerhaften Ausstellung des Panoramas der Schlacht von Murten in einem dazwischen zu erstellenden Gebäude. Ähnlich wie in Bulle setzt sich diese Arbeitsgruppe aus Vertretern des Kantons, des Oberamtes und der Stadt Murten sowie aus Vertretern des Tourismus des historischen Museums und der Panorama-Stiftung zusammen.

Herausforderung: Neben der vom Hochbauamt getragenen Aufgabe, die Erhaltung und Restaurierung des Schlosses zu gewährleisten – in jüngster Zeit die Renovierung der Dächer und Fassaden des Westflügels – geht es vor allem um die Vernetzung von Schloss und historischem Museums sowohl im Hinblick auf das lokale und regionale Kulturangebot als auch im Hinblick auf den öffentlichen Raum mit dem Schlosshof und seiner Umgebung (Lindensaal) als direkte Fortsetzung des öffentlichen Raumes der mittelalterlichen Altstadt.

### Schloss Romont

Nutzung: Das Schloss von Romont beherbergt Oberamt, wird aber zu grossen Teilen vom Vitromusée und vom Vitrocentre genutzt, die sich zu einem einzigartigen Kompetenzzentrum im Bereich der Glaskunst mit nationalem und internationalem Ruf entwickelt haben. Der Schlosshof ist für die Öffentlichkeit zugänglich, ebenso wie die Wehrmauern. Der Schlossturm ist jedoch aufgrund der zu steilen Innentreppe nicht zugänglich.

Akteure: Betrieb und Unterhalt des VitroCentre und Vitromusée werden von der Stiftung übernommen. Das Oberamt besorgt dies für seine Räumlichkeiten in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt.

Herausforderung: Das VitroCentre evaluiert seit mehreren Jahren die Möglichkeiten der Erweiterung innerhalb des Schlossgeländes, insbesondere zur Schaffung einer Glasbläser-Werkstatt. Auch die Neugestaltung des Innenhofes für kulturelle Veranstaltungen im Zusammenhang mit dem Vitromusée und dem VitroCentre wird geprüft. Wie in Murten, Bulle oder Estavayer nimmt das Schloss Romont einen dominanten Platz in der historischen Altstadt ein in Verbin-

dung mit dem öffentlichen Raum, und einer starken Ausstrahlung sowohl auf die nähere Umgebung wie auch auf die weitere Landschaft.

### *Die Schlösser von Estavayer und Châtel-St-Denis*

**Nutzung:** Die beiden Schlösser beherbergen das Oberamt und die Kantonspolizei. Wie in allen anderen Bezirksschlössern wurden auch hier die Gefängnisse aufgegeben. Im Schloss von Châtel-St-Denis wurden umfangreiche Erneuerungs- und Restaurierungsarbeiten durchgeführt, insbesondere im ehemaligen Schlossturm, wo ein hochwertiges, zeitgenössisches Architekturprojekt realisiert wurde. Im Schloss von Estavayer wurden verschiedene Renovierungs- und Unterhaltsarbeiten durchgeführt, vor allem die Erneuerung der Zugangstreppe und der Restaurierung der Innenhoffenster.

**Akteure:** Es gibt nach heutigem Stand keine externen Akteure oder Arbeitsgruppen. In beiden Schlössern wird der Betrieb vom Oberamt und der Polizei in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt durchgeführt. Abgesehen von einigen Führungen und der Öffnung des Schlossturms in Estavayer für die Öffentlichkeit gibt es nur wenige kulturelle oder touristische Aktivitäten in Zusammenarbeit mit externen Akteuren.

**Herausforderung:** In Châtel-St-Denis werden die Arbeiten im Innenhof und im Garten fortgeführt. Die Aufwertung und Neugestaltung eines Kellerdurchgangs soll mehr kulturelle Aktivitäten oder Veranstaltungen ermöglichen. Um den Innenhof von Parkplätzen zu befreien, wird die Entwicklung eines neuen Parkplatzes nördlich des Schlosses in der Nähe des Friedhofs geprüft. In Estavayer stellt vor allem die Umgebung eine grosse Herausforderung dar mit einer dringenden Hangstabilisierung auf der Seeseite und der Erhaltung der Freiräume auf der Landseite welche heute unter dem Druck der städtischen Verdichtung stehen. Für beide Schlossanlagen sollte ein breiterer Ansatz eingeleitet werden, ähnlich wie in Bulle und Murten.

### **3.3.3. Türme, Stadtmauern und Bollwerke**

Obwohl der Staat auch andere Türme und Stadtmauern besitzt (z.B. Tour de la Molière), beschränkt sich dieser Abschnitt auf die mittelalterlichen Befestigungen der Stadt Freiburg. Die Freiburger Befestigungen bilden das bedeutendste Ensemble dieser Art von Bauwerken in der Schweiz, das zudem von europäischer Bedeutung ist. Mit der grössten noch erhaltenen mittelalterlichen und gotischen Altstadt der Schweiz hatte Freiburg eigentlich ebenso viel wenn nicht mehr Substanz und Argumente als die Stadt Bern, um ihre Bewerbung als UNESCO-Weltkulturerbe zu begründen, ein Projekt, das damals leider aus politischen Gründen aufgegeben wurde.

**Nutzung:** Drei Türme haben eine spezielle Dauernutzung: Der Alpenclub nutzt das Murtentor, eine Blaskapelle den

Vierpfundturm und die deutschsprachigen Pfadfinder den Dürrenbühlturn. Der Rote Turm, der lange Zeit als Lager für das Museum für Kunst und Geschichte diente, steht zurzeit leer. Die anderen Türme werden nicht für dauerhafte Aktivitäten genutzt. Das Bollwerk und sein Turm beherbergen jedes Jahr das gleichnamige Festival für zeitgenössische Kunst und im Sommer ein Open-Air-Kino. In der Vergangenheit waren die Stadtmauern nicht oder nur für besondere Anlässe wie die Photo-Triennale in den 1980er Jahren oder die thematischen Rundgänge von Hubert Audriaz in den 2000er Jahren zugänglich. Seit dem europäischen Kulturerbejahr 2018 sind die Anlagen in der Sommersaison täglich zwischen 9 und 19 Uhr für Rundgänge geöffnet. Mit fast 100 000 Besuchern pro Saison ist dieses Angebot ein grosser Erfolg und zieht sowohl externe Besucher als auch ein lokales und kantonales Publikum an.

**Akteure:** Betrieb und Unterhalt der Befestigungsanlage werden vom Hochbauamt getragen und durchgeführt. Eine detaillierte Analyse des Erhaltungszustands und die Planung der zu ergreifenden Massnahmen gibt es seit den 2000er Jahren. Die Restaurierungsarbeiten werden seither entsprechend der Budgetverfügbarkeit durchgeführt. In den Jahren 2014 und 2015 hat Freiburg Tourismus durch das Amt für Kulturgüter eine Studie erstellen lassen, mit dem Ziel der Aufwertung der Türme und Stadtmauern. Für das Kulturerbejahr 2018 haben das Hochbauamt und das Amt für Kulturgüter in Zusammenarbeit mit den Behörden und Diensten der Stadt Freiburg und Freiburg Tourismus die meisten Abschnitte und Türme zugänglich gemacht. An allen Türmen und Stadtmauern wurden Reinigungs-, Konsolidierungs- und Sicherungsarbeiten im Hinblick auf die Publikumserschliessung durchgeführt. Gleichzeitig setzte das Hochbauamt das Sanierungsprogramm 2016/17 am Roten Turm, 2018/19 am Bollwerk und 2019 am Dürrenbühl-Turm fort.

**Herausforderung:** Abgesehen von der Fortsetzung des Restaurierungsprogramms mit der Restaurierung des Katzensturms im Jahre 2020 sollten im Rahmen des Kulturerbejahres 2018 erstellten temporären Zugänge durch dauerhafte Aufgänge ersetzt werden. Auch die Integration der anderen, noch nicht zugänglichen Türme wird geprüft. Mit Freiburg Tourismus wird eine Konsolidierung des Tourismusprogramms erarbeitet. Eine Ausweitung auf andere Angebote der Kulturvermittlung in Zusammenarbeit mit externen Akteuren wäre wünschenswert. Die Gespräche mit der Stadt Freiburg zur Gründung eines Trägervereins und zum Abschluss einer Nutzungsvereinbarung laufen. Unterdessen hat sich die Stadt Freiburg bereit erklärt die Überwachungs- und Reinigungsarbeiten während der Saison 2020 zu übernehmen. Darüber hinaus ist es notwendig, über eine Verbesserung der näheren Umgebung der Festungsmauern und Türme nachzudenken. Diese steht wie die Anlagen selbst auch unter Bundeschutz und war in den letzten Jahrzehnten zahlreichen unvorteil-



haften Eingriffen ausgesetzt, welche die geschützten Anlagen beeinträchtigen.

### 3.3.4. Die Kathedrale St. Nikolaus und andere Kirchen

Neben der Kathedrale St. Nikolaus besitzt der Staat mehrere grosse Kirchen, die von besonderer historischer und kunst-historischer Bedeutung sind. So finden sich allein in der Stadt Freiburg die zum Kollegium gehörende Kirche St. Michael, die Augustinerkirche St. Mauritius, die Bartholomeus-Kapelle im Perolles, ein eher unbekanntes Juwel der Gotik, die Beatus-Kapelle, ein kleines Oratorium im Anschluss an das Galterntor und die Loreto-Kapelle, eine bedeutende Votivkapelle. Jede dieser Kirchen ist allein für sich schon von nationaler Bedeutung doch als Ensemble erreichen sie ohne Zweifel europäischen Rang. Zusammen mit dem beweglichen Kulturerbe, das in ihren Mauern oder in den Sammlungen des Museums für Kunst und Geschichte verwahrt ist, stellen sie die bedeutendste Kunstsammlung des Kantons dar mit hervorragenden Werken aus allen Epochen seit der Gründung der Stadt im Jahr 1157.

**Nutzung:** Als Bischofs- und Kapitelsitz sowie als Pfarrkirche ist die Kathedrale St. Nikolaus ein Zentrum des christlichen und pastoralen Lebens im Kanton. Darüber hinaus erfüllt sie eine wichtige identitätsstiftende, kulturelle und repräsentative Rolle für die gesamte Freiburger Bevölkerung. Die Kirche St. Mauritius dient als Pfarrkirche für das Auquartier. Sie ist auch regelmässiger Veranstaltungsort von Konzerten. Die nahegelegene Beatus-Kapelle ist in das pastorale Leben des Auquartiers eingebettet. Die Loreto-Kapelle ist täglich geöffnet. Die Perolles-Kapelle sowie die Kirche St. Michael sind jedoch meistens nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Alle zwei Jahre findet in St. Michael das internationale «Festival de Musiques Sacrées» statt. Die Orgel vom St. Michael dient den Studenten des Konservatoriums als Übungsinstrument. Zugleich wird der Raum gelegentlich im Zusammenhang mit den Aktivitäten des Kollegiums St. Michael genutzt.

**Akteure:** In all diesen Kirchen unternimmt das Hochbauamt umfassende Restaurierungs- und Unterhaltsarbeiten. Die Wartung und der tägliche Betrieb werden mit Ausnahme der Perolles-Kapelle, von den Pfarreien und dem Kollegium übernommen. Was die Kathedrale betrifft, so definiert eine speziell eingesetzte Kommission seit den 1980er Jahren die Strategien zur Restaurierung, Erhaltung und Nutzung. Diese Kommission, die unter dem Vorsitz des Direktors der kantonalen Baudirektion steht, besteht aus Vertretern der staatlichen Ämter, der Pfarrei, des Bistums, des Kapitels, von Freiburg Tourismus und der Stadt Freiburg. Die kontinuierliche Arbeit dieser Kommission hat es ermöglicht, die Restaurierung der wichtigsten Innenräume der Kathedrale zwischen 1999 und 2015 abzuschliessen. Neben der Kommission werden die Arbeiten in der Kathedrale auch von der Stiftung

für die Restaurierung der Kathedrale unterstützt speziell für besondere Wertschöpfungsprojekte wie der Ausstellung des Kirchenschatzes oder die jüngste Restaurierung der Glocken. Andere Kantone kennen andere Unterhaltsmodelle für ihre Kathedralen. Bern und Basel-Stadt zum Beispiel, haben ihre im Laufe des 19. Jahrhunderts verschwundenen Bauhütten wiederaufgebaut, um die Restaurierungsarbeiten an ihren Kathedralen auszuführen. Die Frage nach einer neuen Bauhütte hatte sich anlässlich der Planung der Innenrestaurierung in den 1990er Jahren auch in Freiburg gestellt. Nur für die Freiburger Kathedrale erschien jedoch eine solche Bauhütte bislang als unverhältnismässig. Hingegen für eine zukünftige Turmrestaurierung oder im Zusammenhang mit anderen Restaurierungsarbeiten an historischen Bauten des Kantons, könnte dies Arbeitsmodell wieder Sinn machen. Ziel einer solchen Bauhütte ist es nicht, alle Arbeiten in Eigenleistung aufzuführen an Stelle der Privatunternehmen, sondern ihre Kohärenz in Bezug auf die Qualität sowie die Dokumentation und Weitergabe von Spezialwissen zu gewährleisten.

**Herausforderung:** In der Kathedrale St. Nikolaus müssen noch einige Elemente der Innenausstattung restauriert werden, wie der Hauptaltar und die Holztäfer des Chores, die Kanzel oder die Skulpturengruppe in der Grablegungskapelle. Der Narthex und die Grablegungskapelle sind die letzten Innenraumbereiche, die noch nicht restauriert wurden. Diese Arbeiten können im Rahmen der laufenden Unterhaltsarbeiten durchgeführt werden. Parallel dazu entwickelt die Kathedralen-Stiftung ein Projekt zur Einrichtung eines Lapidariums, das mit einer zweiten Turmtreppe verbunden ist. Zudem bereitet das Domkapitel einen Wettbewerb für einen neuen Reliquienschrein für die Reliquien des Heiligen Petrus Kanisius vor, welche mit den bestehenden Reliquien des Heiligen Nikolaus von Myra und des Heiligen Nikolaus von Flüh in der Kapelle des Heiligen Grabes dauerhaft ausgestellt werden sollen. Die grössten Herausforderungen für die Kathedrale stellen jedoch die Arbeiten im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Burgquartiers dar, die die nähere Umgebung beeinflussen werden. Ausserdem muss in einer Frist von 10 Jahren die Restaurierung des Turms anvisiert werden, dessen letzte Restaurierung im Jahr 1969 mit der Entfernung des seit den 1920er Jahren vorhandenen Krans abgeschlossen worden war.

Für die Kirche St. Michael ist nicht nur die Frage der allgemeinen Restaurierung dringlich, sondern auch ihre Integration und die der Kapelle Saint-Nicolas in das langfristige Entwicklungskonzept des Kollegiums an diesem Standort und auch deren Anpassung an die Bedürfnisse des internationalen «Festival de Musiques sacrées» und anderer künftiger Musikereignisse.

Für die Kirche St. Mauritius sind Arbeiten zur Sanierung der ehemaligen Sakristei geplant, die zu Beginn des letzten Jahrhunderts in einen Heizraum umgewandelt worden war.

Zudem müssen die Seitenaltäre dringend restauriert werden. Sie warten seit mehr als 20 Jahren auf eine Intervention und verlieren seither dauernd an Substanz. Es handelt sich hierbei um ein aussergewöhnliches Ensemble bemalter und reich verzierter Altäre des 18. Jahrhunderts aus der Freiburger Werkstatt der Gebrüder Reyff.

An der Loreto-Kapelle muss die Restaurierung der Statuen und Aussenfassaden abgeschlossen werden, bevor die Innenrestaurierung durchgeführt werden kann.

Für die Perolles- und die Beatus-Kapelle besteht die Herausforderung darin, diese Denkmäler besser in ein Konzept der kulturellen und pastoralen Aufwertung und Nutzung zu integrieren.

### 3.4. Aufwertungsstrategie

Anzahl, Bedeutung, Wert und Art der verzeichneten Bauten im Besitz des Staates verdienen ohne Zweifel die Umsetzung einer kantonalen Strategie. Diese wird im Detail durch das kantonale Bauamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Kulturgüter zu definieren sein. Die Ziele einer solchen Strategie sollten folgende sein:

- > Verschaffen eines Überblicks, Früherkennung der Bedürfnisse, Potenziale und Gelegenheiten
- > Planen und Koordinieren von Einzelprojekten, um den Gesamtwert des Ensembles zu steigern
- > Durch diese Koordinierung soll ein Mehrwert für Wirtschaft, Tourismus, Kultur und Kulturerbe im öffentlichen Interesse geschaffen werden
- > Entwicklung von übergreifenden Projekten, die diesen Mehrwert verstärken sollen
- > Entwicklung und Zusammenführung der spezifischen Kompetenzen für den Umgang mit diesem Kulturerbe
- > Das Kulturerbe erhalten, aufwerten und vermitteln

Diese Strategie zielt im Wesentlichen auf die Baugruppe der historischen Bauten des kantonalen Bauamtes ab, in welcher die Schlösser, Kirchen und Befestigungsanlagen zusammengefasst sind. Die Strategie sollte die von Nutzern oder von lokalen Initiativen entwickelten Projekte, die nach wie vor die treibende Kraft bleiben, nicht verdrängen, sondern eine angemessene Koordination der Projekte oder Initiativen im übergeordneten Interesse des Kantons und seines Kulturerbes sicherstellen.

#### 3.4.1. Koordinationsstrategie auf kantonaler Ebene

##### *Eine Kommission für die strategische Verwaltung von staatlichen Denkmälern*

Ähnlich wie die Kommission, die die Restaurierung der St. Nikolaus-Kathedrale jahrzehntelang begleitet hat, hätte diese Kommission eine strategische Aufgabe. Sie würde sich aus verschiedenen Nutzern zusammensetzen, je nach Gebäudegruppen, sowie den für die Instandhaltung zuständigen Akteuren und aus Vertretern und Experten innerhalb und ausserhalb des Staates, die übergreifende Kompetenzen in den Bereichen Kulturerbe, Kulturmanagement und Mediation, Tourismus und Standortförderung einbringen können. Die Kommission würde vom kantonalen Baudirektor präsiert. Aufgabe dieser Kommission wäre es, einen Fahrplan zu entwickeln, die ihr vom Hochbauamt oder einem anderen Akteur an diesen Standorten vorgelegten Projekte zu hinterfragen und zu begutachten. Sie würde die Nutzungsvereinbarungen an den verschiedenen Standorten überprüfen und beurteilen. Sie würde die Finanz- und Budgetplanung in Zusammenhang mit den Unterhalts- und Investitionsvorhaben an den geschützten Bauten in Staatsbesitz begutachten. Sie könnte selber übergreifende Projekte vorschlagen.

#### 3.4.2. Nutzungs- und Investitionsstrategie

##### *Ein Pool von passenden Akteuren für jeden Standort und eine Lastenverteilung im Verhältnis zu den Verpflichtungen, zu den Aufwendungen und zum Nutzen*

Jeder Standort muss, die am besten geeignete Lösung für seine spezifischen Bedürfnisse und Potenziale entwickeln können. Der Pool der Akteure muss sich in Funktion des Eigenbedarfs des Staates und der lokalen und regionalen Eigenheiten und Bedürfnisse frei zusammenstellen können solange alle Parteien ein öffentliches Interesse für das Kulturgut und die Bevölkerung erfüllen. Daher wird jede Nutzungsvereinbarung unterschiedlich sein. Die gemeinsame Nutzung einer Kirche durch eine Pfarrei und einen Festivalveranstalter führt nicht zu demselben Nutzungsvertrag wie die gemeinsame Verwaltung eines Schlosses durch eine Oberamt, ein Tourismusbüro und ein Museum.

Der Staat als Eigentümer übernimmt grundsätzlich die Kosten, welche die Erhaltung des Gebäudes gewährleisten (siehe 3.4.3). Die lokalen und regionalen Akteure sowie allfällige Dritte, müssen sich hingegen im Sinne einer dauerhaften Lösung an den Kosten entsprechend den Belastungen und Vorteilen, die sich aus dem jeweiligen Projekt ergeben, beteiligen. Es gilt das Nutzniesserprinzip.

### 3.4.3. Unterhaltsstrategie

#### *Eine langfristige Unterhaltsstrategie und ein Pool von Spezialkompetenzen im kantonalen Bauamt*

Die Finanzplanung sowie die Instandhaltungs- und Restaurierungsmassnahmen liegen heute vollständig in der Verantwortung des Hochbauamtes, das sie gleichzeitig und mit den gleichen Ansätzen und Instrumenten wie alle anderen Bauprojekte betreut. Der einzige Unterschied besteht darin, dass sie weitgehend aus dem laufenden Unterhaltsbudget und nur bei Grossprojekten durch Investitionskredite finanziert werden. Das Objektmanagement ist auf die verschiedenen Mitarbeiter des Amtes verteilt, je nach geografischer Lage, je nach Vorlieben und Kompetenzen sowie je nach Umfang ihres Projektportfolios. Um der speziellen Herausforderung in Zusammenhang mit dem Unterhalt und der Aufwertung der historischen Bauten in Staatsbesitz gerecht werden zu können, sollte das kantonale Bauamt im Rahmen seiner laufenden Neuorganisation einen Kompetenzpool unter seinen Mitarbeitern aufbauen können im Wissen, dass der Erwerb und die Weitergabe von Fachwissen im Zusammenhang mit dem Kulturerbe ebenso wichtig ist wie dessen Erhaltung an sich.

### 3.5. Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt besitzt der Staat Freiburg 675 Gebäude mit einem KGV-Gesamtwert von CHF 1,9 Mrd., von denen fast ein Drittel nach Anzahl und zwei Drittel nach Wert verzeichnet oder geschützt sind. Die Hälfte dieser Gebäude ist dem A-Wert zugeordnet, dem höchsten Verzeichniswert. Von diesen Gebäuden ist fast die Hälfte von nationaler Bedeutung und daher vom Bund geschützt. Zusammenfassend bedeutet dies, dass das als Eigentum des Staates Freiburg verzeichnete, gebaute Kulturerbe im Durchschnitt einen sehr hohen Denkmalwert hat.

Was das Entwicklungspotenzial betrifft, so haben 19% der verzeichneten Gebäude ein zusätzliches Nutzungspotenzial, 56% ein Sozial-, Bildungs- und Kulturpotenzial und 71% ein Tourismus- und Imagepotenzial in Bezug auf die Standortqualität des Kantons. Dieses Potenzial wird für 10% der Gebäude in Bezug auf die Nutzung, für 23% in Bezug auf die kulturelle Vermittlung und sogar für 24% in Bezug auf Tourismus und Standortqualität als signifikant bzw. sehr gross angesehen. Zusammenfassend bedeutet dies, dass das Entwicklungspotenzial im Durchschnitt sehr hoch ist.

Die Beispiele zeigen, dass verschiedene, qualitativ hochwertige Projekte bereits in der Vergangenheit entwickelt wurden oder zurzeit geprüft werden und dass es ebenso viele Modelle der Zusammenarbeit wie Projekte gibt. Die Koordination zwischen den verschiedenen Standorten und Projekten erfolgt, ohne dass sie durch die gemeinsame Aktion des Hochbauamtes als staatsinterner Dienst und des Amtes für

Kulturgüter als spezialisierter Dienst mit den wissenschaftlichen und fachlichen Fachkompetenzen in Sachen Denkmalpflege formell festgelegt wäre. Die beiden Dienste führen diese Koordination parallel zum Tagesgeschäft durch, ohne sich auf eine Ad-hoc-Struktur mit spezifischen Ressourcen und Fachkompetenzen abstützen zu können. Die Koordinierung in anderen fachübergreifenden Bereichen, die einen Mehrwert schaffen könnten, wie Kulturvermittlung, Bildung, Forschung, Tourismus und Wirtschaftsförderung, bleibt recht sporadisch und unsicher. Kurz gesagt, es fehlen nicht die interessanten Initiativen und Projekte, sondern ihre Koordination innerhalb einer festgelegten Struktur sowie Ressourcen, um einen Mehrwert im allgemeinen öffentlichen Interesse erschliessen zu können.

### 3.5.1. Organisatorische und administrative Massnahmen

Der Staatsrat möchte die Umsetzung der genannten fachübergreifenden Strategien mit den dazu notwendigen Strukturen und Instrumenten weitestgehend im Rahmen der bereits bestehenden Aufgaben und Kompetenzen seiner Ämter insbesondere des Bauamtes und der Ämter für Kulturgüter und Kultur realisieren; dies im Einvernehmen mit dem Freiburger Tourismusverband die sich mit seiner «Strategie 2030» bereits in die Gleiche Richtung bewegt und der kantonalen Wirtschaftsförderung. Um die strategische Koordinierung zu gewährleisten, beabsichtigt der Staatsrat, eine Kommission einzusetzen, die vorerst von der Kommission für die Erhaltung der Kathedrale ausgeht aber mit den notwendigen Anpassungen. Zunächst wird sich diese Kommission angesichts ihres grösseren Potenzials mit jenen Gebäuden befassen, deren Nutzung nicht oder nicht unmittelbar mit den Aufgaben des Staates zusammenhängt, insbesondere mit den Kirchen und Kapellen, Befestigungsanlagen, Türmen und Einfriedungen sowie Schlösser und Burgen in Staatsbesitz. Das Hochbauamt wird Vorschläge unterbreiten, um im Rahmen seiner internen Organisation und unter Berücksichtigung der Immobilienstrategie des Staates das geeignetste Organisationsmodell mit dem besten Qualitäts-/Kostenverhältnis zu definieren, um eine Sektion oder Abteilung zu entwickeln, die zu einem Kompetenzzentrum für die Erhaltung und Aufwertung des baulichen und kulturellen Erbes des Staates werden kann.

### 3.5.2. Finanzierung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein erhöhtes Nutzungspotenzial der in seinem Eigentum stehenden Gebäude im Rahmen künftiger Investitionsvorhaben ausgeschöpft wird und dass es weder möglich noch relevant ist, für diesen Aspekt in seiner jetzigen Form einen Finanzplan festzulegen.

In Bezug auf das Potenzial der Kulturvermittlung, des Tourismus und der allgemeinen Standortqualität, das kumulativ

nicht weniger als 47% der verzeichneten Gebäude betrifft, ist der Staatsrat hingegen der Ansicht, dass ein zusätzlicher Aufwand auf dem heutigen Unterhaltsbudget erforderlich sein wird, um den angestrebten Mehrwert zu erzielen. In der vorliegenden Form und vorbehaltlich weiterer detaillierter Analysen wird der aktuelle Durchschnittssatz für Instandhaltungs- und Sanierungskosten von heute rund 1,5% des KGV-Wertes wohl in einem noch zu bestimmenden Umfang angepasst werden müssen.

Einstweilen muss der Rahmen der laufenden Finanzplanung eingehalten werden. Zukünftige Anpassungen müssen die üblichen Verfahren der Finanzplanung durchlaufen.

### 3.5.3. Planung und Kalender

Der Staatsrat beabsichtigt, die strategische Verwaltungskommission im Jahr 2020 einrichten. Ihre erste Aufgabe besteht darin, in Absprache mit den beteiligten Dienststellen die Strukturen und Instrumente vorzuschlagen, die in der nächsten Legislaturperiode (2020–2026) geschaffen werden sollen. Zudem sollen ein Fahrplan und ein konsolidierter Finanzplan für den gleichen Zeitraum festgelegt werden.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

---

#### Beilage

—  
Liste der verzeichneten Gebäude im Besitze des Staates Freiburg  
(französische Version 2019):  
[https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-11/fr\\_RGC\\_2017FR.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-11/fr_RGC_2017FR.pdf)



**Rapport 2019-DICS-66**

3 décembre 2019

—

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur le postulat 2018-GC-100 Schwander Susanne/Bürgisser Nicolas –  
Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale**

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députés Schwander Susanne et Bürgisser Nicolas concernant l'augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale.

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

<b>I. Résumé du postulat</b>	<b>1</b>
<b>II. Rapport du Conseil d'Etat</b>	<b>1</b>
<b>1. Dotation horaire de la discipline économie familiale</b>	<b>2</b>
1.1. Contenu de la discipline	2
1.2. Grilles horaires au cycle 3	2
1.3. L'éducation nutritionnelle comme partie de la promotion de la santé (Concept «Santé à l'école»)	3
1.4. Position du Conseil d'Etat concernant l'augmentation de la dotation horaire de la discipline économie familiale	3
<b>2. Promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques</b>	<b>4</b>

**I. Résumé du postulat**

Par postulat déposé le 21 juin 2018 et transmis au Conseil d'Etat le 27 juin 2018, les député-e-s Susanne Schwander et Nicolas Bürgisser demandent au Conseil d'Etat, dans le cadre de la loi scolaire et de la politique nutritionnelle du canton, d'augmenter la dotation horaire de la discipline économie familiale ainsi que de promouvoir la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques.

Les postulant-e-s sont de l'avis que, comparé à la prévention des risques liés aux drogues, au tabac, à la consommation d'alcool, etc., qui bénéficient d'une présence médiatique à l'effet dissuasif renforcée par des dispositions légales et des interdictions, trop peu d'attention est consacrée à la thématique de l'alimentation. Les problèmes de santé liés à celle-ci ne se remarquent que tardivement sous forme de maladies et n'intéressent que peu le grand public.

Aux yeux des postulant-e-s, malgré le fait que les Suissesses et les Suisses ont une bonne compréhension du lien entre l'alimentation et de possibles maladies, il leur manque encore des connaissances sur la mise en œuvre de comportements positifs pour leur santé. Les postulant-e-s se réfèrent à des études

qui démontrent l'augmentation des maladies liées à l'alimentation comme le surpoids et l'ostéoporose, ainsi qu'aux déclarations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les pandémies dans les pays occidentaux industrialisés.

Les postulant-e-s sont d'avis qu'une alimentation saine et une formation adéquate des enfants et des jeunes sur le sujet ont une influence directe sur la santé, et donc également sur les coûts de la santé (en particulier ceux qui sont engendrés par les maladies). Selon les postulant-e-s, trop peu de leçons sont actuellement consacrées à l'éducation nutritionnelle au cycle d'orientation.

Le Conseil d'Etat a décidé de donner une suite directe audit postulat par le présent rapport.

**II. Rapport du Conseil d'Etat**

Dans le postulat, les député-e-s formulent deux demandes: 1) l'augmentation de la dotation horaire de la discipline économie familiale 2) la promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques. La première demande relève de la compétence de la Direction

de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), et la seconde de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). Il convient de préciser que, sur de nombreux sujets, le dialogue est constant entre ces deux entités, notamment par l'intermédiaire du Bureau «Santé à l'école».<sup>1</sup> Celui-ci s'occupe entre autres de coordonner les activités de promotion de la santé et de prévention dans les écoles et de travailler avec différentes institutions de santé agrémentées. Il est à disposition des établissements scolaires pour organiser et coordonner la mise en œuvre du concept de santé à l'école et diffuser des stratégies pour planifier et organiser la santé dans les établissements scolaires.

## 1. Dotation horaire de la discipline économie familiale

### 1.1. Contenu de la discipline

Les plans d'études (PER pour l'enseignement obligatoire de langue française et Lehrplan 21 pour l'enseignement obligatoire de langue allemande) définissent les objectifs d'apprentissage sur les thèmes Alimentation et Santé. Il s'agit notamment de faire en sorte que chaque élève arrivant en fin de scolarité obligatoire ait acquis des connaissances et compétences suffisantes pour faire des choix éclairés concernant sa manière de se nourrir et, plus généralement, concernant son mode de vie.

Dans la partie alémanique du canton, ces objectifs sont travaillés à l'école primaire dans le cadre du domaine disciplinaire «Natur, Mensch, Gesellschaft» (NMG) et au cycle d'orientation dans le cadre du domaine disciplinaire «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) qui comprend un enseignement pratique de l'économie familiale. Avec l'introduction du Lehrplan 21, la discipline Economie familiale bénéficie d'un élargissement sur le plan du contenu: des synergies sont établies entre les trois concepts concernés et des liens sont faits avec le contexte sociétal. Les élèves développent dans ce cadre des compétences sur l'organisation et la gestion de la vie quotidienne. Ils et elles examinent des situations concrètes de la vie de tous les jours dans des perspectives culturelles, écologiques, sociales, économiques et de santé. La formation à l'alimentation et à la consommation y joue un rôle important. Développer des compétences favorisant des habitudes et comportements alimentaires sains nécessite de faire le lien entre les connaissances nutritionnelles et la préparation des repas. La construction systématique des connaissances sur les trois cycles scolaires et durant toutes les années d'école est nouvelle pour cette discipline et comprend pour les élèves de nombreux avantages.

Dans la partie francophone du canton, aux cycles 1 et 2, les principaux objectifs concernant les produits alimentaires et l'alimentation sont travaillés dans le domaine de l'activité physique et du sport intitulé «Corps et mouvement (CM) – Education nutritionnelle». Au cycle 3, ces objectifs sont traités dans le domaine intitulé «Corps et mouvement (CM) – Economie familiale», où l'accent est mis sur l'enseignement pratique de l'économie familiale. Ce programme n'a pas changé depuis l'introduction du PER à partir de l'année scolaire 2010/11 et de la grille horaire correspondante.

Les plans d'études comprennent aussi la formation au développement durable (Bildung für nachhaltige Entwicklung BNE). Dans ce cadre, la conception de la santé inclut le bien-être physique, psychologique et social. Les élèves apprennent progressivement à se responsabiliser à l'égard de leur bien-être et de leur santé. Pour cela, ils et elles acquièrent des savoirs sur le corps humain, son fonctionnement et divers facteurs qui influencent le bien-être et la santé. Parmi ces facteurs figurent l'alimentation, l'activité physique, la santé psychologique, les liens sociaux, la sexualité, les relations de couple, les addictions et la violence. Les élèves traitent les sujets des maladies, des risques pour la santé et des accidents. Ils et elles discutent et expérimentent des possibilités d'action et des habitudes qui permettent de garder la santé et qui favorisent le bien-être. Parmi celles-ci figurent, entre autres, l'utilisation des ressources liées à l'entourage social, des connaissances sur les comportements alimentaires sains, des connaissances sur les comportements sains en rapport avec l'activité physique, ainsi que l'hygiène.

### 1.2. Grilles horaires au cycle 3

Dans l'enseignement obligatoire de langue allemande, aux cycles 1 et 2, la construction des compétences commence en 1H–2H par le biais du domaine disciplinaire «Natur, Mensch, Gesellschaft». Pour le domaine disciplinaire «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) au cycle 3, 1 leçon par semaine est donnée en 10H. 2 leçons par semaine sont dispensées en 11H pour l'enseignement pratique de l'économie familiale, auxquelles s'ajoutent deux leçons hors de la grille horaire pour la préparation des repas, les repas eux-mêmes et le rangement des salles. Ce même domaine disciplinaire peut également être choisi comme discipline à option. Par ailleurs, comme mentionné précédemment, les compétences sont construites de manière interdisciplinaire et comprennent des aspects de l'éducation au développement durable conformément au Lehrplan 21. L'introduction du Lehrplan 21 avec la nouvelle grille horaire n'a pas engendré de changement dans le nombre de leçons consacrées à l'enseignement pratique de l'économie familiale en 11H. Il est également à préciser qu'à partir de 16 élèves, l'économie familiale peut être donnée en demi-classe.

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/sante-a-lecole-pour-les-enseignant-e-s-et-les-professionnel-le-s>

Dans l'enseignement obligatoire de langue française, concernant la thématique de l'éducation nutritionnelle, deux leçons de la grille horaire sont consacrées à l'enseignement pratique de l'économie familiale en 11H, auxquelles s'ajoutent deux leçons hors de la grille horaire pour la préparation des repas, les repas eux-mêmes et le rangement des salles. L'acquisition des compétences favorisant des habitudes et comportements alimentaires sains est construite de manière systématique sur les trois cycles, sous forme de projets et d'activités réalisées au cours de chaque année scolaire de la 1H à la 11H. Cela permet aux élèves de connaître et d'expérimenter le lien entre les connaissances nutritionnelles et la préparation des repas.

### 1.3. L'éducation nutritionnelle comme partie de la promotion de la santé (Concept «Santé à l'école»)<sup>1</sup>

En plus des apprentissages prévus par les plans d'études, différentes mesures de sensibilisation sont actuellement mises en place dans les écoles, notamment dans le cadre du Concept «Santé à l'école» qui se rapporte aux programmes et plans cantonaux de promotion de la santé et de prévention<sup>2</sup> à la «Stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention – Perspectives 2030».<sup>3</sup> Le domaine Alimentation et Mouvement constitue l'une des 4 priorités de cette stratégie. Dans ce cadre, le programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien» a été mis sur pied dans le canton de Fribourg avec le soutien de Promotion Santé Suisse. Ce programme est adapté à la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (MNT).

Dans le cadre du Concept «Santé à l'école», le projet pédagogique Senso5<sup>4</sup> a notamment été mis en place. Ses objectifs correspondent au programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien». Grâce à ce projet, les enfants donnent du sens à l'acte alimentaire et développent une approche sensorielle ainsi que de la curiosité et du plaisir à découvrir une alimentation diversifiée et locale. Senso5 suscite une réflexion basée sur le rythme biologique de faim et de satiété et les enfants différencient les notions de collation et de grignotages. Actuellement, 36 établissements ont déjà suivi la formation. Ce projet est facultatif et pour le moment uniquement déployé en français. Une réflexion est en cours pour le proposer également en allemand.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Concept «Santé à l'école», les établissements scolaires ont la possibilité d'intégrer le Réseau d'écoles21. Dans ce cadre, les établissements scolaires sont soutenus afin de mener une réflexion globale

dans laquelle peut être thématisée la question de l'alimentation. Toutes ces pratiques restent facultatives et dépendent de la sensibilité des enseignant-e-s ou de la direction d'établissement à mener ou non des projets.

Les questions de nutrition sont également abordées dans le cadre des cours de prophylaxie dentaire dispensés par les éducatrices en hygiène bucco-dentaire du Service dentaire scolaire. Ces cours ont lieu une fois par année dans les classes primaires. Un matériel pédagogique spécifiquement adapté pour les différentes classes d'âge a été développé par la canton de Fribourg en impliquant des spécialistes de divers domaines (notamment médecins et spécialistes en hygiène dentaire, spécialistes de la santé et de l'éducation, nutritionniste, diététicienne) et est mis à disposition des professionnel-le-s de l'éducation et de la santé.

### 1.4. Position du Conseil d'Etat concernant l'augmentation de la dotation horaire de la discipline économie familiale

Que ce soit dans le PER ou le Lehrplan 21, les objectifs d'apprentissage sont construits au cours de chaque année d'école, sur les trois cycles et de manière transdisciplinaire. Les thématiques de l'alimentation et de la santé y prennent une place importante avec notamment au cycle d'orientation une excellente articulation entre théorie et pratique par le biais de l'enseignement pratique de l'économie familiale. En fin de scolarité obligatoire, les élèves ont donc acquis de solides connaissances. Ils et elles ont reçu un bagage suffisant pour avoir conscience des maladies qui peuvent découler d'une mauvaise alimentation et pour choisir librement leur mode alimentaire et, plus généralement, leur mode de vie. Au vu de l'importance accordée aux questions de nutrition et de santé dans les programmes, dans la grille horaire et dans les conditions-cadre; au vu aussi des projets cantonaux qui sont déployés, de la nouvelle ordonnance sur la médecine scolaire (expliquée ci-dessous), du Concept «Santé à l'école», de l'existence du Bureau «Santé à l'école» et des nombreuses activités mises en place dans ce cadre; étant donné par ailleurs que la thématique de l'alimentation gagnera nécessairement en importance à l'avenir en raison de la mise en œuvre des aspects de l'éducation au développement durable dans l'enseignement, le Conseil d'Etat n'envisage pas d'étudier plus amplement l'augmentation de la dotation horaire pour l'économie familiale. Il faut également préciser que les grilles horaires respectent toutes les disciplines des plans d'études. Étant donné que ces grilles horaires sont déjà très complètes et que l'introduction de l'informatique requerra des élèves le développement de compétences qui viendront s'ajouter à celles qui sont d'ores et déjà exigées, augmenter le nombre de leçons pour l'économie familiale impliquerait de supprimer des leçons dans une autre discipline, ce qui n'est ni souhaitable, ni nécessaire.

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/gesundheit-in-der-schule-informationen-fuer-fachpersonen>

<sup>2</sup> <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/promotion-de-la-sante-et-prevention>

<sup>3</sup> <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/strategie-cantonale-de-promotion-de-la-sante-et-de-prevention>

<sup>4</sup> <https://www.senso5.ch/>

Enfin, il convient aussi de dire que les nombreuses formes d'apprentissage et de sensibilisation fournies par l'école ne sauraient à elles seules garantir la santé des enfants et des jeunes. L'influence des habitudes transmises dans le cadre familial et la nourriture consommée à la maison sont également déterminantes, d'autant plus que la plupart des repas sont pris à la maison.

## 2. Promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques

À ce sujet, des études récentes sont actuellement disponibles et permettent de dresser les bilans suivants au niveau suisse et au niveau mondial.

Les maladies non transmissibles (MNT) principales<sup>1</sup> sont les maladies cardiovasculaires, le diabète, le cancer, les maladies chroniques des voies respiratoires, les maladies musculo-squelettiques et les maladies psychiques. En Suisse, elles représentent un problème majeur de santé publique, dont souffre une part importante de la population. Elles affectent la société dans sa globalité, en termes de morbidité, dépendance, qualité de vie, mortalité et coûts de la santé. Elles entravent également son développement économique et social.

Les MNT représentent 90% de la charge de morbidité en Suisse. Elles apparaissent relativement tôt à l'âge adulte et durent ainsi de très nombreuses années. En Suisse, 32% de la population de plus de 15 ans souffre d'une maladie non transmissible, soit 2,2 millions de personnes, et, parmi elles, la moitié est âgée de 50 ans ou plus. Les politiques de santé publique actuelles tentent dès lors d'augmenter le nombre d'années vécues en bonne santé et de diminuer le nombre de décès prématurés, soit ceux survenant avant 70 ans.<sup>2</sup> On estime également qu'en Suisse, le coût matériel des MNT représentait 80% des coûts directs de la santé en 2011.<sup>3</sup>

On retrouve quatre facteurs de risque à l'origine de la plupart des MNT: la consommation excessive d'alcool, l'alimentation déséquilibrée, le tabagisme et le manque d'activité physique.

Ces dernières années, les phénomènes du surpoids et de l'obésité ont pris une ampleur importante et sont devenus des thématiques incontournables en santé publique. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) parle à cet effet d'une épidé-

mie.<sup>4</sup> En effet, depuis 1980, le nombre de personnes souffrant d'excès de poids ou d'obésité a doublé. En 2016, on comptabilisait plus de 1,9 milliard d'adultes âgés de 18 ans et plus en surpoids, dont plus de 650 millions obèses<sup>5</sup>.

En ce qui concerne les enfants et les jeunes, l'étude internationale Health Behavior in School-aged Children (HBSC) de 2014<sup>6</sup> a montré qu'en Suisse 11,4% des jeunes de 11 à 15 ans présentent une surcharge pondérale (surpoids ou obésité) – 14,1% des garçons et 8,4% des filles. A noter que ces chiffres correspondent au statut pondéral basé sur l'IMC, lui-même estimé sur la base des déclarations faites par les enfants eux/elles-mêmes sur leur poids et leur taille.

Ainsi, si l'on considère les résultats du monitoring mené par les services de médecine scolaire des villes de Bâle, Berne et Zürich auprès d'enfants de 6 à 12 ans<sup>7</sup> les chiffres augmentent significativement et montrent qu'environ un enfant sur cinq est en excès de poids. Ce monitoring permet également de voir une stabilisation – à un niveau élevé – du surpoids entre 2005/06 (19,9%) et 2012/13 (19,0%) et de l'obésité (5,2% en 2005/06 et 4,7% en 2012/13).

En termes d'alimentation, l'étude HBSC 2014 souligne que 46,7% des jeunes de 11 à 15 ans mangent des fruits au moins une fois par jour (41,1% des garçons et 52,6% des filles) et 45% mangent des légumes au moins une fois par jour (40% des garçons et 50,4% des filles). Chez les garçons, cette proportion a tendance à reculer avec l'âge alors que chez les filles elle reste stable. Par rapport à 2002, les tendances sont à l'augmentation de la consommation journalière de fruits et de légumes.

Outre les questions spécifiques d'activité physique régulière et d'alimentation équilibrée liées aux recommandations nationales, la thématique de l'image corporelle positive est à mettre en relation avec la question du poids corporel sain. En effet, l'étude HBSC 2014 montre qu'il existe chez les jeunes une «insatisfaction face au poids corporel»<sup>8</sup>. On voit en effet que la part des élèves qui s'estiment un peu ou beaucoup trop grosses ou un peu ou beaucoup trop maigres tend à augmenter entre les groupes d'âges chez les filles et également – mais dans une moindre mesure – chez les garçons. De plus, l'étude

<sup>4</sup> [http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood\\_what\\_can\\_be\\_done/fr/index.html](http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/fr/index.html)

<sup>5</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/index.html>

<sup>6</sup> Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête « Health Behaviour in School-aged Children » (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche N° 78). Lausanne: Addiction Suisse.

<sup>7</sup> Promotion Santé Suisse: Indicateurs pour le domaine «Poids corporel sain» – Actualisation 2014.

<sup>8</sup> Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête « Health Behaviour in School-aged Children » (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche N° 78). Lausanne: Addiction Suisse.

<sup>1</sup> Les principales MNT ont été déterminées en fonction des critères suivants : leur prévalence, leur charge de morbidité et leur évitabilité. Office fédéral de la santé publique, Une étude présente pour la première fois le calcul des coûts directs et indirects des principales maladies non transmissibles, in Spectra, Bulletin 27, Juin 2014, Berne, pp. 583–586.

<sup>2</sup> Observatoire suisse de la santé (Obsan), La santé en Suisse – Le point sur les maladies chroniques, in Rapport national sur la santé 2015, Berne, 2015, p. 20.

<sup>3</sup> *Ibid.*

montre que 80,7% des filles de 15 ans s'estimant un peu ou beaucoup trop grosses ont un IMC indiquant un poids normal. La part est de 48,8% chez les garçons du même âge. Chez ces derniers, ce sont 79,8% qui s'estiment un peu ou beaucoup trop maigres alors que leur IMC indique qu'ils ont un poids normal. Cette part se monte à 37,5% des filles du même âge.

Les résultats fournis par ces différentes études apportent évidemment des informations qui permettent d'orienter les différentes activités de prévention dans le cadre des écoles. En plus des projets cantonaux de prévention mentionnés plus haut, la nouvelle ordonnance concernant la médecine scolaire du canton de Fribourg est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2019, avec une phase de transition de trois ans permettant la mise en œuvre progressive dans le canton de Fribourg.

Avec la nouvelle organisation de la médecine scolaire, le premier examen, obligatoire, aura désormais lieu à l'âge préscolaire, donc juste avant l'entrée à l'école primaire en 1<sup>er</sup> HarmoS. Il sera effectué par la/le pédiatre ou médecin de famille habituel-le de l'enfant. Le deuxième examen aura lieu au cycle d'orientation (en 9H) mené par un-e infirmier-ère scolaire ou un-e médecin scolaire.

Le bilan de santé au CO comprendra le remplissage d'un questionnaire. Celui-ci contiendra un large éventail de questions notamment sur la santé générale et le moral, l'alimentation, l'activité physique régulière, le dépistage de certains troubles alimentaires, l'image corporelle et l'estime de soi.

Par la suite, un entretien avec le ou la professionnel-le de santé (infirmier-ère scolaire ou médecin scolaire) sera l'occasion d'aborder plus en détail les différentes thématiques avec l'élève, de répondre à ses éventuelles questions et de détecter d'éventuels problèmes. Lors du bilan, la mesure du poids et de la taille de l'élève sera également prise.

Un logiciel utilisé pour le remplissage du questionnaire en ligne servira également de dossier médical aux professionnel-le-s de la santé scolaire. Grâce à ce logiciel, une base de données anonymisée permettra le monitoring de la santé des jeunes scolarisés et ouvrira la possibilité de faire des études transversales et longitudinales ainsi que des observations sur l'évolution de la prévalence de certains problèmes de santé parmi les jeunes scolarisés.

Ces nouvelles données ainsi que les résultats de l'enquête quadriennale HBSC permettront de suivre à long terme les informations relatives à la santé des enfants et des jeunes et de connaître leurs comportements, notamment en termes d'alimentation.

### **Position du Conseil d'Etat concernant la promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques**

Comme en témoigne ce qui précède, des études récentes correspondant à la demande des postulant-e-s sont actuellement déjà disponibles, et d'autres sont en cours. Les questions liées à la santé dans les écoles sont prises très au sérieux et le lien entre les études effectuées et la prévention au sein de écoles se fait constamment. La nouvelle ordonnance sur la médecine scolaire ne fera que renforcer les nombreuses mesures déjà prises pour le bien des élèves. Pour les raisons mentionnées, le Conseil d'Etat estime que la demande des postulant-e-s à ce sujet est d'ores et déjà réalisée et n'envisage pas d'étudier des mesures supplémentaires.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



**Bericht 2019-DICS-66**

3. Dezember 2019

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Postulat 2018-GC-100 Schwander Susanne/Bürgisser Nicolas –  
Erhöhung der Stundenanzahl im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat von den Grossräten Schwander Susanne und Bürgisser Nicolas bezüglich der Erhöhung der Stundenanzahl im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>I. Zusammenfassung des Postulats</b>	<b>6</b>
<b>II. Bericht des Staatsrats</b>	<b>6</b>
<b>1. Stundendotation für den Hauswirtschaftsunterricht</b>	<b>7</b>
1.1. Inhalte des Fachgebiets	7
1.2. Studentafel für den 3. Zyklus	7
1.3. Ernährungserziehung im Rahmen der Gesundheitsförderung (Konzept «Gesundheit in der Schule»)	8
1.4. Haltung des Staatsrats bezüglich einer Erhöhung der Stundendotation im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft	8
<b>2. Förderung von Dauerstudien zur Datenerhebung bezüglich Lebensmittelkonsums und Erstellung epidemiologischer Datenbanken</b>	<b>9</b>

**I. Zusammenfassung des Postulats**

In ihrem am 21. Juni 2018 eingereichten und am 27.06.2018 dem Staatsrat überreichten Postulat fordern die Grossrätin Susanne Schwander und der Grossrat Nicolas Bürgisser den Staatsrat auf, im Rahmen des kantonalen Schulgesetzes und der kantonalen Ernährungspolitik, eine Erhöhung der Stundenzahl im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft vorzunehmen sowie die Durchführung kontinuierlicher Studien zur Erhebung von Verzehrdaten und epidemiologischen Grundlagen zu fördern.

Die Motionäre sind der Meinung, dass der Thematik Ernährung im Vergleich zur medialen Präsenz mit Abschreckungspotential betreffend Risiken zu Drogen-, Tabak- und Alkoholkonsum, verstärkt durch gesetzliche Vorschriften und Verbote, zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Gesundheitsprobleme im Zusammenhang mit Ernährung äussern sich erst zu einem späteren Zeitpunkt in Form von Krankheiten und sind für die Öffentlichkeit unspektakulär.

Aus Sicht der Motionäre fehlt den Schweizerinnen und Schweizern im Alltag trotz eines guten Verständnisses des Zusammenhangs von Ernährung und möglichen Krankheiten die Einsicht zur Umsetzung von positivem Gesundheits-

verhalten. Sie verweisen dazu auf Studien, die eine Zunahme von ernährungsbedingten Krankheiten wie Übergewicht und Osteoporose belegen und auf die Aussagen der WHO zu Pandemien in den westlichen Industrienationen.

Die Motionäre sind der Auffassung, dass eine gesunde Ernährung und diesbezügliche Schulung der Kinder und Jugendlichen die Gesundheits- bzw. Krankheitskosten direkt beeinflussen und vor allem dem Thema Ernährungslehre an der Orientierungsschule zu wenige Lektionen zugeteilt werden.

Der Staatsrat hat sich entschieden, diesem Postulat mit dem vorliegenden Bericht direkt Folge zu geben.

**II. Bericht des Staatsrats**

Im Postulat stellen die Grossrätin und der Grossrat zwei Anträge: 1) die Erhöhung der Anzahl Wochenlektionen für den Hauswirtschaftsunterricht; 2) die Durchführung laufender Studien zur Erhebung von Daten über den Lebensmittelkonsum zu fördern und epidemiologische Grundlagen zu schaffen. Der erste Antrag fällt in die Zuständigkeit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) und

der zweite in die Zuständigkeit der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD). Es sei darauf hingewiesen, dass die beiden Direktionen zu vielen Themen ständig im Dialog stehen, insbesondere über die «Fachstelle für Gesundheit in der Schule»<sup>1</sup> Dazu gehört die Koordination von Gesundheitsförderungs- und Präventionstätigkeiten in Schulen und die Zusammenarbeit mit verschiedenen akkreditierten Gesundheitseinrichtungen. Diese Fachstelle steht den Schulen zur Verfügung, um die Umsetzung des Konzepts Gesundheit in der Schule zu organisieren und zu koordinieren und Strategien zur Planung und Organisation der Gesundheit in den Schulen zu begleiten.

## 1. Stundendotation für den Hauswirtschaftsunterricht

### 1.1. Inhalte des Fachgebiets

Die Lehrpläne (PER für den französischsprachigen obligatorischen Unterricht und Lehrplan 21 für den deutschsprachigen obligatorischen Unterricht) definieren die Lernziele zu den Themen Ernährung und Gesundheit. Dazu gehört auch, dass jede Schülerin und jeder Schüler am Ende der Schulpflicht ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat, um fundierte Entscheidungen über ihre oder seine Ernährung und ganz allgemein über den eigenen Lebensstil zu treffen.

Im deutschsprachigen Kantonsteil werden diese Ziele in der Primarschule im Fachbereich «Natur Mensch Gesellschaft» (NMG) und an der Orientierungsschule im Fachbereich «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) inklusive praktischem Hauswirtschaftsunterricht vermittelt. Mit der Einführung des Lehrplans 21 und des Fachbereichs «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» im 3. Zyklus erhält das Fach Hauswirtschaft eine inhaltliche Erweiterung um die Perspektiven Wirtschaft und Arbeit. WAH vereint die Synergien der drei Aspekte im gesellschaftlichen Kontext. In WAH erwerben Schülerinnen und Schüler Kompetenzen bezüglich Gestaltung und Bewältigung des Alltags. Sie untersuchen konkrete Alltagssituationen aus gesundheitlicher, kultureller, ökologischer, sozialer und ökonomischer Perspektive. Nach wie vor sind Ernährung und Konsum wichtiger Bestandteil von WAH. Damit Kompetenzen für ein gesundheitsförderliches Ess- und Ernährungsverhalten aufgebaut werden, braucht es die Verbindung zwischen Ernährungswissen und Nahrungszubereitung. Der systematische zyklusübergreifende Aufbau über alle Schuljahre hinweg ist für dieses Fach neu und hat viele Vorteile für die Schülerinnen und Schüler.

Im französischsprachigen Kantonsteil werden die Lernziele in Bezug auf Lebensmittel und Ernährung im 1. und 2. Zyklus im Bereich Bewegung und Sport «Corps et mouvement

(CM) – Education nutritionnelle» und im 3. Zyklus in Bezug auf Lebensmittel und Ernährung im Bereich Bewegung und Sport «Corps et mouvement (CM) – Economie familiale» aufgebaut, wobei der Schwerpunkt auf dem praktischen Hauswirtschaftsunterricht liegt. Seit der Einführung des PER ab Schuljahr 2010/11 und einer entsprechenden Stundentafel hat sich bis heute nichts verändert.

Die Lehrpläne umfassen auch die Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE). Gemäss ihr umfasst Gesundheit physisches, psychisches und soziales Wohlbefinden. Die Schülerinnen und Schüler lernen zunehmend Mitverantwortung für ihr Wohlbefinden und ihre Gesundheit zu übernehmen. Dafür erwerben sie Wissen über den menschlichen Körper, dessen Funktionsweise und über verschiedene Faktoren, die Wohlbefinden und Gesundheit beeinflussen. Dazu gehören Bereiche wie Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit, soziale Netze, Sexualität, Partnerschaft, Sucht und Gewalt. Die Schülerinnen und Schüler befassen sich mit Krankheiten, gesundheitlichen Risiken und Unfällen. Sie diskutieren und erproben Handlungsmöglichkeiten und Gewohnheiten, die Gesundheit und Wohlbefinden erhalten und fördern. Dazu gehören unter anderem die Nutzung von Ressourcen im sozialen Netz, Kenntnisse über gesundes Ess- und Bewegungsverhalten sowie Hygiene.

### 1.2. Stundentafel für den 3. Zyklus

Im deutschsprachiger obligatorischer Unterricht beginnt im 1. und 2. Zyklus der Kompetenzaufbau ab der 1H/2H im Fachbereich «Natur, Mensch, Gesellschaft». Für den Fachbereich «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» (WAH) im 3. Zyklus stehen in der 10H eine Lektion und in der 11H für den praktischen Hauswirtschaftsunterricht 2 Lektionen in der Stundentafel sowie ausserhalb der Stundentafel zwei weitere Lektionen für das Zubereiten der Mahlzeiten, das Essen und das Aufräumen zur Verfügung. Zudem kann dieser Fachbereich auch als Wahlfach belegt werden. Wie bereits eingangs erwähnt werden die Kompetenzen zudem fächerübergreifend aufgebaut und beinhalten die Aspekte von Bildung für nachhaltige Entwicklung gemäss LP 21 im Unterricht. Die Einführung des LP 21 mit einer neuen Stundentafel hatte keine Änderungen bezüglich Lektionenzahl für den praktischen Hauswirtschaftsunterricht in der 11H zur Folge. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Hauswirtschaftsunterricht bei Klassen ab 16 Schülerinnen und Schülern in Halbklassen aufgeteilt werden kann.

Im französischsprachigen obligatorischen Unterricht sieht die Stundentafel betreffend Ernährungslehre für den praktischen Hauswirtschaftsunterricht in der 11H zwei Lektionen vor. Ausserhalb der Stundentafel stehen zwei weitere Lektionen für das Zubereiten der Mahlzeiten, das Essen und das Aufräumen zur Verfügung. Der Erwerb der Kompetenzen für ein gesundheitsförderliches Ess- und Ernährungsverhalten

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/sante-a-lecole-pour-les-enseignant-e-s-et-les-professionnel-le-s>

werden systematische und zyklusübergreifend in Form von Projekten und Aktivitäten über alle Schuljahre von 1H–11H hinweg aufgebaut. Dies ermöglicht es den Schülerinnen und Schülern, die Verbindung zwischen Ernährungswissen und Nahrungszubereitung zu erfahren und erlernen.

### 1.3. Ernährungserziehung im Rahmen der Gesundheitsförderung (Konzept «Gesundheit in der Schule»)<sup>1</sup>

Neben dem in den Lehrplänen vorgesehenen Lernen werden derzeit verschiedene Sensibilisierungsmassnahmen in den Schulen durchgeführt, insbesondere anhand des Konzepts «Gesundheit in der Schule», das sich auf die «Kantonale Strategie Prävention und Gesundheitsförderung»<sup>2</sup> und die «Kantonale Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention – Perspektiven 2030»<sup>3</sup> bezieht. Der Bereich Ernährung und Bewegung bildet einen der 4 Prioritäten in dieser Strategie. Diesbezüglich wurde ein Kantonales Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» erstellt mit der Unterstützung durch Gesundheitsförderung Schweiz. Dieses Programm richtet sich nach der Nationalen Strategie «Prävention von nichtübertragbaren Krankheiten (NCDs)».

Im Rahmen des Konzepts «Gesundheit in der Schule» wurde das pädagogische Projekt Senso5<sup>4</sup> umgesetzt. Seine Ziele entsprechen dem kantonalen Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend». Dank dieses Projekts werden sich die Kinder der Ernährung bewusst und entwickeln einen sensorischen Ansatz sowie Neugierde und Freude daran, eine abwechslungsreiche und lokale Ernährung zu entdecken. Senso5 fördert die Reflexion auf der Grundlage des biologischen Rhythmus von Hunger und Sättigung und die Kinder unterscheiden zwischen Pausenverpflegung und Snacks. Derzeit haben bereits 36 Schulen eine entsprechende Weiterbildung dazu abgeschlossen. Dieses Projekt ist freiwillig und wird derzeit nur auf Französisch durchgeführt. Eine Überlegung ist im Gang, um es ebenfalls auf Deutsch anzubieten.

Im Rahmen der Umsetzung des Konzepts «Gesundheit in der Schule» haben Schulen die Möglichkeit, sich dem Schulnetz21 (Schweizerisches Netzwerk gesundheitsfördernder und nachhaltiger Schulen) anzuschliessen. In diesem Zusammenhang werden Schulen unterstützt, um eine globale Reflexion durchzuführen, in der Ernährungsfragen thematisiert werden können. Alle diese Möglichkeiten bleiben fakultativ und je nach diesbezüglicher Sensibilität der Lehrpersonen oder der Schuldirektion, werden Projekte durchgeführt oder nicht.

Ernährungsfragen werden auch im Rahmen der Zahnprophylaxekurse behandelt, die von den Fachpersonen für Schulzahnpflege vom Schulzahnpflegedienst erteilt werden. Diese Kurse finden einmal im Jahr an den Primarschulen statt. Der Kanton Freiburg hat unter Mitwirkung von Fachleuten aus verschiedenen Bereichen (insbesondere Ärztinnen und Ärzten, Zahnhygienespezialisten, Gesundheits- und Erziehungsfachpersonen, Ernährungsfachpersonen) ein speziell auf die verschiedenen Altersgruppen abgestimmtes Lehrmaterial entwickelt, das den Fachpersonen für Schulzahnpflege und Gesundheit zur Verfügung gestellt wird.

### 1.4. Haltung des Staatsrats bezüglich einer Erhöhung der Stundendotation im Fach Ernährungslehre/Hauswirtschaft

Ob im PER oder Lehrplan 21, die Lernziele werden in jedem Schuljahr, über die drei Zyklen und fächerübergreifend aufgebaut. Dabei spielen die Themen Ernährung und Gesundheit eine wichtige Rolle, vor allem im 3. Zyklus (Orientierungsschule), wo dies durch eine hervorragende Verbindung von Theorie und Praxis im praktischen Hauswirtschaftsunterricht umgesetzt wird. Am Ende der obligatorischen Schulzeit haben die Schülerinnen und Schüler daher ein solides Wissen und Können erworben. Sie verfügen über genügend Hintergrundinformationen, um sich der Krankheiten bewusst zu sein, die durch schlechte Ernährung entstehen können, und um ihre Ernährung und ganz allgemein ihren Lebensstil frei wählen zu können. Angesichts der Bedeutung, die Ernährungs- und Gesundheitsfragen in den Lehrplänen, im Stundenplan und in den Rahmenbedingungen beigemessen wird, auch im Hinblick auf die Umsetzung der kantonalen Projekte, die neue Schulmedizinverordnung (siehe unten), das Konzept «Gesundheit in der Schule», die Existenz der «Fachstelle für Gesundheit in der Schule» und die vielen Aktivitäten, die in diesem Zusammenhang durchgeführt werden, sowie die Tatsache, dass das Thema Ernährung aufgrund der Umsetzung der Aspekte der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung im Bildungswesen in Zukunft zwangsläufig an Bedeutung gewinnen wird, plant der Staatsrat nicht, die Erhöhung einer Lektionenzahl für den Hauswirtschaftsunterricht näher zu untersuchen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Lektionenzahl aller Fachbereiche der Lehrpläne zu berücksichtigen ist. Da die Studentafel bereits jetzt sehr umfangreich ist und die Einführung von Medien und Informatik von den Schülerinnen und Schülern den Erwerb zusätzlicher Kompetenzen erfordert, würde eine Erhöhung der Zahl der Unterrichtslektionen für den Hauswirtschaftsunterricht bedeuten, dass Unterrichtslektionen in anderen Fachbereichen entfallen würden, was weder wünschenswert noch notwendig ist.

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/gesundheit-in-der-schule-informationen-fuer-fachpersonen>

<sup>2</sup> <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/praevention-und-gesundheitsfoerderung>

<sup>3</sup> <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/kantonale-strategie-zur-gesundheitsfoerderung-und-praevention>

<sup>4</sup> <https://www.senso5.ch/>



## 2. Förderung von Dauerstudien zur Datenerhebung bezüglich Lebensmittelkonsums und Erstellung epidemiologischer Datenbanken

Zu diesem Thema liegen derzeit aktuelle Studien vor, die es ermöglichen, die folgenden Bewertungen auf schweizerischer und globaler Ebene zu erstellen.

Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten (NCD)<sup>1</sup> sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs, chronische Leiden der Atemwege, muskuloskeletale Erkrankungen und psychische Erkrankungen. Sie stellen in der Schweiz ein grosses öffentliches Gesundheitsproblem dar, an dem ein grosser Teil der Bevölkerung leidet. NCD beeinträchtigen die Gesellschaft als Ganzes in Bezug auf Morbidität, Abhängigkeit, Lebensqualität, Mortalität und Gesundheitskosten und hindern zudem die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

NCD machen 90% der Krankheitslast in der Schweiz aus. Sie erscheinen relativ früh im Erwachsenenalter und dauern so zahlreiche Jahre. In der Schweiz leiden 32% der Bevölkerung ab 15 Jahren an einer nichtübertragbaren Krankheit, das sind 2,2 Millionen Personen, wovon die Hälfte 50 Jahre alt oder älter ist. Die derzeitige Gesundheitspolitik versucht, die Anzahl bei guter Gesundheit verbrachter Lebensjahre zu erhöhen und die Anzahl frühzeitiger Todesfälle, sprich vor dem 70. Lebensjahr, zu senken.<sup>2</sup> Im Jahr 2011 machten die materiellen Kosten der nichtübertragbaren Krankheiten 80% der gesamten direkten Gesundheitskosten der Schweiz aus.<sup>3</sup>

Für die meisten nichtübertragbaren Krankheiten liegen vier Risikofaktoren vor: übermässiger Alkoholkonsum, unausgewogene Ernährung, Tabakkonsum und Bewegungsmangel.

In den letzten Jahren haben sich Übergewicht und Fettleibigkeit stark verbreitet und sind zu omnipräsenten Themen im Gesundheitswesen geworden. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) spricht gar von einer Epidemie.<sup>4</sup> Tatsächlich hat sich die Anzahl übergewichtiger oder fettleibiger Personen seit 1980 verdoppelt: Im 2016 waren mehr als 1,9 Milliarden Erwachsene, 18 Jahre und älter, übergewichtig, davon 650 Millionen adipös.<sup>5</sup>

Gemäss der internationalen Studie *Health Behavior in School-aged Children (HBSC)* von 2014<sup>6</sup> sind 11,4% der 11- bis 15-Jährigen in der Schweiz übergewichtig (Übergewicht oder Adipositas), nämlich 14,1% der Knaben und 8,4% der Mädchen. Es gilt zu beachten, dass das Übergewicht dem geschätzten BMI entspricht, der anhand der Eigenangaben der Schülerinnen und Schüler zu Körpergewicht und -grösse berechnet wurde.

Das von den schulärztlichen Diensten der Städte Basel, Bern und Zürich durchgeführte Monitoring bei Kindern von sechs bis zwölf Jahren<sup>7</sup> zeigt signifikant steigende Zahlen und Übergewicht bei einem von fünf Kindern. Dennoch geht aus dem Monitoring hervor, dass sich Übergewicht und Adipositas zwischen 2005/2006 und 2012/2013 stabilisiert haben – wenn auch auf hohem Niveau (Übergewicht: 19,9% und 19%, Adipositas: 5,2% und 4,7%).

In der HBSC-Studie 2014 berichteten 46,7% der 11- bis 15-jährigen Schülerinnen und Schüler (Knaben: 41,1%; Mädchen: 52,6%), mindestens einmal pro Tag Früchte zu konsumieren, und 45% mindestens einmal pro Tag Gemüse (40% bei den Knaben, 50,4% bei den Mädchen). Bei den Knaben scheint dieser Anteil mit dem Alter abzunehmen, wohingegen er bei den Mädchen stabil bleibt. Im Vergleich zu 2002 ist beim täglichen Früchte- und Gemüsekonsum ein Anstieg zu beobachten.

Neben den spezifischen Fragen zur regelmässigen körperlichen Aktivität und der ausgewogenen Ernährung in Bezug auf die schweizerischen Empfehlungen steht auch das Thema positives Körperbild im Zusammenhang mit gesundem Körpergewicht. Die HBSC-Studie 2014 zeigt bei den Jugendlichen eine «Unzufriedenheit mit dem eigenen Körpergewicht».<sup>8</sup> Der Anteil Schülerinnen und Schüler, die sich als etwas oder viel zu dick oder als etwas oder viel zu dünn empfinden, nimmt bei den Mädchen ebenso wie bei den Jungen zu, jedoch weniger ausgeprägt. Weiter zeigt die Studie, dass sich 80,7% der 15-jährigen Mädchen, die sich als etwas oder viel zu dick empfinden, einen normalen BMI haben. Dieser Anteil beträgt bei den gleichaltrigen Jungen 48,8%. Bei den Jungen schätzen sich 79,8% als etwas oder viel zu dünn ein, während ihr BMI Normalgewicht anzeigt. Bei den gleichaltrigen Mädchen liegt dieser Anteil bei 37,5%.

Die Ergebnisse dieser verschiedenen Studien liefern offensichtlich Informationen, die die verschiedenen Präventions-

<sup>1</sup> Die wichtigste NCD wurden nach den folgenden Kriterien ausgewählt: Prävalenz, Krankheitslast und Vermeidbarkeit. Bundesamt für Gesundheit, Studie präsentiert erstmalige Berechnungen der direkten und indirekten Kosten der wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten, in *Spectra*, Bulletin 36, September 2014, Bern, S. 583–586.

<sup>2</sup> Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Gesundheit in der Schweiz – Fokus chronische Erkrankungen*, in *Nationaler Gesundheitsbericht 2015*, Bern, 2015, S. 20.

<sup>3</sup> *ebd.*

<sup>4</sup> [http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood\\_what\\_can\\_be\\_done/en/](http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/en/)

<sup>5</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>

<sup>6</sup> Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). *Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78)*. Lausanne: Sucht Schweiz.

<sup>7</sup> Gesundheitsförderung Schweiz: Indikatoren zum Bereich «Gesundes Körpergewicht» – Aktualisierung 2014.

<sup>8</sup> *Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78)*. Lausanne: Sucht Schweiz.

aktivitäten in den Schulen leiten können. Neben den oben genannten kantonalen Präventionsprojekten ist am 1. Juli 2019 die neue Schulmedizinverordnung des Kantons Freiburg in Kraft getreten, wobei eine dreijährige Übergangsphase eine schrittweise Umsetzung im Kanton Freiburg ermöglicht.

Mit der neuen Organisation der Schulmedizin findet die erste obligatorische schulmedizinische Untersuchung im Vorschulalter statt, das heisst kurz vor Beginn des Eintritts in die Primarschule, in die 1H. Sie wird vom Kinderarzt des Kindes oder vom Hausarzt durchgeführt. Die zweite schulmedizinische Untersuchung findet auf der Orientierungsschulstufe (in der 9H) durch eine Gesundheitsfachperson oder einen Schularzt statt.

Der Gesundheitscheck an der OS beinhaltet das Ausfüllen eines Fragebogens. Dieser enthält ein breites Spektrum an Fragen, darunter Themen wie allgemeine Gesundheit und Moral, Ernährung, regelmässige körperliche Aktivität, Vorsorgeuntersuchungen für bestimmte Essstörungen, Körperbild und Selbstwertgefühl.

Danach folgt ein Gespräch mit einer Gesundheitsfachperson (Schulpflegefachperson oder Schulärztin/Schularzt) und bietet die Möglichkeit, die verschiedenen Themen mit der Schülerin oder dem Schüler näher zu besprechen, Fragen zu beantworten und mögliche Probleme anhand der Antworten auf dem Fragebogen und der Fragen der Schülerin oder des Schülers zu erkennen. Während der schulmedizinischen Untersuchung werden auch das Gewicht und die Grösse der Schülerin oder des Schülers gemessen.

Ein Softwareprogramm wird zum Ausfüllen des Fragebogens für die schulmedizinische Untersuchung eingesetzt und dient der Gesundheitsfachperson als Krankenakte. Dank der Software wird eine anonymisierte Datenbank erstellt, die die Überwachung der Gesundheit von Schülerinnen und Schülern und die Möglichkeit der Durchführung von Querschnitts- und Längsschnittstudien sowie Beobachtungen über die Entwicklung der die Prävalenz bestimmter Gesundheitsprobleme bei jungen Menschen in der Schule ermöglicht.

Diese neuen Daten werden es zusammen mit den Ergebnissen der vierjährigen HBSC-Umfrage ermöglichen, Informationen über die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen langfristig zu überwachen und ihr Verhalten, insbesondere in Bezug auf die Ernährung, zu kennen.

### **Standpunkt des Staatsrats zur Förderung laufender Studien zur Erhebung von Daten über den Lebensmittelverbrauch und zur Schaffung epidemiologischer Grundlagen**

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, sind derzeit aktuelle Studien als Reaktion auf die Anfragen der Antragstellenden verfügbar und andere sind im Gange. Gesundheitsfragen in Schulen werden sehr ernst genommen und es wird laufend eine Verbindung zwischen Studien und Prävention in Schulen hergestellt. Die neue schulmedizinische Verordnung wird die vielen bereits ergriffenen Massnahmen zum Wohle der Schülerinnen und Schülern weiter verstärken. Aus den genannten Gründen ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Antrag der Grossrätin und des Grossrats zu diesem Thema bereits erfüllt ist und plant nicht, zusätzliche Massnahmen zu prüfen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

\_\_\_\_\_

**Rapport 2019-GC-73**

27 août 2019

—

**de la commission ordinaire au Grand Conseil  
relatif à la requête 2019-GC-40 Collaud Romain, Kolly Gabriel – Dysfonctionnement  
au sein du collège des scrutateurs et ouverture d’une enquête**

Nous avons l’honneur de vous présenter le rapport relatif à la requête de Romain Collaud et Gabriel Kolly concernant les dysfonctionnements observés au sein du collège des scrutateurs lors de l’élection à la première vice-présidence du Grand Conseil le 6 février 2019 et les mesures à mettre en place pour éviter la réédition d’un tel événement.

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<hr/>	
<b>2. Résumé</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>3. Auditions des scrutateurs</b>	<b>2</b>
3.1 Déroulement du scrutin du 6 février 2019	3
3.2 Bulletins au nom de la députée Julia Senti	4
3.3 Hypothèse de la fraude écartée	4
3.4 Améliorations à apporter au processus électoral	4
<hr/>	
<b>4. Conclusions</b>	<b>4</b>

**1. Introduction**

Le 26 mars 2019, le Grand Conseil a accepté par 58 voix contre 39 (4 abstentions) la requête 2019-GC-40 des députés Romain Collaud et Gabriel Kolly demandant « l’ouverture d’une enquête par une commission du Grand Conseil sur le fonctionnement lors du comptage des voix par les scrutateurs le 6 février dernier, ainsi que la mise en place de mesures pour éviter ces dysfonctionnements fort fâcheux ».

Pour mémoire, le 6 février 2019, le Grand Conseil a procédé à l’élection à la première vice-présidence du Parlement, en remplacement du député Raoul Girard, démissionnaire. Au terme du scrutin, le

Président du Grand Conseil a annoncé l’élection de la députée Kirthana Wickramasingam avec 68 voix sur 95 bulletins valables (103 distribués, 101 rentrés, 6 blancs). La députée Ursula Krattinger-Jutzet était créditée de 24 voix, les députés Pierre Mauron et Olivier Flechtner de respectivement 2 et 1 voix.

Dans le cadre de ses attributions, le Secrétariat du Grand Conseil a procédé, le lendemain du scrutin, au recomptage des voix. L’opération – ponctuelle – a révélé des erreurs dans les résultats rapportés au Président du Grand Conseil. Ainsi, la députée Kirthana Wickramasingam était-elle créditée de 7 voix de trop, au détriment de la députée Ursula Krattinger-Jutzet (3 voix) et de la

députée Julia Senti (4 voix), dont le nom n'a jamais été mentionné le 6 février 2019.

Le 10 mai, le Bureau du Grand Conseil a chargé une commission ordinaire de neuf membres de faire la lumière sur les événements du 6 février 2019 et de proposer des pistes d'amélioration du processus électoral.

### Membres de la commission

Hubert DAFFLON : Président

Romain COLLAUD, Nicolas KOLLY, Ursula KRATTINGER-JUTZET, Bertrand MOREL, Benoît PILLER, Benoît REY, Emanuel WAEBER, Jean-Daniel WICHT

## 2. Résumé

La commission s'est réunie à quatre reprises – les 19 et 28 juin, le 8 juillet et le 27 août. Elle s'est d'abord appliquée à définir les contours de sa mission et les moyens de la remplir. Elle a ensuite entendu les scrutateurs sur le déroulement du scrutin problématique ; il s'agissait pour elle de déterminer s'il y avait eu fraude, auquel cas une dénonciation pénale se serait imposée. Enfin, elle s'est employée à rédiger son rapport à l'intention du Grand Conseil et une directive relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs à l'intention du Bureau.

Des auditions des six scrutateurs, dont l'un n'a pas pris part au dépouillement, n'est ressorti aucun élément permettant d'affirmer que le scrutin a été faussé intentionnellement. C'est ainsi que, forte du sentiment qu'il n'y a pas eu volonté de frauder, la commission s'est prononcée à l'unanimité contre la transmission du dossier au Ministère public.

La commission relève cependant une grave négligence des scrutateurs, qui ont failli collectivement à leur mission. De leurs auditions, il appert qu'une désorganisation certaine règne au sein du collège et qu'aucune

procédure ne régit clairement les opérations de dépouillement. La commission a été particulièrement heurtée d'apprendre qu'il n'est pas systématiquement procédé, pour validation des résultats, à un deuxième dépouillement des scrutins. Une telle opération aurait sans doute permis d'éviter la déconvenue du 6 février 2019.

La commission ne saurait cependant blâmer les seuls scrutateurs. Elle estime que le Grand Conseil porte sa part de responsabilité pour n'avoir pas codifié clairement le déroulement du processus électoral.

La commission prend par ailleurs acte du fait que le mystère des bulletins au nom de la députée Julia Senti restera entier. Selon les scrutateurs ayant pris part au dépouillement ce jour-là, l'erreur trouve son origine dans la réunion accidentelle des bulletins Senti avec des bulletins Wickramasingam. Reste que chacun assure avec conviction n'avoir jamais vu lesdits bulletins, ni entendu prononcer le nom de la députée Senti.

Conformément à la mission qui lui a été confiée, la commission propose une série de mesures pour améliorer le processus électoral, de l'impression des bulletins de vote à la communication des résultats par le président du Grand Conseil. Ces dispositions sont consignées dans une directive soumise au Bureau.

## 3. Auditions des scrutateurs

Bien qu'ils n'y fussent pas contraints, les scrutateurs ont tous répondu tant à l'invitation qu'aux questions de la commission. Durant les entretiens individuels, qui se sont déroulés le 28 juin 2019, chacun a pu livrer ses souvenirs, parfois diffus, du dépouillement problématique et faire part de ses propositions d'amélioration du processus électoral.

De manière générale, les membres du collège des scrutateurs ont été très affectés par cet événement. Tous reconnaissent que des erreurs de comptage d'une ou deux voix

peuvent se produire. Mais dans le cas particulier, pas moins de sept voix ont été mal répertoriées. Ils sont unanimes à dire que c'est trop. Plus grave encore à leurs yeux est le fait qu'à aucun moment les quatre bulletins au nom de la députée Julia Senti n'ont été consignés.

### 3.1 Déroulement du scrutin du 6 février 2019

Le 6 février 2019, le processus électoral s'est déroulé « comme d'habitude », selon l'ensemble des scrutateurs qui y ont pris part.

La coordinatrice des opérations a confié aux scrutateurs les bulletins de vote à distribuer dans les bancs selon les secteurs attribués à chacun (quatre au total). Les bulletins non distribués ont été remis à la coordinatrice.

La récolte des bulletins a été opérée par deux scrutateurs, dans les secteurs placés sous leur responsabilité. Les bulletins ont ensuite été transférés dans une boîte se trouvant sur la table des scrutateurs, avant d'être placés dans une enveloppe. Le collègue s'est ensuite retiré dans la salle voisine, dite du Tribunal cantonal, pour procéder au dépouillement.

Là, deux binômes se sont spontanément constitués pour œuvrer au dépouillement. La coordinatrice – qui n'a elle-même pas participé au comptage des voix – a alors vidé l'enveloppe sur la table et réparti les bulletins entre les binômes. Le dépouillement des votes a commencé.

La commission a entendu différentes versions, souvent contradictoires, de cette opération. Pour d'aucuns, les scrutateurs ont travaillé en binôme, dépouillant ensemble les bulletins et les plaçant sur les mêmes piles. Selon d'autres, chacun a travaillé individuellement, faisant ses propres piles avant de les fusionner avec celles de l'autre membre du binôme.

Au terme du décompte, les binômes ont remis leurs piles de bulletins à la coordinatrice en lui dictant les résultats obtenus. Les bulletins

portant le même nom ont alors été réunis en une seule pile. A vue d'œil, un tas dominait largement les autres, laissant augurer un résultat très net. Un deuxième dépouillement des voix n'a dès lors pas été jugé nécessaire. Courant, ce procédé a particulièrement heurté la commission, certaine que le double contrôle des scrutins était la règle.

Finalement, la coordinatrice a additionné les chiffres communiqués par les binômes et reporté la somme obtenue dans le procès-verbal de dépouillement des votes.

Concernant le bouclage des opérations, les scrutateurs ont présenté, là encore, des versions différentes. La majorité affirme que le résultat du scrutin n'a pas été annoncé et n'avoir pas vu le procès-verbal de dépouillement. Certains disent au contraire avoir entendu l'annonce du résultat et/ou vu le procès-verbal de dépouillement. Seule certitude, ledit procès-verbal ne porte que la signature de la coordinatrice.

Enfin, les bulletins ont été replacés dans l'enveloppe, qui a été remise au Secrétariat du Grand Conseil avec le procès-verbal de dépouillement. Les résultats ont été saisis dans un tableur Excel, puis une fiche récapitulative a été imprimée pour être transmise au Président du Grand Conseil.

Le lendemain, le Secrétariat du Grand Conseil a procédé au contrôle inopiné du scrutin, révélant les erreurs dans les résultats rapportés au Grand Conseil. La députée Kirthana Wickramasingam avait ainsi été créditée de 3 voix appartenant à la députée Ursula Krattinger-Jutzet et de 4 voix appartenant à la députée Julia Senti.



### 3.2 Bulletins au nom de la députée Julia Senti

Les cinq scrutateurs ayant pris part au dépouillement du scrutin – le sixième était excusé – ne parviennent pas à expliquer l’omission des bulletins au nom de la députée Julia Senti. Ils plaident l’accident : selon eux, les bulletins Senti ont été fortuitement fusionnés avec des bulletins Wickramasingam. Chacun affirme cependant n’avoir pas vu de bulletin au nom de la députée Julia Senti. Chacun affirme encore que ce nom n’a jamais été prononcé durant le dépouillement.

### 3.3 Hypothèse de la fraude écartée

Cinq membres du collège des scrutateurs écartent catégoriquement l’hypothèse de la fraude. Chacun, assurent-ils, n’aspire qu’à remplir sa mission en toute honnêteté. Pour eux, il s’agit d’une erreur, aussi grave que regrettable. Selon leur expérience, il est probable que les sept bulletins litigieux se soient accidentellement retrouvés dans la mauvaise pile. Seul un membre du collège – qui ne parvient pas à comprendre comment les bulletins au nom de la députée Julia Senti ont pu être ignorés – fait part de ses doutes, mais ne saurait mettre quelqu’un en cause.

### 3.4 Améliorations à apporter au processus électoral

De manière générale, les scrutateurs appellent à une codification précise des différentes étapes du processus électoral – de la distribution des bulletins à l’annonce des résultats du scrutin –, dont chacun devrait être instruit à son entrée en fonction. Car à l’heure actuelle, aucune règle ne régit l’organisation et le fonctionnement du collège ; chacun œuvre de manière plus ou moins autonome, en essayant de faire au mieux.

Plusieurs scrutateurs relèvent le stress engendré par les nombreuses élections judiciaires qui, ponctuellement, jalonnent les séances du mardi après-midi. Ces scrutins-là, contrairement aux élections protocolaires,

sont dépouillés dans la salle du Grand Conseil, à même la table des scrutateurs. Le décompte des voix demandant de la concentration, cette manière de procéder augmente le risque de commission d’erreurs. Le risque est encore amplifié par le fait que, régulièrement, des députés qui n’étaient pas à leur place au moment de la distribution ou de la récolte viennent à la table des scrutateurs chercher et/ou déposer un bulletin. Pour une majorité du collège, chaque scrutin devrait ainsi être dépouillé au calme, hors de la salle du Grand Conseil.

Mais les scrutateurs étant avant tout des députés, représentants d’une frange de la population, il ne saurait être question, en les contraignant à quitter la salle, de les priver de leur droit de participer aux débats du plénum. D’aucuns plaident ainsi pour l’introduction, le mardi après-midi, d’une pause durant laquelle ils pourraient remplir leur mission de scrutateur.

Une majorité estime encore que le soutien logistique d’un représentant du Secrétariat du Grand Conseil serait appréciable.

## 4. Conclusions

La commission constate tout d’abord que, le temps passant, les souvenirs des protagonistes du dépouillement du 6 février 2019 se sont estompés et ne permettent pas de reconstituer le déroulement précis des opérations.

Elle prend ensuite acte – avec une certaine frustration – du fait que le mystère des bulletins au nom de la députée Julia Senti restera entier, les scrutateurs ayant pris part au dépouillement ce jour-là affirmant n’avoir ni vu lesdits bulletins, ni entendu prononcer le nom de la députée Senti.

A l’unanimité de ses membres, la commission s’est prononcée contre la transmission du dossier au Ministère public aux fins d’investigation pénale. Les auditions des scrutateurs n’ont en effet révélé aucun élément permettant d’affirmer que le scrutin

avait été faussé intentionnellement. La commission a ainsi le sentiment qu'il n'y pas eu ce jour-là volonté de frauder.

La commission retient encore que les versions contradictoires livrées par les scrutateurs témoignent d'une désorganisation certaine du collège et mettent en évidence le fait qu'aucune procédure claire ne régit le processus électoral. Conformément à la mission qui lui a été confiée, elle propose une série de dispositions propres à améliorer ce processus ; elles sont consignées dans une directive soumise au Bureau du Grand Conseil (cf. annexe).

La commission propose notamment de doter le collège d'une présidence chargée de superviser la tâche des scrutateurs et d'imposer un deuxième dépouillement des voix. Elle propose également que les scrutins du mardi après-midi soient, en règle générale, dépouillés le mercredi matin avant la séance du Grand Conseil. Selon elle, une pause de vingt minutes le mardi ne saurait suffire à dépouiller jusqu'à parfois huit élections, voire davantage. La commission estime que le report du dépouillement au mercredi matin permettra aux membres du collège de remplir à satisfaction leurs deux missions de député et de scrutateur.

Au terme de ses travaux, à défaut de preuve contraire, la commission retient donc que, le 6 février 2019, le résultat du scrutin de l'élection à la première vice-présidence du Grand Conseil n'a pas été intentionnellement faussé mais découle d'une grave négligence du collège des scrutateurs. Pour limiter le risque de réédition d'un tel événement, elle invite le Bureau à faire siennes les dispositions consignées dans la directive sur l'organisation et le fonctionnement du collège des scrutateurs.

Elle invite par ailleurs le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

---

**Bericht 2019-GR-73**

27. August 2019

–

**der ordentlichen Kommission des Grossen Rats  
zur Eingabe 2019-GC-40 Collaud Romain, Kolly Gabriel – Missstand bei den  
Stimmzählerinnen und -zählern und Eröffnung einer Untersuchung**

Wir haben die Ehre, den Bericht zur Eingabe von Romain Collaud und Gabriel Kolly über einen Missstand bei den Stimmzählerinnen und -zählern anlässlich der Wahl des ersten Vizepräsidiums des Grossen Rates vom 6. Februar 2019 und die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um die Wiederholung eines solchen Vorfalls zu verhindern, zu unterbreiten.

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<hr/>	
<b>2. Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>3. Anhörungen der Stimmzählerinnen und -zähler</b>	<b>3</b>
3.1 Ablauf des Wahlgangs vom 6. Februar 2019	3
3.2 Stimmzettel, die auf den Namen der Grossrätin Julia Senti lauteten	4
3.3 Hypothese zum Betrugsfalls wird verworfen	4
3.4 Nötige Verbesserungen beim Wahlverfahren	4
<hr/>	
<b>4. Schlussfolgerungen</b>	<b>5</b>

**1. Einleitung**

Am 26. März hat der Grosse Rat mit 58 gegen 39 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) die Eingabe 2019-GC-40 der Grossräte Romain Collaud und Gabriel Kolly angenommen. Mit dieser Eingabe wird gefordert, dass «eine Kommission des Grossen Rates eine Untersuchung über das Vorgehen bei der Zählung der Stimmen durch die Stimmzählerinnen und -zähler vom vergangenen 6. Februar eröffnet und dass Massnahmen, um solche sehr bedauerlichen Missstände zu verhindern, ergriffen werden».

Zur Erinnerung: Am 6. Februar 2019 schritt der Grosse Rat aufgrund der Demission von

Raoul Girard zur Wahl des ersten Vizepräsidiums des Parlaments. Nach dem Abschluss der Wahl verkündete der Präsident des Grossen Rats die Wahl von Grossrätin Kirthana Wickramasingam mit 68 Stimmen von 95 gültigen Stimmzetteln (103 verteilt, 101 eingegangen, 6 leer). Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet erhielt 24 Stimmen, die Grossräte Pierre Mauron und Olivier Flechtner 2 Stimmen respektive 1 Stimme.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten machte das Sekretariat des Grossen Rats am Tag nach dem Wahlgang eine erneute Stimmenauszählung. Die – punktuelle – Handlung zeigte Fehler in den Resultaten auf, die dem Präsidenten des Grossen Rates berichtet wurden. Daraus folgte, dass Grossrätin



Kirthana Wickramasingam 7 Stimmen zu viel erhielt, zuungunsten der Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet (3 Stimmen) und von Grossrätin Julia Senti (4 Stimmen), deren Name am 6. Februar 2019 gar nie erwähnt wurde.

Am 10. Mai hat das Büro des Grossen Rates eine ordentliche Kommission von 9 Mitgliedern damit beauftragt, die Ereignisse vom 6. Februar 2019 aufzuklären und Verbesserungsvorschläge für das Wahlverfahren zu präsentieren.

### **Mitglieder der Kommission**

Hubert DAFFLON: Präsident

Romain COLLAUD, Nicolas KOLLY, Ursula KRATTINGER-JUTZET, Bertrand MOREL, Benoît PILLER, Benoît REY, Emanuel WAEBER, Jean-Daniel WICHT

## **2. Zusammenfassung**

Die Kommission tagte vier Mal – am 19. und 28. Juni, am 8. Juli und am 27. August. Zunächst steckte sie dazu den Rahmen ihrer Mission ab und diskutierte die dazu erforderlichen Mittel. Danach hat sie die Stimmzählerinnen und -zähler zum problematisch verlaufenen Wahlgang angehört. Dabei ging es für sie darum, zu bestimmen, ob ein Betrug vorliegt; in einem solchen Fall wäre eine Strafanzeige zwingend gewesen. Schliesslich beschäftigte sie sich mit der Abfassung ihres Berichts zuhanden des Grossen Rates und einer Richtlinie über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zuhanden des Büros des Grossen Rates.

Im Rahmen der Anhörungen der sechs Stimmzählerinnen und -zähler, wobei einer davon nicht an der Auszählung beteiligt war, wurden keinerlei Hinweise darauf gefunden, dass am Urnengang irgendwelche absichtlichen Fälschungen vorgelegen hätten. Die Kommission ist sich sicher, dass keinerlei Betrugsabsichten vorhanden waren, und hat

sich einstimmig dagegen ausgesprochen, das Dossier der Staatsanwaltschaft zu übergeben.

Die Kommission fand jedoch Hinweise auf grobe Fahrlässigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die in ihrer Aufgabe gemeinsam versagt hatten. Aus ihren Anhörungen geht hervor, dass bei den Stimmzählerinnen und -zählern eine gewisse Desorganisation vorherrscht und dass keine geregelten Verfahren für die Durchführung von Auszählungen bestehen. Die Kommission war besonders schockiert, zu erfahren, dass zur Validierung der Resultate nicht systematisch eine zweite Auszählung des Wahlgangs durchgeführt wurde. Eine solche Praktik hätte ohne Zweifel die Enttäuschung vom 6. Februar verhindern können.

Die Kommission kann allerdings den Stimmzählerinnen und -zählern nicht als Einzigen die Schuld zuweisen. Sie schätzt, dass der Grosse Rat seinerseits verantwortlich ist, der den Ablauf des Wahlverfahrens nicht genau reglementiert hat.

Die Kommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass das Rätsel um die Stimmen für Grossrätin Julia Senti ungelöst bleibt. Gemäss den Stimmzählerinnen und -zählern, die an der fraglichen Auszählung teilgenommen haben, kommt der Irrtum von der zufälligen Zusammenstellung der Stimmzettel Senti und der Stimmzettel Wickramasingam. Festzustellen bleibt, dass jede und jeder überzeugt ist, nie solche Stimmzettel gesehen zu haben und auch den Namen von Grossrätin Senti nie ausgesprochen gehört zu haben.

Gemäss der ihr übertragenen Aufgabe schlägt die Kommission eine Serie von Massnahmen vor, um das Wahlprozedere zu verbessern, vom Druck der Stimmzettel bis hin zur Mitteilung der Resultate durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Grossen Rates. Diese Bestimmungen werden in einer Richtlinie, die dem Büro des Grossen Rates unterbreitet wird, festgehalten.

### 3. Anhörung der Stimmzählerinnen und -zähler

Obwohl sie nicht gezwungen wurden, haben alle Stimmzählerinnen und -zähler der Einladung Folge geleistet und auf die Fragen der Kommission geantwortet. Während der Einzelinterviews, die am 28. Juni 2019 durchgeführt wurden, konnte jede und jeder über ihre oder seine teilweise vagen Erinnerungen an die problematische Auszählung berichten und Vorschläge für die Verbesserung des Wahlverfahrens machen.

Allgemein machten die Stimmzählerinnen und -zähler einen sehr betroffenen Eindruck. Alle anerkannten sie, dass ein Fehler um ein oder zwei Stimmen beim Auszählen schon mal auftreten könne. Aber im spezifischen Fall wurden nicht weniger als 7 Stimmen falsch zugeordnet. Sie waren einstimmig der Auffassung, dass das zu viel sei. In ihren Augen ist jedoch die Tatsache noch gravierender, dass zu keiner Zeit vier Stimmzettel für Grossrätin Julia Senti registriert wurden.

#### 3.1 Ablauf des Wahlgangs vom 6. Februar 2019

Am 6. Februar 2019 verlief das Wahlverfahren laut den teilnehmenden Stimmzählerinnen und -zähler «wie üblich».

Die Koordinatorin des Verfahrens übergab den Stimmzählerinnen und -zählern die Stimmzettel, damit sie sie in den Rängen nach Sektoren (insgesamt vier), für die je eine oder einer von ihnen zuständig war, verteilten. Nicht verteilte Stimmzettel gelangten zurück an die Koordinatorin.

Zwei Stimmzählerinnen und -zähler sammelten die Stimmzettel in den Sektoren, für die sie verantwortlich waren, ein. Die Stimmzettel wurden anschliessend in eine Schachtel, die sich auf dem Tisch der Stimmzählerinnen und -zähler befand, gelegt, bevor sie in ein Kuvert verpackt wurden. Die Stimmzählerinnen und -zähler haben sich anschliessend zur Auszählung in den benachbarten

sogenannten Kantonsgerichtsraum zurückgezogen.

Dort bildeten sich für die Auszählung spontan zwei Paare. Die Koordinatorin – die ihrerseits nicht an der Stimmenauszählung teilnahm – hat dann den Kuvertinhalt auf den Tisch ausgeleert und auf die beiden Auszählpaare aufgeteilt. Die Auszählung der Stimmzettel begann.

Die Kommission hat verschiedene, oft widersprüchliche, Versionen dieses Vorgangs gehört. Für einige arbeiteten die Stimmzählerinnen und -zähler paarweise: Sie zählten die Stimmzettel gemeinsam und legten sie danach auf die gleichen Stapel. Gemäss anderen hat jede und jeder individuell gearbeitet und seine eigenen Stapel gemacht, um sie danach mit den Stapeln des anderen Mitglieds des Paares zusammenzulegen.

Zum Schluss der Auszählung übergaben die Stimmzählerinnen und -zähler ihre Stapel an die Koordinatorin und diktierten ihr die erzielten Resultate. Die Stimmzettel, auf denen jeweils der gleiche Name stand, wurden danach zu einem grossen Stapel zusammengefügt. Auf den ersten Blick überragte ein Stapel die anderen bei Weitem, was auf ein sehr klares Ergebnis hinzudeuten schien. Eine zweite Auszählung der Stimmen wurde nicht als notwendig erachtet. Obwohl dieses Verfahren üblich war, hat dies die Kommission besonders getroffen, weil sie geglaubt hatte, dass die doppelte Auszählung der Stimmzettel Vorschrift sei.

Schliesslich zählte die Koordinatorin die Resultate, die ihr von den Paaren der Stimmzählerinnen- und -zähler mitgeteilt wurden, zusammen und übertrug diese in das Protokoll der Auszählung der Stimmzettel.

Auch zum Abschluss der Auszählung haben die Stimmzählerinnen und -zähler unterschiedliche Versionen geschildert. Die Mehrheit erklärt, dass das Wahlergebnis nicht bekannt gegeben wurde und dass sie das Protokoll der Auszählung nicht gesehen hätten.

Einige sagten hingegen, dass sie das Resultat vernommen hätten und/oder das Protokoll der Auszählung gesehen hätten. Sicher ist allein, dass das Protokoll nur die Unterschrift der Koordinatorin trägt.

Schliesslich wurden die Stimmzettel zurück ins Kuvert getan und zusammen mit dem Protokoll der Auszählung im Sekretariat des Grossen Rates abgegeben. Die Resultate wurden im Tabellenkalkulationsprogramm Excel erfasst, eine Zusammenfassung wurde ausgedruckt und dem Präsidenten des Grossen Rates übergeben.

Am folgenden Tag führte das Sekretariat des Grossen Rates eine unangekündigte Kontrollauszählung durch und stellte die Fehler bei den Resultaten fest, die dem Grossen Rat berichtet wurden. Der Grossrätin Kirthana Wickramasingam waren fälschlicherweise 3 Stimmen der Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet und 4 Stimmen der Grossrätin Julia Senti gutgeschrieben worden.

### **3.2 Stimmzettel, die auf den Namen der Grossrätin Julia Senti lauteten**

Die fünf Stimmzählerinnen und -zähler, die an der Auszählung des Wahlgangs beteiligt waren – der sechste war entschuldigt – konnten nicht erklären, weshalb die Stimmzettel für Grossrätin Julia Senti weggelassen wurden. Sie behaupten, dass ein Irrtum vorliege: Die Stimmzettel für Frau Senti seien fälschlicherweise mit den Stimmzetteln für Frau Wickramasingam zusammengelegt worden. Jede und jeder bestätigt, keine Stimmzettel gesehen zu haben, die auf den Namen von Grossrätin Julia Senti lauteten. Jede und jeder bestätigt überdies, dass dieser Name während der Auszählung nie genannt worden sei.

### **3.3 Hypothese des Betrugs wird verworfen**

Fünf Stimmzählerinnen und -zähler verwerfen die Hypothese des Wahlbetrugs kategorisch. Jede und jeder, versichern sie, strebt nur danach, in aller Ehrlichkeit ihre bzw. seine Pflicht zu tun. Für sie handelt es sich um einen ebenso gravierenden wie bedauerlichen

Irrtum. Gemäss ihrer Erfahrung ist es wahrscheinlich, dass die sieben strittigen Stimmzettel in den falschen Stapel gelangt seien. Nur ein Mitglied des Kollegiums – das nicht verstehen kann, wie die Stimmzettel, die auf den Namen von Grossrätin Senti lauteten, ignoriert werden konnten – teilt seine Zweifel mit, will aber niemanden beschuldigen.

### **3.4 Nötige Verbesserungen beim Wahlverfahren**

Allgemein plädieren die Stimmzählerinnen und -zähler dafür, dass jeder Schritt des Wahlverfahrens genau festgehalten wird – vom Austeilen der Stimmzettel bis zur Ankündigung der Resultate des Wahlgangs – und jede Stimmzählerin und jeder Stimmzähler beim Amtsantritt entsprechend angewiesen wird. Denn derzeit gibt es keine Regelungen zur Organisation und zum Betrieb der Stimmzählerinnen und -zähler; jede und jeder von ihnen handelt mehr oder weniger selbständig und versucht ihr oder sein Bestes zu geben.

Mehrere Stimmzählerinnen und -zähler wiesen auf den Stress aufgrund der vielen Justizwahlen hin, die den Dienstag nachmittag prägen. Diese Wahlgänge werden im Gegensatz zu den protokollarischen Wahlen im Saal des Grossen Rates und zwar am Tisch der Stimmzählerinnen und -zähler ausgezählt. Die Auszählung der Stimmen verlange volle Konzentration, und dieses Vorgehen steigere das Risiko von Fehlern. Das Risiko würde auch durch die Tatsache noch vergrössert, dass regelmässig Grossrätinnen und Grossräte, die zur Zeit der Verteilung oder des Einsammelns der Stimmzettel nicht an ihrem Platz gewesen seien, am Tisch vorbeikämen, um einen Stimmzettel zu holen oder abzugeben. Für eine Mehrheit der Stimmzählerinnen und -zähler sollten die Auszählungen in einer ruhigen Umgebung ausserhalb des Grossratsaals durchgeführt werden können.

Aber die Stimmzählerinnen und -zähler sind vor allem Grossrätinnen und Grossräte, Vertreterinnen und Vertreter eines Teils der

Bevölkerung, und deshalb darf keine Rede davon sein, dass sie den Saal verlassen müssen und sie damit ihres Rechts auf Teilnahme an der Debatte beraubt werden. Einige plädieren dafür, dass am Dienstagnachmittag eine Pause, während der sie ihre Pflicht als Stimmzählerinnen und -zähler erfüllen können, eingeführt wird.

Eine Mehrheit ist ausserdem der Meinung, dass die logistische Unterstützung durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Sekretariats des Grossen Rates geschätzt würde.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die Kommission stellt zunächst fest, dass die Erinnerungen der Protagonistinnen und Protagonisten an die Auszählung vom 6. Februar sich im Laufe der Zeit abgeschwächt haben, was es nicht erlaubt, eine genaue Rekonstruktion der Handlungen zu erstellen.

Sie nimmt dann – mit einer gewissen Frustration – Kenntnis von der Tatsache, dass das Geheimnis um die Stimmzettel, die auf den Namen Julia Senti lauteten, ungelüftet bleibt. Die Stimmzählerinnen und -zähler, die damals an der Auszählung teilgenommen haben, geben an, weder die fraglichen Stimmzettel gesehen zu haben noch gehört zu haben, dass der Name der Grossrätin Senti während der Auszählung irgendeinmal genannt worden sei.

Die Kommission hat sich einstimmig dagegen ausgesprochen, das Dossier zur Einleitung einer Strafuntersuchung an die Staatsanwaltschaft zu überweisen. Die Anhörung der Stimmzählerinnen und -zähler hat keine Sachverhalte ans Licht gebracht, die vermuten liessen, dass der Wahlgang absichtlich gefälscht worden sei. Die Kommission hat damit das Gefühl, dass damals kein Wille zu einer Wahlfälschung vorhanden gewesen sei.

Die Kommission hält weiter fest, dass die widersprüchlichen Versionen der Stimmzählerinnen und -zählern von einer gewissen Desorganisation zeugen und darauf hinweisen,

dass das Wahlverfahren nicht klar organisiert ist. Gemäss dem Auftrag, der ihr gegeben wurde, schlägt sie vor, eine Reihe von klaren Bestimmungen aufzustellen, um das Wahlverfahren zu verbessern; sie sind in einer Richtlinie aufgeführt, die dem Büro des Grossen Rates unterbreitet wird (Vgl. Anhang).

Die Kommission schlägt insbesondere vor, den Stimmzählerinnen und -zählern ein Präsidium zu geben, das damit beauftragt wird, die Aufgaben der Stimmzählerinnen und -zähler zu beaufsichtigen und sicherzustellen, dass eine zweite Auszählung der Stimmzettel durchgeführt wird. Sie schlägt überdies vor, dass die Wahlgänge vom Dienstagnachmittag in der Regel am Mittwochmorgen vor der Sitzung des Grossen Rates ausgezählt werden. Gemäss ihr würde eine Pause von 20 Minuten am Dienstagnachmittag für die Auszählung von bisweilen gegen 8 Wahlen oder auch mehr nicht ausreichen. Die Kommission ist der Meinung, dass die Verschiebung der Auszählungen auf Mittwochmorgen es den Stimmzählerinnen und -zählern erlaubt, mit Befriedigung sowohl ihre Aufgabe als Stimmzählerinnen und -zähler als auch diejenige als Grossrätinnen und -räte zu erfüllen.

Am Ende ihrer Arbeit und in Ermangelung eines Beweises für das Gegenteil hält die Kommission fest, dass am 6. Februar 2019 das Resultat des Wahlgangs für das erste Vizepräsidium des Grossen Rates nicht absichtlich gefälscht worden ist, sondern Folge einer groben Fahrlässigkeit der Stimmzählerinnen und -zähler darstellt. Um das Risiko einer Wiederholung eines solchen Ereignisses zu beschränken, lädt sie das Büro ein, die Bestimmungen in der Richtlinie über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zu übernehmen.

Sie lädt zudem den Grossen Rat ein, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

## Directive

Du 06.12.2019

### relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs

---

#### *Le Bureau du Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 4, 27, 28, 156 et 157 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

*Adopte ce qui suit :*

#### CHAPITRE 1

##### Dispositions générales

###### Art. 1 Objet

<sup>1</sup> La présente directive régit l'organisation et le fonctionnement du collège des scrutateurs du Grand Conseil du canton de Fribourg.

<sup>2</sup> Elle contient notamment des instructions sur la procédure à suivre lors des élections protocolaires, ordinaires et judiciaires.

#### CHAPITRE 2

##### Organisation du collège des scrutateurs

###### Art. 2 Composition

<sup>1</sup> Le collège des scrutateurs est composé de six membres élus par le Grand Conseil (art. 27 al 1 LGC). Les scrutateurs ou scrutatrices absents sont remplacés par leur suppléant ou leur suppléante.

<sup>2</sup> Le collège des scrutateurs désigne son président ou sa présidente ainsi que son vice-président ou sa vice-présidente pour la durée d'une demi-législature ; ils sont rééligibles.

###### Art. 3 Instruction

<sup>1</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices et les suppléants ou suppléantes sont instruits par le Secrétariat du Grand Conseil, en début de législature, des règles de fonctionnement du collège. L'opération est répétée pour chaque scrutateur ou scrutatrice et suppléant ou suppléante élu en cours de législature.

<sup>2</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices et les suppléants ou suppléantes se voient remettre un exemplaire de la directive relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs.

###### Art. 4 Attributions

<sup>1</sup> La présidence supervise le travail des scrutateurs ou scrutatrices et s'assure que la procédure décrite à l'art. 9 est respectée.

<sup>2</sup> La présidence a notamment les attributions suivantes :

- a) elle procède au décompte des bulletins (non distribués, distribués, rentrés) ;
- b) elle confie les enveloppes à dépouiller aux scrutateurs ou scrutatrices ;
- c) elle saisit les résultats des élections dans le procès-verbal de dépouillement des votes ;
- d) elle transmet le procès-verbal de dépouillement des votes au ou à la Secrétaire général-e du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Les quatre scrutateurs ou scrutatrices qui ne sont pas membres de la présidence forment deux binômes.



<sup>4</sup> Les binômes ont notamment les attributions suivantes :

- a) ils dépouillent les enveloppes confiées par la présidence ;
- b) ils communiquent à la présidence le résultat des dépouillements.

### **CHAPITRE 3**

#### **Fonctionnement du collège des scrutateurs**

##### **Art. 5** Bulletins de vote

<sup>1</sup> Les bulletins de vote sont émis par le Secrétariat du Grand Conseil au format A6 pour les scrutins uninominaux et A5 pour les scrutins de liste. Ils sont de couleur différente lors d'élections multiples.

<sup>2</sup> Les bulletins mentionnent l'objet du scrutin et la date de l'élection. Pour les scrutins de liste, les bulletins mentionnent en sus le nom des candidat-e-s proposé-e-s par les groupes ou les comités de sélection.

<sup>3</sup> Des bulletins de réserve, dans l'éventualité de tours de scrutin supplémentaires, ne mentionnent que la date de l'élection.

##### **Art. 6** Distribution des bulletins de vote

<sup>1</sup> Pour la distribution des bulletins, la salle du Grand Conseil est divisée en quatre secteurs. Chaque secteur est placé sous la responsabilité d'un scrutateur ou d'une scrutatrice.

<sup>2</sup> La présidence distribue les bulletins aux scrutateurs ou scrutatrices, au ou à la rapporteur-e et à la Présidence du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices ne distribuent de bulletin qu'aux député-e-s assis-e-s à leur place. Lorsque la diffusion dans les bancs est terminée, la distribution est close.

<sup>4</sup> Il est interdit aux député-e-s de solliciter un bulletin à la table des scrutateurs.

<sup>5</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices remettent les bulletins non distribués à la présidence, qui les agrafe et les place dans l'enveloppe de dépouillement.

##### **Art. 7** Collecte des bulletins de vote

<sup>1</sup> Les bulletins sont collectés dans une urne.

<sup>2</sup> Pour la collecte des bulletins, la salle du Grand Conseil est divisée en deux secteurs placés sous la responsabilité de deux scrutateurs ou scrutatrices.

<sup>3</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices ne collectent que les bulletins des député-e-s assis-e-s à leur place. Lorsque la collecte dans les bancs est terminée, le vote est clos.

<sup>4</sup> Il est interdit aux député-e-s de déposer leur bulletin à la table des scrutateurs.

<sup>5</sup> Au terme de la collecte, les urnes sont vidées dans l'enveloppe de dépouillement qui est immédiatement fermée.

##### **Art. 8** Dépouillement – Généralités

<sup>1</sup> Le dépouillement ne se déroule jamais dans la salle du Grand Conseil et toujours en présence d'un ou d'une représentant-e ou du Secrétariat du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Des interruptions de séance peuvent être décrétées pour permettre le dépouillement des scrutins.

##### **Art. 9** Dépouillement – Procédure

<sup>1</sup> La présidence ouvre les enveloppes en présence de tous les scrutateurs ou scrutatrices et du ou de la représentant-e du Secrétariat du Grand Conseil.

<sup>2</sup> La présidence procède au décompte des bulletins (non distribués, distribués, rentrés) puis confie une enveloppe à chaque binôme.

<sup>3</sup> Les binômes dépouillent le scrutin confié et notent le résultat obtenu sur un formulaire fourni par le Secrétariat du Grand Conseil. Les bulletins sont ensuite mélangés et replacés dans l'enveloppe, qui est remise à la présidence en même temps que le formulaire de résultat.

<sup>4</sup> La présidence saisit sur un tableur, sans les annoncer, les résultats transmis par les binômes. Chaque enveloppe dépouillée par un binôme est ensuite confiée à l'autre pour un deuxième dépouillement selon la même procédure.

<sup>5</sup> En cas de divergence des résultats transmis par les binômes, la présidence procède à un troisième dépouillement.

<sup>6</sup> Il est procédé ainsi pour chaque scrutin.

<sup>7</sup> Les bulletins sont conservés durant quatre mois par le Secrétariat du Grand Conseil.

#### **Art. 10** Suffrages non valables

<sup>1</sup> N'entrent pas en ligne de compte (art. 157 al. 1 LGC) :

- a) les bulletins illisibles ou équivoques ;
- b) les bulletins contenant une mention étrangère à la désignation des candidat-e-s ;
- c) les suffrages donnés à une personne non éligible ;
- d) les bulletins blancs.

<sup>2</sup> Lorsqu'un bulletin de liste renferme plus de noms qu'il n'y a de personnes à élire, les derniers noms inscrits sont biffés par les scrutateurs (art. 157 al. 2 LGC).

<sup>3</sup> En cas de doute sur la validité d'un bulletin, les scrutateurs ou scrutatrices consultent le collègue.

#### **Art. 11** Transmission et annonce des résultats

<sup>1</sup> Au terme du dépouillement, la présidence annonce aux scrutateurs ou scrutatrices le résultat du scrutin.

<sup>2</sup> Les procès-verbaux de dépouillement des votes sont signés par tous les scrutateurs ou scrutatrices.

<sup>3</sup> La présidence transmet sans délai les procès-verbaux de dépouillement des votes au ou à la Secrétaire général-e du Grand Conseil.

<sup>4</sup> Le Président ou la Présidente du Grand Conseil annonce devant le plénum le nom de tous les candidats ayant obtenu des voix.

## **Richtlinie**

*vom 06.12.2019*

### **über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler**

---

*Das Büro des Grossen Rates des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 4, 27, 28, 156 und 157 des Grossratsgesetzes (GRG)

*beschliesst:*

#### **1. KAPITEL**

##### **Allgemeine Bestimmungen**

###### **Art. 1**      Gegenstand

<sup>1</sup> In dieser Richtlinie werden die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler im Grossen Rat des Kantons Freiburg geregelt.

<sup>2</sup> Sie enthält namentlich Weisungen zum Verfahren bei protokollarischen, ordentlichen und richterlichen Wahlen.

#### **2. KAPITEL**

##### **Organisation der Stimmzählerinnen und Stimmzähler**

###### **Art. 2**      Zusammensetzung

<sup>1</sup> Der Grosse Rat wählt 6 Stimmzählerinnen und Stimmzähler (Art. 27 Abs. 1 GRG). Die abwesenden Stimmzählerinnen und Stimmzähler werden von ihren Stellvertreterinnen oder Stellvertretern ersetzt.



<sup>2</sup> Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler bezeichnen ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten für eine halbe Legislaturperiode; diese Personen sind wieder wählbar.

### **Art. 3**      Anleitung

<sup>1</sup> Das Sekretariat des Grossen Rates zeigt den Stimmzählerinnen und Stimmzählern und den Stellvertreterinnen und Stellvertretern zu Beginn der Legislaturperiode deren Arbeitsweise. Diese Anleitung wird für jede Stimmzählerin und jeden Stimmzähler und jede Stellvertreterin und jeden Stellvertreter, die oder der im Verlauf der Legislaturperiode gewählt wird, wiederholt.

<sup>2</sup> Den Stimmzählerinnen und Stimmzählern und den Stellvertreterinnen und Stellvertretern wird ein Exemplar der Richtlinien über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler abgegeben.

### **Art. 4**      Befugnisse

<sup>1</sup> Die Präsidentin oder der Präsident beaufsichtigt die Arbeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler und stellt sicher, dass das Verfahren nach Artikel 9 eingehalten wird.

<sup>2</sup> Die Präsidentin oder der Präsident hat namentlich folgende Befugnisse:

- a) Sie oder er zählt die (nicht ausgeteilten, ausgeteilten, eingegangenen) Wahlzettel.
- b) Sie oder er übergibt den Stimmzählerinnen und Stimmzählern, die Couverts, die ausgezählt werden müssen.
- c) Sie oder er erfasst die Ergebnisse der Wahlen in einem Protokoll der Auszählung der Stimmen.
- d) Sie oder er übermittelt der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des Grossen Rates das Protokoll der Auszählung der Stimmen.

<sup>3</sup> Die vier Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die nicht Mitglied des Präsidiums sind, bilden zwei Paare.

<sup>4</sup> Die Paare haben namentlich folgende Befugnisse:

- a) Sie zählen die Couverts aus, die ihnen von der Präsidentin oder vom Präsidenten übergeben wurden.
- b) Sie geben der Präsidentin oder dem Präsidenten das Ergebnis der Auszählungen bekannt.

### **3. KAPITEL**

#### **Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler**

##### **Art. 5**      Stimmzettel

<sup>1</sup> Die Stimmzettel werden vom Sekretariat des Grossen Rates im Format A6 für Einzelwahlen und A5 für Listenwahlen herausgegeben. Bei mehreren Wahlen haben sie verschiedene Farben.

<sup>2</sup> Auf den Stimmzetteln wird der Gegenstand des Urnengangs und das Datum der Wahl angegeben. Für Listenwahlen werden ausserdem die Namen der Kandidatinnen und Kandidaten, die von den Fraktionen oder den Wahlausschüssen vorgeschlagen werden, angegeben.

<sup>3</sup> Auf den Reservestimmzetteln für einen allfälligen zweiten Wahlgang wird nur das Datum der Wahl angegeben.

##### **Art. 6**      Austeilen der Stimmzettel

<sup>1</sup> Für das Austeilen der Stimmzettel wird der Grossratsaal in vier Sektoren aufgeteilt. Für jeden Sektor ist eine Stimmenzählerin oder ein Stimmenzähler verantwortlich.

<sup>2</sup> Das Präsidium teilt die Stimmzettel den Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern, der Berichterstatterin oder dem Berichterstatter und dem Präsidium des Grossen Rates aus.

<sup>3</sup> Die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler teilen die Stimmzettel nur den Grossrätinnen und Grossräten, die an ihrem Platz sitzen, aus. Wenn die Verteilung in den Rängen beendet ist, wird das Austeilen geschlossen.

<sup>4</sup> Es ist den Grossrätinnen und Grossräten verboten, am Tisch der Stimmzählerinnen und Stimmzähler um einen Stimmzettel zu bitten.

<sup>5</sup> Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler geben die nicht ausgeteilten Stimmzettel der Präsidentin oder dem Präsidenten ab; diese oder dieser heftet sie zusammen und legt sie in das Auszählungscouvert.

#### **Art. 7**      Einsammeln der Stimmzettel

<sup>1</sup> Die Stimmzettel werden mit einer Urne eingesammelt.

<sup>2</sup> Für das Einsammeln wird der Grossratssaal in zwei Sektoren eingeteilt, für die zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler verantwortlich sind.

<sup>3</sup> Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler sammeln nur die Stimmzettel der Grossrätinnen und Grossräte ein, die an ihrem Platz sitzen. Wenn das Einsammeln in den Rängen beendet ist, wird die Abstimmung geschlossen.

<sup>4</sup> Es ist den Grossrätinnen und Grossräten verboten, ihren Stimmzettel am Tisch der Stimmzählerinnen und Stimmzähler abzugeben.

<sup>5</sup> Nach dem Einsammeln werden die Urnen in das Auszählungscouvert geleert; dieses wird sofort verschlossen.

#### **Art. 8**      Auszählung – Allgemeines

<sup>1</sup> Die Auszählung findet nie im Grossratssaal und immer in Anwesenheit einer Vertreterin oder eines Vertreters des Sekretariats des Grossen Rates statt.

<sup>2</sup> Es können Sitzungsunterbrechungen beschlossen werden, damit die Wahlen ausgezählt werden können.

#### **Art. 9**      Auszählung – Verfahren

<sup>1</sup> Die Präsidentin oder der Präsident öffnet die Couverts in Anwesenheit aller Stimmzählerinnen und Stimmzähler und der Vertreterin oder des Vertreters des Sekretariats des Grossen Rates.

<sup>2</sup> Die Präsidentin oder der Präsident zählt die (nicht ausgeteilten, ausgeteilten, eingegangenen) Stimmzettel und übergibt dann jedem Paar ein Couvert.

<sup>3</sup> Die Paare zählen den Urnengang, der ihnen übergeben wurde, aus und notieren das Ergebnis auf einem Formular, das vom Sekretariat des Grossen Rates abgegeben wird. Die Stimmzettel werden anschliessend vermischt und wieder in das Couvert zurückgelegt; dieses wird der Präsidentin oder dem Präsidenten gleichzeitig mit dem Formular mit dem Ergebnis übergeben.

<sup>4</sup> Die Präsidentin oder der Präsident erfasst die Ergebnisse, die ihm von den Paaren übermittelt wurden, ohne sie zu verkünden mit einem Tabellenkalkulationsprogramm. Jedes Couvert, das von einem Paar ausgezählt wurde, wird anschliessend für eine zweite Auszählung nach demselben Verfahren dem anderen übergeben.

<sup>5</sup> Übermitteln die Paare unterschiedliche Ergebnisse, so macht die Präsidentin oder der Präsident eine dritte Auszählung.

<sup>6</sup> So wird bei jedem Urnengang vorgegangen.

<sup>7</sup> Das Sekretariat des Grossen Rates bewahrt die Stimmzettel während vier Monaten auf.

## **Art. 10** Ungültige Stimmen

<sup>1</sup> Es werden nicht in Betracht gezogen (Art. 157 Abs. 1 GRG):

- a) die unleserlichen oder zweideutigen Stimmzettel;
- b) die Stimmzettel, die einen von der Bezeichnung der Kandidatin oder des Kandidaten abweichenden Vermerk enthalten;
- c) die zugunsten einer nicht wählbaren Person abgegebenen Stimmen;
- d) die leeren Stimmzettel.

<sup>2</sup> Enthält ein Listenstimmzettel mehr Namen, als Personen zu wählen sind, werden die zuletzt eingetragenen Namen von den Stimmzählerinnen und Stimmzählern gestrichen (Art. 157 Abs. 2 GRG).

<sup>3</sup> Bei Zweifeln an der Gültigkeit eines Stimmzettels besprechen sich die Stimmzählerinnen und Stimmzähler mit den anderen.

**Art. 11** Übermittlung und Verkündigung der Ergebnisse

<sup>1</sup> Nach der Auszählung verkündet die Präsidentin oder der Präsident den Stimmzählerinnen und Stimmzählern das Ergebnis des Urnengangs.

<sup>2</sup> Die Protokolle der Auszählung der Stimmen werden von allen Stimmzählerinnen und Stimmzählern unterzeichnet.

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder Präsident übermittelt die Protokolle der Auszählung der Stimmen unverzüglich der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des Grossen Rates.

<sup>4</sup> Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates verkündet die Namen aller Kandidatinnen und Kandidaten, die Stimmen erhalten haben, vor dem Plenum.

**Rapport 2017-DIAF-9**

3 décembre 2019

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur la demande de contribution financière complémentaire formulée  
par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg**

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Importance du centre cantonal</b>	<b>2</b>
<b>3. Fusion du Grand Fribourg</b>	<b>3</b>
3.1. Anciennes tentatives	3
3.2. Instruments parlementaires	3
3.3. Processus en cours	4
3.3.1. Modification 2016 de la LEFC et dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg	4
3.3.2. Constitution et travaux de l'assemblée constitutive	4
<b>4. Aide ordinaire à la fusion</b>	<b>4</b>
<b>5. Soutien actuel du canton au centre cantonal</b>	<b>5</b>
<b>6. Demandes du Grand Fribourg</b>	<b>6</b>
6.1.1. Mesures concernant le fonctionnement de la nouvelle commune	6
6.1.2. Mesures relatives à des infrastructures	7
6.1.3. Récapitulation des incidences financière des demandes du Grand Fribourg	8
6.2. Alternatives	9
6.3. Exemples d'aide extraordinaire lors de fusions de communes	10
6.3.1. Dans le canton de Fribourg	10
6.3.2. Dans d'autres cantons	10
<b>7. Position du Conseil d'Etat</b>	<b>11</b>
<b>8. Conclusion</b>	<b>12</b>

**1. Introduction**

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat souhaite présenter au Grand Conseil l'état des travaux en lien avec une éventuelle contribution financière cantonale complémentaire pour la fusion des communes du Grand Fribourg, en application de l'article 190 al. 1 let. b de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1). Le Gouvernement estime en effet que cette thématique revêt une importance particulière pour l'ensemble du canton de Fribourg, et souhaite informer les député-e-s, représentant la population et toutes les régions fribourgeoises, de l'état de ses réflexions. Une aide financière extraordinaire pour la fusion du Grand Fribourg

n'est pas prévue en tant que telle dans la législation cantonale. Par ailleurs, il semble probable que les montants en jeu nécessitent l'élaboration d'un projet d'acte du Grand Conseil. Aussi, en vertu de l'article 151 al. 3 LGC, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à voter sur les conclusions du présent rapport, afin d'orienter les travaux à entreprendre par la suite.

En cas d'entrée en matière du Parlement sur le principe de l'examen d'une aide financière complémentaire, le Conseil d'Etat élaborera un projet, conformément aux dispositions relatives à l'élaboration des actes législatifs. Le Parlement sera alors saisi formellement d'un projet d'acte, qui pourrait

ensuite faire l'objet d'un referendum, facultatif ou obligatoire en fonction des montants en jeu.

Le calendrier prévu par la législation cantonale pour la fusion de Grand Fribourg est particulièrement ambitieux. L'article 17i de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1) prévoit notamment que l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (ci-après «l'assemblée constitutive») doit transmettre au Conseil d'Etat un projet de convention de fusion dans un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire. Ce dernier a été fixé par le Conseil d'Etat par arrêté du 27 juin 2017. L'assemblée constitutive doit donc élaborer une convention de fusion et la transmettre au Gouvernement le 27 juin 2020 au plus tard. L'article 17i donne toutefois la compétence au Conseil d'Etat de prolonger ce délai, de quatre ans au maximum. Afin de tenir compte du calendrier de la fusion du Grand Fribourg, et sous réserve d'éventuels délais accordés par le Conseil d'Etat sur demande de l'assemblée constitutive, le Gouvernement estime nécessaire de traiter avec diligence la demande d'aide financière complémentaire formulée par le Grand Fribourg. Il semble notamment nécessaire qu'un premier vote de principe du Parlement cantonal intervienne avant le vote consultatif envisagé par le Grand Fribourg. Selon le calendrier adopté par le comité de pilotage de l'assemblée constitutive, et sous réserve de l'approbation de cette dernière, ce vote consultatif est à présent prévu le 17 mai 2020. Toujours selon ce calendrier, le dépôt de la convention de fusion devrait quant à lui intervenir en novembre 2020, et le vote des populations concernées se tenir le 7 mars 2021.

C'est pourquoi il transmet le présent rapport au Parlement, afin de disposer aussi rapidement que possible de la position de principe du Grand Conseil. En cas d'entrée en matière, il ambitionne en outre d'élaborer un avant-projet d'acte et de le soumettre au Grand Conseil dans le courant du premier semestre 2021, après avoir procédé à une large consultation.

## 2. Importance du centre cantonal

Le renforcement du centre cantonal est un des projets phares du programme gouvernemental 2017–2021<sup>1</sup>. C'est également un des principaux buts du plan directeur cantonal<sup>2</sup>, qui constate qu'un «centre cantonal fort est indispensable pour

que Fribourg se pose comme véritable axe de développement, dans l'intérêt de la population fribourgeoise»<sup>3</sup>.

L'attrait du centre cantonal passe notamment par la mise à disposition d'équipements et de services qui ne sauraient être multipliés dans l'ensemble du canton, pour des raisons financières, ou divisés pour des raisons d'efficacité et de fonctionnement. Cette mise à disposition de services et d'équipements nécessite des structures territoriales fortes, à même de remplir ces objectifs.

La constitution de l'Agglomération de Fribourg en 2008 a donné aux dix communes membres (d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne) un organisme compétent pour assumer la collaboration intercommunale dans les tâches d'intérêt régional en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de protection de l'environnement, ainsi que de promotion économique, touristique et culturelles<sup>4</sup>. L'Agglomération de Fribourg a démontré au fil du temps sa capacité à assurer la planification de plusieurs projets d'envergure, en obtenant d'importantes subventions fédérales pour ses projets d'agglomération de 2<sup>e</sup> (PA2) et de 3<sup>e</sup> génération (PA3). Elle a pour cela constitué une avancée majeure, et a ainsi joué un rôle important dans le développement du centre cantonal. Il apparaît toutefois que la réalisation des mesures concernées, qui reposent essentiellement sur les autorités communales, n'est, loin s'en faut, pas assurée de manière optimale. Ainsi, à titre d'exemple, sur les quelques 23 millions de francs promis par la Confédération pour la réalisation des mesures d'infrastructure de transport du PA2, élaboré entre 2009 et 2011, le Conseil d'Etat n'a, à ce jour, pu signer de conventions de financement avec l'Office fédéral des routes (OFROU), que pour un montant d'environ 5 millions de francs. A titre de comparaison, l'agglomération de Bellinzone, d'une taille inférieure à celle de Fribourg (53 000 habitants) avait par exemple déjà signé des conventions de financement avec les offices fédéraux pour un montant d'environ 25 millions de francs, sur les 46 millions de francs promis par la Confédération, au 30 novembre 2018<sup>5</sup>.

La réalisation des mesures subventionnées du PA2 qui aurait dû majoritairement se concrétiser sur les années 2015–2018, s'étale ainsi de plus en plus dans le temps. Le risque de perte d'une part importante des subventions fédérales devient patent car la Confédération a réaffirmé récemment que les subventions prévues pour des mesures qui ne seraient pas couvertes d'ici au 31 décembre 2027 par une convention de financement tomberaient. Le risque de perte des subventions fédérales augmente d'autant que l'Agglomération de Fribourg devra faire face à des efforts financiers substantiels pour mettre en parallèle en œuvre les mesures d'infrastructure

<sup>1</sup> «Le Conseil d'Etat veut faire du Grand Fribourg le noyau de son dynamisme, qui permettra à l'ensemble de notre canton de se forger une place parmi les agglomérations les plus importantes du pays, tout en consolidant notre rôle de pont entre les métropoles et les cultures alémanique et francophone», p. 6

<sup>2</sup> Volet stratégique du plan directement cantonal, p. 7. A noter que le centre cantonal tel que défini par le plan directeur cantonal (idem, p. 13) correspond au tissu urbain des communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Ganges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne, soit les neuf communes qui constituent le périmètre actuel du Grand Fribourg.

<sup>3</sup> Volet stratégique du plan directeur cantonal, p. 1

<sup>4</sup> Article 3 al. 1 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 13 septembre 2018

<sup>5</sup> Les chiffres relatifs aux différentes agglomérations pour l'année 2019 ne seront mis à disposition par la Confédération qu'au printemps 2020.



ture de transport du PA3, soutenues par la Confédération pour un montant de près de 37 millions de francs et dont les travaux de construction doivent impérativement débiter dans les 6 ans et trois mois à compter de l'Arrêté fédéral du 25 septembre 2019<sup>1</sup>.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces délais de réalisation des mesures des PA. On peut d'une part penser que la multiplicité des communes impliquées dans l'élaboration des PA2 et PA3 a incité l'Agglomération de Fribourg à y inclure des mesures dont la réalisation n'était pas garantie à moyen terme, plutôt que de mettre en péril la finalisation des projets d'agglomération par des arbitrages lourds et chronophages. Les compétences techniques à disposition des communes de l'Agglomération sont par ailleurs très diverses, et expliquent les difficultés rencontrées par certaines d'entre elles pour mettre en œuvre des mesures complexes. Enfin, les mesures les plus importantes et/ou prévues sur le territoire de plusieurs communes imposent une coordination de très nombreux acteurs et nécessitent des arbitrages qui ne favorisent pas la réalisation à un rythme soutenu. La constitution de l'Agglomération de Fribourg a constitué une amélioration incontestable dans le domaine de la planification, en permettant de réunir dix communes différentes pour l'élaboration d'un projet unique et cohérent. Dans certains cas toutefois, l'Agglomération de Fribourg elle-même peut devenir un élément complexifiant la coordination, en ajoutant un partenaire supplémentaire.

Cette situation nécessite la mise en place d'une gouvernance locale forte au niveau du centre cantonal afin d'assurer que les mesures d'importance, notamment dans le domaine de la mobilité, puissent être mise en œuvre dans les délais fixés par la Confédération pour pouvoir bénéficier des contributions fédérales octroyées. Il convient aussi de souligner qu'à compter de la prochaine génération de projet d'agglomération (PA4), les bénéficiaires des contributions octroyées disposeront d'un délai de quatre ans et trois mois à compter de la date d'adoption de l'arrêté fédéral pour démarrer la construction des mesures soutenues. Passé ce délai, les contributions fédérales prévues retourneront dans le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

L'entrée en vigueur de la fusion du Grand Fribourg nécessitera une modification importante du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, afin qu'elle soit à même d'assumer son rôle planificateur dans les domaines de l'aménagement et de la mobilité à une échelle plus proche du périmètre fonctionnel. La forme institutionnelle que doit prendre cette extension n'est toutefois pas déterminée aujourd'hui. Il est renvoyé à ce sujet au message accompagnant le projet de révision de la

loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2).

### 3. Fusion du Grand Fribourg

#### 3.1. Anciennes tentatives

Le projet d'une vaste fusion autour de la capitale cantonale existe depuis plusieurs décennies. Il était notamment présent dans les débats parlementaires qui ont accompagné l'adoption de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2).

En 2007, une initiative populaire «Fusion 2011» récoltant plus de 4000 signatures demandait la fusion des communes de Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne. Une convention dans ce sens a été signée par les communes concernées en 2009 en vue d'une fusion en 2016. Ce projet a toutefois échoué après la décision des communes de Corminbœuf, Givisiez et Granges-Paccot de fusionner seules avec la commune de Chésopelloz (projet finalement rejeté dans les urnes en 2014), et la décision des trois communes restantes de renoncer à poursuivre les travaux en vue d'une fusion.

#### 3.2. Instruments parlementaires

La fusion du Grand Fribourg a motivé plusieurs interventions parlementaires durant ces dernières législatures. Pour ne citer que les dernières, et sans énumérer les questions parlementaires sur le sujet, le Grand Conseil a ainsi soutenu en mai 2013 la résolution «Fusion de communes pour un centre cantonal fort» qui souhaitait «la réussite d'une fusion ambitieuse et porteuse d'une véritable vision d'avenir [devant] permettre à notre canton et à son chef-lieu de s'inscrire dans une perspective et des conditions-cadre leur permettant de faire face aux défis démographiques et concurrentiels qui les attendent (...)». Cette résolution a été soutenue par le Grand Conseil par 81 voix pour (3 contre, 8 abstentions)<sup>2</sup>.

Cette résolution a été suivie d'une motion en janvier 2014 demandant une «Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC – un centre cantonal fort pour un canton fort)» (2014-GC-16). Cette motion, que le Conseil d'Etat proposait d'accepter, s'accompagnait d'un projet de loi entièrement rédigé, prévoyant des dispositions procédurales particulières pour la fusion du Grand Fribourg, en s'inspirant largement de celles prévues pour la constitution des agglomérations. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil en octobre 2014, par 53 voix contre 42 (7 abstentions).

Pour lui donner suite, le Conseil d'Etat a élaboré un contre-projet, proposant une modification de la loi du 9 décembre 2010 sur l'encouragement aux fusions de communes (LEFC;

<sup>1</sup> Arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

<sup>2</sup> BGC mai 2013, pp. 465ss



RSF 141.1.1). Ce contre-projet a été accepté par le Grand Conseil, avec quelques amendements, en mai 2016, par 97 voix contre 1 (aucune abstention).

### 3.3. Processus en cours

#### 3.3.1. Modification 2016 de la LEFC et dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg

La nouvelle mouture de la LEFC acceptée par le Grand Conseil en mai 2016 prévoit l'instauration d'une assemblée constitutive chargée d'élaborer un projet de convention de fusion pour le Grand Fribourg. Cette assemblée dispose d'un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire du Grand Fribourg par le Conseil d'Etat pour transmettre à ce dernier un projet de convention de fusion. Ses membres sont élu-e-s par la population des communes concernées. L'assemblée est présidée par le Préfet de la Sarine, et ses coûts de fonctionnement sont pris en charge pour moitié par l'Etat, jusqu'à concurrence de CHF 200 000.– par année. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

#### 3.3.2. Constitution et travaux de l'assemblée constitutive

Le 25 janvier 2017, les communes de Corminbœuf, Fribourg, Givisiez et Marly ont demandé au Conseil d'Etat de déterminer le périmètre provisoire du Grand Fribourg et ont donc initié le processus prévu par les nouvelles dispositions de la LEFC. Les quatre communes signataires indiquaient souhaiter ainsi «former un vrai pôle d'attractivité entre Berne, Lausanne et Neuchâtel» et partager la volonté du Conseil d'Etat de «renforcer le centre cantonal, pour mieux faire face aux défis actuels et à venir, notamment pour assurer le développement économique du canton de Fribourg et accroître les capacités des communes dans l'accomplissement efficace de leurs tâches». Après une vaste consultation, le Conseil d'Etat a fixé le périmètre provisoire du Grand Fribourg par arrêté du 27 juin 2017. Ce périmètre comprenait les communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Les communes de Grolley, La Sonnaz et Pierrafortscha, qui avaient manifesté leur intérêt pour le processus, étaient en outre encouragées à suivre les travaux de l'assemblée constitutive avec le statut d'observatrices.

Les membres de l'assemblée constitutive ont été élu-e-s le 26 novembre 2017. Après une première phase de préparation, la première séance plénière de l'assemblée constitutive s'est tenue le 1<sup>er</sup> février 2018. L'assemblée constitutive a déterminé plusieurs groupes thématiques, dont un groupe chargé des finances, afin de formuler des propositions à destination de l'assemblée constitutive. Les premières conclusions des groupes ont été mises en consultation le 13 mai 2019

auprès des autorités cantonales et communales, des services de l'Etat et de l'ensemble de la population. Les résultats de cette consultation, terminée le 14 juin 2019, ont été présentés à l'assemblée constitutive lors de sa séance du 5 septembre 2019. Le groupe chargé des finances a quant à lui transmis son rapport à l'assemblée constitutive lors de la séance du 26 septembre 2019. Dans le cadre de ses travaux et avec le soutien du Comité de pilotage de l'assemblée constitutive, il avait au préalable adressé au Conseil d'Etat une demande de contribution financière complémentaire en date du 24 juillet 2019 (6 ci-dessous).

### 4. Aide ordinaire à la fusion

La LEFC prévoit une aide cantonale ordinaire en cas de fusion de communes. Celle-ci s'élève à CHF 200.– par habitant (art. 11 al. 1 LEFC), multiplié par un facteur en fonction du nombre de communes comprises dans la convention de fusion (1,0 pour la fusion de deux communes, puis 0,1 de plus pour chaque commune au-delà de deux). Cette aide est versée l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion (art. 14 al. 4 LEFC) et n'est octroyée qu'une seule fois par commune (art. 13 LEFC). La LEFC prévoit en outre un montant total de 50 millions de francs pour les aides financières aux fusions de communes. A ce jour, CHF 13 587 660.– ont été accordés aux communes fribourgeoises pour des fusions approuvées par le Grand Conseil (entrées en vigueur ou non). Pour les communes comprises dans le périmètre actuel du Grand Fribourg, cette aide ordinaire s'élèverait à CHF 21 334 320.–.

Le Conseil d'Etat remarque toutefois que la LEFC n'a pas été conçue pour encourager spécifiquement la fusion du centre cantonal. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs, dans le cadre de son message, répondu au postulat P2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»<sup>1</sup> en relevant les échecs successifs de plusieurs cantons à mettre en place des aides financières ciblées sur les fusions des communes dans les agglomérations (ainsi à Lucerne et en Argovie notamment). Par ailleurs, l'avant-projet de loi mis en consultation par le Gouvernement prévoyait initialement un plafond de l'aide financière aux fusions fixé à 5 000 habitants. Suite aux résultats de la consultation, le Gouvernement a proposé d'élever ce plafond à 10 000 habitants. La commission parlementaire chargée de cet objet a, elle, proposé de supprimer le plafond, et a été suivie en cela par le Grand Conseil. Durant les débats au Parlement, les député-e-s ont insisté sur l'égalité de traitement à accorder aux communes en matière financière, quel que soit le nombre de leur population légale. Le Conseil d'Etat constate toutefois que la question de l'égalité de traitement entre communes a essentiellement été abordée sous l'angle financier. Sur ce point, avec la disparition du plafond

<sup>1</sup> Déposé le 20 juin 2008, BGC p. 1119, développé le 5 septembre 2008, BGC p. 1656, réponse du Conseil d'Etat le 24 août 2010, BGC pp. 1845ss, prise en considération le 8 octobre 2010, BGC pp. 1490ss.

initialement proposé, l'égalité est respectée par la LEFC. Le Gouvernement relève en revanche que la motion 2014-GC-16, soutenue par le Grand Conseil, proposait de soutenir spécifiquement une fusion du centre cantonal en introduisant une nouvelle procédure, propre à relever les difficultés particulières d'une fusion de communes urbaines.

## 5. Soutien actuel du canton au centre cantonal

Donnant suite à la motion 2014-GC-16, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'inscrire dans la législation cantonale des dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg. Il s'agit là d'un premier soutien, procédural et législatif, à la fusion du Grand Fribourg. Ces ajouts comprenaient en outre la participation du canton aux coûts de fonctionnement de l'assemblée constitutive: ces coûts sont pris en charge pour moitié par le canton, jusqu'à concurrence de CHF 200 000.– par année. Pour les années 2018 et 2019, ce sont donc CHF 400 000.– que l'Etat a consacré à la fusion du Grand Fribourg. Un montant de CHF 200 000.– a également été prévu au budget 2020.

Le renforcement du centre cantonal ne se limite toutefois pas à la question institutionnelle et à la fusion du Grand Fribourg. L'Etat contribue également financièrement à la réalisation d'infrastructures et à la délivrance de certaines prestations publiques.

Dans le prolongement des considérations émises précédemment (2 ci-dessus) au sujet de l'importance du centre cantonal, il convient tout d'abord de relever, d'une manière générale, que l'Etat contribue fortement au financement d'infrastructures bénéficiant avec une intensité particulière à la population de l'agglomération de Fribourg et aux commerces locaux. Les domaines de la formation tertiaire (université, HES-SO//FR, HEP), de la santé (HFR), de la culture (musée d'art et d'histoire, musée d'histoire naturelle) et du soutien à l'innovation (BlueFactory) peuvent être cités à titre d'exemple.

Il est ensuite à souligner que le soutien de l'Etat est particulièrement manifeste dans le domaine de la mobilité avec un accent particulier dans le centre cantonal ou dans les agglomérations en général.

L'Etat soutient ainsi les communes dans la réalisation de certaines mesures sur routes cantonales par le biais de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR; RSF 741.1). Il advient que certaines de ces mesures se situent sur des communes comprises dans le périmètre d'un projet d'agglomération. A ce titre, elles figurent dans les conventions relatives aux implications financières des différents projets d'aggloméra-

tion entre l'Etat et les agglomérations<sup>1</sup>. Concrètement, les montants réservés sur la base de la LR par l'Etat aux mesures du PA2 de l'Agglomération de Fribourg subventionnées par la Confédération sont d'environ 6 millions de francs. A noter que ces montants ne seront effectivement versés qu'à l'exécution des mesures. Ces montants cantonaux s'ajoutent donc aux subventions fédérales aux projets d'agglomération (environ 61 millions de francs pour les PA2 et PA3 de l'Agglomération de Fribourg), qui contribuent à concentrer d'importants moyens dans le centre cantonal, comme, de manière générale, dans les agglomérations.

L'Etat soutient également, depuis fin 2015<sup>2</sup>, les communes membres d'une communauté régionale de transport. Il se trouve que les deux seules communautés régionales constituées dans le canton correspondent au périmètre des deux entités ayant un projet d'agglomération reconnu par la Confédération, soit l'Agglomération de Fribourg et Mobul. Le décret voté par le Grand Conseil octroie un crédit cadre de 4 millions de francs sur la période 2015–2018, prolongé jusqu'en 2019 aux investissements des communautés régionales de transport. Ce décret qui met en œuvre certaines dispositions de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr; RSF 780.1) permet au Conseil d'Etat de passer une convention annuelle avec chacune des deux communautés régionales de transport et de subventionner de leurs mesures émanant en lien avec des investissements en matière de transport public. L'Agglomération de Fribourg a ainsi obtenu, en 2016, 442 963 francs, 1 358 154 francs en 2017 et 941 104 francs en 2018<sup>3</sup>. Il est à ce stade prévu de renouveler une seconde fois ce décret pour la période 2020–2023, puis d'accorder désormais le soutien qu'il impliquait de l'Etat sur la base de l'art. 4 al. 2 du projet de révision générale de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) (pour les agglomérations) et sur la base de la future loi sur la mobilité (pour les communautés régionales de transport).

L'Etat participe en outre à hauteur de 57,5% aux indemnités des transports publics urbains. Pour l'Agglomération de Fribourg, il verse annuellement 11 à 12 millions de francs. Des subventions pour les études en matière de transport sont également octroyées aux deux agglomérations avec un montant d'environ 50 000 francs par année en tout.

Le développement du RER fribourgeois, avec comme nœud principal le centre cantonal, est également le résultat d'importants investissements cantonaux. Ceux-ci illustrent d'ailleurs l'impact positif pour l'ensemble du canton d'un déve-

<sup>1</sup> Actuellement, l'accord sur les prestations du PA3 ainsi que les conventions relatives aux PA3 de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul sont en cours d'élaboration. Accords et conventions devraient être élaborés pour l'automne 2019.

<sup>2</sup> Cf Décret du Grand Conseil du 18 novembre 2015 relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport.

<sup>3</sup> Mobul a quant à elle obtenu 332 550 francs en 2016, 596 871 en 2017 et 138 085 francs en 2018.

loppement du centre cantonal, puisque toutes les régions du canton de Fribourg sont ainsi reliées au réseau Grandes lignes.

Plusieurs projets de grande ampleur situés sur le territoire des communes du Grand Fribourg, en cours, s'accompagnent également d'une participation financière conséquente de l'Etat. On peut ainsi citer le projet de développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny ou la liaison routière entre Marly et Matran.

## 6. Demandes du Grand Fribourg

Par courrier du 24 juillet 2019 (annexé au présent rapport), le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg et son groupe chargé des finances ont adressé au Conseil d'Etat une demande de contribution financière complémentaire. Celle-ci comprenait la description de plusieurs mesures, et leur financement. Le 27 août 2019, le Conseil d'Etat a reçu une délégation du Comité de pilotage pour affiner certains éléments de cette demande. Les mesures proposées par le Grand Fribourg ainsi que la participation attendue de l'Etat sont présentées ci-dessous.

### 6.1.1. Mesures concernant le fonctionnement de la nouvelle commune

#### *Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les seniors*

Le Grand Fribourg souhaite offrir aux jeunes en formation et aux seniors domiciliés dans la nouvelle commune fusionnée la gratuité des transports publics sur l'ensemble de son territoire. Pour ce faire, le Grand Fribourg demande une modification de la législation cantonale afin que l'Etat maintienne son niveau actuel de subventionnement malgré la baisse de la contribution des collectivités publiques consécutive à la hausse de recettes due à l'achat des abonnements par la commune.

Le Conseil d'Etat remarque tout d'abord que la «gratuité» des transports publics suppose en réalité une répartition différente de la prise en charge des coûts desdits transports, notamment par les collectivités publiques. Actuellement, l'offre du réseau urbain du centre cantonal est commandée par l'Agglomération de Fribourg, en tant que communauté régionale de transport (CRT). Les charges non couvertes par les billets et abonnements des usagers sont financées par l'Etat de Fribourg et l'Agglomération de Fribourg qui elle-même répartit ensuite les montants aux communes qui la composent. Les contributions cantonales pour l'exploitation de lignes mandatées par une CRT sont financées à raison de 42,5% par les communes concernées, le solde est à la charge de l'Etat (art. 41b al.1 LTr).

La mesure proposée par le Grand Fribourg supposerait l'achat par la commune du Grand Fribourg d'abonnement pour les personnes concernées. Une première estimation indique que le coût de cet achat devrait être de l'ordre de 5 à 6 millions de francs. Cet achat d'abonnements annuels va générer des recettes supplémentaires pour la communauté tarifaire Frimobil. Une part de ces nouvelles recettes viendrait réduire l'indemnité du trafic urbain financé par l'Etat et l'Agglomération (donc les communes). L'Etat bénéficierait donc indirectement de l'investissement consenti par la nouvelle commune. Une première analyse de cette hypothèse a été réalisée par le Service de la mobilité (SMo). Elle conclut qu'un mécanisme de neutralisation des coûts à la charge de l'Etat pourrait permettre à la commune d'acquiescer des abonnements pour ses habitantes et habitants sans être préférentielle par la diminution de la participation cantonale. Un tel mécanisme nécessiterait des adaptations légales et une réflexion sur le processus de commande des prestations.

#### *Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminbœuf et Matran*

Le Grand Fribourg souhaite prolonger certaines lignes urbaines afin qu'elles couvrent l'entier du territoire de la nouvelle commune. Cette dernière serait ainsi entièrement couverte par une seule zone tarifaire.

Un tarif unique pour la commune fusionnée nécessiterait une modification du zonage de la communauté tarifaire de Frimobil (par exemple la fusion des zones 10 et 11). Une demande d'examen de cette option a d'ores et déjà été adressée à Frimobil par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) dans le cadre de l'étude de refonte de la tarification en cours. Cette nouvelle zone 10+11 serait plus étendue que la commune fusionnée (Ecuwillens, Grolley, Düdingen, Tafers, St. Ursen et Ependes seraient inclus). Sans augmentation du prix, une baisse des recettes, y compris dans le trafic régional de voyageurs, est attendue. La convention liant Frimobil à l'Etat de Fribourg prévoit une telle situation et implique la compensation de la perte de recette par le commanditaire, respectivement le requérant. Une analyse approfondie est nécessaire pour en déterminer le niveau, ainsi que la répartition de la prise en charge de cette baisse par les collectivités publiques.

S'agissant du prolongement des lignes urbaines vers Bertigny, celui-ci est prévu une fois réalisées les nouvelles infrastructures de dessertes de l'Hôpital cantonal. Les lignes urbaines desservent déjà actuellement Avry, Corminbœuf et Matran. Ces réflexions seront intégrées aux travaux portant sur le volet mobilité du projet d'urbanisation Bertigny-Chamblieux.

### *Réduction du prix du ticket de 20 à 30%*

Le Grand Fribourg souhaite que la commune offre à l'ensemble des usagers une réduction du prix du ticket de 20 à 30%.

Cette mesure supposerait une baisse du prix du ticket Frimobil 1 zone pour la zone 10+11 fusionnée. Cette baisse du prix induirait alors une baisse des recettes pour Frimobil dont l'ampleur devra être évaluée, notamment en précisant si la mesure porte sur les seuls billets, ou également sur les abonnements. Elle nécessitera des mesures de compensation financière. Une solution possible consisterait à ce que les demandeurs de la baisse versent directement le montant correspondant à Frimobil. Il conviendra d'examiner en outre l'impact de cette mesure sur les recettes des lignes régionales.

Il faudra également déterminer quelle(s) collectivité(s) publique devrait procéder à la demande et, partant, prendre en charge la baisse des recettes. Il sera en outre nécessaire d'examiner les effets d'une telle mesure, notamment en s'appuyant sur les expériences comparables dans d'autres régions, par exemple sur l'acquisition de nouveaux clients pour les transports publics.

### *Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière*

Le Grand Fribourg demande d'assujettir les bâtiments affectés à l'administration cantonale à la contribution immobilière, alors qu'ils en sont actuellement exonérés sur la base de l'art. 2 al. 2 de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (LICO; RSF 632.1).

L'exonération des bâtiments de l'Etat affectés à son administration est prévue dans la législation fribourgeoise depuis des dizaines d'années (l'actuelle LICO reprenait ainsi lors de son élaboration en 1963 des dispositions déjà présente dans la législation de 1926). Elle n'a jamais été remise en question lors des modifications successives de la législation cantonale sur les impôts communaux. L'assujettissement de ces bâtiments à la contribution immobilière nécessiterait l'évaluation de leur valeur fiscale, évaluation qui n'est pas disponible aujourd'hui, puisque les bâtiments en question ont toujours été exonérés. De ce fait, une estimation des conséquences financières de cette mesure n'est pas possible aujourd'hui.

#### **6.1.2. Mesures relatives à des infrastructures**

Le Grand Fribourg souhaite accompagner la fusion des communes d'une «offensive infrastructurelle pour une cadence des transports publics toutes les 7,5 minutes». Cette offensive nécessiterait selon lui la réalisation de quatre mesures:

- > Construction d'une ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg
- > Renforcement du réseau urbain

- > Suppression du trafic des bus régionaux en centre-ville grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune
- > Connexion de toutes les localités au RER ou au tramway grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly.

Il convient tout d'abord de noter que la portée de cette «offensive» devra être précisée, notamment s'agissant des lignes et des périodes durant lesquelles une cadence toutes les 7,5 minutes est souhaitée. De manière plus générale, l'ensemble des mesures préconisées par le Grand Fribourg pour atteindre cet objectif devront être analysées afin de déterminer dans quelle mesure elles contribuent bien à améliorer l'offre en transports publics. Une réflexion dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'agglomération s'impose, afin d'inscrire ces mesures dans la stratégie générale de l'agglomération, et de bénéficier, le cas échéant, du soutien financier de la Confédération.

### *Ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg*

Selon le Grand Fribourg, une ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg permettrait à la nouvelle commune de disposer d'axes ferroviaires structurants au Sud, en complément de l'Ouest (Avry-Rosé, Villars-sur-Glâne, Fribourg gare), du Nord (Belfaux, Givisiez, Fribourg gare) et de l'Est (Düdingen, Fribourg Poya, Fribourg gare).

Une étude pour un système lourd (tram, train ou bus en site propre) entre Marly, Fribourg et une éventuelle poursuite de ce demi-axe vers l'Ouest de la ville est en cours à la DAEC. L'intégration du secteur de Bertigny dans ce projet pourrait être particulièrement intéressante, une solution fortement capacitaire devant être trouvée pour relier ce secteur à la gare de Fribourg. La réalisation d'un tel projet, quel que soit finalement le système retenu (tramway, bus à haut niveau de service...), pourrait constituer un projet phare pour l'image du Grand Fribourg, mais également de tout le canton (à l'image du M2 à Lausanne).

Un tel projet devrait toutefois être intégré à un projet d'agglomération, afin d'assurer son intégration dans l'ensemble du réseau des transports et dans la stratégie globale en matière d'urbanisation. Cette intégration pourrait en outre permettre d'obtenir un soutien fédéral.

### *Renforcement du réseau urbain*

La vitesse commerciale constitue le vrai point faible des transports publics dans l'agglomération fribourgeoise. Les mesures préconisées, qui restent à préciser, vont donc dans le bon sens. Il conviendra toutefois d'examiner dans le détail les mesures prévues, et de déterminer l'organisme chargé de les élaborer et de les financer. Là encore, leur intégration dans



un projet d'agglomération permettra d'une part d'assurer la cohérence de ces mesures à l'échelle de toute l'agglomération, et, le cas échéant, de bénéficier d'un soutien fédéral.

### ***Suppression du trafic des bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune***

Cette proposition du Grand Fribourg présente un inconvénient majeur: celui de contraindre les usagers des transports publics situés hors du Grand Fribourg à un transbordement pour atteindre la gare de Fribourg et le réseau des grandes lignes. Les lignes régionales qui desservent la gare de Fribourg forment, avec les lignes RER, l'ossature du réseau de transport cantonal. Leur limitation à l'entrée du Grand Fribourg représenterait une forte dégradation de l'attractivité des transports publics régionaux pour les utilisateurs hors du Grand Fribourg. Il semble en effet que le Grand Fribourg, quelle que soit sa forme institutionnelle, ne dispose pas de la masse critique nécessaire pour la mise en place de lignes tangentielles permettant de compenser cette dégradation. L'objectif d'une aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg étant justement de soutenir des mesures qui bénéficient à l'ensemble de la population du canton, il semble, en l'état, que cette mesure devrait être abandonnée.

### ***Connexion de toutes les localités au RER ou au tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly***

Il conviendra également de préciser le souhait du Grand Fribourg. La connexion directe de certains secteurs au RER supposerait ainsi la réalisation d'importantes infrastructures. Une telle connexion relèverait par ailleurs des compétences de la Confédération.

### ***Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny***

Dans son courrier du 24 juillet 2019, le Grand Fribourg estime que la zone de Bertigny est l'endroit le plus propice à l'installation de nouvelles entreprises à même d'améliorer l'attractivité de la commune, dans la perspective de créer des emplois dans le canton. Afin de faire de cette zone une plateforme de développement économique, il propose donc que l'Etat finance l'équipement de 10 hectares en zone d'activité, pour la somme de 20 millions de francs.

La zone de Bertigny se situe dans l'un des neuf sites stratégiques («Sortie d'autoroute Fribourg Sud») recensés par le Plan directeur cantonal. Ce secteur fait l'objet de la fiche de projet P0102. Le choix d'intégrer ce secteur dans la liste des secteurs stratégiques cantonaux confirme l'attractivité de cette zone pour le développement économique, non seulement du centre cantonal, mais de tout le canton. On relèvera que, parmi les neuf secteurs stratégiques identifiés par le

Plan directeur cantonal, trois se situent dans le périmètre du Grand Fribourg:

- > Sortie de l'autoroute Fribourg Sud (Villars-sur-Glâne)
- > Environs de la Gare de Fribourg (Fribourg, fiche P0101)
- > MIC et Pré aux Moines (Marly, fiche P0103)

Par sa proximité et sa présence sur le territoire de l'Agglomération de Fribourg, le secteur stratégique «Birch et gare» sur la commune de Düdingen (fiche P0104) doit également être pris en compte.

Il convient de noter que l'avenir de la zone de Bertigny dépend également du projet en cours d'urbanisation et de couverture de l'autoroute A12 dans le secteur de Chamblieux, projet qui fait l'objet d'études en cours, notamment sur la base du crédit d'engagement voté par le Grand Conseil en mai 2019.

### **6.1.3. Récapitulation des incidences financières des demandes du Grand Fribourg**

Il n'est pas possible à ce stade de fournir une estimation exhaustive des incidences financières de la demande d'aide complémentaire formulée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg. Le tableau suivant reprend donc tels quels les chiffres annoncés par le Grand Fribourg dans son courrier du 24 juillet 2019. Il convient de noter que les montants mentionnés relèvent d'estimations sommaires réalisées par le Grand Fribourg lui-même. Par ailleurs, il s'agit a priori de coûts bruts, sans détermination de la collectivité publique ou des collectivités publiques (commune du Grand Fribourg, Agglomération de Fribourg, Etat, Confédération) qui pourrai(en)t être amenée(s) à les assumer. Des estimations seront réalisées par les services de l'Etat pour déterminer les coûts des mesures préconisées dans le cadre de l'élaboration de l'acte qui sera soumis au Grand Conseil, pour les mesures qui seront finalement retenues par le Conseil d'Etat. Ces montants viendraient s'ajouter à l'aide ordinaire à la fusion évoquées dans la section 4 (21 334 320 francs) et aux différentes formes de soutien déjà accordées actuellement au centre cantonal qui ont été décrites à la section 5.

**Incidences financières de l'aide complémentaire demandée par le Grand Fribourg, en francs**

Mesures	Incidences récurrentes sur le compte de résultats	Incidences ponctuelles sur le compte des investissements
Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les séniors	n.d.	0
Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminbœuf et Matran	} 14 000 000 <sup>1</sup>	0
Réduction du prix du ticket de 20 à 30%		0
Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière	n.d.	0
Lignes de Tramway reliant Marly à la gare de Fribourg	n.d.	} 300 000 000
Renforcement du réseau urbain	n.d.	
Suppression du trafic de bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune	n.d.	
Connexion de toutes les localités au RER ou au Tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly	n.d.	
Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny	0	20 000 000
<b>Total</b>	<b>n.d.</b>	<b>320 000 000</b>

<sup>1</sup> Selon le Grand Fribourg, il s'agit ici d'un coût annuel à supporter pendant les premières années, pourrait éventuellement être ensuite compensé en tout ou partie par des recettes supplémentaires.

## 6.2. Alternatives

Outre les demandes formulées par le Grand Fribourg, et les aides déjà prévues pour le financement de certaines mesures mentionnées dans sa demande du 24 juillet 2019 (5 ci-dessus), plusieurs alternatives pour renforcer le centre cantonal, et favoriser la fusion du Grand Fribourg pourraient être examinées.

L'une de ces pistes consisteraient à modifier les montants de l'aide ordinaire (4 ci-dessus), par exemple en augmentant le montant de base par habitant prévu actuellement par l'art. 11 LEFC. Une telle mesure aurait pour avantage la simplicité technique, puisqu'elle ne supposerait qu'une modification formellement mineure de la LEFC. Le Conseil d'Etat estime toutefois à ce stade qu'elle présente un inconvénient majeur, soit celui de ne pas concentrer l'aide complémentaire sur des mesures d'importance cantonale. Cette manière de procéder nécessiterait en outre un examen approfondi de la question de l'égalité de traitement entre communes. De plus, elle imposerait une nouvelle discussion sur le niveau du montant total de l'aide aux fusions de communes pouvant être accordée sur la base de la LEFC, à savoir 50 millions de francs au maximum selon les dispositions en vigueur.

Une autre alternative pourrait s'inspirer d'un amendement déposé par l'ancien député Laurent Thévoz lors de l'examen par le Grand Conseil des modifications de la LEFC consacrées au Grand Fribourg. Cet amendement était ainsi formulé:

### Art. 17e<sup>bis</sup> (nouveau)

<sup>1</sup> Dans le cas où la convention de fusion approuvée par le Conseil d'Etat selon l'art. 17g comprend un programme d'investissements chargés de faciliter la mise en place de la nouvelle entité, le canton peut accorder un financement exceptionnel aux projets d'investissement d'importance cantonale dudit programme.

<sup>2</sup> Le canton est autorisé à mobiliser la fortune cantonale pour assurer sa participation financière exceptionnelle, prévue à l'alinéa 1 de l'article 17e<sup>bis</sup>.

<sup>3</sup> La durée d'application de l'alinéa 1 de l'art. 17e<sup>bis</sup> est limitée à 10 ans.

Rejeté en première lecture par 51 voix contre 41 (4 abstentions), il a connu le même sort en deuxième lecture, à une très courte majorité (48 voix contre 46, 3 abstentions). Une nouvelle version de cet amendement devrait ainsi être examinée afin de déterminer si elle pourrait constituer une base légale idoine pour le renforcement du centre cantonal.

S'agissant du soutien des mesures en matière de mobilité, il conviendra d'examiner si l'actuelle LTr pourrait également servir de base légale pour une contribution financière complémentaire, en plus du décret en faveur des investissements des communautés régionales de transport (5 ci-dessus).

L'avant-projet de révision générale de la LAgg, mis en consultation en juillet dernier, prévoyait en outre à son article 4 la possibilité pour l'Etat de soutenir la réalisation de mesures prévues dans un projet d'agglomération. Le projet de loi doit être transmis prochainement au Parlement, et devrait être

examiné par ce dernier durant le premier semestre 2020. En cas d'approbation, le Conseil d'Etat devra élaborer une règle-ment d'application précisant les critères d'octroi de cette aide potentielle. Le message accompagnant le projet de loi précise que le Gouvernement tiendra compte pour ce faire de la situa-tion particulière du Grand Fribourg et de son processus de fusion. Il serait ainsi envisageable que l'application de cette nouvelle disposition permette à l'Etat de contribuer à la réa-lisation de certaines mesures mentionnées dans la demande d'aide financière complémentaire du Grand Fribourg et qui figureraient dans un prochain projet d'agglomération.

Dans tous les cas, le Conseil d'Etat souligne que, étant donné les montants en jeu, et quelle que soit la base légale existante ou à créer, l'octroi d'une aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg devra nécessairement faire l'objet d'un acte du Grand Conseil (modification de bases légales et/ou décret portant sur un crédit d'engagement), qui lui-même pourrait être soumis au referendum financier.

### 6.3. Exemples d'aide extraordinaire lors de fusions de communes

#### 6.3.1. Dans le canton de Fribourg

A la fin des années nonante, le débat sur les fusions de communes dans le canton de Fribourg a été relancé à la suite de plusieurs interventions parlementaires. Il était constaté que la politique menée jusqu'alors, bien que satisfaisante dans ses résultats, n'était plus suffisante. Il fallait en accélérer le rythme. Avec le décret du 11 novembre 1999, c'est donc une nouvelle forme d'encouragement cantonal aux fusions de communes qui est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000, pour valoir jusqu'au 31 décembre 2004. Les objectifs étaient de stimuler les fusions en simplifiant la procédure administrative et le calcul de la subvention. Cette dernière était désormais calculée sur une base forfaitaire. Sous l'égide de ces nouvelles dispositions, le nombre de communes est passé de 245 à 168.

Si l'octroi d'une aide calculée sur la base de critères déter-minés dans la loi a permis l'aboutissement de très nombreux projet, le Conseil d'Etat était conscient que le passage à un système de calcul forfaitaire ne permettait plus d'apporter une solution optimale à toutes les fusions. Le décret prévoyait par conséquent la possibilité pour le Conseil d'Etat d'oc-troyer une subvention complémentaire. Il s'agissait dans les faits de répondre à des situations exceptionnelles. Cette sub-vention complémentaire était destinée aux cas où la nouvelle commune présentait une situation financière insuffisante. La classe des communes, leur marge nette d'autofinancement ou encore leurs coefficients d'impôts étaient pris en compte. Seuls deux projets ont bénéficié d'une telle mesure, soit la fusion des communes de Gillarens, Promasens et Rue (2001, 979 habitants à l'époque) et celle des communes de Chapelle et Cheiry (2005, 348 habitants). Le premier projet a obtenu

une subvention complémentaire de 364 370 francs (pour une aide totale de 893 455 francs, soit 913 francs par habitants) et le second une aide complémentaire de 423 595 francs (pour une aide totale de 627 778 francs soit en moyenne 1804 francs par habitants).

A noter que le précédent régime d'aide à la fusion (qui tenait compte notamment de l'endettement par habitant ou des différences existantes entre les communes en matière d'in-frastructures) pouvait entraîner une aide cantonale encore plus élevée. Ainsi, par exemple, la fusion des communes de Cormérod, Cournillens, Courtion et Misery (qui donna naissance à l'actuelle commune de Misery-Courtion en 1997) a obtenu une aide cantonale de 4 088 217 francs pour une population totale de 1104 habitants (3703 francs par habitant).

Cette possibilité d'une subvention complémentaire a été abandonnée par la LEFC. Elle avait suscité d'importants débats face aux montants considérables accordés à des fusions de communes d'ampleur modeste.

#### 6.3.2. Dans d'autres cantons

De nombreux projets de fusions ont été réalisés en Suisse ces dernières années. On en citera toutefois trois dont la compa-raison peut paraître pertinente en raison de leur taille impor-tante.

##### *Canton de Lucerne*

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Luzern	59 496	1.1.2010	20 millions*
Littau	15 929		
<b>-&gt; Luzern</b>	<b>74 425</b>		

\* finalement refusée en votation populaire

Le 17 juin 2007, les communes de Lucerne et de Littau ont approuvée leur fusion. Celle-ci répondait à une stratégie cantonale d'encouragement de fusions des régions urbaines visant à renforcer le canton. Toutefois, près de quatre mois après cette décision, suite à une demande de referendum, les citoyens et citoyennes du canton de Lucerne ont dû se pro-noncer, par vote aux urnes, sur la contribution cantonale de 20 millions de francs. Cette dernière a été rejetée à 59%.

Il s'est avéré, sur la base d'une analyse commandée par Gouvernement, que les citoyens, bien que soutenant fonda-mentalement la stratégie cantonale, ont jugé la contribution de 20 millions de francs trop élevée. Les deux communes ont finalement fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2010, sans obtenir d'aide financière.

A noter qu'un projet de fusion ultérieur entre Lucerne et les communes d'Adligenswil, Ebikon, Emmen Horw et Kriens («Starke Stadtregion») a quant à lui échoué en 2012. Cette fusion aurait constitué la 3ème ville de Suisse en nombre d'habitants.

### Canton du Tessin

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Bellinzona et 12 communes	env. 18 000	1.4.2017	49,6 millions
<b>-&gt; Bellinzona</b>	<b>env. 44 000</b>		

Le projet de fusion réunissait initialement 17 communes, avant d'être réduit à 13 communes après un vote consultatif en octobre 2015. En mars 2016, le Grand Conseil tessinois a donné son feu vert à la fusion et a alloué un crédit de 50 millions de francs. L'aide à la fusion comprenait quatre parties: 5 millions de francs pour des mesures d'assainissement de deux communes surendettées, la neutralisation de la réduction de la contribution de péréquation, soit 11.8 millions de francs pour les quatre premières années<sup>1</sup> et 8,8 millions de francs pour les six années suivantes, 4 millions de francs pour les dépenses d'organisation de la nouvelle commune et 20 millions de francs pour des investissements.

### Canton de Neuchâtel

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Corcelles-Cormondrèche,	4 759	1.1.2021	8,2 millions
Neuchâtel	33 355		
Peseux	5 809		
Valangin	509		
<b>-&gt; Neuchâtel</b>	<b>44 432</b>		

Le 5 juin 2016, les habitant-e-s de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel et Valangin votaient en faveur d'un projet de fusion entre communes voisines. Leurs voisins de Peseux acceptaient, deux ans et demi plus tard, d'y adhérer également. Le projet donnera naissance, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, à une commune de 45 000 habitants. Le subside cantonal s'élève à 8,2 millions de francs, en application de la législation cantonale neuchâteloise qui prévoyait, pour les projets de fusion de communes soumis au peuple jusqu'au 31 décembre 2016, une aide de CHF 800.- par habitant, pondéré par le coefficient d'impôt et l'inverse du revenu fiscal, plafonné à 2500 habitants par commune de moins de 10 000 habitants, et à 5000 habitants pour les communes de plus de 10 000 habitants.

<sup>1</sup> Montant à charge de la péréquation intercommunale.

Un recours déposé à l'issue du vote à Peseux ayant été rejeté par le Tribunal fédéral le 5 novembre 2019, la fusion peut désormais se réaliser. L'objectif de cette fusion est, selon les autorités, d'accroître l'efficacité des structures et d'optimiser les capacités d'investissement. Enfin, la fusion doit permettre d'amplifier le rayonnement de l'agglomération neuchâteloise. Ce projet doit permettre également aux habitantes et habitants des quatre communes actuelles de mieux faire entendre leur voix sur l'échiquier politique cantonal et national, de mieux défendre leurs intérêts et assurer leur autonomie.

A noter que, dans les trois cas mentionnés ci-dessus, les montants indiqués correspondent à l'aide totale versée (ou prévue) par l'Etat. Afin de les comparer à une éventuelle aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg, il conviendrait de tenir compte de l'aide ordinaire à la fusion prévue pour le Grand Fribourg (21 millions de francs, 4 ci-dessus).

## 7. Position du Conseil d'Etat

Lors de sa séance du 9 septembre 2019, le Conseil d'Etat a accepté d'entrer en matière sur une aide complémentaire pour le renforcement du centre cantonal par la fusion du Grand Fribourg tout en retenant plusieurs principes à respecter quant à cette aide. Il a notamment convenu qu'une aide financière complémentaire devrait être envisagée dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple par des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic de pendulaires arrivant dans le Grand Fribourg depuis l'extérieur ou par une mise en valeur de zones stratégiques d'activité permettant de générer des emplois dans l'intérêt du canton. Le Conseil d'Etat a également précisé qu'il entendait privilégier une aide unique et ponctuelle et la réalisation d'infrastructures, plutôt que des mesures portant sur le fonctionnement de la nouvelle commune.

Le Conseil d'Etat constate que la constitution d'une gouvernance locale forte au niveau du centre cantonal est une nécessité pour assurer la planification, mais surtout la réalisation d'infrastructures importantes pour l'ensemble du canton. Le développement des infrastructures doit permettre au centre cantonal d'accueillir de nouveaux emplois, notamment à haute valeur ajoutée, et d'offrir des conditions cadres attractives aux entreprises en matière d'accès et de mobilité. Ces infrastructures doivent permettre à l'ensemble des Fribourgeois et des Fribourgeois un accès optimal aux emplois et aux services concentrés dans le centre cantonal.

Le Conseil d'Etat constate que la collaboration intercommunale, très active dans le centre cantonal, notamment sous la forme d'associations de communes ou de l'Agglomération de Fribourg, atteint ses limites. En l'absence d'une fusion du Grand Fribourg, il existe un fort risque à moyen terme que d'importantes compétences communales doivent être assu-



mées par l'Etat afin de garantir une planification et une mise en œuvre adéquates de mesures essentielles pour le canton. Attaché à l'autonomie locale, et convaincu qu'il appartient d'abord aux communes, premier niveau de nos institutions, d'assumer de telles mesures, le Conseil d'Etat estime que la fusion du Grand Fribourg est une nécessité urgente. Une telle fusion doit également donner à l'ensemble du canton une «force de frappe» accrue dans toutes les négociations à l'échelle régionale ou nationale pour le maintien et le développement d'infrastructures, d'entreprises et de services au bénéfice de toute la population fribourgeoise.

Le Gouvernement estime toutefois nécessaire de poser un cadre strict à une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg, afin que son soutien contribue effectivement à la réalisation de mesures d'importance cantonale. En vertu de l'autonomie communale, il estime qu'il n'appartient en revanche pas à l'Etat de contribuer au fonctionnement d'une commune, fût-elle la capitale cantonale.

Sur la base des premières analyses effectuées et décrites ci-dessus, le Conseil d'Etat confirme la pertinence des principes retenus précédemment.

Le Conseil d'Etat renonce en conséquence à participer au financement des mesures de mobilité touchant au fonctionnement de la nouvelle commune évoquées dans le cadre de la section 6.1.1. Il examinera en revanche si une modification des conditions cadres non financières (bases légales...) serait opportune pour accroître la marge de manœuvre de l'ensemble des communes du canton en matière de transports publics (prise en charge des abonnements de transports publics pour certaines catégories d'usagers, réduction du prix des tickets, modification des zones tarifaires...), à la condition expresse que la neutralité des coûts à la charge de l'Etat soit garantie. Sur le principe, le Conseil d'Etat rappelle que le choix d'acquiescer des abonnements en faveur de certaines catégories de la population relève des compétences des communes. Il exclut de favoriser d'une quelconque manière une région par rapport aux autres dans ce domaine.

De même, l'assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière doit être exclu. Outre les difficultés techniques presque rédhibitoires, cette mesure touche au fonctionnement de la future commune du Grand Fribourg. Si, par nature, elle bénéficierait également à toutes les autres communes du canton, elle reviendrait, dans les faits, à taxer notamment certaines infrastructures destinées à la formation ainsi qu'aux activités sportives ou culturelles, et pourrait donc impacter les coûts de fonctionnement des institutions concernées. Le Conseil d'Etat estime que toute la population fribourgeoise bénéficie de cette exonération, et donc qu'une taxation serait contreproductive.

S'agissant des mesures d'investissement, le Conseil d'Etat estime à ce stade que la demande d'un financement d'une

partie de l'équipement de la zone de Bertigny est prématurée. Il convient d'une part de définir les fonctionnalités et programmes de mise en valeur des différentes zones stratégiques du Grand Fribourg dans une vue d'ensemble et d'attendre les premiers résultats des études portant sur le projet connexe de couverture de l'A12, et d'autre part de laisser à la nouvelle législation cantonale sur la politique foncière active le temps de déployer ses premiers effets, notamment avec la mise en place de l'établissement cantonal de promotion foncière (ECPF), compétent pour mettre à disposition d'une offre de terrains à même de répondre efficacement aux besoins des entreprises et soutenir ponctuellement les instruments d'aménagement du territoire. Ce n'est que dans ce cadre qu'il deviendra possible d'examiner la pertinence d'un financement d'un tel équipement, et les conditions à fixer pour ce faire (propriété du fonds, vitesse potentielle de mise à disposition réelle des terrains...). Il s'agira également d'examiner les moyens les plus propices au développement de l'emploi dans l'ensemble du canton, en tenant compte des quatre sites stratégiques recensés dans la région du centre cantonal et aux alentours, tout en menant une réflexion globale sur les opportunités offertes par l'ensemble des neuf sites stratégiques du canton.

Dans tous les cas, il sera tenu compte des aides dont bénéficie déjà le territoire du centre cantonal à d'autres titres (en tant qu'agglomération ou de communauté régionale de transport par exemple, 5 ci-dessus), afin d'éviter de voir des mesures ou des prestations bénéficier d'une double subvention cantonale.

## 8. Conclusion

Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil un vote sur le principe d'une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg.

Le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'à ce stade, aucun montant n'est arrêté pour une éventuelle aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg, d'une part parce que le chiffrage précis des mesures préconisées par le Grand Fribourg n'a pas encore été réalisé, d'autre part parce que les mesures qui seraient finalement soutenues n'ont pas été déterminées. Ces éléments seront présentés ultérieurement au Parlement, dans le cadre d'un acte formel, spécifiant naturellement ses incidences financières, sur lequel le Grand Conseil aura à se déterminer avant, le cas échéant, que le peuple fribourgeois soit appelé aux urnes en cas de referendum.

En cas de soutien au principe d'une aide complémentaire, le Conseil d'Etat demande également que le Parlement se prononce sur les principes généraux d'une telle aide, soit:

- > Une aide financière unique et ponctuelle pour la réalisation d'infrastructures
- > Une aide pour des mesures qui contribuent à renforcer le centre cantonal

- > Une aide pour des mesures dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple par des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic des pendulaires arrivant dans le Grand Fribourg ou par des mesures permettant de générer des emplois.

---

#### **Annexe**

—  
Courrier du 24 juillet 2019 du Comité de pilotage et du groupe chargé des finances du Grand Fribourg au Conseil d'Etat

**Bericht 2017-DIAF-9**

3. Dezember 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen  
finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs**

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, enthält die folgenden Aspekte:

<b>1. Einleitung</b>	<b>14</b>
<b>2. Bedeutung des Kantonszentrums</b>	<b>15</b>
<b>3. Zusammenschluss von Grossfreiburg</b>	<b>16</b>
3.1. Frühere Versuche	16
3.2. Parlamentarische Vorstösse	16
3.3. Laufendes Verfahren	17
3.3.1. Änderung des GZG von 2016 und spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs	17
3.3.2. Bildung und Arbeiten der konstituierenden Versammlung	17
<b>4. Ordentliche Finanzhilfe an die Fusion</b>	<b>17</b>
<b>5. Gegenwärtige Unterstützung für das Kantonszentrum</b>	<b>18</b>
<b>6. Gesuche von Grossfreiburg</b>	<b>19</b>
6.1.1. Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde	19
6.1.2. Infrastrukturmassnahmen	20
6.1.3. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der Gesuche Grossfreiburgs	21
6.2. Alternativen	22
6.3. Beispiele für ausserordentliche Hilfen bei Gemeindezusammenschlüssen	23
6.3.1. Im Kanton Freiburg	23
6.3.2. In anderen Kantonen	23
<b>7. Position des Staatsrats</b>	<b>24</b>
<b>8. Schlussfolgerung</b>	<b>26</b>

**1. Einleitung**

In diesem Bericht präsentiert der Staatsrat dem Grossen Rat den Stand der Arbeiten in Zusammenhang mit einem allfälligen zusätzlichen Finanzbeitrag des Kantons für den Zusammenschluss der Gemeinden von Grossfreiburg, in Anwendung von Artikel 190 Abs. 1 Bst. b des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG, SGF 121.1). Die Regierung ist der Ansicht, dass diese Thematik für den ganzen Kanton Freiburg besonders wichtig ist, und möchte die Grossrätinnen und Grossräte als Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung und aller Freiburger Regionen über den Stand ihrer Überlegungen auf dem Laufenden halten. Eine ausserordentliche Finanzhilfe für die Fusion Grossfreiburgs ist als solches in

der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Im Übrigen dürften die betreffenden Beträge die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des Grossen Rats erfordern. Daher lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, im Sinne von Artikel 151 Abs. 3 GRG über die Anträge dieses Berichts abzustimmen, damit die Richtung für künftige Arbeiten vorgegeben werden kann.

Bei einem Eintreten des Parlaments auf den Grundsatz einer Prüfung einer zusätzlichen Finanzhilfe wird der Staatsrat in Übereinstimmung mit den Bestimmungen zur Ausarbeitung der Erlasse einen Entwurf ausarbeiten. Dem Parlament wird also formell ein Erlassentwurf unterbreitet, der anschliessend einem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt wird, je nach den darin vorgesehenen Beträgen.

Der von der kantonalen Gesetzgebung vorgesehene Zeitplan für den Zusammenschluss Grossfreiburgs ist besonders ehrgeizig. Artikel 17i des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) sieht namentlich vor, dass die konstituierende Versammlung von Grossfreiburg (die «konstituierende Versammlung») dem Staatsrat innert drei Jahren nach der Festlegung des provisorischen Perimeters einen Vereinbarungsentwurf zur Genehmigung vorlegen muss. Der Staatsrat hat den provisorischen Perimeter am 27. Juni 2017 festgelegt. Die konstituierende Versammlung muss also eine Fusionsvereinbarung ausarbeiten und sie der Regierung bis spätestens am 27. Juni 2020 vorlegen. Artikel 17i überträgt dem Staatsrat jedoch die Befugnis, diese Frist um höchstens 4 Jahre zu verlängern. Unter Berücksichtigung des Zeitplans für die Fusion von Grossfreiburg und vorbehaltlich allfälliger vom Staatsrat auf Gesuch der konstituierenden Versammlung eingeräumter Fristen hält es die Regierung für notwendig, das Gesuch um zusätzliche Finanzhilfe von Grossfreiburg zügig zu behandeln. Namentlich scheint es nötig, dass das Kantonsparlament vor der von Grossfreiburg geplanten Konsultativabstimmung eine erste Grundsatzabstimmung vornimmt. Nach dem vom Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs verabschiedeten Zeitplan, und vorausgesetzt, sie wird von letzterer genehmigt, ist diese Konsultativabstimmung gegenwärtig für den 17. Mai 2020 vorgesehen. Ebenfalls gemäss diesem Zeitplan sollte die Fusionsvereinbarung im November 2020 eingereicht werden und die betreffende Bevölkerung sollte am 7. März 2021 darüber abstimmen können.

Deshalb legt der Staatsrat diesen Bericht dem Parlament vor, um so schnell wie möglich die grundsätzliche Position des Grossen Rates in Erfahrung zu bringen. Für den Fall, dass darauf eingetreten wird, will er ausserdem einen Erlassvorentwurf ausarbeiten und diesen im ersten Halbjahr 2021 nach einer breiten Vernehmlassung dem Grossen Rat unterbreiten.

## 2. Bedeutung des Kantonszentrums

Die Stärkung des Kantonszentrums ist eines der Hauptprojekte des Regierungsprogramms 2017–2021<sup>1</sup>. Sie ist auch eines der wichtigsten Ziele des kantonalen Richtplans<sup>2</sup>, in dem Folgendes festgestellt wird: «Im Interesse der Freiburger Bevölkerung will sich Freiburg als echte Entwicklungsachse positionieren, weshalb es ein starkes Kantonszentrum braucht.»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> «Der Staatsrat will aus Grossfreiburg den Kern der Dynamik machen, so dass sich unser Kanton einen Platz unter den wichtigsten Agglomerationen des Landes verschaffen und gleichzeitig unsere Rolle als Brücke zwischen den Metropolitanregionen und zwischen der deutschen und der französischen Kultur stärken kann», S. 6

<sup>2</sup> Strategischer Teil des kantonalen Richtplans, S. 7. Das Kantonszentrum, wie es im kantonalen Richtplan definiert ist (idem, S. 13), setzt sich zusammen aus dem städtischen Gebiet der Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne, d. h. aus den neun Gemeinden, die den aktuellen Perimeter von Grossfreiburg umfassen.

<sup>3</sup> Strategischer Teil des kantonalen Richtplans, S. 1

Die Attraktivität des Kantonszentrums liegt namentlich in der Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen, die aus finanziellen Gründen nicht im ganzen Kanton mehrmals angeboten werden können, oder aus Gründen der Effizienz und des Betriebs aufgeteilt werden. Diese Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen erfordert starke territoriale Strukturen, mit denen diese Ziele erreicht werden können.

Mit der Gründung der Agglomeration Freiburg im Jahr 2008 erhielten die zehn Mitgliedsgemeinden (Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne) ein Organ, das für die interkommunale Zusammenarbeit für die Aufgaben von regionalem Interesse in den Bereichen Raumplanung, Mobilität und Umweltschutz sowie Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturförderung zuständig ist<sup>4</sup>. Die Agglomeration Freiburg hat im Verlauf der Zeit bewiesen, dass sie fähig ist, die Planung mehrerer Grossprojekte zu gewährleisten. Dabei erhielt sie namhafte Subventionen des Bundes für ihre Agglomerationsprogramme der 2. (AP2) und der 3. Generation (AP3). Die Agglomeration stellt einen wichtigen Schritt vorwärts dar und spielte eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Kantonszentrums. Die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen, die zum grössten Teil den Gemeindebehörden obliegt, scheint jedoch bei weitem nicht optimal sichergestellt zu sein. So hat beispielsweise der Staatsrat von den vom Bund versprochenen rund 23 Millionen Franken für die Umsetzung von Transportinfrastrukturmassnahmen des AP2, das zwischen 2009 und 2011 ausgearbeitet wurde, bis jetzt nur für einen Betrag von rund 5 Millionen Franken Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) unterzeichnet. Zum Vergleich: Die Agglomeration Bellinzona, die grössenmässig kleiner ist als die Agglomeration Freiburg (53 000 Einwohner) hatte beispielsweise am 30. November 2018<sup>5</sup> mit den Bundesämtern bereits Finanzierungsvereinbarungen in der Höhe von 25 Millionen Franken, von den vom Bund insgesamt versprochenen 46 Millionen, unterzeichnet.

Die Umsetzung der subventionierten Massnahmen des AP2, die hauptsächlich in den Jahren 2015–2018 hätten umgesetzt werden sollen, verzögert sich also immer weiter. Dadurch entsteht ein Risiko, einen grossen Teil der Bundessubventionen zu verlieren, denn der Bund hat kürzlich bestätigt, dass die versprochenen Subventionen für Massnahmen, die nicht bis zum 31. Dezember 2027 durch eine Finanzierungsvereinbarung umgesetzt werden, hinfällig werden. Das Risiko, Bundessubventionen zu verlieren, ist umso höher, als die Agglomeration Freiburg erhebliche finanzielle Anstrengungen unternehmen muss, um gleichzeitig die Transportinfrastrukturmassnahmen des AP3 umzusetzen, die vom Bund

<sup>4</sup> Artikel 3 Abs. 1 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 13. September 2018

<sup>5</sup> Die Zahlen für die verschiedenen Agglomerationen für das Jahr 2019 wird der Bund erst im Frühling 2020 zur Verfügung stellen.

mit einem Betrag von rund 37 Millionen Franken unterstützt werden und deren Bauarbeiten zwingend innerhalb von 6 Jahren nach dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019 beginnen müssen<sup>1</sup>.

Mehrere Faktoren können diese Fristen für die Umsetzung der Massnahmen der AP erklären. Einerseits ist es denkbar, dass die Vielzahl der an der Ausarbeitung der AP2 und AP3 beteiligten Gemeinden die Agglomeration Freiburg dazu veranlasst hat, darin Massnahmen aufzunehmen, deren Umsetzung mittelfristig nicht garantiert war, anstatt den Abschluss der Agglomerationsprogramme durch schwerfällige und zeitraubende Auswahlen zu gefährden. Die technischen Kompetenzen, die den Gemeinden der Agglomeration zur Verfügung stehen, sind im Übrigen sehr unterschiedlich und erklären die Schwierigkeiten, mit denen einige der Gemeinden bei der Umsetzung von komplexen Massnahmen zu kämpfen haben. Und schliesslich erfordern die umfangreichsten Massnahmen und/oder die Massnahmen, die auf dem Gebiet von mehreren Gemeinden vorgesehen sind, eine Koordination zahlreicher Akteure sowie Entscheidungen, die eine rasche Umsetzung nicht gerade begünstigen. Die Gründung der Agglomeration Freiburg stellte im Planungsbereich ganz eindeutig eine Verbesserung dar, da sie es ermöglichte, dass sich zehn verschiedene Gemeinden zur Ausarbeitung eines einzigen und kohärenten Projekts zusammaten. In gewissen Fällen kann die Agglomeration Freiburg die Koordination jedoch erschweren, da ein zusätzlicher Partner hinzukommt.

Dies erfordert die Schaffung einer starken lokalen Governance auf Ebene des Kantonszentrums, um sicherzustellen, dass die umfangreichen Massnahmen, namentlich im Bereich der Mobilität, innerhalb der vom Bund vorgegebenen Fristen umgesetzt werden können, um in den Genuss der Bundesbeiträge zu kommen. Ab der nächsten Generation von Agglomerationsprogrammen (AP4) verfügen die Beitragsempfänger über eine Frist von 4 Jahren und 3 Monaten seit der Unterzeichnung des Bundesbeschlusses, um mit der Realisierung der unterstützten Massnahmen zu beginnen. Nach Ablauf dieser Frist gehen die vorgesehenen Bundesbeiträge zurück in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsverbandsfonds (NAF).

Das Inkrafttreten der Fusion Grossfreiburgs wird eine bedeutende Änderung des Perimeters der Agglomeration Freiburg erfordern, damit sie in der Lage sein wird, ihre Planungsfunktion in den Bereichen Raumplanung und Mobilität auf einer Ebene, die näher beim funktionalen Perimeter ist, wahrzunehmen. Es steht heute jedoch noch nicht fest, welche institutionelle Form diese Ausweitung annehmen soll. Zu diesem Thema sei auf die Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) verwiesen.

<sup>1</sup> Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr.

### 3. Zusammenschluss von Grossfreiburg

#### 3.1. Frühere Versuche

Das Projekt einer Grossfusion rund um den Kantonshauptort besteht bereits seit mehreren Jahrzehnten. Es wurde namentlich in den Parlamentssitzungen rund um die Annahme des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) debattiert.

2007 verlangte die Volksinitiative «Fusion 2011» mit mehr als 4000 Unterschriften den Zusammenschluss der Gemeinden Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly und Villars-sur-Glâne. Die betroffenen Gemeinden schlossen 2009 eine Vereinbarung in diesem Sinne ab, im Hinblick auf eine Fusion im Jahr 2016. Das Projekt scheiterte aber, nachdem die Gemeinden Corminbœuf, Givisiez und Granges-Paccot beschlossen, mit der Gemeinde Chésopelloz zu fusionieren (was schlussendlich an der Volksabstimmung im Jahr 2014 abgelehnt wurde), und die drei übrigen Gemeinden darauf verzichteten, die Fusionsverhandlungen fortzuführen.

#### 3.2. Parlamentarische Vorstösse

Der Zusammenschluss Grossfreiburgs war in den vergangenen Legislaturperioden Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse. Um nur die jüngsten Vorstösse zu erwähnen und ohne die entsprechenden parlamentarischen Anfragen zu diesem Thema aufzulisten, hat der Grosse Rat im Mai 2013 die Resolution zum Gemeindezusammenschluss für ein starkes Kantonszentrum unterstützt, in der der Erfolg einer ehrgeizigen Fusion mit einer klaren Zukunftsvision verlangt wird, die es unserem Kanton und seinem Hauptort ermöglichen soll, eine Perspektive und Rahmenbedingungen anzunehmen, die es ihnen ermöglichen, sich den demografischen Herausforderungen und den Herausforderungen des Wettbewerbs, die sie erwarten, zu stellen. Der Grosse Rat hat diese Resolution mit 81 Stimmen (3 Gegenstimmen, 8 Enthaltungen) angenommen<sup>2</sup>.

Auf diese Resolution folgte im Januar 2014 eine Motion, in der ein «Gesetz über den Zusammenschluss des Kantonszentrums (ZKZG) – ein starkes Kantonszentrum für einen starken Kanton» verlangt wurde (2014-GC-16). Der Staatsrat beantragte die Erheblicherklärung dieser Motion, die einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf enthielt. Dieser sah besondere Bestimmungen zum Fusionsverfahren für Grossfreiburg vor, die sich weitgehend an jenen zur Gründung der Agglomeration orientierten. Diese Motion wurde vom Grossen Rat im Oktober 2014 mit 53 zu 42 (7 Enthaltungen) erheblich erklärt.

Um Ihr Folge zu geben, arbeitete der Staatsrat einen Gegenentwurf aus, in dem er die Änderung des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusam-

<sup>2</sup> TGR Mai 2013, S. 465 ff.



menschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) beantragte. Dieser Gegenentwurf wurde vom Grossen Rat mit einigen Änderungsanträgen im Mai 2016 mit 97 zu 1 Stimme (keine Enthaltung) angenommen.

### 3.3. Laufendes Verfahren

#### 3.3.1. Änderung des GZG von 2016 und spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs

Die neue, vom Grossen Rat im Mai 2016 angenommene Fassung des GZG sieht die Einsetzung einer konstituierenden Versammlung vor, die damit beauftragt ist, einen Vereinbarungsentwurf für die Fusion Grossfreiburgs auszuarbeiten. Die konstituierende Versammlung verfügt über eine dreijährige Frist ab der Festlegung des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg durch den Staatsrat, um diesem einen Entwurf der Fusionsvereinbarung zu überweisen. Ihre Mitglieder werden von der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden gewählt. Der Oberamtmann des Saanebezirks führt den Vorsitz der konstituierenden Versammlung und ihre Betriebskosten werden zur Hälfte vom Staat übernommen, bis zu einem Betrag von CHF 200 000.– pro Jahr. Diese neuen Bestimmungen sind am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

#### 3.3.2. Bildung und Arbeiten der konstituierenden Versammlung

Am 25. Januar 2017 beantragten die Gemeinden Corminbœuf, Freiburg, Givisiez und Marly dem Staatsrat, den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs festzulegen, und leiteten so das in den neuen Bestimmungen des GZG vorgesehene Verfahren ein. Die vier unterzeichneten Gemeinden gaben an, ein attraktives Zentrum zwischen Bern, Lausanne und Neuchâtel bilden und wie der Staatsrat das Kantonszentrum stärken zu wollen, um aktuelle und zukünftige Herausforderungen besser bewältigen zu können, insbesondere um die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Freiburg sicherzustellen und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden für die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben zu steigern. Nach einer breiten Vernehmlassung legte der Staatsrat mit Beschluss vom 27. Juni 2017 den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs fest. Dieser Perimeter umfasste die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne. Die Gemeinden Grolley, La Sonnaz und Pierrafortscha, die auch am Fusionsprozess interessiert waren, wurden ermutigt, die Arbeiten der konstituierenden Versammlung mit Beobachterstatus zu verfolgen.

Die Mitglieder der konstituierenden Versammlung wurden am 26. November 2017 gewählt. Nach einer ersten Vorbereitungsphase fand am 1. Februar 2018 die erste Plenarsitzung der konstituierenden Versammlung statt. Die konstituie-

rende Versammlung bildete mehrere Arbeitsgruppen. Eine davon ist für die Finanzen zuständig und muss Vorschläge zuhanden der konstituierenden Versammlung formulieren. Die ersten Erkenntnisse der Arbeitsgruppen wurden vom 13. Mai bis am 14. Juni 2019 bei den kantonalen und kommunalen Behörden, den Ämtern des Staates und der gesamten Bevölkerung in die Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurden der konstituierenden Versammlung an ihrer Sitzung vom 5. September 2019 präsentiert. Die für die Finanzen zuständige Arbeitsgruppe überwies ihren Bericht der konstituierenden Versammlung ihrerseits an der Sitzung vom 26. September 2019. Im Rahmen ihrer Arbeiten und unterstützt vom Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung hatte sie vorgängig, am 24. Juli 2019, ein Gesuch um zusätzliche finanzielle Unterstützung an den Staatsrat gerichtet (6 oben).

### 4. Ordentliche Finanzhilfe an die Fusion

Das GZG sieht im Falle eines Gemeindezusammenschlusses eine ordentliche kantonale Finanzhilfe vor. Diese beläuft sich auf CHF 200.– pro Einwohner (Art. 11 Abs. 1 GZG), multipliziert mit einem Faktor je nach Anzahl der in der Fusionsvereinbarung enthaltenen Gemeinden (1,0 für den Zusammenschluss von zwei Gemeinden, plus 0,1 für jede weitere an einer Fusion beteiligte Gemeinde). Diese Finanzhilfe wird in dem Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, ausgerichtet (Art. 14 Abs. 4 GZG) und wird pro Gemeinde nur einmal bewilligt (Art. 13 GZG). Für die Finanzhilfen an die Gemeindezusammenschlüsse sieht das GZG im Übrigen einen Gesamtbetrag von 50 Millionen Franken vor. Bis heute wurden den freiburgischen Gemeinden für vom Grossen Rat genehmigte Gemeindezusammenschlüsse (ob in Kraft getreten oder nicht) CHF 13 587 660.– gewährt. Für die im aktuellen Perimeter von Grossfreiburg vertretenen Gemeinden würde sich diese ordentliche Finanzhilfe auf CHF 21 334 320.– belaufen.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass das GZG nicht speziell für die Förderung einer Fusion des Kantonszentrums konzipiert wurde. Er hatte im Übrigen, im Rahmen seiner Botschaft, das Postulat P2035.08 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»<sup>1</sup> beantwortet und darauf hingewiesen, dass mehrere Kantone nacheinander, die gezielte Finanzhilfen für Gemeindezusammenschlüsse in der Agglomeration zur Verfügung stellen wollten, scheiterten (namentlich Luzern und Aargau). Der von der Regierung in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf sah ursprünglich vor, für die Finanzhilfe für die Gemeindezusammenschlüsse eine Obergrenze bei 5000 Einwohnern festzulegen. In Anbetracht der Vernehmlassungsergebnisse schlug die Regierung vor, diese

<sup>1</sup> Eingereicht am 20. Juni 2008, TGR S. 1119, begründet am 5. September 2008, TGR S. 1656, Antwort des Staatsrats vom 24. August 2010, TGR S. 1846, Erheblicherklärung am 8. Oktober 2010, TGR S. 1490 ff.

Obergrenze auf 10 000 Einwohner zu erhöhen. Die mit diesem Geschäft befasste parlamentarische Kommission beantragte ihrerseits, die Obergrenze aufzuheben. Der Grosse Rat gab diesem Antrag Folge. Bei den Beratungen im Parlament bestanden die Grossrätinnen und Grossräte auf einer finanziellen Gleichbehandlung der Gemeinden unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die Frage der Gleichbehandlung zwischen Gemeinden im Wesentlichen aus finanzieller Sicht behandelt wurde. Mit der Aufhebung der ursprünglich vorgesehenen Obergrenze wird die Gleichbehandlung in diesem Punkt vom GZG respektiert. Die Regierung weist jedoch darauf hin, dass in der vom Grossen Rat unterstützten Motion 2014-GC-16 vorgeschlagen wurde, eine Fusion des Kantonszentrums speziell zu unterstützen mit der Einführung eines neuen Verfahrens, das die besonderen Schwierigkeiten bei einem Zusammenschluss von städtischen Gemeinden hervorhebt.

## 5. Gegenwärtige Unterstützung für das Kantonszentrum

Als er der Motion 2014-GC-16 Folge gab, schlug der Staatsrat dem Grossen Rat vor, in der kantonalen Gesetzgebung spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs aufzunehmen. Dies stellte eine erste Unterstützung dar für den Zusammenschluss Grossfreiburgs, was das Verfahren betrifft sowie in rechtlicher Hinsicht. Diese Ergänzungen beinhalteten zudem die Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der konstituierenden Versammlung: Diese Kosten werden zur Hälfte vom Kanton übernommen, bis maximal CHF 200 000.– pro Jahr. Für die Jahre 2018 und 2019 hat der Staat somit CHF 400 000.– zur Fusion Grossfreiburgs beigetragen. Im Voranschlag 2020 sind ebenfalls CHF 200 000.– vorgesehen.

Die Stärkung des Kantonszentrums beschränkt sich jedoch nicht auf die Frage der institutionellen Form und die Fusion Grossfreiburgs. Der Staat leistet auch einen finanziellen Beitrag an den Bau von Infrastrukturen und das Erbringen gewisser staatlicher Leistungen.

Als Ergänzung der Ausführungen in Kapitel 2 (oben) zur Bedeutung des Kantonszentrums sei erwähnt, dass sich der Kanton im Allgemeinen stark an der Finanzierung der Infrastrukturen beteiligt, die mehrheitlich der Bevölkerung der Agglomeration und dem lokalen Gewerbe zugutekommen. Als Beispiele seien die Bereiche tertiäre Bildung (Universität, HES-SO//FR, PH), Gesundheit (HFR), Kultur (Museum für Kunst und Geschichte, Naturhistorisches Museum) und Innovationsförderung (BlueFactory) erwähnt.

Die staatliche Unterstützung ist besonders deutlich im Bereich der Mobilität, mit Schwerpunkt im Kantonszentrum und in den Agglomerationen im Allgemeinen.

So unterstützt der Staat die Gemeinden gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG; SGF 741.1) bei

der Realisierung gewisser Massnahmen mit Bezug zu Kantonsstrassen. Zum Teil betreffen diese Massnahmen Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms. Als solche sind sie in den Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Agglomerationen über die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Agglomerationsprogramme aufgeführt<sup>1</sup>. Konkret betragen die vom Staat auf der Grundlage des StrG zurückgelegten Beträge für die Massnahmen des AP2 der Agglomeration Freiburg, die vom Bund subventioniert werden, rund 6 Millionen Franken. Es gilt zu beachten, dass die Beträge erst ausbezahlt werden, wenn die entsprechenden Massnahmen umgesetzt wurden. Diese kantonalen Beträge kommen somit zu den Bundessubventionen für die Agglomerationsprogramme hinzu (rund 61 Millionen Franken für das AP2 und AP3 der Agglomeration Freiburg), was dazu beiträgt, dass bedeutende Mittel im Kantonszentrum konzentriert sind, wie allgemein in den Agglomerationen.

Ausserdem unterstützt der Staat seit Ende 2015<sup>2</sup> die Mitgliedgemeinden eines regionalen Verkehrsverbunds. Die zwei einzigen Regionalverbunde des Kantons decken jedoch das Gebiet der beiden Körperschaften ab, die über ein vom Bund anerkanntes Agglomerationsprogramm verfügen, nämlich die Agglomeration Freiburg und Mobul. Das vom Grossen Rat verabschiedete Dekret sieht einen Rahmenkredit von 4 Millionen Franken für die Investitionen der regionalen Verkehrsverbunde während des Zeitraums 2015–2018 vor, der bis 2019 verlängert wurde. Das Dekret, das gewisse Bestimmungen des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1) umsetzt, erlaubt es dem Staatsrat, eine jährliche Vereinbarung mit jedem der beiden regionalen Verkehrsverbunde abzuschliessen und einen finanziellen Beitrag an deren Massnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu leisten. Die Agglomeration Freiburg erhielt Beiträge in Höhe von 442 963 Franken (2016), 1 358 154 Franken (2017) und 941 104 Franken (2018)<sup>3</sup>. Es ist geplant, das Dekret für den Zeitraum 2020–2023 ein zweites Mal zu verlängern und die entsprechende Finanzhilfe des Staates anschliessend gestützt auf Artikel 4 Abs. 2 des Entwurfs zur Totalrevision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) (für die Agglomerationen) und das künftige Mobilitätsgesetz (für die regionalen Verkehrsverbunde) zu gewähren.

Der Staat beteiligt sich ausserdem zu 57,5% an den Entschädigungen des städtischen öffentlichen Verkehrs. Für die Agglomeration Freiburg bezahlt er jährlich 11 bis 12 Millionen Franken. Die beiden Agglomerationen erhalten auch Subventionen für Verkehrsstudien in der Höhe von insgesamt 50 000 Franken pro Jahr.

<sup>1</sup> Die Leistungsvereinbarung des AP3 und die Vereinbarungen für die AP3 der Agglomeration Freiburg und von Mobul werden derzeit ausgearbeitet. Sie dürften bis Herbst 2019 vorliegen.

<sup>2</sup> Vgl. Dekret des Grossen Rats vom 18. November 2015 über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde.

<sup>3</sup> Mobul erhielt seinerseits 332 550 Franken (2016), 596 871 Franken (2017) und 138 085 Franken (2018).

Auch die Entwicklung der RER Freiburg mit dem Kantonszentrum als Hauptknotenpunkt ist das Ergebnis bedeutender kantonaler Investitionen. Diese zeigen ausserdem die positiven Auswirkungen der Entwicklung des Kantonszentrums auf den ganzen Kanton auf, da alle Regionen des Kantons Freiburg somit mit dem Netzwerk der Hauptlinien verbunden sind.

Mehrere laufende Grossprojekte auf dem Gebiet der Gemeinden von Grossfreiburg erhalten ebenfalls einen grosszügigen Beitrag des Staates. Dazu gehören zum Beispiel das Projekt für die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chambloux-Bertigny oder die Strassenverbindung zwischen Marly und Matran.

## 6. Gesuche von Grossfreiburg

Mit Schreiben vom 24. Juli 2019 (diesem Bericht beigelegt) ersuchten der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs und seine Arbeitsgruppe «Finanzen» beim Staatsrat um eine zusätzliche finanzielle Unterstützung. Das Gesuch enthielt einen Beschrieb von mehreren Massnahmen und ihrer Finanzierung. Am 27. August 2019 empfing der Staatsrat eine Delegation des Lenkungsausschusses, um bestimmte Punkte dieses Gesuchs zu präzisieren. Die von Grossfreiburg vorgeschlagenen Massnahmen und der vom Staat erwartete Beitrag werden im Folgenden präsentiert.

### 6.1.1. Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde

#### *Kostenlose öffentliche Verkehrsmittel für Jugendliche in Ausbildung und Senioren*

Grossfreiburg möchte in der neuen zusammengeschlossenen Gemeinde wohnhaften jungen Menschen in Ausbildung und Senioren die Kosten für den öffentlichen Verkehr auf dem ganzen Gemeindegebiet offerieren. Dazu ersucht Grossfreiburg um eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung, damit der Staat die aktuelle Höhe seiner Subventionen beibehält, obwohl die Beiträge der Gemeinwesen sinken, weil der Umsatz aufgrund des Kaufs der Abonnements durch die Gemeinde steigt.

Der Staatsrat hält einleitend fest, dass es sich bei «kostenlosen» öffentlichen Transportmitteln in Tat und Wahrheit um eine andere Aufteilung der Kostenübernahme handelt, namentlich durch die Gemeinwesen. Das Angebot des öffentlichen Verkehrsnetzes des kantonalen Zentrums wird derzeit von der Agglomeration Freiburg als regionalem Verkehrsverbund bestellt. Die nicht durch die Billette und Abonnements der Nutzer gedeckten Auslagen werden vom Staat Freiburg und der Agglomeration Freiburg übernommen, die anschliessend die Beträge auf die Mitgliedgemeinden aufteilt.

Die Kantonsbeiträge für den Betrieb der von einem Regionalverbund in Auftrag gegebenen Linien werden zu 42,5% von den betroffenen Gemeinden finanziert. Der Rest geht zulasten des Staates (Art. 41b Abs.1 VG).

Die von Grossfreiburg vorgeschlagene Massnahme würde voraussetzen, dass die Gemeinde Grossfreiburg Abonnements für die betroffenen Personen kaufen würde. Gemäss einer ersten Schätzung dürften die Kosten für diesen Kauf bei rund 5 bis 6 Millionen Franken liegen. Dieser Kauf von Jahresabonnements würde zusätzliche Einnahmen für den Tarifverbund Frimobil generieren. Ein Teil dieser neuen Einnahmen könnte die Vergütung des Staates und der Agglomeration (also der Gemeinden) für den Verkehr in der Stadt reduzieren. Der Staat würde daher indirekt von der Investition der neuen Gemeinde profitieren. Das Amt für Mobilität (MobA) hat eine erste Analyse dieser Hypothese vorgenommen. Darin kam es zum Schluss, dass ein Mechanismus zur Neutralisierung der Kosten zulasten des Staates der Gemeinde ermöglichen könnte, Abonnements für ihre Bevölkerung zu kaufen, ohne dass sie durch den kleineren kantonalen Beitrag benachteiligt würde. Ein solcher Mechanismus erfordert Gesetzesanpassungen und Überlegungen zum Vorgang der Leistungsbestellung.

#### *Einheitstarif für Grossfreiburg und Verlängerung der städtischen Linien nach Bertigny, Corminbœuf und Matran*

Grossfreiburg möchte bestimmte städtische Linien verlängern, damit sie das gesamte Gebiet der neuen Gemeinde abdecken. Die Gemeinde wäre damit vollständig durch eine einzige Tarifzone abgedeckt.

Ein Einheitstarif für die fusionierte Gemeinde erforderte eine Änderung des Zonenplans des Tarifverbunds Frimobil (zum Beispiel die Zusammenlegung der Zonen 10 und 11). Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hat bereits im Rahmen der Studie zur Überarbeitung der geltenden Tarifierung ein Gesuch um die Prüfung dieser Option an Frimobil gestellt. Diese neue Zone 10+11 wäre grösser als die fusionierte Gemeinde (Ecuwillens, Grolley, Düdingen, Tafers, St. Ursen und Ependes wären ebenfalls dabei). Ohne Preiserhöhung wird eine Einkommenseinbusse erwartet, auch beim Regionalverkehr der Reisenden. Die Vereinbarung zwischen Frimobil und dem Staat Freiburg sieht für eine solche Situation vor, dass der Besteller bzw. der Gesuchsteller die fehlenden Einnahmen kompensiert. Eine eingehende Analyse ist nötig, um die Höhe der Kompensation und die Aufteilung der Kostenübernahme für diese Einkommenseinbusse durch die Gemeinwesen zu bestimmen.

Die Verlängerung der städtischen Linien Richtung Bertigny ist vorgesehen, sobald die neuen Infrastrukturen für die Erschliessung des Kantonsspitals realisiert sind. Die städtischen Linien bedienen bereits heute Avry, Corminbœuf und



Matran. Diese Überlegungen werden in die Arbeiten zur Mobilität des Projekts für die städtebauliche Entwicklung Bertigny-Chamblioux einbezogen.

### *Reduktion der Ticketpreise von 20 bis 30%*

Grossfreiburg möchte, dass die Gemeinde allen Nutzerinnen und Nutzern Tickets mit 20 bis 30% Rabatt anbieten kann.

Diese Massnahme beinhaltet eine Reduktion des Ticketpreises für eine Frimobil-Zone für die fusionierte Zone 10+11. Diese Preisreduktion bedeutet für Frimobil einen Rückgang der Einnahmen, dessen Umfang noch evaluiert werden muss, namentlich muss dazu präzisiert werden, ob die Massnahme nur die Billette betrifft, oder auch die Abonnemente. Es werden finanzielle Ausgleichsmassnahmen notwendig sein. Eine mögliche Lösung besteht darin, dass die Gesuchsteller der Preisreduktion den entsprechenden Betrag Frimobil direkt auszahlen. Die Auswirkungen dieser Massnahme auf die Einnahmen der regionalen Linien müssen ebenfalls untersucht werden.

Zudem muss festgelegt werden, welche Gemeinwesen das Gesuch stellen und somit die Einkommenseinbussen übernehmen sollen. Es wird auch nötig sein, die Auswirkungen einer solchen Massnahme zu prüfen, namentlich gestützt auf vergleichbare Erfahrungen in anderen Regionen, beispielsweise auf die Akquisition von neuen Kunden für den öffentlichen Verkehr.

### *Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftssteuer*

Grossfreiburg ersucht darum, dass Gebäude der Kantonsverwaltung, die Verwaltungszwecken dienen, der Liegenschaftssteuer unterstellt werden. Derzeit sind sie aufgrund von Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (GStG; SGF 632.1) von dieser Steuer befreit.

Die Steuerbefreiung der staatlichen Gebäude, die Verwaltungszwecken dienen, ist in der freiburgischen Gesetzgebung seit Jahrzehnten vorgesehen (das geltende GStG übernahm bei seiner Ausarbeitung im Jahr 1963 die bereits in der Gesetzgebung von 1926 vorhandenen Bestimmungen). Sie wurde bei späteren Änderungen der kantonalen Gesetzgebung über die Gemeindesteuern nie in Frage gestellt. Um diese Gebäude der Liegenschaftssteuer unterstellen zu können, müsste ihr Steuerwert geschätzt werden. Solche Schätzungen liegen nicht vor, da die besagten Gebäude schon immer von der Steuer befreit waren. Eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen ist heute daher nicht möglich.

### 6.1.2. Infrastrukturmassnahmen

Grossfreiburg möchte, dass der Gemeindegemeinschaft mit einer «Offensive bei der Infrastruktur für eine Frequenz von 7,5 Minuten beim öffentlichen Verkehr» einhergeht. Für diese Offensive bräuchte es nach der Meinung Grossfreiburgs vier Massnahmen:

- > den Bau einer Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet;
- > Stärkung des Stadtnetzes
- > die Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde;
- > den direkten Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly.

Es müsste präzisiert werden, welches Ausmass diese «Offensive» annehmen soll, namentlich was die Linien und die Zeiten betrifft, während denen eine Frequenz von 7,5 Minuten erwünscht ist. Ganz allgemein müssten alle von Grossfreiburg empfohlenen Massnahmen für das Erreichen dieses Ziels analysiert werden, um festzustellen, in welchem Masse sie das Angebot des öffentlichen Verkehrs verbessern würden. Es drängt sich auf, sich im Rahmen der Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms zu überlegen, diese Massnahmen in die allgemeine Strategie der Agglomeration aufzunehmen, um gegebenenfalls von der Unterstützung des Bundes profitieren zu können.

### *Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet*

Gemäss Grossfreiburg hätte die neue Gemeinde mit einer Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet, zusätzlich zu den zentralen Achsen im Westen (Avry-Rosé, Villars-sur-Glâne, Freiburg Bahnhof), im Norden (Belfaux, Givisiez, Freiburg Bahnhof), und im Osten (Düdingen, Freiburg Poya, Freiburg Bahnhof) auch eine zentrale Achse in Richtung Süden.

Die RUBD führt derzeit eine Studie zu einem solchen Transportsystem (Tram, Zug oder Bus auf eigenem Trasse) zwischen Marly, Freiburg und einer eventuellen Weiterführung dieser Halbachse in den Westen der Stadt durch. Besonders interessant könnte die Aufnahme des Sektors Bertigny in das Projekt sein, da eine Lösung mit hoher Kapazität gefunden werden muss, um diesen Sektor mit dem Bahnhof Freiburg zu verbinden. Unabhängig vom System, das letztlich gewählt wird (Tram, Buslinie mit hoher Fahrplandichte...) könnte die Umsetzung eines solchen Projekts von Bedeutung sein für das Image von Grossfreiburg aber auch des ganzen Kantons (wie die M2 in Lausanne).

Ein solches Projekt müsste jedoch in ein Agglomerationsprogramm aufgenommen werden, um seine Integration in

das gesamte öffentliche Verkehrsnetz und die globale Strategie im Bereich der Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Zudem würde man mit der Aufnahme in ein Agglomerationsprogramm Unterstützung des Bundes erhalten.

### *Stärkung des Stadtnetzes*

Die Beförderungsgeschwindigkeit ist ein Schwachpunkt der öffentlichen Verkehrsmittel in der freiburgischen Agglomeration. Die empfohlenen Massnahmen, die es noch zu präzisieren gilt, gehen somit in die richtige Richtung. Die vorgesehenen Massnahmen müssen jedoch im Detail geprüft und es muss festgelegt werden, welches Organ für deren Ausarbeitung und Finanzierung zuständig ist. Auch hier würde ihre Aufnahme in ein Agglomerationsprogramm einerseits ermöglichen, dass diese Massnahmen auf der Stufe der gesamten Agglomeration kohärent sind und dass sie gegebenenfalls vom Bund unterstützt werden.

### *Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde*

Dieser Vorschlag Grossfreiburgs hat einen grossen Nachteil: Die Nutzer des öffentlichen Verkehrs ausserhalb Grossfreiburgs sähen sich gezwungen umzusteigen, um zum Bahnhof Freiburg und das Fernverkehrsnetz zu gelangen. Die Regionallinien, die den Bahnhof Freiburg erschliessen, bilden zusammen mit den RER-Linien das Grundgerüst des kantonalen öffentlichen Verkehrsnetzes. Ihre Beschränkung auf die Zufahrten Grossfreiburgs würde dazu führen, dass der öffentliche Regionalverkehr für seine Nutzer ausserhalb Grossfreiburg stark an Attraktivität einbüsst. Wie es scheint, verfügt Grossfreiburg, unabhängig von seiner institutionellen Form, nicht über die nötige kritische Masse für die Einführung von tangentialen Buslinien, um diese Einbusse wettzumachen. Da der Zweck einer zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg ja gerade darin besteht, Massnahmen zu unterstützen, die der ganzen Kantonsbevölkerung zugutekommen, scheint es, dass diese Massnahme zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt werden kann.

### *Direkter Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch die Schaffung von Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly*

Auch dieser Wunsch Grossfreiburgs wird präzisiert werden müssen. Eine direkte Verbindung gewisser Sektoren mit der RER würde den Bau bedeutender Infrastrukturen voraussetzen. Für einen solchen Anschluss wäre im Übrigen der Bund zuständig.

### *Erschliessung von 10 ha in der Zone Bertigny*

In seinem Schreiben vom 24. Juli 2019 geht Grossfreiburg davon aus, dass sich die Zone Bertigny am besten für die Niederlassung neuer Unternehmen eignet, die die Attraktivität der Gemeinde steigern und neue Arbeitsplätze im Kanton schaffen könnten. Damit diese Zone zu einer Plattform für die wirtschaftliche Entwicklung wird, schlägt Grossfreiburg vor, dass der Staat die Erschliessung von 10 ha Arbeitszone mit 20 Millionen Franken finanziere.

Die Zone Bertigny liegt in einem der neun im kantonalen Richtplan erfassten strategischen Sektoren («Autobahnausfahrt Freiburg Süd»). Dieser Sektor ist Gegenstand von Projektblatt P0102. Die Entscheidung, diesen Sektor in die Liste der kantonalen strategischen Sektoren aufzunehmen, bestätigt die Attraktivität dieser Zone für die wirtschaftliche Entwicklung, nicht nur des Kantonszentrums, sondern des ganzen Kantons. Es sei darauf hingewiesen, dass von den neun im kantonalen Richtplan festgelegten strategischen Sektoren sich drei im Perimeter von Grossfreiburg befinden:

- > Autobahnausfahrt Freiburg Süd (Villars-sur-Glâne)
- > Umgebung des Bahnhofs Freiburg (Freiburg, Projektblatt P0101)
- > Marly Innovation Center (MIC) und Pré aux Moines (Marly, Projektblatt P0103)

Der strategische Sektor «Birch und Bahnhof» in der Gemeinde Düdingen (Projektblatt P0104) muss aufgrund seiner Nähe und da er sich auf dem Gebiet der Agglomeration Freiburg befindet ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Zukunft der Zone Bertigny hängt auch vom laufenden Projekt über die städtebauliche Entwicklung und Überdeckung des Autobahnabschnitts A12 im Sektor Chamblioux ab. Der Grosse Rat hatte im Mai 2019 einem Verpflichtungskredit für Studien, die derzeit im Gange sind, zugestimmt.

### **6.1.3. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der Gesuche Grossfreiburgs**

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, eine vollständige Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Gesuchs der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs um eine zusätzliche Finanzhilfe zu liefern. In der folgenden Tabelle werden daher die von Grossfreiburg in seinem Schreiben vom 24. Juli 2019 angekündigten Zahlen unverändert übernommen. Die aufgeführten Beträge stammen aus groben Schätzungen von Grossfreiburg selbst. Im Übrigen handelt es sich a priori um Bruttokosten, ohne dass bestimmt wäre, welches oder welche Gemeinwesen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Gemeinde Grossfreiburg, Agglomeration Freiburg, Staat, Bund) diese übernehmen muss bzw. müssen. Im Rahmen der Ausarbeitung des Erlasses zu Handen des Grossen Rates werden die Ämter des Staates Schätzungen durchführen, um die Kosten der empfohlenen Massnahmen, die

vom Staatsrat letztendlich berücksichtigt werden, zu bestimmen. Diese Beträge würden zur in Abschnitt 4 erwähnten ordentlichen Hilfe an den Gemeindegemeinschaften

(21 334 320 Franken) und die in Abschnitt 5 beschriebenen verschiedenen Formen der dem Kantonszentrum bereits gewährten Unterstützung hinzukommen.

#### Finanzielle Auswirkungen der von Grossfreiburg beantragten zusätzlichen Hilfe, in Franken

Massnahmen	Wiederkehrende Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung	Punktuelle Auswirkungen auf die Investitionsrechnung
Kostenlose öffentliche Verkehrsmittel für Jugendliche in Ausbildung und Senioren	n.d.	0
Einheitstarif für Grossfreiburg und Verlängerung der städtischen Linien nach Bertigny, Corminbœuf und Matran	} 14 000 000 <sup>1</sup>	0
Reduktion der Ticketpreise von 20 bis 30%		0
Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftsteuer	n.d.	0
Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet	n.d.	} 300 000 000
Stärkung des Stadtnetzes	n.d.	
Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde	n.d.	
Direkter Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch die Schaffung von Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly	n.d.	
Erschliessung von 10 ha in der Zone Bertigny	0	20 000 000
<b>Total</b>	<b>n.d.</b>	<b>320 000 000</b>

<sup>1</sup> Gemäss Grossfreiburg handelt es sich hier um jährliche Kosten, die in den ersten Jahren anfallen und später ganz oder teilweise durch zusätzliche Einnahmen kompensiert werden können.

## 6.2. Alternativen

Nebst den von Grossfreiburg formulierten Anträgen und den bereits vorgesehenen Hilfen für die Finanzierung bestimmter im Gesuch vom 24. Juli 2019 (5 oben) erwähnter Massnahmen, können verschiedene Alternativen geprüft werden, um das Kantonszentrum zu stärken und den Zusammenschluss Grossfreiburgs zu fördern.

Eine mögliche Alternative bestünde in der Aufstockung der ordentlichen Hilfe (4 oben), zum Beispiel indem der gegenwärtig in Art. 11 GZG vorgesehene Grundbetrag pro Einwohner erhöht würde. Diese Massnahme wäre technisch einfach, da sie lediglich einer geringen formellen Änderung des GZG bedarf. Nach Ansicht des Staatsrats hat sie zum jetzigen Zeitpunkt jedoch den grossen Nachteil, dass sich die zusätzliche Hilfe nicht auf Massnahmen von kantonaler Bedeutung konzentrieren würde. Bei dieser Vorgehensweise müsste zudem die Frage der Gleichbehandlung der Gemeinden eingehend geprüft werden. Zudem würde sie eine erneute Debatte erfordern über die Höhe des Gesamtbetrags der Hilfe an Gemeindegemeinschaften, der gemäss GZG gewährt werden kann. Nach den geltenden Bestimmungen sind dies 50 Millionen Franken.

Eine weitere Alternative könnte sich an einem Änderungsantrag orientieren, den der ehemalige Grossrat Laurent Thévoz

anlässlich der Prüfung der Grossfreiburg gewidmeten Änderungen des GZG eingereicht hat. Dieser Änderungsantrag war wie folgt formuliert:

#### Art. 17e<sup>bis</sup> (neu)

<sup>1</sup> Für den Fall, dass die vom Staatsrat nach Artikel 17g genehmigte Fusionsvereinbarung ein Investitionsprogramm enthält, das die Bildung der neuen Einheit erleichtern soll, kann der Kanton eine ausserordentliche Finanzierung der Investitionsvorhaben des besagten Programms gewähren.

<sup>2</sup> Der Kanton ist befugt, das kantonale Vermögen freizusetzen, um seine ausserordentliche in Abs. 1 von Artikel 17e<sup>bis</sup> vorgesehene Beteiligung sicherzustellen.

<sup>3</sup> Die Anwendungsdauer von Abs. 1 von Artikel 17e<sup>bis</sup> ist auf 10 Jahre beschränkt.

Bei der ersten Lesung wurde der Änderungsantrag mit 51 gegen 41 Stimmen abgelehnt (4 Enthaltungen). Auch bei der zweiten Lesung erfuhr er das gleiche Schicksal, wobei nur eine kleine Mehrheit dagegen stimmte (48 gegen 46 Stimmen, 3 Enthaltungen). Man müsste also eine neue Version dieses Änderungsantrags dahingehend prüfen, ob sie eine geeignete gesetzliche Grundlage für die Stärkung des Kantonszentrums darstellen könnte.

Was die Unterstützung von Massnahmen im Bereich Mobilität betrifft, müsste überprüft werden, ob das geltende VG ebenfalls als gesetzliche Grundlage für einen zusätzlichen finanziellen Beitrag dienen könnte, zusätzlich zum Dekret über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbände (5 oben).

Der Vorentwurf der Totalrevision des AggG, der im Juli dieses Jahres in die Vernehmlassung gegeben wurde, sah in seinem Artikel 4 zudem vor, dass der Staat die Umsetzung von in einem Agglomerationsprogramm vorgesehenen Massnahmen unterstützen kann. Der Gesetzesentwurf wird dem Parlament demnächst überwiesen und sollte von diesem im ersten Halbjahr 2020 geprüft werden. Sollte der Entwurf genehmigt werden, wird der Staatsrat ein Ausführungsreglement ausarbeiten müssen, das die Kriterien für die Gewährung dieser potenziellen Hilfe präzisiert. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf ist festgehalten, dass die Regierung dabei die besondere Situation von Grossfreiburg und seines Fusionsprozesses berücksichtigen wird. Es könnte somit in Betracht gezogen werden, dass die Anwendung dieser neuen Gesetzgebung es dem Staat ermöglichen wird, einen Beitrag an die Realisierung gewisser Massnahmen zu leisten, die im Gesuch von Grossfreiburg um zusätzliche Finanzhilfe erwähnt sind und in einem nächsten Agglomerationsprogramm enthalten wären.

Der Staatsrat betont jedoch, dass die Gewährung einer zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg angesichts der Beträge, um die es geht, und unabhängig von einer bestehenden oder zu schaffenden gesetzlichen Grundlage zwingend Gegenstand eines Erlasses des Grossen Rates sein muss (Änderung von Gesetzesgrundlagen und/oder Dekret über einen Verpflichtungskredit), der seinerseits dem Finanzreferendum unterstellt werden kann.

### 6.3. Beispiele für ausserordentliche Hilfen bei Gemeindezusammenschlüssen

#### 6.3.1. Im Kanton Freiburg

Ende der Neunzigerjahre wurde die Debatte über die Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Freiburg aufgrund mehrerer parlamentarischer Vorstösse neu lanciert. Man stellte fest, dass die bis anhin verfolgte Politik zwar zufriedenstellende Ergebnisse brachte, jedoch nicht mehr ausreichte. Die Zusammenschlüsse mussten in einem schnelleren Rhythmus erfolgen. Mit dem Dekret vom 11. November 1999 trat am 1. Januar 2000 eine neue Form der kantonalen Förderung der Gemeindezusammenschlüsse in Kraft, die bis am 31. Dezember 2004 gelten sollte. Ziel war es, die Gemeindezusammenschlüsse anzukurbeln, indem das administrative Verfahren und die Berechnung der Subvention vereinfacht wurden. Der Beitrag wurde nun aufgrund einer Pauschale berechnet. Mit

diesen neuen Bestimmungen ist die Zahl der Gemeinden von 245 auf 168 gesunken.

Die Gewährung einer Hilfe, die aufgrund gesetzlich festgelegter Kriterien berechnet wurde, hatte zwar zum Zustandekommen zahlreicher Zusammenschlüsse geführt, der Staatsrat war sich jedoch bewusst, dass der Übergang zu einem pauschalen Berechnungssystem nicht mehr für alle Fusionen eine optimale Lösung zu bieten vermochte. Folglich räumte das Dekret dem Staatsrat die Möglichkeit ein, einen zusätzlichen Beitrag zu gewähren. Es ging vor allem darum, Ausnahmesituationen gerecht zu werden. Dieser zusätzliche Beitrag war für Fälle bestimmt, in denen sich die finanzielle Situation der neuen Gemeinde als ungenügend erwies. Die Klassifikation der Gemeinden, ihre Selbstfinanzierungsmarge oder ihr Steuerfuss wurden berücksichtigt. Nur zwei Fusionsprojekte kamen in den Genuss einer solchen Massnahme, nämlich der Zusammenschluss der Gemeinden Gillarens, Promasens und Rue (2001, damalige Einwohnerzahl 979) und jener der Gemeinden Chapelle und Cheiry (2005, 348 Einwohner). Das erste Fusionsprojekt erhielt einen zusätzlichen Beitrag von 364 370 Franken (für eine Hilfe von insgesamt 893 455 Franken oder 913 Franken pro Einwohner) und das zweite erhielt eine zusätzliche Hilfe von 423 595 Franken (für eine Gesamthilfe von 627 778 Franken oder im Durchschnitt 1804 Franken pro Einwohner).

Es sei darauf hingewiesen, dass mit der vorhergehenden Regelung über die Finanzhilfe für Gemeindezusammenschlüsse (die namentlich die Verschuldung pro Einwohner berücksichtigte oder bestehende Unterschiede zwischen den Gemeinden bei den Infrastrukturen) die kantonale Hilfe noch höher ausfallen konnte. So gab es für den Zusammenschluss der Gemeinden Cormérod, Courmillens, Courtion und Misery (aus der 1997 die heutige Gemeinde Misery-Courtion entstand) eine kantonale Hilfe von 4 088 217 Franken für eine Bevölkerung von insgesamt 1104 Einwohnerinnen und Einwohnern (3703 Franken pro Einwohner).

Diese Möglichkeit eines zusätzlichen Beitrags wurde im GZG nicht mehr übernommen. Sie hatte aufgrund der beachtlichen Beträge, die für Fusionen von bescheidenem Umfang gewährt wurden, zu hitzigen Debatten geführt.

#### 6.3.2. In anderen Kantonen

In der Schweiz gab es in den letzten Jahren zahlreiche Gemeindezusammenschlüsse. Es seien hier drei erwähnt, deren Vergleich aufgrund ihres Umfangs zweckmässig scheint.



### Kanton Luzern

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Luzern	59 496	1.1.2010	20 Millionen*
Littau	15 929		
<b>-&gt; Luzern</b>	<b>74 425</b>		

\* letztlich bei der Volksabstimmung abgelehnt

Am 17. Juni 2007 haben die Gemeinden Luzern und Littau ihrem Zusammenschluss zugestimmt. Dieser entsprach einer kantonalen Strategie zur Förderung von Fusionen in städtischen Gebieten zur Stärkung des Kantons. Da jedoch das Referendum ergriffen wurde, mussten die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Luzern rund vier Monate nach dieser Entscheidung bei einer Volksabstimmung über den kantonalen Beitrag von 20 Millionen Franken abstimmen. Dieser wurde mit 59% abgelehnt.

Eine Analyse, die von der Regierung in Auftrag gegeben worden war, hatte ergeben, dass die Bürgerinnen und Bürger die kantonale Strategie zwar grundsätzlich unterstützten, den Beitrag von 20 Millionen Franken jedoch als zu hoch erachteten. Die beiden Gemeinden haben sich letztlich am 1. Januar 2010 zusammengeschlossen, ohne eine Finanzhilfe zu erhalten.

Ein späteres Fusionsprojekt zwischen den Gemeinden Luzern, Adligenswil, Ebikon, Emmen Horw und Kriens («Starke Stadtregion») scheiterte 2012. Dieser Zusammenschluss hätte zur einwohnermässig drittgrössten Stadt der Schweiz geführt.

### Kanton Tessin

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Bellinzona und 12 Gemeinden	ca. 18 000	1.4.2017	49,6 Millionen
<b>-&gt; Bellinzona</b>	<b>ca. 44 000</b>		

Das Fusionsprojekt umfasste ursprünglich 17 Gemeinden und wurde nach einer Konsultativabstimmung im Oktober 2015 auf 13 Gemeinden reduziert. Im März 2016 gab der Tessiner Grosse Rat der Fusion grünes Licht und gewährte einen Kredit von 50 Millionen Franken. Die Finanzhilfe für den Zusammenschluss umfasste vier Teile: 5 Millionen Franken als Sanierungsmassnahmen für zwei überschuldete Gemeinden, die Neutralisation der Kürzung des Ausgleichsbeitrags in der Höhe von 11,8 Millionen Franken für die vier ersten Jahre<sup>1</sup> und 8,8 Millionen Franken für die sechs folgenden Jahre, 4 Millionen Franken an die Ausgaben für die Organisation der neuen Gemeinde und 20 Millionen Franken für Investitionen.

<sup>1</sup> Betrag zulasten des interkommunalen Finanzausgleichs.

### Kanton Neuenburg

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Corcelles-Cormondrèche,	4 759	1.1.2021	8,2 Millionen
Neuchâtel	33 355		
Peseux	5 809		
Valangin	509		
<b>-&gt; Neuchâtel</b>	<b>44 432</b>		

Am 5. Juni 2016 stimmten die Einwohnerinnen und Einwohner von Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel und Valangin für ein Fusionsprojekt zwischen Nachbarschaftsgemeinden. Ihre Nachbarn von Peseux beschlossen zweieinhalb Jahre später, sich dem Projekt ebenfalls anzuschliessen. Damit entsteht am 1. Januar 2021 eine Gemeinde mit 45 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Förderungsbeitrag des Kantons beträgt 8,2 Millionen Franken, in Anwendung der kantonalen Gesetzgebung des Kantons Neuenburg, die für Gemeindezusammenschlussprojekte, die dem Volk bis zum 31. Dezember 2016 vorgelegt werden, eine Hilfe von CHF 800.– pro Einwohner vorsieht, gewichtet mit dem Steuereffizienten und dem Kehrwert der Steuereinnahmen, begrenzt auf 2500 Einwohner pro Gemeinde mit weniger als 10 000 Einwohnern und auf 5000 Einwohner für Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern.

Eine Beschwerde, die nach der Abstimmung in Peseux eingereicht wurde, ist am 5. November 2019 vom Bundesgericht abgewiesen worden, sodass der Zusammenschluss nun erfolgen kann. Ziel dieser Fusion ist es gemäss den Behörden, die Effizienz der Strukturen zu verbessern und die Investitionskapazitäten zu optimieren. Zudem soll die Ausstrahlung der Agglomeration Neuenburg durch den Zusammenschluss gestärkt werden. Das Projekt soll es den Einwohnerinnen und Einwohnern der vier aktuellen Gemeinden überdies ermöglichen, ihre Stimme auf kantonalem und nationalem politischem Parkett besser einzubringen, ihre Interessen besser zu verteidigen und ihre Autonomie zu wahren.

In den drei eben erläuterten Fällen entsprechen die angegebenen Beträge der gesamten vom Staat gewährten (oder vorgesehenen) Hilfe. Um sie mit einer allfälligen zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg vergleichen zu können, muss die ordentliche für die Fusion Grossfreiburgs vorgesehene Hilfe berücksichtigt werden (21 Millionen Franken, 4 oben).

## 7. Position des Staatsrats

In seiner Sitzung vom 9. September 2019 beschloss der Staatsrat, auf eine zusätzliche Hilfe für die Stärkung des Kantonszentrums durch den Zusammenschluss von Grossfreiburg einzutreten, hielt dabei aber einige Grundsätze fest,

die im Hinblick auf diese Hilfe einzuhalten sind. Namentlich hielt er fest, dass eine zusätzliche Finanzhilfe im Interesse des ganzen Kantons sein sollte, zum Beispiel durch Mobilitätsmassnahmen, anhand derer der Verkehrsfluss der Pendler von ausserhalb Grossfreiburgs verbessert werden sollte oder durch eine Aufwertung von strategischen Gewerbezones, in denen Arbeitsplätze im Interesse des Kantons geschaffen werden könnten. Der Staatsrat wies zudem darauf hin, dass er eine einmalige und punktuelle Hilfe und die Umsetzung von Infrastrukturen Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde vorzöge.

Der Staatsrat stellt fest, dass die Schaffung einer starken lokalen Governance auf Ebene des Kantonszentrums notwendig ist, um die Planung, aber vor allem die Umsetzung von wichtigen Infrastrukturen für den ganzen Kanton zu gewährleisten. Die Entwicklung von Infrastrukturen muss es dem Kantonszentrum ermöglichen, neue Arbeitsplätze, namentlich mit hoher Wertschöpfung zu schaffen und den Unternehmen attraktive Rahmenbedingungen im Bereich Zugang und Mobilität anzubieten. Diese Infrastrukturen müssen allen Freiburgerinnen und Freiburgern einen optimalen Zugang zu Arbeitsplätzen und zu den Dienstleistungen im Kantonszentrum ermöglichen.

Der Staatsrat stellt fest, dass die im Kantonszentrum namentlich in Form von Gemeindeverbänden oder der Agglomeration Freiburg sehr aktive interkommunale Zusammenarbeit ihre Grenzen erreicht. Ohne Zusammenschluss von Grossfreiburg besteht ein grosses Risiko, dass wichtige kommunale Kompetenzen mittelfristig vom Staat übernommen werden müssen, um eine geeignete Planung und Umsetzung von für den Kanton entscheidenden Massnahmen zu gewährleisten. Da ihm viel an der lokalen Autonomie liegt und er überzeugt ist, dass es in erster Linie die Aufgabe der Gemeinden als erster Ebene unserer Institutionen ist, solche Massnahmen zu ergreifen, sieht der Staatsrat die Fusion Grossfreiburgs als eine dringende Notwendigkeit. Ein solcher Zusammenschluss muss ausserdem dem ganzen Kanton eine grössere «Schlagkraft» in allen Verhandlungen auf regionaler und nationaler Ebene für die Erhaltung und die Entwicklung von Infrastrukturen, Unternehmen und Dienstleistungen zugunsten der ganzen Freiburger Bevölkerung verleihen.

Die Regierung hält es jedoch für notwendig, einer zusätzlichen Finanzhilfe für die Fusion von Grossfreiburg einen strikten Rahmen zu geben, damit die Unterstützung wirklich zur Umsetzung von Massnahmen von kantonaler Bedeutung beiträgt. Im Sinne der Gemeindeautonomie ist er hingegen der Ansicht, dass es nicht Sache des Staates ist, zur Funktionsweise einer Gemeinde beizutragen, auch wenn es sich dabei um den Kantonshauptort handelt.

Aufgrund der ersten durchgeführten und weiter oben beschriebenen Analysen bestätigt der Staatsrat die Relevanz der zuvor festgehaltenen Grundsätze.

Er verzichtet daher darauf, sich an der Finanzierung der Mobilitätsmassnahmen zu beteiligen, welche den Betrieb der neuen Gemeinde betreffen und die im Rahmen von Abschnitt 6.1.1 erläutert wurden. Dafür wird er untersuchen, ob eine Änderung der nicht-finanziellen Rahmenbedingungen (gesetzliche Grundlagen...) angebracht wäre, um den Handlungsspielraum sämtlicher Gemeinden des Kantons im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu vergrössern (Übernahme der Kosten für die öV-Abonnements für bestimmte Nutzergruppen, Reduktion der Ticketpreise, Änderung der Tarifzonen...), unter der ausdrücklichen Bedingung, dass die Kostenneutralität zulasten des Staates gewährleistet ist. Der Staatsrat erinnert daran, dass die Wahl, Abonnements für bestimmte Kategorien der Bevölkerung zu kaufen, grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Er schliesst aus, eine Region in irgendeiner Weise zu bevorzugen.

Ausserdem muss die Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftssteuer ausgeschlossen werden. Neben den fast schon unüberbrückbaren technischen Schwierigkeiten dieser Massnahme betrifft sie auch den Betrieb der zukünftigen Gemeinde Grossfreiburg. Wenn sie als solches auch allen anderen Gemeinden des Kantons zugutekäme, liefe es darauf hinaus, dass namentlich bestimmte Infrastrukturen besteuert würden, die der Ausbildung oder sportlichen bzw. kulturellen Tätigkeiten dienen. Diese Massnahme könnte sich somit auf die Betriebskosten der betreffenden Institutionen auswirken. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Steuerbefreiung der ganzen freiburgischen Bevölkerung zugutekommt und eine Besteuerung kontraproduktiv wäre.

Bei den Investitionsmassnahmen ist der Staatsrat der Ansicht, dass das Gesuch um Finanzierung eines Teils der Erschliessung der Zone Bertigny derzeit verfrüht ist. Einerseits müssen die Funktionalitäten und Aufwertungsprogramme der verschiedenen strategischen Zonen von Grossfreiburg in einem Gesamtüberblick definiert und die ersten Ergebnisse der Studien zum damit verbundenen Projekt der Überdeckung der A12 abgewartet werden, andererseits muss der neuen kantonalen Gesetzgebung über eine aktive Bodenpolitik Zeit gegeben werden, um ihre ersten Wirkungen zu entfalten, namentlich mit der Errichtung der kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB), die dafür zuständig ist, Grundstücke anbieten zu können, die den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen und punktuell die raumplanerischen Instrumente unterstützen. Erst in diesem Rahmen wird es möglich sein, zu untersuchen, ob die Finanzierung einer solchen Erschliessung sinnvoll ist und welche Bedingungen dafür festgelegt werden müssen (Bodeneigentum, potenzielle Geschwindigkeit der Zurverfügungstellung von Grundstücken...). Ausserdem müssen die am besten geeigneten Mittel für die Entwicklung der Arbeitsplätze im ganzen Kanton untersucht werden, unter Berücksichtigung der vier strategischen Standorte, die in der Region rund um

das Kantonszentrum festgelegt wurden. Gleichzeitig müssen grundsätzliche Überlegungen zu den Möglichkeiten getätigt werden, welche alle neun strategischen Sektoren des Kantons bieten.

In jedem Fall werden die Finanzhilfen berücksichtigt werden, von denen das Gebiet des Kantonszentrums bereits jetzt profitiert (z. B. als Agglomeration oder als regionaler Verkehrsverbund, 5 oben), um zu verhindern, dass Massnahmen oder Leistungen in den Genuss einer doppelten kantonalen Subvention kommen.

## 8. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat um eine Abstimmung über den Grundsatz einer zusätzlichen Finanzhilfe für die Fusion von Grossfreiburg.

Der Staatsrat betont, dass zum jetzigen Zeitpunkt kein Betrag für eine allfällige zusätzliche Finanzhilfe für Grossfreiburg festgelegt wurde, einerseits weil die von Grossfreiburg in Betracht gezogenen Massnahmen noch nicht genau beziffert wurden, andererseits weil die Massnahmen, die schlussendlich unterstützt werden, noch nicht bestimmt wurden. Diese Aspekte werden dem Parlament später im Rahmen eines formellen Erlasses präsentiert, in dem selbstverständlich die finanziellen Auswirkungen dargelegt werden, und über den der Grosse Rat befinden muss, bevor er der Freiburger Bevölkerung im Fall eines Referendums unterbreitet würde.

Falls der Grosse Rat den Grundsatz einer zusätzlichen Finanzhilfe unterstützt, bittet ihn der Staatsrat zudem darum, sich zu den folgenden allgemeinen Prinzipien einer solchen Hilfe zu äussern:

- > Eine einmalige und punktuelle Finanzhilfe für die Schaffung von Infrastrukturen
- > Eine Hilfe für Massnahmen, die zur Stärkung des Kantonszentrums beitragen
- > Eine Hilfe für Massnahmen im Interesse des ganzen Kantons, zum Beispiel durch Mobilitätsmassnahmen, anhand derer der Verkehrsfluss der Pendler von ausserhalb Grossfreiburgs verbessert werden kann, oder durch Massnahmen zur Generierung von Arbeitsplätzen.

---

## Anhang

Schreiben vom 24. Juli 2019 des Lenkungsausschusses und der Arbeitsgruppe «Finanzen» von Grossfreiburg an den Staatsrat





ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Bureau du Grand Conseil  
Rue de la Poste 1  
1701 Fribourg

<b>GRAND CONSEIL</b>	
Reçu le 14 JAN. 2020 No 226	
AR : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	Pour info : <input checked="" type="checkbox"/>
Transmis à : Bureau	
La secrétaire générale : HH	

Fribourg, le 14 janvier 2020

## Rapport 2017-DIAF-9 sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg

Madame la Présidente,  
Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

Votre courrier du 24 décembre 2019 nous est bien parvenu, et le Conseil d'Etat a examiné lors de sa dernière séance votre demande de détermination sur les mesures proposées dans le rapport cité en titre. Le Conseil d'Etat rappelle en préambule que ce rapport porte à ce stade sur le principe même d'une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg. Le Parlement n'aura donc pas à se prononcer sur les mesures mentionnées dans le rapport et proposées par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg à ce stade. Comme indiqué dans le rapport, en cas d'accord de principe du Parlement, les mesures finalement retenues, parmi celles proposées ou d'autres, feront l'objet d'un message au Grand Conseil, message qui suivra la procédure parlementaire habituelle.

Le Conseil d'Etat vous adresse toutefois ci-dessous sa détermination sur les mesures proposées par l'assemblée constitutive, en l'état :

Proposition du Grand Fribourg	Position du Conseil d'Etat
Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les seniors	Le Conseil d'Etat estime que <u>cette mesure relève de l'autonomie communale, et n'entend pas la financer</u> . Il est toutefois prêt à examiner une modification de la législation cantonale pour accroître la marge de manœuvre des communes en la matière, à condition que la neutralité des coûts à charge de l'Etat soit garantie.
Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminboeuf et Matran	Le Conseil d'Etat <u>n'est pas opposé</u> à cette mesure. Une demande d'examen de cette option a d'ores et déjà été adressée à Frimobil. La répartition de la prise en charge des coûts induits par cette mesure pour les collectivités publiques reste à discuter afin de garantir la neutralité des coûts mentionnées ci-dessus.

Réduction du prix du ticket de 20 % à 30 %	Le Conseil d'Etat <u>n'est pas opposé</u> à cette mesure. La répartition de la prise en charge des coûts induits par cette mesure pour les collectivités publiques reste à discuter afin de garantir la neutralité des coûts mentionnées ci-dessus.
Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière	Le Conseil d'Etat estime que cette mesure doit être <u>exclue</u> . Elle reviendrait notamment à taxer des infrastructures destinées à la formation ou aux activités sportives ou culturelles bénéficiant à toute la population.
Lignes de Tramway reliant Marly à la gare de Fribourg	Le Conseil d'Etat est <u>favorable à l'analyse de cette mesure</u> , et une étude pour un système lourd entre Marly, Fribourg et une éventuelle poursuite de ce demi-axe vers l'Ouest de la ville est déjà en cours à la DAEC.
Renforcement du réseau urbain	Le Conseil d'Etat estime que <u>cette mesure va dans le bon sens</u> , mais nécessite d'être précisée.
Suppression du trafic de bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune	Le Conseil d'Etat est <u>opposé à cette mesure</u> , qui pourrait représenter une forte dégradation de l'attractivité des transports publics régionaux pour les utilisateurs hors du Grand Fribourg.
Connexion de toutes les localités au RER ou au Tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly	Le Conseil d'Etat estime qu'une telle connexion pourrait <u>relever des compétences de la Confédération</u> . Il conviendra de préciser le souhait de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg.
Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny	Le Conseil d'Etat estime qu'une telle mesure serait <u>prématurée</u> . Il convient d'une part de définir les fonctionnalités et programmes de mise en valeur des différentes zones stratégiques du Grand Fribourg dans une vue d'ensemble et d'attendre les premiers résultats des études portant sur le projet connexe de couverture de l'A12, et d'autre part de laisser à la nouvelle législation cantonale sur la politique foncière active le temps de déployer ses premiers effets. Il s'agira d'examiner les moyens les plus propices au développement de l'emploi dans l'ensemble du canton, en tenant compte des quatre sites stratégiques recensés dans la région du centre cantonal et aux alentours, tout en menant une réflexion globale sur les opportunités offertes par l'ensemble des neuf sites stratégiques du canton.

Comme relevé dans notre courrier du 3 décembre 2019, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pourra apporter des précisions sur ces éléments devant la Commission parlementaire qui débutera ses travaux le 21 janvier prochain.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames les Députées, Messieurs les Députés, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**



Anne-Claude Demierre  
Présidente





Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat

Annexe

GRAND CONSEIL

2017-DIAF-9

**Rapport :**  
**Fusion du Grand Fribourg - Assemblée constitutive**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2019-021*

---

*Présidence* : Mirjam Ballmer

*Membres* : Solange Berset, Bruno Boschung, Laurent Dietrich, Sébastien Dorthe, Bernadette Hänni-Fischer, Gabriel Kolly, Roland Mesot, Benoît Piller, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher

Termes du vote

À l'unanimité de ses membres, la commission propose au Bureau que le vote en séance plénière du Grand Conseil porte sur la question suivante :

« *Acceptez-vous le principe d'une aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg sur la base des critères retenus par le Conseil d'Etat et donnez-vous ainsi mandat au Gouvernement de préparer des actes dans ce sens ?* »

Vote final

Par 9 voix contre 2 et sans abstention, la commission propose au Grand Conseil de répondre à cette question par l'affirmative

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

*Le 21 janvier 2020*

Anhang

GROSSER RAT

2017-DIAF-9

**Bericht:**  
**Fusion Grossfreiburgs - konstituierende Versammlung**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-021*

---

*Präsidium* : Mirjam Ballmer

*Mitglieder* : Solange Berset, Bruno Boschung, Laurent Dietrich, Sébastien Dorthe, Bernadette Hänni-Fischer, Gabriel Kolly, Roland Mesot, Benoît Piller, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher

Gegenstand der Abstimmung

Die Kommission beantragt dem Ratsbüro einstimmig, im Ratsplenum über folgende Frage abstimmen zu lassen:

« *Sind Sie einverstanden mit dem Prinzip einer ausserordentlichen Finanzhilfe im Hinblick auf die Fusion von Grossfreiburg gemäss den vom Staatsrat berücksichtigten Kriterien und beauftragen Sie somit die Regierung, Erlasse in diesem Sinne vorzubereiten?* »

Schlussabstimmung

Mit 9 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diese Frage mit Ja zu beantworten.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

---

*Den 21. Januar 2020*

**Rapport 2019-DFIN-64**

3 décembre 2019

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur les postulats****> 2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella – Etude de restructuration  
et de simplification des tâches de l'Etat****> 2014-GC-59 Dominique Butty – Répartition des forces de travail à l'Etat**

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite aux postulats précités.

<b>1. Résumé des postulats</b>	<b>1</b>
1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat	1
1.2. Postulat Dominique Butty: répartition des forces de travail à l'Etat	2
<hr/>	
<b>2. Rapport du Conseil d'Etat</b>	<b>2</b>
2.1. Projet APROC	2
2.1.1. Déploiement du projet APROC	2
2.1.2. Méthodologie développée pour l'analyse des procédés	2
2.1.3. Analyse de l'unité pilote (Service du cadastre et de la géomatique, SCG)	3
2.1.4. Evaluation d'APROC après la phase pilote	4
2.2. Nouveau projet FR-INNOV	4
2.2.1. Concept	4
2.2.2. Processus et outils	5
2.2.3. Déploiement	5
2.2.4. Rapports des résultats	6
<hr/>	
<b>3. Conclusion</b>	<b>6</b>
3.1. Rappel des postulats	6
3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat	6
3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Répartition des forces de travail au sein de l'Etat	6
3.2. Nouveau projet FR-INNOV	6

**1. Résumé des postulats****1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain  
Castella: étude de restructuration  
et de simplification des tâches de l'Etat**

Par postulat déposé le 10 octobre 2013, les députés Ducotterd et Castella ont demandé au Conseil d'Etat d'apporter les modifications structurelles nécessaires dans le but de rationaliser les processus au sein des Directions et institutions de l'Etat en précisant, en préambule, que la demande ne vise pas à contrôler le travail de chaque collaborateur ou collaboratrice. Les députés restent toutefois conscients que les tâches de l'Etat se sont compliquées avec la mise en application de certaines lois, mesures internes et la mise en

vigueur de règlements et ordonnances. Ils constatent que l'Etat doit simplifier et restructurer sa manière d'exécuter les processus avec le même personnel dans le but de pouvoir remplir ses tâches de manière efficace. Les députés citent des exemples qui démontrent, selon eux, que des solutions peuvent être trouvées ou, du moins, méritent d'être analysées. Ils estiment qu'une priorisation des tâches est nécessaire afin d'évaluer si elles dépendent d'une base légale ou d'une simple pratique. Ils demandent au Conseil d'Etat de fournir un rapport qui devrait définir:

- > les tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient;



- > les modifications apportées ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises en vigueur;
- > la liste de la législation, des règlements et des ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation;
- > l'effet estimé de la mesure;
- > la liste des tâches de moyenne et grande importance qui ne dépendent nullement d'une base légale mais de la simple pratique et qui ne sont pas essentielles au fonctionnement de l'Etat.

Ces tâches devraient être classées en différents groupes selon leur autofinancement ou non. Finalement, les députés proposent qu'une personne sans lien avec les différents services puisse assurer le suivi de ce travail complexe jusqu'à sa mise en œuvre.

## 1.2. Postulat Dominique Butty: répartition des forces de travail à l'Etat

Par postulat déposé le 27 février 2014, le député Butty a demandé au Conseil d'Etat de rendre un rapport analysant les possibilités de gérer les fonctionnalités de l'Etat de manière globale et transversale.

Le député a relevé la situation financière actuelle de l'Etat et estimé nécessaire de trier entre utile et indispensable. Il avait été en outre interpellé par une attribution de postes supplémentaires d'une manière uniforme dans toutes les Directions.

Il avait pris comme exemple le réseau santé d'un district fribourgeois qui avait demandé à la Direction de la santé et des affaires sociales d'augmenter sa dotation en équivalents plein temps pour les soins à domicile. Comme cette dernière ne pouvait prétendre à des moyens supplémentaires, elle n'aurait pas pu répondre favorablement à la demande.

## 2. Rapport du Conseil d'Etat

### 2.1. Projet APROC

A la suite de l'acceptation des deux postulats, le Conseil d'Etat a répondu par un rapport au Grand Conseil (Rapport 2015-DFIN-48 – 29.9.2015) dont il a pris acte. Ce document faisait état du lancement d'un projet d'analyse des processus au sein des unités administratives de l'Etat. Nommé APROC (Analyse des PROCessus), ce projet avait été conçu pour identifier les gains d'efficacité nécessaires pour absorber les nouvelles tâches et faire face à la croissance démographique sans recourir à une augmentation des postes de travail. En ce sens, il devait répondre aux demandes des postulats précités.

#### 2.1.1. Déploiement du projet APROC

Le projet APROC devait se dérouler dans sa globalité en trois phases:

- > Phase I «pilote» (2016): élaboration de la méthode et analyse d'une unité administrative au sein de la Direction des finances à savoir le Service du cadastre et de la géomatique (SCG);
- > Phase II «de test» (2016–2017): analyse de sept Unités administratives (UA) – une par Direction et ajustement de la méthode;
- > Phase III «de déploiement» (2017–2020): décision du Conseil d'Etat quant au périmètre des autres UA de l'Etat à analyser, aux ressources, à l'organisation et au suivi du projet à long terme.

#### 2.1.2. Méthodologie développée pour l'analyse des procédés

La méthode développée dans APROC pour l'analyse d'un service a été développée et mise en œuvre par le Service du personnel et d'organisation (SPO). Elle est composée de quatre étapes:

##### *Etape 1: priorisation des processus*

Il s'agit dans un premier temps d'élaborer une vue d'ensemble des activités du service afin d'obtenir une compréhension globale du fonctionnement de cette dernière.

Ensuite, l'analyse se focalise sur les processus métiers, c'est-à-dire des activités opérationnelles qui aboutissent à la réalisation d'une prestation (d'un livrable: service ou produit). Les processus de direction et de soutien ne sont pas spécifiquement analysés pour eux-mêmes, mais peuvent l'être au travers de l'analyse des processus métiers.

Afin de profiter des données existantes et pour créer une démarche uniforme de recensement des processus, la méthode utilise comme point de départ le catalogue des prestations, issu du projet APE (analyse des prestations). Selon le degré de maturité du système de processus en place (certains services bénéficiant déjà d'une description de leurs processus), les processus de l'unité analysée sont repris ou nouvellement décrits.

Pour terminer, le service procède, avec l'aide des spécialistes du SPO, à une catégorisation et priorisation des processus métiers recensés. Les trois critères suivant sont retenus pour identifier les processus prioritaires à analyser par la suite:

- > importance du processus pour la mission du service;
- > potentiel d'amélioration du fonctionnement du processus;
- > potentiel d'économie sur l'utilisation des ressources du processus.

Le résultat final de cette étape consiste en une liste des processus prioritaires.

### Etape 2: Questionnaire

Pour chaque processus métier identifié comme prioritaire dans l'étape précédente, il s'agit d'analyser son déroulement afin d'identifier les problématiques et, en conséquence, les éventuelles améliorations à apporter (éliminer les problèmes, les erreurs, les pertes de temps, etc. selon le principe de «lean administration» – «élimination des gaspillages»).

Dans une optique participative, une implication multiple de tous les acteurs du service, voire du processus en question, est indispensable. Pour ce faire, un questionnaire est d'abord envoyé à chaque acteur des processus concernés. Puis, la réalisation d'ateliers, en groupe, permet de développer les idées qui émanent des questionnaires. Le questionnaire a été préparé en partenariat entre le SPO et une société de consulting externe (Empiricon).

Il est composé de deux parties. Dans la première, orientée sur une analyse quantitative, les acteurs d'un processus évaluent le fonctionnement global ainsi que l'utilisation actuelle des ressources (infrastructures, personnel, etc.). Dans la deuxième partie du questionnaire, les personnes peuvent s'exprimer sur les types potentiels de gaspillages, présents au sein des processus analysés: erreurs, temps d'attente, transmission de données/informations inutiles, stockage des données complexe, réalisation d'activités ou production de données inutiles, contrôles et validations excessifs, mouvements inutiles des personnes. Elles ont aussi la possibilité de formuler directement des propositions d'amélioration.

A la suite du questionnaire, une liste des appréciations et propositions d'amélioration est produite. Celle-ci est mise en forme par le SPO pour notamment garantir l'anonymat des commentaires.

### Etape 3: Ateliers participatifs

Sur la base des appréciations et idées d'améliorations exprimées dans le questionnaire, un atelier est organisé pour chaque processus. Le but est de discuter en groupes des idées et appréciations exprimées. Le SPO présente les résultats globaux du questionnaire au début de chaque atelier et anime ces derniers. Répartis en groupes, les acteurs du processus développent et complètent les idées émises et formulent des mesures d'améliorations concrètes.

### Etape 4: Discussion des mesures

A la suite des ateliers, un plan d'action détaillé des mesures proposées est établi. Celui-ci désigne les responsables de la mise en œuvre des mesures, précise les coûts et les bénéfices prévisibles et permet de définir la planification pour l'atteinte

des résultats attendus. Lors de l'élaboration du plan d'action, une attention particulière est portée aux mesures réalisables à court terme par l'unité même (par exemple amélioration ou mise en place d'instruments/outils, clarification des responsabilités, harmonisation des pratiques, partage d'informations).

### 2.1.3. Analyse de l'unité pilote (Service du cadastre et de la géomatique, SCG)

L'analyse de l'efficacité des processus du SCG a été réalisée selon la méthodologie présentée ci-dessus. L'analyse de l'unité pilote devait permettre de tester la méthode développée par le SPO en vue de son éventuelle diffusion globale à l'Etat de Fribourg.

A l'issue de l'étape de priorisation, les 10 processus ci-dessous ont été choisis pour analyse:

Domaine d'activité	Sous-domaine	Processus
Mensuration officielle (MO)	Cadastration	> Vérification des données
	Conservation et géomatique	> Conservation foncière > Conservation non foncière
	Géomatique	> Gestion des données MO
	Diffusion	> Diffusion et mise à disposition
Système d'information du territoire (SIT)		> Coordination > Gouvernance > Projets et mandats > Gestion centralisée des géodonnées > Informations et assistances

Les collaborateurs et collaboratrices du SCG ont répondu à un questionnaire en ligne. Chaque personne devait remplir un questionnaire par processus concerné. Le taux de participation a été très élevé (96%), ce qui montre l'intérêt de la démarche. Les personnes interrogées ont évalué globalement le fonctionnement des processus concernés. Elles se sont notamment exprimées au sujet de l'utilisation actuelle des ressources (infrastructures, personnel, etc.) pour réaliser les processus. La grande majorité était d'avis que la complexité des processus ne peut être réduite sans diminuer de façon déterminante la satisfaction des bénéficiaires internes et/ou externes. Peu de remarques ont été formulées concernant les gaspillages ou inefficiences spécifiques aux processus étudiés. Les commentaires se concentraient davantage sur des améliorations globales du fonctionnement du service.

Six ateliers d'une demi-journée, facilités par le SPO, ont été ensuite organisés. Encore une fois, les collaborateurs et collaboratrices du service ont manifesté leur bonne volonté et leur disponibilité à s'impliquer dans les travaux. L'ensemble des commentaires et propositions formulées dans le cadre du questionnaire ont été utilisés comme base de travail. Les ateliers ont permis à tous les acteurs d'un processus de prendre



connaissance des idées générées par le questionnaire et de les discuter en groupes. Cependant, ils ont produit peu d'idées supplémentaires.

Au total, les discussions ont globalement généré 85 propositions. Après un dernier travail de synthèse et l'élimination des doublons, 33 mesures de différents types ont été retenues.

Malheureusement, la plupart des mesures résultant de cette étude se sont révélés être des projets particulièrement complexes à mettre en œuvre. C'est le cas par exemple des mesures en lien avec des projets stratégiques comme la mise à disposition gratuite des données en ligne (OpenData), l'entrée en vigueur de l'ordonnance cantonale sur la géoinformation (OCGéo) ou la mise en place du cadastre RDPPF. Plusieurs mesures proposaient aussi le développement des solutions informatiques pour optimiser et de fluidifier les processus de travail. Enfin, la majorité des mesures touchaient d'autres services et auraient nécessité leur étroite collaboration pour leur réalisation. Ainsi par exemple la mise en place de la passerelle DSK avec les registres fonciers ou, dans le domaine du SIT, la gestion des projets avec le SITel ainsi que l'amélioration générale de la collaboration avec les services concernés par la géoinformation.

#### 2.1.4. Evaluation d'APROC après la phase pilote

L'analyse a abouti à un certain nombre de propositions de mesures et l'action conduite auprès du SCG n'a de loin pas été vaine. Toutefois, fort est de constater que la méthode n'a pas permis d'atteindre le niveau de résultats attendu. Des améliorations possibles ont été identifiées, mais il s'agit surtout de projets conséquents et d'investissements à consentir pour, dans le futur, obtenir un impact réellement positif.

L'expérience a également montré que l'analyse détaillée des processus métiers, telle que prévue dans APROC, demande un travail très conséquent. Environ 1500 heures de travail ont été effectuées par le SCG et le SPO entre 2015 et 2017. La taille de ce que deviendrait le projet si chaque UA était intégré dans cette approche incite à le recalibrer par rapport à l'objectif global.

Lors de sa séance du 3 juillet 2017, le Conseil d'Etat a donc décidé l'abandon du projet APROC et a mandaté la Direction des finances (DFIN) afin qu'elle lui soumette un nouveau projet.

## 2.2. Nouveau projet FR-INNOV

### 2.2.1. Concept

Le nouveau projet FR-INNOV a été élaboré conjointement par le Service du personnel et d'organisation et la Conférence des Secrétaires Généraux (CSG). Son concept a été validé par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 3 juillet 2018.

Une démarche plus globale et pérenne est visée. Son objectif est d'initier un *système d'amélioration continue* concernant tout le fonctionnement des unités administratives et non seulement les processus métiers. Ce système doit être adapté aux ressources disponibles et permettre de répondre aux postulats ainsi qu'aux bases légales. Le but est de trouver des actions réalisables de suite, changements pour lesquels les acteurs peuvent disposer rapidement des ressources nécessaires. La démarche doit aussi être agile, c'est-à-dire qu'elle doit prendre en compte la situation spécifique des Directions et des services en utilisant une méthodologie plus flexible et adaptable au contexte de chacun.

L'expérience d'APROC a démontré que le développement d'une *culture d'amélioration* est un élément indispensable pour réussir un projet de ce type. La démarche qui est encouragée consiste donc à impliquer le personnel dans une approche participative de recherche des potentiels d'amélioration. Plutôt que d'imposer le changement par le haut, il s'agit d'identifier avec les collaborateurs les améliorations possibles, et ainsi de révéler *l'énergie du changement*, c'est-à-dire là où se trouve la volonté de changer. C'est à cette seule condition que le terrain fertile du changement est généré: sans volonté, rien ne se passe.

Cette nouvelle approche prend du temps et s'inscrit dans le long terme. Les premiers succès, sûrement modestes et localisés, alimentent la volonté de changements plus importants. Graduellement, l'énergie qui a germé à un moment donné dans une équipe au sein d'un service se propage à d'autres services puis à l'ensemble de l'Etat.

Finalement, le projet part du constat que, conformément à l'article 56 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) «*les chef-fe-s d'unités administratives procèdent régulièrement à une évaluation des activités de leur unité (...), tirent les conclusions de ces évaluations et introduisent les améliorations nécessaires*». En application des bases légales, les Directions et les services n'ont pas attendu pour travailler à la simplification de leurs processus et améliorer leur efficacité. L'amélioration continue fait partie de leurs activités quotidiennes. Ce qu'il manque, cependant, c'est un dispositif pour stimuler, coordonner, et mettre en valeur ces efforts. Le projet FR-INNOV se propose de mettre en place ce dispositif, afin que l'amélioration continue et la recherche d'efficacité s'enracinent de façon pérenne et plus visible dans la culture de l'Administration.

## 2.2.2. Processus et outils

Le dispositif FR-INNOV s'adresse *a priori* à toutes les unités administratives dont le personnel figure à l'inventaire des postes de l'Etat. Il évite l'écueil de la machine bureaucratique qui impose son programme uniformément du haut vers le bas. A la place, il établit un mécanisme permanent grâce au lequel les unités sont soutenues dans leurs propres démarches d'amélioration, communiquent sur leurs réalisations et partagent leurs expériences. C'est par cet effet de levier que FR-INNOV produira ses résultats.

Concrètement, le projet FR-INNOV institue un *bureau permanent de l'amélioration continue*, doté des missions suivantes:

- > établir et entretenir un contact étroit et régulier avec les unités sur le thème de l'amélioration;
- > répertorier et stimuler les initiatives d'amélioration de performance réalisées par les unités;
- > conseiller les unités dans leur démarche, selon leurs besoins;
- > favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques;
- > développer des outils méthodologiques et les mettre à la disposition des unités;
- > rapporter annuellement au Conseil d'Etat.

Ces missions ont été confiées au Service du personnel et d'organisation (SPO), lequel comprend une section spécialisée de consultation en organisation.

Avec le soutien de cet organe de conseil, les unités formalisent et mettent en œuvre des *initiatives d'amélioration continue*. Celles-ci sont définies chacune par un objectif précis d'amélioration, un plan d'action, et un calendrier (3 à 12 mois). En principe, ces initiatives sont réalisables dans le cadre des budgets disponibles. Leur objet est adapté au contexte et aux besoins de l'unité, et peut porter notamment sur:

- > la simplification de processus de métiers;
- > l'amélioration des processus de management ou d'administration;
- > l'amélioration de la communication interne ou externe;
- > la priorisation rationnelle des activités et des ressources;
- > la suppression de gaspillages (dépenses évitables, opérations sans valeur ajoutée, doublons, contrôles inutiles, erreurs récurrentes, etc...);
- > la réduction des délais de prestations;
- > l'amélioration du service rendu aux différentes parties prenantes;
- > etc.

Les unités privilégient une approche participative et ouverte dans la génération des idées d'amélioration. Elles font ainsi appel aux suggestions des collaborateurs. Elles priorisent les idées recueillies et déterminent lesquelles doivent être concrétisées en initiatives. Elles établissent leurs plans d'ac-

tions, qu'elles s'efforcent de suivre. A la clôture de chaque initiative, elles documentent les avancées obtenues et partagent leur retour d'expérience.

Les unités veillent à entretenir le processus de façon continue, en générant de nouvelles initiatives au fur et à mesure de la clôture des précédentes.

Chaque service désigne en son sein une personne de contact pour l'amélioration continue. Cette personne sera chargée des échanges d'informations entre l'unité et l'organe de conseil.

Des *revues de suivi* sont en effet planifiées régulièrement entre chaque unité (personne de contact) et l'organe de conseil. Ces revues constituent la colonne vertébrale du dispositif. Leur rôle est d'aider les unités à maintenir l'élan nécessaire au-delà de l'impulsion initiale. Il est essentiel de les tenir à intervalles rapprochés: leur fréquence et leur régularité conditionnent le caractère permanent et durable de l'amélioration continue. Les revues de suivi portent sur les points suivants:

- > Statut des initiatives en cours (travail réalisé, actions à venir);
- > Identification des blocages éventuels, recherche de solutions;
- > Discussion concernant un éventuel besoin de soutien;
- > Clôture des initiatives: retour d'expérience et partage des succès obtenus;
- > Lancement de nouvelles initiatives.

Il ne s'agit pas de surveiller les activités de l'unité, mais d'aider celle-ci à garder le cap en remettant inlassablement l'amélioration en bonne place sur l'ordre du jour. Ainsi, ces revues sont fréquentes (typiquement toutes les trois semaines), mais structurées pour durer chacune très peu de temps (pas plus de 30 minutes par service). Elles sont conduites par téléphone et peuvent être écourtées ou ajournées si les circonstances l'exigent. L'important est de créer la routine qui ancre l'amélioration dans les habitudes.

## 2.2.3. Déploiement

L'année 2019 constitue la phase pilote du projet, permettant de tester et de rôder le dispositif. Neuf unités issues de toutes les Directions y participent. Il est envisagé, année après année, d'enrôler un nombre croissant d'unités dans le dispositif.

Les services suivants ont été intégrés en 2019:

- > Service des communes (SCom);
- > Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM);
- > Service de l'environnement (SEn);
- > Archives de l'Etat de Fribourg (AEF);
- > Service public de l'emploi (SPE);
- > Registre foncier de la Sarine (RFSa);

- > Service du médecin cantonal (SMC);
- > Service des biens culturels (SBC);
- > Service d'archéologie de l'Etat de Fribourg (SAEF);

Le SPO accompagne chacun de ces services dans la définition de leurs initiatives d'amélioration et suit leur exécution au travers les revues de suivi. L'accompagnement offert dépend des besoins spécifiques du service, et inclut par exemple:

- > l'animation d'ateliers Kaizen de recherche d'idées d'amélioration;
- > l'assistance dans la formulation des initiatives, leur priorisation, et l'élaboration des plans d'actions;
- > la mise à disposition d'outils méthodologiques (analyse de processus, gestion de projet, résolution de problèmes, etc.) et l'accompagnement dans leur mise en œuvre.

Certains services disposent cependant déjà en interne d'une organisation structurée pour l'amélioration continue, qui les rend quasi-autonomes pour développer leurs initiatives.

Le Service du personnel et d'organisation organise aussi des échanges de bonnes pratiques entre les services participants. Enfin, il oriente enfin ses programmes de formation des cadres sur les thématiques en lien avec l'amélioration continue: outils et méthodes lean/kaizen, agilité, intelligence collective, etc.

#### 2.2.4. Rapports des résultats

Le dispositif FR-INNOV est pensé comme un dispositif permanent et non comme un projet limité dans le temps. Il prévoit qu'un rapport d'activités soit présenté chaque année au Conseil d'Etat par l'intermédiaire de la Conférence des Secrétaires Généraux.

Le premier rapport annuel est prévu pour le premier trimestre 2020. Il sera l'occasion d'évaluer l'impact de la démarche, et si nécessaire de procéder à des ajustements pour les années suivantes.

### 3. Conclusion

#### 3.1. Rappel des postulats

##### 3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat

Ce postulat demandait d'apporter les modifications structurelles nécessaires dans le but de rationaliser les processus au sein des Directions et institutions de l'Etat. Il s'agissait notamment des tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient, des modifications apportées ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises

en vigueur, de la liste de la législation, des règlements et des ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation et de l'effet estimé de la mesure.

##### 3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Répartition des forces de travail au sein de l'Etat

Ce postulat demandait au Conseil d'Etat de rendre un rapport analysant les possibilités de gérer les fonctionnalités de l'Etat de manière globale et transversale.

#### 3.2. Nouveau projet FR-INNOV

En application des bases légales, les Directions et les services n'ont pas attendu pour travailler à la simplification de leurs processus et à l'amélioration de leur efficacité. Ce travail, présenté par les postulats comme s'il s'agissait d'une action ponctuelle, est en réalité un effort qui s'exerce en permanence, même s'il n'est pas toujours facile d'en mesurer l'impact.

Pour répondre aux postulats, le Conseil d'Etat n'a pas retenu l'idée d'un inventaire général des pistes d'amélioration assorti d'un catalogue de mesures. L'expérience du projet APROC a mis en évidence les difficultés et les limites d'une telle démarche. Le Conseil d'Etat a préféré privilégier une approche qui stimule et soutient l'amélioration continue au sein des unités et en rend compte périodiquement. C'est le sens du nouveau projet FR-INNOV, dont l'objectif est bien la mise en place d'un système pérenne.

Le nouveau dispositif FR-INNOV fournit le cadre de référence qui manquait pour stimuler, coordonner, et mettre en valeur le processus d'amélioration continue dans l'Administration Cantonale. Ses rapports annuels permettront au Conseil d'Etat de prendre connaissance des améliorations réalisées et d'en évaluer les effets, conformément aux exigences des postulats.

Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport comme réponse aux postulats 2013-GC-80 et 2014-GC-59.

**Bericht 2019-DFIN-64**

3. Dezember 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
über die Postulate**

- > **2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben**
- > **2014-GC-59 Dominique Butty – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg**

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht, mit dem den zwei oben genannten Postulaten Folge geleistet wird.

<b>1. Zusammenfassung der Postulate</b>	<b>7</b>
1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben	7
1.2. Dominique Butty: Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg	8
<hr/>	
<b>2. Bericht des Staatsrats</b>	<b>8</b>
2.1. Projekt APROC	8
2.1.1. Implementierung des Projekts APROC	8
2.1.2. Methodik für die Prozessanalyse	8
2.1.3. Analyse der Piloteinheit (Amt für Vermessung und Geomatik VGA)	9
2.1.4. Beurteilung von APROC nach der Pilotphase	10
2.2. Neues Projekt FR-INNOV	10
2.2.1. Konzept	10
2.2.2. Prozesse und Werkzeuge	11
2.2.3. Implementierung	12
2.2.4. Ergebnisberichte	12
<hr/>	
<b>3. Schlussfolgerung</b>	<b>12</b>
3.1. Die Postulate im Hintergrund	12
3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben	12
3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg	12
3.2. Das neue Projekt FR-INNOV	12

**1. Zusammenfassung der Postulate****1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben**

Mit ihrem am 10. Oktober 2013 eingereichten Postulat luden die Grossräte Christian Ducotterd und Romain Castella den Staatsrat ein, die im Hinblick auf die Verfahrensrationalisierung in den Direktionen und Institutionen des Staates notwendigen Strukturänderungen vorzunehmen. In ihrem Postulat betonten sie, es gehe ihnen nicht um die Kontrolle der Arbeit der einzelnen Mitarbeitenden. Sie sind sich dabei bewusst, dass die staatlichen Aufgaben mit der Umsetzung gewisser Gesetze, interner Massnahmen sowie mit der

Inkraftsetzung von Reglementen und Verordnungen schwieriger geworden sind. Sie kommen zum Schluss, dass der Staat seine Arbeitsweise vereinfachen und restrukturieren muss, um mit unverändertem Personalbestand seine Aufgaben effizient erfüllen zu können. Die beiden Grossräte nennen Beispiele, die ihrer Ansicht nach zeigen, dass Lösungen gefunden werden können oder die zumindest geprüft werden sollten. Sie sind der Ansicht, dass es eine Priorisierung der Aufgaben braucht um zu beurteilen, ob sie auf einer Rechtsgrundlage oder blosser Praxis fussen. Sie verlangen vom Staatsrat einen Bericht mit folgenden Punkten:

- > Aufgaben, die in den Direktionen zur Effizienzsteigerung vereinfacht werden können;

- > vorgenommene Änderungen sowie vorgeschlagene oder in Kraft gesetzte neue Methoden;
- > Verzeichnis der geänderten oder zu ändernden Gesetzgebung, Reglemente und Verordnungen;
- > geschätzte Auswirkungen der Massnahme;
- > Verzeichnis der ziemlich oder sehr wichtigen Aufgaben, die auf keinerlei Rechtsgrundlage, sondern auf blosser Praxis fussen und für den Staatsbetrieb nicht wesentlich sind.

Diese Aufgaben sollten in verschiedene Gruppen eingeteilt werden, je nachdem, ob sie eigenfinanziert werden oder nicht. Die beiden Grossräte schliessen mit dem Vorschlag, dass eine aussenstehende Person ohne Verbindung zu den verschiedenen Ämtern diese komplexe Arbeit bis zu ihrer Umsetzung betreuen solle.

## 1.2. Dominique Butty: Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg

Mit einem am 27. Februar 2014 eingereichten Postulat verlangte Grossrat Butty vom Staatsrat einen Bericht über die Möglichkeiten einer globalen und transversalen Stellenbewirtschaftung.

Grossrat Butty war mit Bezug auf die damalige finanzielle Lage des Staates der Auffassung, es müsse zwischen Nützlichem und Notwendigem unterschieden werden. Es störte ihn, dass zusätzliche Stellen gleichmässig auf alle Direktionen verteilt werden.

Er nahm als Beispiel das Gesundheitsnetz eines Freiburger Bezirks, das bei der Direktion für Gesundheit und Soziales eine Aufstockung seiner VZÄ-Dotation für die Spitex beantragt hatte. Da die Direktion keinen Anspruch auf zusätzliche Stellen hatte, sei dem Gesuch nicht entsprochen worden.

## 2. Bericht des Staatsrats

### 2.1. Projekt APROC

Nach der Annahme der beiden Postulate antwortete der Staatsrat mit einem Bericht an den Grossen Rat (Bericht 2015-DFIN-48 – 29.9.2015), den dieser zur Kenntnis nahm. Dieses Dokument war der Ausgangspunkt für ein Projekt zur Analyse der Prozesseffizienz in den Verwaltungseinheiten des Staates. Das APROC (Analyse des PROCessus – Prozessanalyse) genannte Projekt hatte zum Ziel, die notwendigen Effizienzsteigerungen für die Bewältigung der neuen Aufgaben und des Bevölkerungswachstums ohne die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu identifizieren. In diesem Sinn sollte das Projekt den Forderungen der erwähnten Postulate entsprechen.

#### 2.1.1. Implementierung des Projekts APROC

Das Projekt APROC wurde insgesamt mit drei Phasen geplant:

- > 1. «Pilotphase» (2016): Ausarbeitung der Methode und Analyse einer Verwaltungseinheit (VE) der Finanzdirektion, und zwar des Amtes für Vermessung und Geomatik (VGA);
- > 2. «Testphase» (2016–2017): Analyse von sieben Verwaltungseinheiten (eine pro Direktion) und Anpassung der Methode;
- > 3. «Implementierungsphase» (2017–2020): Entscheid des Staatsrates in Bezug auf den Umfang der anderen zu analysierenden VE des Staates, die Ressourcen, die Organisation und die langfristige Projektbegleitung.

#### 2.1.2. Methodik für die Prozessanalyse

Die APROC-Methode für die Analyse einer Dienststelle wurde vom Amt für Personal und Organisation (POA) entwickelt und umgesetzt. Sie umfasst vier Etappen:

##### 1. Etappe: Priorisierung der Prozesse

Es geht zunächst darum, für das globale Verständnis der Funktionsweise der Dienststelle einen Überblick über ihre Tätigkeiten zu erhalten.

Danach konzentriert sich die Analyse auf die Geschäftsprozesse, das heisst die operativen Tätigkeiten, die es zur Erbringung einer Leistung braucht (Dienstleistung oder Produkt). Die Führungs- und Unterstützungsprozesse werden nicht spezifisch einzeln analysiert, können aber über die Analyse von Geschäftsprozessen betrachtet werden.

Um die bestehenden Daten zu nutzen und bei der Erfassung der Prozesse einheitlich vorzugehen, wird nach der APROC-Methode vom Leistungskatalog aus dem ASL-Projekt (Analyse der staatlichen Leistungen) ausgegangen. Abhängig vom Reifegrad des bestehenden Prozesssystems (einige Dienststellen verfügen bereits über eine Beschreibung ihrer Prozesse) werden die Prozesse der analysierten Einheit aufgegriffen oder neu beschrieben.

Zum Abschluss nimmt die Dienststelle mit Hilfe der Fachpersonen des POA eine Kategorisierung und eine Priorisierung der erfassten Geschäftsprozesse vor. Für die Bestimmung der Vorrangigkeit zu analysierenden Prozesse wurde nach den folgenden drei Kriterien vorgegangen:

- > Wichtigkeit des Prozesses für den Auftrag der Dienststelle;
- > Verbesserungspotenzial der Funktionsweise des Prozesses;
- > Einsparungspotenzial bei der Verwendung der Ressourcen des Prozesses.



Das Endresultat dieser Etappe besteht aus einer Liste mit vorrangigen Prozessen.

## 2. Etappe: Umfrage

Für jeden im vorangehenden Schritt als vorrangig identifizierten Geschäftsprozess wird der Ablauf analysiert, um die Probleme und in der Folge mögliche Verbesserungen zu identifizieren (nach dem Grundsatz der «Lean Administration»: Probleme, Fehler, Zeitverluste usw. beseitigen – «Verschwendung beseitigen»).

Nach einem partizipativen Ansatz ist die vielschichtige Einbindung aller Akteure der Dienststelle sowie des jeweiligen Prozesses erforderlich. Dazu erhält zuerst jeder Akteur des jeweiligen Prozesses einen Fragebogen. Danach können die Ideen, die sich aus dieser Umfrage ergeben, in Gruppenworkshops weiterentwickelt werden. Der Fragebogen wurde gemeinsam mit dem POA und einem externen Beratungsunternehmen (Empiricon) entwickelt.

Der Fragebogen besteht aus zwei Teilen. Im ersten, auf eine quantitative Analyse ausgerichteten Teil beurteilen die Akteure eines Prozesses die globale Funktionsweise sowie die aktuelle Nutzung der Ressourcen (Infrastrukturen, Personal usw.). Im zweiten Teil werden die Personen über mögliche Leerläufe innerhalb der analysierten Prozesse befragt: Fehler, Wartezeiten, Übermittlung von unnötigen Daten/Informationen, Speicherung von komplexen Daten, unnötige Tätigkeiten oder Datenproduktion, übermässige Kontrollen und Validierungen, unnötige Personenbewegungen. Sie haben zudem die Möglichkeit, direkt Verbesserungsvorschläge anzubringen.

Nach der Umfrage wird eine Liste mit Einschätzungen und Verbesserungsvorschlägen erstellt. Diese wird vom POA formatiert, namentlich um die Anonymität der Kommentare zu bewahren.

## 3. Etappe: partizipative Workshops

Auf der Grundlage der aus der Umfrage resultierenden Einschätzungen und Verbesserungsideen wird für jeden Prozess ein Workshop organisiert, um die Ideen und Einschätzungen in der Gruppe zu besprechen. Das POA präsentiert zu Beginn jedes Workshops die globalen Ergebnisse der Umfrage und leitet die Workshops. In Gruppen entwickeln und vervollständigen die Akteure des Prozesses die geäußerten Ideen weiter und formulieren konkrete Verbesserungsmassnahmen.

## 4. Etappe: Diskussion der Massnahmen

Nach den Workshops wird für die vorgeschlagenen Massnahmen ein detaillierter Aktionsplan ausgearbeitet. Dieser bezeichnet die Verantwortlichen für die Umsetzung der Massnahmen, führt die absehbaren Kosten und Nutzen auf und ermöglicht die Planung, wie sich die erwarteten Ergebnisse erreichen lassen. Bei der Ausarbeitung des Aktionsplans wird ein besonderes Augenmerk auf die Massnahmen gelegt, die die Dienststelle kurzfristig ausführen kann (beispielsweise Verbesserung oder Einführung von Werkzeugen/Tools, Klärung der Verantwortung, Vereinheitlichung der Praxis, Informationsaustausch).

### 2.1.3. Analyse der Piloteinheit (Amt für Vermessung und Geomatik VGA)

Für die Effizienzanalyse der Prozesse des VGA wurde nach der oben vorgestellten Methodik vorgegangen. Die Analyse der Piloteinheit sollte das Testen der vom POA entwickelten Methode im Hinblick auf ihre allfällige Ausweitung auf den ganzen Staat Freiburg ermöglichen.

Nach dem Priorisierungsschritt wurden folgende 10 Prozesse für die Analyse ausgewählt:

Tätigkeitsgebiet	Untergebiet	Prozess
Amtliche Vermessung (AV)	Katastererstellung	> Prüfung der Angaben
	Nachführung und Geomatik	> grundbuchrelevante Daten > nicht grundbuchrelevante Daten
	Geomatik	> Datenmanagement (AV)
	Verbreitung	> Verbreitung und Bereitstellung
Landinformationssystem (LIS)		> Koordination > Steuerung > Projekte und Aufträge > zentralisierte Geodatenverwaltung > Information und Unterstützung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des VGA füllten eine Online-Umfrage aus. Jede Person musste einen Fragebogen pro Prozess ausfüllen. Die Beteiligung war sehr hoch (96%), was das Interesse am Vorgehen zeigte. Die befragten Personen haben die Funktionsweise der betreffenden Prozesse global beurteilt. Sie äusserten sich insbesondere zur aktuellen Ressourcennutzung (Infrastruktur, Personal usw.) für die Ausführung des Prozesses. Der Grossteil war der Ansicht, dass die Komplexität der Prozesse nicht reduziert werden konnte, ohne die Zufriedenheit der internen und/oder externen Nutzniessenden deutlich zu senken. Es gab wenige Bemerkungen zu Leerläufen oder Ineffizienzen in Verbindung mit den betrachteten Prozessen. Die Kommentare

fokussierten vielmehr auf die globalen Verbesserungen der Funktionsweise der Dienststelle.

Danach wurden mit Hilfe des POA sechs Halbtagesworkshops organisiert. Ein weiteres Mal stellten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienststelle ihr Interesse und ihre Einsatzbereitschaft für diese Arbeit unter Beweis. Als Arbeitsgrundlage wurden alle in der Umfrage formulierten Kommentare und Vorschläge verwendet. In diesen Workshops konnten alle Akteure eines Prozesses von den aus der Umfrage hervorgegangenen Ideen Kenntnis nehmen und sie in Gruppen diskutieren. Die Workshops ergaben jedoch nur wenige zusätzliche Ideen.

Insgesamt führten die Diskussionen zu 85 Vorschlägen. Nach einer letzten Synthese, bei der Doppelspurigkeiten beseitigt wurden, wurden 33 verschiedene Massnahmen ausgewählt.

Leider erwiesen sich die meisten Massnahmen aus dieser Studie als Projekte, deren Umsetzung besonders komplex ist. Dies war beispielsweise der Fall bei den Massnahmen in Verbindung mit strategischen Projekten wie der kostenlosen Bereitstellung der Online-Daten (OpenData), dem Inkrafttreten der kantonalen Verordnung über Geoinformation (KGeoIV) oder der Einführung des ÖREB-Katasters. Mehrere Massnahmen betrafen auch die Entwicklung von Informatiklösungen für optimierte und reibungslosere Arbeitsabläufe. Der Grossteil der Massnahmen betraf aber auch andere Dienststellen und hätte für ihre Umsetzung deren enge Mitarbeit benötigt. Beispielsweise die Einführung der DSK-Passerelle mit den Grundbuchämtern oder im Bereich des GIS das Projektmanagement mit dem ITA sowie die allgemeine Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Dienststellen in Verbindung mit der Geoinformation.

#### 2.1.4. Beurteilung von APROC nach der Pilotphase

Die Analyse führte zu einer bestimmten Anzahl Vorschläge für Massnahmen, und die beim VGA durchgeführte Arbeit war alles andere als umsonst. Allerdings ist festzustellen, dass die erwarteten Ergebnisse mit dieser Methode nicht erzielt werden konnten. Mögliche Verbesserungen wurden identifiziert. Dabei handelt es sich aber vor allem um umfangreiche Projekte und Investitionen, die bewilligt werden müssten, um zukünftig tatsächlich positive Auswirkungen zu erhalten.

Die Erfahrung zeigte zudem, dass die detaillierte Analyse der Geschäftsprozesse, wie dies APROC vorsieht, viel Arbeit darstellt. Zwischen 2015 und 2017 wurden vom VGA und vom POA ungefähr 1500 Arbeitsstunden aufgewendet. Das Projekt würde ausufern, wenn jede VE darin integriert würde, was den Ausschlag für eine Neuausrichtung in Bezug auf das Gesamtziel gab.

An seiner Sitzung vom 3. Juli 2017 beschloss der Staatsrat deshalb, das Projekt APROC fallenzulassen und beauftragte die Finanzdirektion (FIND) mit der Ausarbeitung eines neuen Projekts.

## 2.2. Neues Projekt FR-INNOV

### 2.2.1. Konzept

Das neue Projekt FR-INNOV wurde vom Amt für Personal und Organisation zusammen mit der Generalsekretärenkonferenz (GSK) erarbeitet. Das Konzept wurde vom Staatsrat an dessen Sitzung vom 3. Juli 2018 gutgeheissen.

Es wird ein umfassender und nachhaltiger Ansatz angestrebt. Das Ziel ist die Einführung eines *Systems der laufenden Verbesserung* in Bezug auf die Funktionsweise der Verwaltungseinheiten als Ganzes und nicht nur der Geschäftsprozesse. Dieses System muss den verfügbaren Ressourcen angepasst werden und den Anliegen der Postulate sowie den Rechtsgrundlagen entsprechen. Es soll nach durchführbaren Aktionen gesucht werden – Änderungen, für die die Akteure rasch über die notwendigen Ressourcen verfügen. Die Vorgehensweise muss zudem agil sein, das heisst unter Berücksichtigung der spezifischen Situation der Direktionen und Dienststellen nach einer flexibleren Methodik, die an die Ausgangslage der einzelnen angepasst werden kann.

Die Erfahrung mit APROC hat gezeigt, dass die Entwicklung einer *Verbesserungskultur* ein unerlässlicher Baustein für den Erfolg eines solchen Projekts ist. Das Personal soll in einen partizipativen Ansatz für die Suche nach Verbesserungspotenzial eingebunden werden. Statt den Wandel von oben aufzuzwingen geht es darum, mit den Mitarbeitenden die möglichen Verbesserungen zu identifizieren und so die *Energie des Wandels* aufzuzeigen, das heisst die Orte, wo der Wille zur Veränderung besteht. Denn nur unter dieser Voraussetzung wird der fruchtbare Boden der Veränderung erzeugt: wo kein Wille ist, ist auch kein Weg.

Dieser neue Ansatz braucht Zeit und ist langfristig angelegt. Die ersten, zwar bescheidenen und örtlich begrenzten Erfolge nähren den Willen für grössere Veränderungen. Schrittweise weitet sich die Energie, die sich zu einem bestimmten Moment in einem Team in einer Dienststelle aufgebaut hat, auf andere Dienststellen und schliesslich auf den ganzen Staat aus.

Schlussendlich geht das Projekt davon aus, dass die Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 56 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) «*regelmässig die Tätigkeit ihrer Einheit evaluieren [...], die Schlussfolgerungen aus ihren Evaluationen ziehen und die nötigen Verbesserungen vornehmen*». In Anwendung der Rechtsgrundlagen arbeiten die Direktionen und die Dienststellen schon seit einiger Zeit an der Verein-



fachung ihrer Prozesse und an der Steigerung ihrer Effizienz. Die ständige Verbesserung ist Teil ihrer ordentlichen Tätigkeit. Was hingegen fehlt, ist ein Dispositiv, um dazu anzuregen und diese Anstrengungen zu koordinieren und bekannt zu machen. Das Projekt FR-INNOV stellt ein solches Dispositiv bereit, damit die ständige Verbesserung und die Effizienzsuche dauerhaft und sichtbar in der Kultur der Verwaltung verankert werden können.

### 2.2.2. Prozesse und Werkzeuge

Das Dispositiv FR-INNOV richtet sich *a priori* an alle Verwaltungseinheiten, deren Personal im Stellenverzeichnis des Staates aufgeführt ist. Es vermeidet die Klippen der Bürokratie, die ihr Programm gleichförmig von oben nach unten durchsetzt. Stattdessen führt es einen stetigen Mechanismus ein, mit dem die Einheiten bei ihren eigenen Verbesserungsansätzen unterstützt werden, ihre Umsetzungen kommunizieren und ihre Erfahrungen teilen. Mit dieser Hebelwirkung wird FR-INNOV Ergebnisse erzielen.

Konkret schafft das Projekt FR-INNOV ein *ständiges Büro der ständigen Verbesserung* mit folgendem Auftrag:

- > Aufbau und Pflege eines engen und regelmässigen Kontakts mit den Einheiten zum Thema Verbesserung;
- > Erfassen und Fördern von Initiativen für die Verbesserung der Leistung durch die Einheiten;
- > Beratung der Einheiten bei ihrem Vorgehen, abhängig von ihren Bedürfnissen;
- > Förderung des Austauschs der Erfahrungen und der bewährten Praxis;
- > Entwicklung von methodologischen Werkzeugen und ihre Bereitstellung für die Einheiten;
- > jährlicher Bericht an den Staatsrat.

Diese Aufträge wurden dem Amt für Personal und Organisation (POA) anvertraut, das über eine Sektion verfügt, die auf Organisationsberatung spezialisiert ist.

Mit der Unterstützung dieses Beratungsorgans können die Einheiten *ständige Verbesserungsinitiativen* formalisieren und umsetzen. Diese werden jede mit einem genauen Verbesserungsziel, einem Aktionsplan und einem Zeitplan (3 bis 12 Monate) definiert. Grundsätzlich sind diese Initiativen im Rahmen der verfügbaren Budgets durchzuführen. Ihr Ziel ist an die Ausgangslage und die Bedürfnisse der Einheit angepasst und kann sich namentlich beziehen auf:

- > die Vereinfachung der Geschäftsprozesse;
- > die Verbesserung der Management- und Verwaltungsprozesse;
- > die Verbesserung der internen oder externen Kommunikation;
- > die rationelle Priorisierung der Tätigkeiten und Ressourcen;

- > die Vermeidung von Leerläufen (vermeidbare Ausgaben, Arbeitsgänge ohne Mehrwert, Doppelspurigkeiten, unnötige Kontrollen, wiederkehrende Fehler usw.);
- > die Verringerung der Leistungsfristen;
- > die Verbesserung der Dienstleistungen an die Beteiligten;
- > usw.

Die Einheiten bevorzugen für die Schaffung von Verbesserungsideen einen partizipativen und offenen Ansatz. Sie beziehen die Vorschläge der Mitarbeitenden mit ein. Sie priorisieren die gesammelten Ideen und legen fest, welche in konkrete Initiativen umgewandelt werden. Sie erstellen ihre Aktionspläne und bemühen sich, sie zu befolgen. Zum Abschluss jeder Initiative dokumentieren sie die Fortschritte und teilen ihre Erfahrungen.

Die Einheiten achten darauf, den Prozess stetig zu pflegen, indem sie nach dem Abschluss der vorangehenden nach und nach neue Initiativen schaffen.

Jede Dienststelle bezeichnet eine Kontaktperson für die ständige Verbesserung. Diese Person ist für den Informationsaustausch zwischen der Einheit und dem Beratungsorgan zuständig.

Zwischen jeder Einheit (Kontaktperson) und dem Beratungsorgan werden regelmässig *Begleitungssitzungen* geplant. Diese Sitzungen sind das Rückgrat des Dispositivs. Ihre Rolle besteht darin, den Einheiten zu helfen, über den ersten Anstoss hinaus den notwendigen Schwung zu behalten. Es ist wichtig, sie zeitnah abzuhalten: ihre Häufigkeit und Regelmässigkeit bedingen den ständigen und nachhaltigen Charakter der ständigen Verbesserung. Die Begleitungssitzungen behandeln folgende Punkte:

- > Stand der laufenden Initiativen (durchgeführte Arbeit, zukünftige Aktionen);
- > Identifizierung von möglichen Blockaden, Lösungssuche;
- > Diskussion in Bezug auf einen allfälligen Unterstützungsbedarf;
- > Abschluss der Initiativen: Erfahrungsaustausch und Teilen der Erfolge;
- > Lancieren von neuen Initiativen.

Es geht nicht darum, die Tätigkeiten der Einheit zu überwachen, sondern ihr zu helfen, auf Kurs zu bleiben, indem die Verbesserung immer wieder ganz oben auf die Tagesordnung gesetzt wird. So werden diese Sitzungen häufig abgehalten (ca. alle drei Wochen), sind aber so strukturiert, dass sie nur kurz dauern (nicht mehr als 30 Minuten pro Dienststelle). Sie werden telefonisch durchgeführt und können gekürzt oder vertagt werden, wenn es die Umstände erfordern. Es ist wichtig, eine Routine zu schaffen, die die Verbesserung zur Gewohnheit werden lässt.

### 2.2.3. Implementierung

2019 ist die Pilotphase des Projekts, in der das Dispositiv getestet und eingespielt wird. Neun Einheiten aus allen Direktionen beteiligen sich. Es wird in Betracht gezogen, dass jedes Jahr mehr Einheiten das Dispositiv in Anspruch nehmen.

Folgende Dienststellen wurden 2019 integriert:

- > Amt für Gemeinden (GemA);
- > Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (ABSM);
- > Amt für Umwelt (AfU);
- > Staatsarchiv Freiburg (StAF);
- > Amt für den Arbeitsmarkt (AMA);
- > Grundbuchamt Saane;
- > Kantonsarztamt (KAA);
- > Amt für Kulturgüter (KGA);
- > Amt für Archäologie des Staates Freiburg (AAFR);

Das POA begleitet jede dieser Dienststellen bei der Definition ihrer Verbesserungsinitiativen und verfolgt ihre Ausführung mit Begleitungssitzungen. Die angebotene Begleitung hängt von den spezifischen Bedürfnissen der Dienststelle ab. Dazu gehören beispielsweise:

- > Leitung von Kaizen-Workshops für die Suche nach Verbesserungsideen;
- > Unterstützung bei der Formulierung von Initiativen, bei der Priorisierung und bei der Erarbeitung von Aktionsplänen;
- > Bereitstellung von methodologischen Werkzeugen (Prozessanalyse, Projektmanagement, Problemlösung usw.) und Begleitung bei ihrer Umsetzung.

Einige Dienststellen verfügen bereits über eine strukturierte interne Organisation für die ständige Verbesserung, wodurch sie quasi selbstständig ihre Initiativen entwickeln können.

Das Amt für Personal und Organisation organisiert zudem den Austausch der bewährten Vorgehensweisen zwischen den teilnehmenden Dienststellen. Schliesslich richtet es sein Weiterbildungsprogramm für Kader auf Themen in Verbindung mit der ständigen Verbesserung aus: Werkzeuge und Methoden Lean/Kaizen, Agilität, kollektive Intelligenz usw.

### 2.2.4. Ergebnisberichte

Das Dispositiv FR-INNOV ist auf Dauer ausgelegt und kein zeitlich begrenztes Projekt. Es sieht einen Tätigkeitsbericht vor, der dem Staatsrat jedes Jahr über die Generalsekretärenkonferenz vorgelegt wird.

Der erste Jahresbericht ist für das erste Quartal 2020 geplant. Dies wird die Gelegenheit sein, die Wirkung der Vorgehensweise zu beurteilen und wenn notwendig Anpassungen für die Folgejahre vorzunehmen.

## 3. Schlussfolgerung

### 3.1. Die Postulate im Hintergrund

#### 3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben

Dieses Postulat verlangte die notwendigen Strukturänderungen mit dem Ziel, die Prozesse in den Direktionen und Institutionen des Staates zu rationalisieren. Es handelte sich dabei insbesondere um die Aufgaben, die in den Direktionen für mehr Effizienz vereinfacht werden können, um vorgenommene Änderungen, um vorgeschlagene oder in Kraft gesetzte neue Methoden sowie um das Verzeichnis der geänderten oder zu ändernden Gesetzgebung, Reglemente und Verordnungen.

#### 3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg

Dieses Postulat verlangte vom Staatsrat einen Bericht über die Möglichkeiten einer globalen und transversalen Stellenbewirtschaftung.

### 3.2. Das neue Projekt FR-INNOV

In Anwendung der Rechtsgrundlagen arbeiten die Direktionen und Dienststellen schon seit einiger Zeit an der Vereinfachung ihrer Prozesse und an der Steigerung ihrer Effizienz. Diese Arbeit, die von den Postulaten als punktuelle Aktion dargestellt wird, ist in Wahrheit ein ständiges Streben, dessen Wirkung nicht immer einfach zu messen ist.

Für die Beantwortung der Postulate entschied sich der Staatsrat gegen ein allgemeines Inventar der Verbesserungen mit einem Massnahmenkatalog. Die Erfahrung mit dem Projekt APROC hat die Schwierigkeiten und die Grenzen eines solchen Vorhabens aufgezeigt. Der Staatsrat hat eine Vorgehensweise vorgezogen, die zu ständiger Verbesserung in den Einheiten anregt, diese fördert unterstützt und periodisch darüber Bericht erstattet. Dies ist der Zweck des neuen Projekts FR-INNOV, dessen Ziel die Einführung eines nachhaltigen Systems ist.

Das neue Dispositiv FR-INNOV liefert den bis anhin fehlenden Referenzrahmen für die Anregung, Koordination und Bekanntmachung der ständigen Verbesserungsprozesse in der Kantonsverwaltung. Mit den Jahresberichten wird der Staatsrat über die erzielten Verbesserungen informiert und kann die Wirkungen entsprechend der Forderungen der Postulate beurteilen.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, diesen Bericht in Erfüllung der Postulate 2013-GC-80 und 2014-GC-59 zur Kenntnis zu nehmen.

---

## Réponses

### **Motion 2018-GC-43 Nadia Savary-Moser/ Pierre-André Grandgirard STEP – L'eau est un enjeu majeur<sup>1</sup>**

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Préambule**

La réponse du Conseil d'Etat du 15 mai 2017 à la question Savary-Moser Nadia, Grandgirard Pierre-André (QA 2017-CE-112: STEP – L'eau est un enjeu majeur) fait partie intégrante du développement ci-dessous (annexe 1). Seuls les éléments déterminants sont repris.

##### **2. Analyse du contenu de la motion**

###### **Financement des infrastructures par le canton**

La loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) fixe les exigences suivantes:

*Art. 60a Taxes cantonales sur les eaux usées*

<sup>1</sup> *Les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. [...]*

<sup>2</sup> *Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.*

Les cantons n'ont pas d'autre choix que de veiller à ce que le principe de causalité soit respecté pour le financement de l'évacuation et de l'épuration des eaux. Un financement par le canton ne peut par conséquent pas s'écarter du principe de causalité. La seule dérogation possible est définie à l'alinéa 2, au cas où ce système de financement se heurterait à des obstacles financiers insurmontables.

Le canton de Fribourg a veillé à l'application de cette exigence fédérale en conseillant les communes depuis de nombreuses années (Recommandations sur le Financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, juillet 2002) et en

se dotant d'outils afin de faciliter sa mise en œuvre (loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009 [LCEaux]). Conformément à l'article 62 de cette loi, les communes disposaient d'un délai jusqu'au 31 décembre 2013 afin de se doter d'un règlement leur permettant le report de l'ensemble des coûts: de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux).

###### **Régionalisation de l'épuration**

Le canton a financé plusieurs études afin d'optimiser l'épuration. Une des mesures les plus adéquates (meilleur rapport coût/efficacité) est la régionalisation de l'épuration qui permet notamment de limiter les coûts de l'épuration à moyen terme. Le résultat de ces démarches a été intégré dans la planification cantonale de l'épuration qui propose de faire passer le nombre de STEP du canton de 25 à 11 d'ici à 2040.

La régionalisation nécessitera dans un premier temps des investissements à réaliser pour raccorder certaines installations à de plus grandes (56 millions de francs). Ces investissements seront compensés à moyen terme par les économies d'échelle réalisées (réduction de 2 millions de francs pour le coût annuel de l'épuration, à comptabiliser pour une durée de vie théorique des STEP de 33 ans, et de 3 millions de francs pour les investissements nécessaires au traitement des micropolluants).

La régionalisation n'est par conséquent ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation. Pour une STEP amenée à être supprimée, elle se substitue aux coûts qu'il aurait fallu investir pour le renouvellement de la STEP en place jugée trop onéreuse. Un financement par le canton des «infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation» exclusivement nous semble par conséquent inadéquat.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 5 novembre 2019, BGC p. 3210.

## Système de financement des cantons de Vaud et Berne

	VD	BE
Montant des subventions	env. Fr. 12.60 par habitant et par an	env. Fr. 13.60 par habitant et par an
Principe de financement	fiscalité générale, non conforme au principe du pollueur-payeur	taxe au rejet des STEP, conforme au principe du pollueur-payeur, dégressif!
Objets subventionnés	collecteurs de raccordement et traitement de l'azote	toutes les mesures d'évacuation et d'épuration des eaux jugées prioritaires
Principe de répartition	soutien dans les régions concernées par le traitement des micropolluants uniquement	soutien pour toutes les communes pondéré en fonction de la valeur de remplacement de toutes leurs installations
Durée de la subvention	limitée dans le temps (20 ans)	pas limitée dans le temps

Le principe de financement pour ces deux cantons est détaillé au chapitre 4 de l'annexe 1. Rapporté au cas du canton de Fribourg, cela représente un montant de l'ordre de 4 millions de francs par an (80 millions de francs en 20 ans) dans les deux cas.

Contrairement au canton de Berne, le canton de Vaud s'écarte du principe du pollueur-payeur instauré par la LEaux en proposant une subvention cantonale prélevée sur la fiscalité générale. Pour ce faire, il s'appuie sur l'alinéa 2 de l'article 60a étant donné que les coûts nécessaires à l'adaptation des infrastructures ont été jugés excessifs pour les communes.

La situation du canton de Vaud n'est cependant pas comparable à celle du canton de Fribourg. D'une part, des travaux plus conséquents sont nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement de l'azote. A titre comparatif, le canton de Fribourg dispose en moyenne d'une STEP pour 10 000 habitant (1 pour 5000 dans le canton de Vaud) et la part de sa population raccordée à une installation traitant l'azote est de près de 50% (20% dans le canton de Vaud).

D'autre part, la possibilité pour les communes de reporter l'ensemble des coûts selon le principe de causalité n'est pas encore aussi courante que dans le canton de Fribourg. Le modèle vaudois n'est par conséquent pas applicable pour le canton de Fribourg.

### Ampleur des coûts

Coûts à la charge des communes	Fr. (en mio)
Micropolluants	23
Régionalisation	56
<b>Total</b>	<b>79</b>

L'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions de francs pour les communes fribourgeoises indiquée dans la motion est composée des investissements nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement des micropolluants.

Comme expliqué ci-dessus, les 56 millions de francs ne constituent pas une charge supplémentaire et devraient pouvoir être financés par l'intermédiaire des taxes fixées dans les règlements d'épuration (à condition qu'ils soient conformes aux exigences fixées dans la LCEaux).

Les 23 millions de francs sont par contre des nouveaux investissements qui se sont ajoutés après le délai fixé pour l'adaptation des règlements (total de 89 millions de francs, montant des subventions fédérales à hauteur de 75%).

Tout comme la taxe versée à la Confédération par toutes les communes pour alimenter le fonds utilisé pour le versement des subventions fédérales. La contribution des communes du canton s'élèvera à 40 millions de francs d'ici à 2040.

C'est donc un montant de 63 millions de francs que les communes du canton devront investir pour cette mesure supplémentaire liée aux micropolluants imposée par la Confédération, soit quelque 3 millions de francs par an.

### Evaluation par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat ne peut accepter la modification de la LCEaux proposée dans le cadre de cette motion étant donné qu'elle contrevient aux exigences fixées par la Confédération en relation avec le principe de causalité, que le canton veille à faire appliquer depuis une vingtaine d'années.

### 3. Proposition de subventionnement du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient du défi constitué par l'épuration des eaux en général et le traitement des micropolluants en particulier, tout comme des coûts qui en découlent.

Il est sensible au fait que les mesures nécessaires au traitement des micropolluants (23 millions de francs à la charge des communes) et les taxes fédérales y relatives (40 millions de francs à la charge des communes) sont des exigences supplémentaires venues s'ajouter après l'entrée en vigueur de la LCEaux.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est disposé à mettre en place un système de subventionnement solidaire et incitatif destiné principalement à favoriser la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux, en respectant toutefois le principe fondamental du pollueur-payeur, principe ancré aussi bien dans la loi fédérale que dans la loi cantonale.

Il propose le principe de financement cantonal suivant, inspiré de celui du canton de Berne.

### Principe de financement

Le subventionnement se fait par un financement spécial à partir d'un fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration (STEP), en fonction des charges polluantes déversées en sortie de STEP. Les détenteurs des STEP répercutent cette redevance sur les communes ou les particuliers conformément au principe de causalité.

L'aspect incitatif de ce principe est indéniable étant donné que la redevance décroît lorsque des mesures concrètes sont prises. Dans le canton de Berne, la redevance a ainsi été réduite de plus de 30% entre 2001 et 2015. De plus, les communes et associations de communes qui ont bien entretenu et mis à niveau leurs infrastructures sont favorisées puisque celles-ci généreront des charges réduites.

### Montant des subventions

Par rapport à la réponse à la question QA 2017-CE-112 (STEP – L'eau est un enjeu majeur), le Conseil d'Etat a une ambition plus marquée: il propose de mettre en place un principe de financement permettant un subventionnement de l'ordre de 2,2 millions de francs par an (au lieu de 1 million de francs par an). Ce soutien permettra de se rapprocher des pratiques en cours dans les cantons de Vaud et Berne avec lesquelles le canton de Fribourg collabore étroitement dans le domaine de l'épuration. Il estime cependant qu'il ne faut pas aller au-delà de ce montant. L'importance de l'effort pour alimenter le fonds cantonal serait en effet trop important, voire réhibitoire pour les communes et leurs administrés.

### Objets subventionnés et affectation

Les subventions cantonales seront destinées à toutes les mesures et études prioritaires nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'évacuation et l'épuration des eaux telles que la régionalisation, ainsi que le renouvellement et la modernisation des équipements.

Durant la période 2021–2040, l'affectation proposée pour les subventions concernera essentiellement la régionalisation (construction de collecteurs de raccordement et suppression des petites STEP) afin de faciliter la mise en œuvre des mesures prévues dans la planification pour l'épuration des eaux:

- > Les mesures spécifiques au traitement des micropolluants dans les stations d'épuration (STEP) bénéficieront déjà d'une subvention de 75% de la part de la Confédération si elles sont terminées d'ici à 2040. De même pour certaines conduites de raccordement qui permettront d'éviter de devoir traiter les micropolluants dans une petite STEP. Le montant de cette contribution est estimé à 66 millions de francs.
- > Le Conseil d'Etat propose en complément d'utiliser le fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux pour subventionner les infrastructures nécessaires à la régionalisation à un taux de 75%, soit un total de 44 millions de francs (2,2 millions de francs par an). Il inclut un montant annuel de 75 000 francs qui sera utilisé pour renforcer le conseil et le soutien aux communes par le service spécialisé de la DAEC en vue de la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux.

### Durée du financement cantonal

La durée du principe de subventionnement proposé n'est pas déterminée. Le Conseil d'Etat estime en effet qu'il est opportun de prévoir un système de subventionnement durable plutôt que limité dans le temps. Au terme de la période 2021–2040, il permettra de soutenir le renouvellement et la modernisation des installations.

### Conclusion

Le Conseil d'Etat entamera des démarches afin de soumettre au Grand Conseil une proposition de modification de la loi sur les eaux en vue de créer un fonds cantonal solidaire pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration, en fonction des charges polluantes. En cas d'adoption du projet de modification de la loi, le Conseil d'Etat adaptera le règlement sur les eaux afin de préciser les conditions du financement proposé.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion qui propose de modifier l'article 38 de la loi sur les eaux, car la régionalisation n'est ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation.

Le 5 novembre 2019

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 64ss.

—



## Motion 2018-GC-43 Nadia Savary-Moser/ Pierre-André Grandgirard ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema<sup>1</sup>

### Antwort des Staatsrats

#### 1. Einleitung

Die Antwort des Staatsrats vom 15. Mai 2017 auf die Anfrage Savary-Moser/Grandgirard (QA 2017-CE-112: ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist integraler Bestandteil der nachfolgenden Begründung (Anhang 1). Nur massgebliche Elemente werden wieder aufgegriffen.

#### 2. Analyse des Inhalts der Motion

##### Finanzierung der Infrastrukturen durch den Kanton

Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) legt Folgendes fest:

*Art. 60a Abwasserabgaben der Kantone*

<sup>1</sup> Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. [...]

<sup>2</sup> Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.

Die Kantone haben keine andere Wahl als sicherzustellen, dass das Verursacherprinzip für die Finanzierung der Entwässerung und der Abwasserreinigung eingehalten wird. Eine Finanzierung durch den Kanton kann mit anderen Worten nicht vom Verursacherprinzip abweichen. Die einzig mögliche Ausnahme wird in Absatz 2 definiert, für den Fall, dass ein solches Finanzierungssystem auf unüberwindbare finanzielle Hürden stossen würde.

Der Kanton Freiburg hat diese Vorgaben des Bundes umgesetzt, indem er die Gemeinden seit vielen Jahren berät (Empfehlungen zur Finanzierung von Abwasserableitungs- und Abwasserreinigungsanlagen, Juli 2002) und Instrumente geschaffen hat, um deren Erfüllung zu erleichtern (kantonales Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 GewG). Gemäss Artikel 62 GewG verfügten die Gemeinden über eine Frist bis zum 31. Dezember 2013, um ein Reglement zu erlassen, das ihnen die Überwälzung aller Kosten ermöglicht: Bau-, Betriebs-, Unterhalts-, Sanierungs-, und Erneuerungskosten der Abwassersanlagen.

##### Regionalisierung der Abwasserreinigung

Der Kanton hat mehrere Studien zur Optimierung der Abwasserreinigung finanziert. Eine der geeignetsten Massnahmen (beste Kostenwirksamkeit) ist die Regionalisierung der Abwasserreinigung, die es insbesondere ermöglicht, mittelfristig die Kosten der Abwasserreinigung zu beschränken. Das Ergebnis dieses Vorgehens wurde in die kantonale Planung der Abwasserreinigung integriert, die bis 2040 eine Reduzierung der Zahl der ARA im Kanton von 25 auf 11 vorsieht.

Für die Regionalisierung müssen in einer ersten Phase Investitionen getätigt werden (56 Millionen Franken), um bestimmte Anlagen an grössere anzuschliessen. Diese Investitionen werden mittelfristig durch die erzielten Skaleneffekte kompensiert (Reduzierung der jährlichen Abwasserreinigungskosten um 2 Millionen Franken über eine theoretische Lebensdauer der ARA von 33 Jahren, sowie der für die Behandlung der Mikroverunreinigungen nötigen Investitionen um 3 Millionen Franken).

Dementsprechend verursacht die Regionalisierung weder zusätzliche Kosten, noch ist sie eine Verpflichtung. Für ARA, die aufgehoben werden, ersetzt sie die Kosten, die für die Erneuerung der als zu kostspielig betrachteten bestehenden ARA anfallen würden. Eine Finanzierung durch den Kanton, die sich auf die «notwendigen Infrastrukturen, die sich aus der Verpflichtung zur Regionalisierung ergeben», beschränkt, scheint dem Staatsrat deswegen ungeeignet.

##### Finanzierungssystem der Kantone Waadt und Bern

	VD	BE
Beitragshöhe	rund Fr. 12.60 pro Einwohner/in und Jahr	rund Fr. 13.60 pro Einwohner/in und Jahr
Finanzierungsgrundsatz	allgemeine Steuern, nicht dem Verursacherprinzip entsprechend	Gebühr gemäss Abwasserfracht beim Auslauf der ARA, dem Verursacherprinzip entsprechend, degressiv!
Mit Beiträgen unterstützte Objekte	Sammelkanäle und Stickstoff-Behandlung	alle als prioritär eingestuften Entwässerungs- und Abwasserreinigungsmassnahmen
Grundsatz für die Lastenteilung	Unterstützung nur in den von der Behandlung von Mikroverunreinigungen betroffenen Regionen	Unterstützung an alle Gemeinden, gewichtet nach Ersatzwert aller ihrer Anlagen
Beitragsdauer	Zeitlich beschränkt (20 Jahre)	Zeitlich unbeschränkt

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 5. November 2019, TGR S. 3210.



Der Finanzierungsgrundsatz für diese beiden Kantone ist im Kapitel 4 des Anhangs 1 ausführlicher beschrieben. Auf den Kanton Freiburg übertragen, stellt dies in beiden Fällen einen Betrag in der Grössenordnung von 4 Millionen Franken pro Jahr dar (80 Millionen Franken über 20 Jahre).

Im Gegensatz zum Kanton Bern weicht der Kanton Waadt mit einem kantonalen Beitrag, der durch die allgemeinen Steuern finanziert wird, vom Verursacherprinzip nach GSchG ab. Hierbei stützt er sich auf Artikel 60a Abs. 2 GSchG, zumal die Kosten zur Anpassung der Anlagen für die Gemeinden als übermässig beurteilt wurden.

Die Situation des Kantons Waadt ist jedoch nicht mit jener des Kantons Freiburg vergleichbar. Einerseits sind im Kanton Waadt bedeutendere Arbeiten für die Regionalisierung und die Stickstoff-Behandlung notwendig. Zum Vergleich: Der Kanton Freiburg verfügt im Durchschnitt über 1 ARA je 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner; im Kanton Waadt ist es 1 ARA je 5000 Einwohnerinnen und Einwohner. Zudem sind im Kanton Freiburg beinahe 50% der Bevölkerung an eine ARA mit Stickstoff-Behandlung angeschlossen, während es im Kanton Waadt lediglich 20% sind.

Andererseits ist die Möglichkeit für die Gemeinden, alle Kosten gemäss dem Verursacherprinzip abzuwälzen, derzeit im Kanton Waadt weniger verbreitet als im Kanton Freiburg. Das Waadtländer Modell ist demnach im Kanton Freiburg nicht anwendbar.

### Höhe der Kosten, Kanton Freiburg

Kosten zulasten der Gemeinden	Fr. (in Mio.)
Mikroverunreinigungen	23
Regionalisierung	56
<b>Total</b>	<b>79</b>

Die Kosten für die Freiburger Gemeinden, die sich gemäss der Motion auf 79 Millionen Franken belaufen, setzen sich aus den Investitionen zusammen, die für die Regionalisierung und die Behandlung der Mikroverunreinigungen anfallen.

Wie erwähnt stellen die 56 Millionen Franken für die Regionalisierung für die Freiburger Gemeinden keine Mehrkosten dar und sollten über die in den Reglementen über die Beseitigung und Reinigung von Abwasser festgelegten Gebühren finanziert werden können (vorausgesetzt, diese entsprechen den Vorgaben des GewG).

Bei den 23 Millionen Franken für die Beseitigung von Mikroverunreinigungen handelt es sich hingegen um neue Investitionen, die nach Ablauf der Frist zur Anpassung der Reglemente hinzugekommen sind (insgesamt 89 Millionen Franken, mit Bundesbeiträgen zu einem Satz von 75%).

Dies gilt auch für die von allen Gemeinden an den Bund entrichtete Steuer zur Finanzierung des Fonds zur Auszahlung der Bundesbeiträge. Der Beitrag der Freiburger Gemeinden wird sich bis 2040 auf 40 Millionen Franken belaufen.

Die Gemeinden werden somit einen Betrag von insgesamt 63 Millionen Franken für die zusätzliche Massnahme in Verbindung mit den Mikroverunreinigungen investieren müssen, die vom Bund vorgegeben wird. Dies entspricht rund 3 Millionen Franken pro Jahr.

### Beurteilung durch den Staatsrat

Der Staatsrat kann die im Rahmen dieser Motion vorgeschlagene Änderung des GewG nicht akzeptieren, weil sie gegen die vom Bund festgelegten Vorgaben betreffend Verursacherprinzip verstösst, für deren Umsetzung sich der Kanton zudem seit zwanzig Jahren einsetzt.

### 3. Subventionierungsvorschlag des Staatsrats

Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen bei der Abwasserreinigung im Allgemeinen und der Behandlung der Mikroverunreinigungen im Besonderen und der damit verbundenen Kosten durchaus bewusst.

Er ist sich auch bewusst, dass die zur Behandlung der Mikroverunreinigungen notwendigen Massnahmen (23 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) und die damit verbundenen Bundesabgaben (40 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) zusätzliche Aufwendungen sind, die nach Inkrafttreten des GewG hinzugekommen sind.

Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat bereit, ein auf Solidarität und Anreizen basierendes Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei muss allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch im eidgenössischen wie auch im kantonalen Recht verankert.

Er schlägt folgenden Finanzierungsgrundsatz vor, der dem Beispiel des Kantons Bern folgt.

### Finanzierungsgrundsatz

Die Subventionierung erfolgt über eine Spezialfinanzierung aus einem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen (ARA) in Abhängigkeit von der eingeleiteten Abwasserfracht beim Auslauf der ARA gespeist wird. Die Inhaber der ARA überwälzen diese Abgabe gemäss dem Verursacherprinzip auf die Gemeinden oder Einzelpersonen.

Die Anreizwirkung dieses Grundsatzes ist unbestreitbar, da die Abgabe abnimmt, wenn entsprechende Massnahmen getroffen werden. Im Kanton Bern wurde die Abgabe so

zwischen 2001 und 2015 um 30% gesenkt. Darüber hinaus werden Gemeinden und Gemeindeverbände bevorteilt, die ihre Infrastrukturen gut unterhalten und erneuert haben, da diese Infrastrukturen geringere Kosten verursachen werden.

### Beitragshöhe

Im Vergleich zur Anfrage QA 2017-CE-112 (ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist der Staatsrat ehrgeiziger: Er schlägt vor, einen Finanzierungsgrundsatz einzurichten, der einen Beitrag in der Höhe von 2,2 Millionen Franken pro Jahr ermöglicht (anstelle von 1 Million Franken pro Jahr). Diese Unterstützung wird es ermöglichen, das Freiburger System näher an die Praxis der Kantone Waadt und Bern zu bringen, mit denen der Kanton Freiburg im Bereich der Abwasserreinigung eng zusammenarbeitet. Der Staatsrat spricht sich jedoch gegen eine weitergehende Erhöhung des Beitrags aus, um zu verhindern, dass die für die Aufstockung des kantonalen Fonds nötigen finanziellen Mittel die Möglichkeiten der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sehr strapazieren oder gar übersteigen.

### Mit Beiträgen unterstützte Objekte und Verwendung der Beiträge

Die kantonalen Beiträge werden für alle vorrangigen Massnahmen und Studien bestimmt sein, die zur Verbesserung der Qualität der Entwässerung und Abwasserreinigung notwendig sind (z.B. Regionalisierung), sowie für die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen.

In der Periode 2021–2040 sollen die Subventionen vorwiegend der Regionalisierung (Bau von Sammelkanälen und Aufhebung von kleinen ARA) zugutekommen, um die Umsetzung der Massnahmen gemäss der Abwasserreinigungsplanung zu erleichtern:

- > Die spezifischen Massnahmen für die Elimination von Mikroverunreinigungen in ARA werden bereits durch Bundesbeiträge subventioniert (zu einem Satz von 75%), wenn sie bis 2040 abgeschlossen sind. Dasselbe gilt für Anschlussleitungen, dank denen eine Behandlung der Mikroverunreinigungen in kleinen ARA überflüssig wird. In diesem Zusammenhang kann mit Bundesbeiträgen von rund 66 Millionen Franken gerechnet werden.
- > Der Staatsrat schlägt vor, in Ergänzung dazu die für die Regionalisierung nötigen Infrastrukturen aus dem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung zu einem Beitragssatz von 75% zu subventionieren. Diese Beiträge von insgesamt 44 Millionen Franken (2,2 Millionen Franken pro Jahr) werden einen jährlichen Betrag von 75 000 Franken für die Beratung und die Unterstützung der Gemeinden durch die Fachstelle der RUBD umfassen, um die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu stärken.

### Dauer der kantonalen Finanzierung

Die Dauer des vorgeschlagenen Beitragssatzes ist nicht bestimmt. Der Staatsrat hält es für angemessen, ein dauerhaftes anstelle eines zeitlich beschränkten Beitragssystems vorzusehen. Dadurch kann die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen über die Periode 2021–2040 hinaus unterstützt werden.

### Weiteres Vorgehen

Der Staatsrat wird die Arbeiten in die Wege leiten, um dem Grossen Rat einen Vorschlag für eine Änderung des Gewässergesetzes unterbreiten zu können, mit der ein kantonaler Solidaritätsfonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung geschaffen wird, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen in Abhängigkeit von der Abwasserfracht gespeist wird. Bei einer Annahme des Entwurfs zur Änderung des Gesetzes wird der Staatsrat das Gewässerreglement anpassen, um die Bedingungen für die vorgeschlagene Finanzierung festzulegen.

Weil die Regionalisierung keine zusätzlichen Kosten verursacht und auch keine Verpflichtung darstellt, schlägt Ihnen der Staatsrat abschliessend die Motion, welche die Änderung von Artikel 38 des Gewässergesetzes verlangt, zur Ablehnung vor.

Den 5. November 2019

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 64ff.

### Postulat 2018-GC-100 Susanne Schwander/Nicolas Bürgisser Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale<sup>1</sup>

#### Réponse du Conseil d'Etat

Dans le postulat, les député-e-s formulent deux demandes: 1) l'augmentation de la dotation horaire de la discipline économie familiale 2) la promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques. La première demande relève de la compétence de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), et la seconde de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). Il convient de préciser que, sur de nombreux sujets, le dialogue est constant entre ces deux entités,

<sup>1</sup> Déposé et développé le 21 juin 2018, BGC p. 2642.

notamment par l'intermédiaire du Bureau «Santé à l'école»<sup>1</sup>. Celui-ci s'occupe entre autres de coordonner les activités de promotion de la santé et de prévention dans les écoles et de travailler avec différentes institutions de santé agrémentées. Il est à disposition des établissements scolaires pour organiser et coordonner la mise en œuvre du concept de santé à l'école et diffuser des stratégies pour planifier et organiser la santé dans les établissements scolaires.

Les travaux d'élaboration de la présente réponse ayant permis l'analyse complète de la situation, le Conseil d'Etat décide de donner suite directe au postulat, en application de l'article 64 de la loi sur le Grand Conseil. Ainsi, il vous propose d'accepter le postulat et de prendre connaissance du rapport annexé qui présente les deux conclusions suivantes:

### 1. Dotation horaire de la discipline économie familiale

«Que ce soit dans le PER ou le Lehrplan 21, les objectifs d'apprentissage sont construits au cours de chaque année d'école, sur les trois cycles et de manière transdisciplinaire. Les thématiques de l'alimentation et de la santé y prennent une place importante avec notamment au cycle d'orientation une excellente articulation entre théorie et pratique par le biais de l'enseignement pratique de l'économie familiale. En fin de scolarité obligatoire, les élèves ont donc acquis de solides connaissances. Ils et elles ont reçu un bagage suffisant pour avoir conscience des maladies qui peuvent découler d'une mauvaise alimentation et pour choisir librement leur mode alimentaire et, plus généralement, leur mode de vie. Au vu de l'importance accordée aux questions de nutrition et de santé dans les programmes, dans la grille horaire et dans les conditions-cadre; au vu aussi des projets cantonaux qui sont déployés, de la nouvelle ordonnance sur la médecine scolaire (expliquée ci-dessous), du Concept «Santé à l'école», de l'existence du Bureau «Santé à l'école» et des nombreuses activités mises en place dans ce cadre; étant donné par ailleurs que la thématique de l'alimentation gagnera nécessairement en importance à l'avenir en raison de la mise en œuvre des aspects de l'éducation au développement durable dans l'enseignement, le Conseil d'Etat n'envisage pas d'étudier plus amplement l'augmentation de la dotation horaire pour l'économie familiale. Il faut également préciser que les grilles horaires respectent toutes les disciplines des plans d'études. Étant donné que ces grilles horaires sont déjà très complètes et que l'introduction de l'informatique requerra des élèves le développement de compétences qui viendront s'ajouter à celles qui sont d'ores et déjà exigées, augmenter le nombre de leçons pour l'économie familiale impliquerait de supprimer des leçons dans une autre discipline, ce qui n'est ni souhaitable, ni nécessaire.

Enfin, il convient aussi de dire que les nombreuses formes d'apprentissage et de sensibilisation fournies par l'école ne sauraient à elles seules garantir la santé des enfants et des jeunes. L'influence des habitudes transmises dans le cadre familial et la nourriture consommée à la maison sont également déterminantes, d'autant plus que la plupart des repas sont pris à la maison.»

### 2. Promotion de la réalisation d'études permanentes visant à collecter des données sur la consommation alimentaire et à constituer des bases épidémiologiques

«Comme en témoigne ce qui précède, des études récentes correspondant à la demande des postulant-e-s sont actuellement déjà disponibles, et d'autres sont en cours. Les questions liées à la santé dans les écoles sont prises très au sérieux et le lien entre les études effectuées et la prévention au sein de écoles se fait constamment. La nouvelle ordonnance sur la médecine scolaire ne fera que renforcer les nombreuses mesures déjà prises pour le bien des élèves. Pour les raisons mentionnées, le Conseil d'Etat estime que la demande des postulant-e-s à ce sujet est d'ores et déjà réalisée et n'envisage pas d'étudier des mesures supplémentaires.»

Le 3 décembre 2019

- > Le Bureau du Grand Conseil acceptant la suite directe, il est renoncé à un débat de prise en considération.

#### Annexe

—  
Rapport 2019-DICS-66 du 3 décembre 2019

### Postulat 2018-GC-100 Susanne Schwander/Nicolas Bürgisser Erhöhung der Stundenanzahl im Fach Ernährung/lehre/Hauswirtschaft<sup>2</sup>

#### Antwort des Staatsrats

Im Postulat stellen die Grossrätin und der Grossrat zwei Anträge: 1) die Erhöhung der Anzahl Wochenlektionen für den Hauswirtschaftsunterricht; 2) die Durchführung laufender Studien zur Erhebung von Daten über den Lebensmittelkonsum zu fördern und epidemiologische Grundlagen zu schaffen. Der erste Antrag fällt in die Zuständigkeit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) und der zweite in die Zuständigkeit der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD). Es sei darauf hingewiesen, dass die beiden Direktionen zu vielen Themen ständig im Dialog stehen, insbesondere über die «Fachstelle für Gesundheit in der

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/sante-a-lecole-pour-les-enseignant-e-s-et-les-professionnel-le-s>

<sup>2</sup> Eingereicht und begründet am 21. Juni 2018, TGR S. 2642.

Schule»<sup>1</sup>. Dazu gehört die Koordination von Gesundheitsförderungs- und Präventionstätigkeiten in Schulen und die Zusammenarbeit mit verschiedenen akkreditierten Gesundheitseinrichtungen. Diese Fachstelle steht den Schulen zur Verfügung, um die Umsetzung des Konzepts Gesundheit in der Schule zu organisieren und zu koordinieren und Strategien zur Planung und Organisation der Gesundheit in den Schulen zu begleiten.

Da im Zuge der Arbeiten an der vorliegenden Antwort eine umfassende Analyse der Situation durchgeführt werden konnte, hat der Staatsrat entschieden, dem Postulat in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes direkt Folge zu leisten. Daher schlägt er vor, das Postulat anzunehmen und den beiliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen. Darin wurden folgenden Schlussfolgerungen gezogen:

### 1. Stundendotation für den Hauswirtschaftsunterricht

«Ob im PER oder Lehrplan 21, die Lernziele werden in jedem Schuljahr, über die drei Zyklen und fächerübergreifend aufgebaut. Dabei spielen die Themen Ernährung und Gesundheit eine wichtige Rolle, vor allem im 3. Zyklus (Orientierungsschule), wo dies durch eine hervorragende Verbindung von Theorie und Praxis im praktischen Hauswirtschaftsunterricht umgesetzt wird. Am Ende der obligatorischen Schulzeit haben die Schülerinnen und Schüler daher ein solides Wissen und Können erworben. Sie verfügen über genügend Hintergrundinformationen, um sich der Krankheiten bewusst zu sein, die durch schlechte Ernährung entstehen können, und um ihre Ernährung und ganz allgemein ihren Lebensstil frei wählen zu können. Angesichts der Bedeutung, die Ernährungs- und Gesundheitsfragen in den Lehrplänen, im Stundenplan und in den Rahmenbedingungen beigemessen wird, auch im Hinblick auf die Umsetzung der kantonalen Projekte, die neue Schulmedizinverordnung (siehe unten), das Konzept «Gesundheit in der Schule», die Existenz der «Fachstelle für Gesundheit in der Schule» und die vielen Aktivitäten, die in diesem Zusammenhang durchgeführt werden, sowie die Tatsache, dass das Thema Ernährung aufgrund der Umsetzung der Aspekte der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung im Bildungswesen in Zukunft zwangsläufig an Bedeutung gewinnen wird, plant der Staatsrat nicht, die Erhöhung einer Lektionenzahl für den Hauswirtschaftsunterricht näher zu untersuchen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Lektionenzahl aller Fachbereiche der Lehrpläne zu berücksichtigen ist. Da die Stundentafel bereits jetzt sehr umfangreich ist und die Einführung von Medien und Informatik von den Schülerinnen und Schülern den Erwerb zusätzlicher Kompetenzen erfordert, würde eine Erhöhung der Zahl der Unterrichtslektionen für den Hauswirtschaftsunterricht bedeuten, dass Unterrichtslektionen in

anderen Fachbereichen entfallen würden, was weder wünschenswert noch notwendig ist.»

### 2. Förderung von Dauerstudien zur Datenerhebung bezüglich Lebensmittelkonsums und Erstellung epidemiologischer Datenbanken

«Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, sind derzeit aktuelle Studien als Reaktion auf die Anfragen der Antragstellenden verfügbar und andere sind im Gange. Gesundheitsfragen in Schulen werden sehr ernst genommen und es wird laufend eine Verbindung zwischen Studien und Prävention in Schulen hergestellt. Die neue schulmedizinische Verordnung wird die vielen bereits ergriffenen Massnahmen zum Wohle der Schülerinnen und Schülern weiter verstärken. Aus den genannten Gründen ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Antrag der Grossrätin und des Grossrats zu diesem Thema bereits erfüllt ist und plant nicht, zusätzliche Massnahmen zu prüfen.»

Den 3. Dezember 2019

> Das Ratsbüro akzeptiert die direkte Folge. Auf die Debatte zur Erheblicherklärung wird folglich verzichtet.

#### Beilage

—  
Bericht 2019-DICS-66 vom 3. Dezember 2019

### Mandat interpartis avec procédure d'urgence 2019-GC-185 Pierre Mauron/Benoît Piller/Hubert Dafflon/Eric Collomb/Peter Wüthrich/Sébastien Dorthe/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/Benoît Rey/Bruno Marmier Elections du 10 novembre 2019<sup>2</sup>

#### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les problèmes techniques détaillés ci-dessous n'ont concerné que la transmission des résultats du second tour de l'élection au Conseil des Etats, et non le décompte des suffrages. Le Gouvernement regrette toutefois que l'incident du 10 novembre dernier ait perturbé le scrutin et rendu difficile la tâche de tous les acteurs de cette journée électorale. Le bon déroulement du dépouillement des scrutins est un élément essentiel pour garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques et la confiance des citoyennes et citoyens à l'égard de leurs autorités.

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/gesundheit-in-der-schule-informationen-fuer-fachpersonen>

<sup>2</sup> Déposé et développé le 20 novembre 2019, BGC p. 3225.



L'article 9 al. 1 let. c et let. h de l'Ordonnance fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir; RSF 122.0.12) place notamment dans les compétences de la Chancellerie d'Etat la gestion de l'information de l'Etat (let. c) et l'organisation des élections et des votations (let. h). La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1) prévoit par ailleurs à son article 48 al. 3 que les dispositions relatives à l'organisation et à la gestion des Directions sont applicables par analogie à la Chancellerie; le chancelier ou la chancelière d'Etat exerce envers celle-ci les mêmes attributions qu'un ou une chef-fe de Direction envers cette dernière. Par souci de neutralité et d'indépendance politique dans l'organisation du vote, le Conseil d'Etat n'intervient pas dans le processus de dépouillement des élections et des votations.

Un rapport sur le déroulement de l'élection du 10 novembre 2019 et sur les mesures prises depuis, a ainsi été livré par la Chancellerie d'Etat, sur demande du Conseil d'Etat. Il figure en annexe à la présente réponse. Il décrit les mesures ordinaires prises pour minimiser les risques de survenance de problèmes lors de chaque scrutin. Il explique aussi le déroulement de la journée du 10 novembre, l'ensemble des mesures qui ont été mises en œuvre ce jour-là et les enseignements qui ont été tirés à la suite de l'incident. Le Grand Conseil est invité à s'y référer. La réponse au présent mandat se limite par conséquent aux aspects spécifiquement relevés dans cet instrument parlementaire.

## 1. Le problème informatique

Dimanche 10 novembre 2019 avaient lieu le second tour de l'élection au Conseil des Etats et, en parallèle, trois élections communales sans dépôt de liste. Le déroulement simultané de ces scrutins a conduit à un blocage inédit du système de gestion des élections et des votations du canton de Fribourg (SyGEV), a retardé la publication des résultats de plusieurs heures et a entraîné la publication de résultats incohérents durant un certain laps de temps.

SyGEV était utilisé pour la 32<sup>e</sup> fois ce jour-là. Le problème survenu lors de ce scrutin ne s'était jamais produit auparavant. S'agissant d'un cas de figure particulier nouveau, il a fallu chercher un moyen de rétablir le fonctionnement de l'application sans compromettre l'intégrité des dépouillements en cours dans les communes, considérant que plus de 120 communes sur les 136 avaient déjà terminé leur travail de dépouillement au moment de la survenance du problème. Il s'est agi d'être très prudent à chaque intervention sur le système, qui était utilisé par plusieurs centaines d'utilisateurs simultanément. Ces précautions expliquent pourquoi le temps de réaction a pu paraître long aux externes, malgré les nombreuses personnes engagées pour rétablir la situation.

La raison du blocage a été identifiée: il découle de la conjonction du second tour de l'élection au Conseil des Etats et de la tenue d'élections communales sans dépôt de liste. Ces dernières impliquent une comparaison systématique du nom du candidat avec la liste du registre de l'ensemble des électeurs de la commune concernée, ce qui a généré, parfois, en interaction avec d'autres transactions, un blocage de toutes les transactions pendant 40 minutes. Cette conjonction n'était jamais survenue depuis l'introduction de SyGEV. Les tests effectués avant les scrutins n'ont pas permis de relever ce problème, car les différentes élections y étaient testées l'une après l'autre. Le 10 novembre 2019 a donc entraîné une charge inédite sur SyGEV, ce qui explique que ce problème n'ait jamais été anticipé.

En raison de la panne qui a fortement ralenti le système SyGEV et du processus de réparation qui se tenait en parallèle, certaines tâches n'ont pas été complètement menées à bout le dimanche. Ceci a généré deux erreurs qui ont été découvertes le lundi 11 novembre après la réparation de la panne. Une seule de ces erreurs, due à la non prise en compte dans le décompte manuel de deux liasses de bulletins de la commune de Morat, a nécessité la correction des résultats publiés le dimanche 10 novembre (2.3 ci-dessous). La seconde ne portait que sur le nombre affiché des électeurs inscrits, des bulletins rentrés, des bulletins blancs, nuls et valables; elle n'a eu aucune conséquence sur le décompte des suffrages de chaque candidat. La combinaison des diverses mesures pour rétablir un fonctionnement du système SyGEV et le cumul des actions des utilisateurs ont contribué à une situation, qui a pu sembler chaotique, mais qui, au final, n'a jamais compromis l'intégrité des résultats. C'est l'aspect le plus important à retenir aux yeux du Conseil d'Etat pour garder confiance en ce système. Comme relevé plus haut, le retard de plusieurs heures dans la publication des résultats est regrettable, mais le problème a été identifié, résolu et ne se produira plus.

Nonobstant ce qui précède, le Conseil d'Etat a donné suite à la demande formulée dans le mandat de réaliser un audit externe pour déterminer la performance du logiciel après les corrections. Cet audit livrera ses résultats au Gouvernement dans le courant du premier semestre 2020.

## 2. Les enseignements à tirer de l'évènement

### 2.1. Gestion de la crise

Il convient de préciser que lors de chaque journée de scrutin une hotline, dirigée par le responsable des droits politiques de la Chancellerie d'Etat et de spécialistes du SITel est mise sur pied. Sa mission est d'assister les préfetures et les communes pour gérer tous les problèmes (de connexion, techniques, erreurs de manipulation, etc.) en lien avec le déroulement du scrutin. Elle est à disposition des utilisateurs de SyGEV (communes, préfetures) dès l'ouverture des travaux de dépouillement et jusqu'à leur clôture.

La cellule de crise prévue par le plan de secours en vigueur au 10 novembre 2019 a été mise en place dès 14 heures. Cette cellule a été continuellement en contact avec la hotline SyGEV, qui était elle-même en contact avec le fournisseur, ainsi qu'avec certaines préfectures et communes impactées par l'incident, afin d'abord d'identifier le problème, puis de le résoudre. Le préfet de la Sarine, comme représentant des préfectures, a été associé à la cellule de crise en fin d'après-midi. Il est intervenu en tant que représentant du rôle de surveillance du scrutin dans les communes assuré par les préfectures.

Durant un certain temps, la nature du problème n'a pas pu être identifiée clairement. En particulier, on ignorait le nombre exact de communes concernées et si le système était totalement bloqué ou seulement ralenti. Il s'agissait également de ne pas bloquer le travail des communes qui n'étaient pas impactées par la panne informatique. Dans ces conditions, il n'était pas possible de prévoir la durée du dérangement. Les analyses ont permis de faire le point à 14 heures sur le type de blocage rencontré par chacune des dix communes en attente de résolution. Grâce aux efforts du fournisseur et des collaborateurs et collaboratrices de la hotline, SyGEV a pu être débloqué dans sept des dix communes en cours d'après-midi. Dès 15h30, seules les communes de Bösing, Morat et Villars-sur-Glâne étaient encore impactées par l'incident touchant l'élection au Conseil des Etats. La hotline a élaboré une méthode pour permettre aux communes dont la transmission des résultats dans le système ne fonctionnait plus, de faire les totaux et de transmettre les résultats manuellement (décompte manuel des bulletins bloqués).

Vers 18h30, la méthode de décompte manuel des bulletins bloqués a été communiquée aux trois communes. Elles ont pu dès lors valider manuellement le décompte des bulletins modifiés, bloqués dans le système SyGEV. En raison de la nécessité d'obtenir la validation formelle des résultats par les bureaux électoraux des trois communes et de trouver une solution de contournement afin de publier ces résultats sur le site de publication SyGEV, il était prévisible à ce moment-là que la diffusion des résultats de l'élection n'interviendrait pas avant 21 heures.

Si une telle situation devait se reproduire, il conviendrait de demander plus rapidement à l'ensemble des communes potentiellement concernées de procéder à un décompte manuel de l'ensemble des bulletins modifiés et de lancer un plan de communication «de secours» (voir chapitre 2.5).

La composition et l'organisation de la cellule de crise devront en outre être examinées, sur la base, notamment, des suggestions de la Chancellerie. Cette cellule de crise devra prendre en compte non seulement la résolution technique de la panne, mais également la communication à destination des partenaires impliqués (préfectures, communes...) et du public. Le rôle des préfets devra ainsi être précisé, et leur implication dans la gestion de la crise établie. Enfin l'implication éven-

tuelle du Conseil d'Etat, ainsi que la répartition des tâches en matière de communication en cas de survenance d'un problème devront être précisées. Le résultat de ces discussions figurera dans le rapport final sur la mise en œuvre du mandat.

## 2.2. Situation dans les communes

Contrairement à ce qui est mentionné dans le texte du mandat, les communes voient au fur et à mesure le résultat de leur dépouillement s'afficher sur leurs écrans. Elles peuvent également à tout moment imprimer un procès-verbal provisoire. Les communes concernées le dimanche 10 novembre étaient en mesure de visualiser les opérations bloquées par la panne du système.

A la fin du dépouillement, les communes disposent des résultats par candidat et par liste sur le logiciel SyGEV. Ces informations figurent également sur les procès-verbaux qui sont transmis aux préfectures. Les procès-verbaux sont stockés en version électronique et papier par les communes. Les données sont compilées au niveau des communes et des districts, et peuvent être retracées pour l'ensemble du canton.

## 2.3. Correction des résultats

En raison d'une erreur constatée après la reprise du fonctionnement du système SyGEV, une correction du résultat a dû être faite le lundi. Un total de 69 suffrages, répartis à raison de 35 voix pour M. Levrat, 27 pour M. Vonlanthen et 7 pour M<sup>me</sup> Gapany ont dû être ajoutés aux résultats publiés le dimanche soir. Cette correction résulte de totaux manuels qui ont été faussés le dimanche soir en raison du processus de réparation en cours.

## 2.4. Communication

La communication lors des jours de scrutin est construite sur quatre axes:

- > Le site de publication des résultats SyGEV ([sygev.fr.ch/resultats](http://sygev.fr.ch/resultats)), qui sert également à diffuser les résultats sur les écrans à disposition sur le lieu de diffusion des résultats
- > Le site internet de l'Etat, qui fournit des informations, avant le scrutin, sur les délais et l'organisation du scrutin. Il dispose également d'un renvoi vers le site de publication des résultats SyGEV
- > La communication (orale et sur écran) sur le lieu de diffusion des résultats (actuellement le hall d'entrée de l'Université Miséricorde)
- > Les réseaux sociaux (Twitter et Facebook).

Les médias et le public présents à l'Université ont été informés de la situation et des actions en cours, par la chancellerie d'Etat, trois fois durant l'après-midi. Ces informations ont également été diffusées sur les réseaux sociaux.

Par contre, le site de publication SyGEV a été laissé en production tel quel. De ce fait, les utilisateurs du site internet de l'Etat n'ont pas disposé d'information officielle sur l'existence d'un blocage technique et n'ont plus eu accès à des informations actualisées par ce biais, jusqu'à l'heure de la publication des résultats finaux. Cette erreur de procédure a été identifiée et corrigée dans le plan de secours qui comprendra à l'avenir la mise sur pied d'une page de remplacement afin de permettre à la Chancellerie d'informer l'ensemble de la population par le biais du site internet de l'Etat, en direct et au fil du développement des événements.

A noter également que la communication avec les préfectures et par conséquent avec les bureaux électoraux communaux devra être améliorée et systématisée à l'avenir en cas de crise.

### 2.5. Plan de secours (plan B)

Le plan de secours date de 2016, au moment du lancement du nouveau système de vote. Il prévoit comme «worst case» un recomptage manuel, sous l'égide des préfectures. Mais pour garantir la sécurité des résultats, ce dernier ne doit être mis en place que lorsque toutes les autres pistes ont été épuisées. Dans ce cas de figure, la diffusion des résultats n'intervient que lorsque les problèmes techniques ont été résolus. La raison de ces précautions de niveau très élevé vient du fait que le dépouillement manuel d'une élection peut s'avérer être une opération complexe, en particulier lorsqu'il s'agit d'élections au système proportionnel.

Les problèmes survenus le 10 novembre font clairement apparaître qu'un plan de secours «worst case» ou «tout ou rien» n'est pas adapté à la diversité des scrutins et des problèmes qui peuvent survenir un jour de votation ou d'élection. Le Conseil d'Etat a mandaté la Chancellerie afin d'étudier la mise en œuvre de mesures progressives, en fonction de la complexité des scrutins, afin d'assurer la communication des résultats des élections et votations dans des délais raisonnables, tout en rappelant que la priorité doit être donnée à l'exactitude des résultats publiés.

Les adaptations du plan de secours figurent de manière détaillée dans le rapport de la Chancellerie d'Etat. En particulier, le schéma de gestion des incidents, qui synthétise l'ensemble des actions à mettre en place et des décisions à prendre en cas de problème, a été mis à jour.

### 3. Aspects protocolaires et buvette

Du fait de la publication «au fil de l'eau» des résultats des élections et votations, la mise sur pied d'une cérémonie protocolaire n'a jamais été d'actualité à Fribourg. Les candidates et candidats passent la journée électorale dans le «Stamm» de leur parti et rejoignent le lieu de diffusion des résultats, où sont réunis les médias, une fois les résultats connus ou en passe de l'être. Les instants de rencontre entre gagnants

et perdants sont immortalisés spontanément par les médias présents sur place. Le Conseil d'Etat estime disproportionné de se baser sur une situation isolée pour revoir une pratique qui fonctionne très bien dans notre canton.

La Chancellerie d'Etat met du café, de l'eau, des biscuits et des fruits à disposition gratuite de toutes les personnes présentes sur le lieu de diffusion des résultats, lors de chaque scrutin (votations et élections). Les quantités prévues le 10 novembre correspondaient à une présence du public devant se terminer relativement tôt dans l'après-midi. Elles ont été nettement insuffisantes au vu de la durée de la journée.

Des boissons alcoolisées et des en-cas ont été proposés à la vente lors des élections de 2011, 2015 et 2016, en partenariat avec un prestataire privé. Du fait du peu de succès rencontré par cette prestation, elle a été abandonnée pour les élections 2019. Pour donner suite à la demande formulée dans le présent mandat, le Conseil d'Etat a chargé la Chancellerie d'Etat de mettre à nouveau sur pied cette prestation. Afin notamment de ne pas concurrencer les établissements publics des alentours, des boissons et en-cas seront proposés à la vente sur le lieu de diffusion des résultats lors des journées d'élections.

En ce qui concerne les places assises, il en existe un petit nombre dans le hall de l'Université. Le lieu de diffusion des résultats est toutefois un lieu de rencontre qui peut recevoir beaucoup de monde et au sein duquel les personnes doivent pouvoir se déplacer facilement. Le Conseil d'Etat n'entend pas non plus que ce lieu se substitue aux restaurants de la place, ouverts ce jour-là, qui accueillent volontiers le public à l'issue de leur passage sur le lieu de diffusion des résultats.

### 4. Vote électronique

Le vote électronique a été temporairement retiré du marché par La Poste, à la suite des problèmes constatés au moment de la publication du code source de la dernière génération du système. La Chancellerie fédérale, les cantons intéressés et La Poste travaillent actuellement à l'adaptation du système. Compte tenu des discussions actuellement en cours au Parlement fédéral, il ne faut toutefois pas espérer de reprise du vote électronique en Suisse avant 2021, au plus tôt. En ce qui concerne les coûts, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question 2019-CE-21, ils varient en fonction du nombre de scrutins par année et du nombre d'électeurs concernés. Le recours au système de vote par internet de La Poste suisse se décompose en une taxe de base annuelle et une taxe par certificat de capacité civique généré. A noter que le tarif par certificat est dégressif: plus le nombre de personnes autorisées à voter par internet est élevé, plus bas est le prix par électeur. En moyenne des années 2016 à 2018, les coûts annuels pour le vote par internet se sont élevés à 150 000 francs. Ces coûts, qui dépendent du nombre de scrutins, s'expliquent en partie par les investissements initiaux non récurrents. Le coût annuel moyen baisse ainsi d'année en année. A noter qu'en



raison du retrait de son système en 2019, La Poste va rétrocéder aux cantons les montants liés aux scrutins durant lesquels le vote électronique n'a pas pu être utilisé.

La problématique est la même s'agissant des scrutins cantonaux et communaux. L'Etat de Fribourg n'entend pas proposer à la population des adaptations de son arsenal législatif en la matière tant que les solutions informatiques n'auront pas fait leurs preuves. En ce sens, le calendrier provisionnel de mise en place des scrutins par Internet pour le canton et les communes se calquera sur le calendrier et les décisions au niveau fédéral.

## Conclusions

Le logiciel SyGEV est rodé et apprécié de ses nombreux utilisateurs, en particulier communaux. Il permet, en temps normal, une grande rapidité de traitement d'un scrutin. Le 10 novembre, par exemple, plus de 120 communes avaient terminé le dépouillement du second tour de l'élection au Conseil des Etats à 13 heures déjà. Ce système offre beaucoup de transparence, puisqu'il permet également à tout un chacun de suivre le dépouillement en temps réel sur internet. Il a fait l'objet de deux audits de sécurité (2016 et 2019) qui ont confirmé qu'il répond aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique.

Le Conseil d'Etat note que la Chancellerie a décrit spécifiquement le problème qui s'est produit le 10 novembre 2019 et a proposé un plan de mesures documenté pour tirer les enseignements de cet incident. Les problèmes informatiques, de gestion de crise et de communication ont certes été regrettables. Cette situation s'explique tant par la confiance dans un système de vote qui avait bien fonctionné jusqu'ici, que par la crainte de provoquer des erreurs. La perception de la gravité de la situation par le monde politique et les médias a cependant vraisemblablement été exacerbée par le très faible écart de voix entre les deux derniers candidats en lice pour l'élection au Conseil des Etats et par la correction du résultat intervenue le lundi.

Le Conseil d'Etat relève que les conséquences du problème informatique sont un retard dans la livraison des résultats qui sont tombés à 21h15, le dimanche 10 novembre, alors qu'ils étaient attendus vers 14 heures, et une correction le lendemain, après le retour à la normale.

L'incident est survenu dans un contexte politique tendu, à cause de résultats très serrés. La Chancellerie n'a pas tenu suffisamment compte du contexte du moment, dans la gestion de la crise et dans la communication.

La digitalisation permet d'améliorer les prestations fournies à la population. Le système de gestion des votations et élections est un bon exemple de la valeur ajoutée d'un dispositif informatisé. Ces outils comportent toutefois le risque de certaines pannes qui peuvent rapidement perturber le bon fonctionnement des processus. La tâche de l'administration est d'abord de

tout mettre en œuvre pour éviter la survenance de problèmes. Lorsque, malgré les précautions prises, un incident survient quand même, il s'agit de tout mettre en œuvre pour en minimiser l'impact et de tirer les enseignements des problèmes.

Le Gouvernement constate que la Chancellerie d'Etat a d'ores et déjà pris certaines mesures pour éviter que les problèmes techniques survenus le 10 novembre dernier ne se reproduisent, et pour limiter à l'avenir les conséquences d'une panne sur le bon fonctionnement des institutions fribourgeoises. D'autres mesures doivent encore être analysées afin d'améliorer les processus de dépouillement et de communication lors des scrutins, pour que tous les enseignements puissent être tirés de cette situation regrettable.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter le mandat, tout en relevant que les problématiques soulevées par cet instrument parlementaire sont résolues ou sur le point de l'être. Les éléments subsistants feront l'objet du rapport que le Conseil d'Etat remettra au parlement sur la concrétisation du mandat.

Le 14 janvier 2020

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 90ss.

## Annexe

—

Rapport sur incident

—

## Überparteilicher Auftrag mit dringlichem Verfahren 2019-GC-185

**Pierre Mauron/Benoît Piller/Hubert Dafflon/Eric Collomb/Peter Wüthrich/Sébastien Dorthe/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/Benoît Rey/Bruno Marmier**  
**Wahlen vom 10. November 2019<sup>1</sup>**

## Antwort des Staatsrats

Zunächst weist der Staatsrat darauf hin, dass die im Folgenden beschriebenen technischen Probleme nur die Übermittlung der Resultate des zweiten Wahlgangs für den Ständerat und nicht die Auszählung der Stimmen betrafen. Die Regierung bedauert trotzdem, dass der Vorfall vom 10. November 2019 den Wahlgang gestört und die Aufgaben aller darin involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an diesem Wahltag erschwert hat. Der gute Ablauf der Auszählung der Urnengänge ist ein wesentliches Element, mit dem das Funktionieren der demokratischen Institutionen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu ihren Behörden sichergestellt werden.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 20. November 2019, TGR S. 3225.

In Artikel 9 Abs. 1 Bst. c und Bst. h der Verordnung über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV; SGF 122.0.12) werden namentlich das Informationsmanagement des Staates (Bst. c) und die Organisation von Wahlen und Abstimmungen (Bst. h) zu Zuständigkeiten der Staatskanzlei erklärt. In Artikel 48 Abs. 3 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) wird ausserdem vorgesehen, dass die Bestimmungen über Organisation und Geschäftsführung der Direktionen für die Staatskanzlei sinngemäss gelten; die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler übt der Kanzlei gegenüber dieselben Befugnisse aus wie die Vorsteherin oder der Vorsteher einer Direktion dieser gegenüber. Aus Gründen der Neutralität und der politischen Unabhängigkeit in der Organisation der Stimmabgabe mischt sich der Staatsrat nicht in das Auszählungsverfahren bei Wahlen und Abstimmungen ein.

So lieferte die Staatskanzlei auf Verlangen des Staatsrats einen Bericht über den Ablauf der Wahl vom 10. November 2019 und die seither ergriffenen Massnahmen ab. Er befindet sich im Anhang zu dieser Antwort. In ihm werden die Standardmassnahmen, die ergriffen werden, um das Risiko des Auftretens von Problemen bei jedem Urnengang zu minimieren, beschrieben. Auch der Ablauf der Ereignisse vom 10. November, die Gesamtheit der Massnahmen, die an dem Tag ergriffen wurden und die Lehren, die aus dem Vorfall gezogen wurden, werden erklärt. Der Grosse Rat wird gebeten, sich darauf zu beziehen. Die Antwort auf den vorliegenden Auftrag beschränkt sich deshalb auf die spezifischen Aspekte, auf die im parlamentarischen Vorstoss verwiesen wird.

## 1. Das Informatikproblem

Am Sonntag, 10. November 2019, fand der zweite Wahlgang in den Ständerat statt, parallel dazu fanden drei kommunale Wahlen ohne Einreichung von Listen statt. Der simultane Ablauf dieser Wahlgänge führte zu einer noch nie dagewesenen Blockade der Anwendung für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen des Kantons Freiburg (SyGEV), verzögerte die Veröffentlichung der Resultate um mehrere Stunden und führte während kurzer Zeit zur Veröffentlichung von inkohärenten Resultaten.

Die Anwendung SyGEV wurde an dem Tag zum 32. Mal eingesetzt. Das bei diesem Urnengang aufgetretene Problem trat davor noch nie auf. Da es sich um einen besonderen neuen Fall handelte, musste ein Weg gefunden werden, um das Funktionieren der Anwendung wiederherzustellen, ohne die Integrität der laufenden Zählungen in den Gemeinden zu gefährden, wenn man bedenkt, dass, als das Problem auftrat, mehr als 120 der 136 Gemeinden ihre Zählungen bereits abgeschlossen hatten. Es ging dabei darum, bei den Interventionen auf der Anwendung sehr vorsichtig vorzugehen, da

mehrere hundert Benutzerinnen und Benutzer die Anwendung gleichzeitig benutzten. Mit diesen Vorsichtsmassnahmen lässt sich erklären, weshalb die Reaktionszeit vielleicht trotz dem Einsatz von zahlreichen Personen zur Wiederherstellung der Situation für Aussenstehende lang erschien.

Der Grund für die Blockierung der Anwendung konnte eruiert werden: Er liegt in der Verbindung des zweiten Wahlgangs in den Ständerat mit den Gemeindewahlen ohne Einreichung von Listen. Bei Letzteren kommt es zu einem systematischen Vergleich des Kandidatennamens mit der Liste aller Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinden, was manchmal, zusammen mit weiteren Transaktionen, zu einer Blockierung aller Transaktionen während 40 Minuten führte. Diese Verbindung ist seit der Einführung von SyGEV noch nie aufgetreten. Mit den Tests, die vor den Urnengängen durchgeführt wurden, konnte dieses Problem nicht entdeckt werden, denn die verschiedenen Wahlen wurden dabei eine nach der anderen getestet. Der 10. November 2019 brachte deshalb für SyGEV eine noch nie dagewesene Belastung, was erklärt, dass das Problem noch nie vorweggenommen werden konnte.

Aufgrund der Panne, welche die Anwendung SyGEV stark verlangsamt hat, und der gleichzeitigen Reparatur konnten gewisse Arbeiten am Sonntagabend nicht vollständig beendet werden. Dies hatte zwei Fehler zur Folge, die am Montag, 11. November, nach der Reparatur der Anwendung aufgedeckt werden konnten. Nur aufgrund eines Fehlers, der darin bestand, dass zwei Kuverts mit Wahlzetteln der Gemeinde Murten nicht berücksichtigt wurden, mussten die Resultate, die am Sonntag, 10. November 2019, veröffentlicht wurden, korrigiert werden (siehe 2.3). Der zweite betraf nur die angezeigte Zahl der eingeschriebenen Stimmberechtigten, der eingegangenen Wahlzettel, der leeren, ungültigen und gültigen Stimmzettel; er wirkte sich nicht auf die Auszählung der Stimmen der Kandidatin und der Kandidaten aus. Die Kombination der verschiedenen Massnahmen zur Wiederherstellung des Funktionierens der Anwendung SyGEV und die Kumulationen der Aktivitäten der Benutzerinnen und Benutzer haben zu einer Situation beigetragen, die, so scheint es, als chaotisch bezeichnet werden kann, aber schliesslich die Integrität der Resultate nie kompromittiert hat. Dies ist der wichtigste Aspekt, der aus Sicht des Staatsrats zum Vertrauen in das eingesetzte System beiträgt. Wie oben erwähnt, ist die Verspätung der Bekanntgabe der Resultate um einige Stunden bedauerlich, aber das Problem konnte identifiziert und gelöst werden und wird in dieser Form nicht wieder auftreten.

Ungeachtet des Gesagten hat der Staatsrat der im Auftrag formulierten Forderung Folge geleistet und ein externes Audit veranlasst, mit dem die Leistungsfähigkeit der Anwendung nach den Korrekturen geprüft wird. Die Resultate dieses Audits werden der Regierung im Laufe des ersten Halbjahrs 2020 zur Verfügung stehen.

## 2. Schlussfolgerungen, die aus dem Vorfall zu ziehen sind

### 2.1. Bewältigung der Krise

Man muss darauf hinweisen, dass bei jedem Urnengang eine Hotline, die vom Verantwortlichen für die politischen Rechte bei der Staatskanzlei geleitet wird und der Spezialisten des ITA angehören, geschaffen wird. Ihre Aufgabe besteht darin, den Oberämtern und den Gemeinden bei allen Problemen (Verbindung, Technik, Bedienungsfehler usw.) im Zusammenhang mit dem Urnengang zu helfen. Sie steht den Benutzerinnen und Benutzern von SyGEV (Gemeinden, Oberämter) ab der Aufnahme der Auszählungsarbeiten bis zu deren Abschluss zur Verfügung.

Der im vorliegenden Vorfall vom 10. November 2019 aufgebotene Krisenstab nahm seine Arbeit um 14.00 Uhr auf. Der Krisenstab war laufend im Kontakt mit der SyGEV-Hotline, die wiederum mit dem Softwarelieferanten, mit gewissen Oberämtern und Gemeinden, deren Arbeit vom Vorfall beeinträchtigt wurde, in Kontakt stand, um das Problem zu eruieren und zu beheben. Der Oberamtmann des Saanebezirks als Vertreter der Oberämter trat dem Krisenstab am frühen Abend bei. Er wirkte als Vertreter der Aufsicht über den Urnengang in den Gemeinden mit, die von den Oberämtern sichergestellt wird.

Während einer gewissen Zeit konnte das Problem an sich nicht klar identifiziert werden. Insbesondere ignorierte man die Anzahl betroffener Gemeinden, und es war nicht klar, ob die Anwendung total blockiert war oder nur verlangsamt arbeitete. Es ging auch darum, die Arbeit der Gemeinden, die von der Informatikpanne nicht betroffen waren, nicht zu blockieren. Unter diesen Umständen war es nicht möglich vorauszusehen, wie lange die Panne dauern würde. Um 14.00 Uhr zeigten die Analysen, um was für eine Art Blockierung es sich bei den 10 Gemeinden, die auf eine Lösung ihres Problems warteten, handelte. Dank den Anstrengungen des Lieferanten und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hotline konnte SyGEV in 7 der 10 Gemeinden im Verlauf des Nachmittags deblockiert werden. Um 15.30 Uhr waren nur noch die Gemeinden Bösing, Murten und Villars-sur-Glâne vom Vorfall bei der Ständeratswahl betroffen. Die Hotline erarbeitete eine Methode, um den Gemeinden, bei denen die Übermittlung der Resultate im System nicht mehr funktionierte, zu ermöglichen, die Summe zu berechnen und die Resultate von Hand zu übermitteln (manuelle Auszählung der blockierten Wahlzettel).

Gegen 18.30 Uhr wurde den drei Gemeinden mitgeteilt, dass sie zu einer manuellen Auszählung der blockierten Wahlzettel übergehen sollten. Sie konnten sodann die Auszählung der veränderten Wahlzettel, die in der Anwendung SyGEV blockiert waren, manuell validieren. In Anbetracht der Notwendigkeit, eine formelle Validierung der Resultate durch die Wahlbüros der drei Gemeinden zu erreichen und

einen Workaround zu finden, um diese Ergebnisse auf der SyGEV-Website zu veröffentlichen, war zu diesem Zeitpunkt absehbar, dass die Veröffentlichung der Wahlergebnisse nicht vor 21 Uhr erfolgen würde.

Falls eine solche Situation wieder eintreten sollte, sollten die potenziell betroffenen Gemeinden schneller aufgefordert werden, alle veränderten Wahlzettel manuell zu zählen und den «Notfall»-Kommunikationsplan zu starten (siehe Kapitel 2.5).

Die Zusammensetzung und die Organisation des Krisenstabs müssen ausserdem namentlich auf der Grundlage der Vorschläge der Staatskanzlei geprüft werden. Dieser Krisenstab muss nicht nur die technische Behebung der Panne, sondern auch die Kommunikation für die betroffenen Partner (Oberämter, Gemeinden...) und die Öffentlichkeit berücksichtigen. Die Rolle der Oberamtmänner muss deshalb näher bestimmt und ihre Mitwirkung im Krisenmanagement festgehalten werden. Schliesslich müssen die allfällige Mitwirkung des Staatsrats und die Aufgabenteilung bei der Kommunikation beim Auftreten eines Problems genauer bestimmt werden. Das Resultat dieser Diskussionen wird in den Abschlussbericht zur Umsetzung dieses Auftrags aufgenommen.

### 2.2. Situation in den Gemeinden

Im Gegensatz zu dem, was im Text des Auftrags erwähnt wird, können die Gemeinden die Ergebnisse der Auszählung auf ihren Bildschirmen einsehen, während sie die Stimmen auszählen. Sie können auch jederzeit ein vorläufiges Protokoll ausdrucken. Die am 10. November 2019 betroffenen Gemeinden waren in der Lage, die durch den Systemausfall blockierten Operationen anzuzeigen zu lassen.

Am Ende der Auszählung verfügen die Gemeinden in der Anwendung SyGEV über Resultate pro Kandidatin/Kandidat und pro Liste. Diese Informationen figurieren auch in den Protokollen, die an die Oberämter übermittelt wurden. Die Protokolle werden in elektronischer Form gespeichert und liegen den Gemeinden auch auf Papier vor. Die Daten werden auf Gemeinde- und Bezirksebene zusammengefasst und sind für den gesamten Kanton nachvollziehbar.

### 2.3. Korrektur der Resultate

Aufgrund eines Fehlers, der festgestellt wurde, nachdem die Anwendung SyGEV erneut funktionierte, mussten am Montag die Resultate korrigiert werden. Insgesamt 69 Stimmen, 35 Stimmen für Herrn Levrat, 27 Stimmen für Herrn Vonlanthen und 7 Stimmen für Frau Gapany, wurden dem Resultat noch hinzugefügt, das am Sonntagabend veröffentlicht wurde. Diese Korrektur rührt daher, dass die manuell ausgezählten Summen am Sonntagabend aufgrund der laufenden Reparatur verfälscht wurden.

## 2.4. Kommunikation

Die Kommunikation an den Tagen der Urnengänge baut auf vier Schwerpunkten auf:

- > Die Website von SyGEV zur Veröffentlichung der Resultate ([sygev.fr.ch/resultats](http://sygev.fr.ch/resultats)) dient auch dazu, die Resultate auf den Bildschirmen am Ort der Kommunikation der Resultate anzuzeigen.
- > Die Website des Staates liefert vor dem Urnengang Informationen über die Fristen und die Organisation des Urnengangs. Sie verfügt auch über einen Verweis zur SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate.
- > Die (mündliche) Kommunikation (und diejenige auf dem Bildschirm) am Ort der Verbreitung der Resultate (derzeit in der Eingangshalle der Universität Miséricorde).
- > Die sozialen Netzwerke (Twitter und Facebook).

Die Medien und das Publikum, die an der Universität anwesend waren, wurden von der Staatskanzlerin während des Nachmittags dreimal über die Situation und die laufenden Handlungen informiert. Diese Informationen wurden auch auf den sozialen Netzwerken verbreitet.

Die SyGEV-Website wurde hingegen produktiv belassen. Die Benutzerinnen und Benutzer der Website des Staates hatten deswegen keine offizielle Information über das Vorhandensein einer technischen Blockierung und hatten bis zur Veröffentlichung der Endresultate keinen Zugang mehr zu nachgeführten Informationen. Dieser Verfahrensfehler wurde im Notfallplan zur Bewältigung von Vorfällen identifiziert und korrigiert. Dieser sieht künftig die Schaffung einer Ersatzwebsite vor, damit die Staatskanzlei über die Website des Staates die ganze Bevölkerung während der Entwicklung der Ereignisse direkt informieren kann.

Anzumerken ist ferner, dass die Kommunikation zwischen SK und Oberämtern und folglich auch mit den Wahlbüros künftig im Rahmen von Krisen verbessert und systematischer gestaltet werden muss.

## 2.5. Notfallplan (Plan B)

Der Notfallplan datiert aus dem Jahr 2016 und wurde anlässlich der Lancierung der neuen Stimm- und Wahlanwendung erstellt. Er sieht als «Worst-Case-Szenario» eine manuelle Auszählung unter der Aufsicht der Oberämter vor. Um aber die Sicherheit der Resultate gewährleisten zu können, darf Letzteres erst dann erfolgen, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. In diesem Fall werden die Resultate erst dann veröffentlicht, wenn die technischen Probleme behoben sind. Der Grund für diese sehr scharfen Vorsichtsmassnahmen ist darin zu suchen, dass die manuelle Auszählung einer Wahl insbesondere bei einer Proporzwahl ein komplexer Vorgang sein kann.

Die am 10. November aufgetretenen Probleme machen klar, dass ein «Worst-Case-Notfallplan» oder «Alles-oder-Nichts-Notfallplan» nicht an all die verschiedenen Arten von Urnengängen und Problemen angepasst ist, die an einem Abstimmungs- oder Wahltag auftreten können. Der Staatsrat hat die Staatskanzlei beauftragt, zu prüfen, wie, je nach Komplexität der Urnengänge, nach und nach Massnahmen geschaffen werden können, damit die Mitteilung der Resultate der Wahlen und Abstimmungen in vernünftigen Fristen sichergestellt wird, wobei daran erinnert wird, dass die Richtigkeit der veröffentlichten Resultate Vorrang hat.

Die Anpassungen des Notfallplans figurieren in detaillierter Version im Bericht der Staatskanzlei zum Vorfall. Insbesondere wurde der Ablaufplan, eine Zusammenfassung aller umzusetzenden Aktivitäten und aller Entscheide, die bei der Bearbeitung von Störungen und Vorfällen gefällt werden müssen, aufdatiert.

## 3. Protokollarische Aspekte und Erfrischungen

Da die Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen «tröpfchenweise» veröffentlicht werden, war die Einrichtung einer protokollarischen Zeremonie in Freiburg nie ein Thema. Die Kandidatinnen und Kandidaten verbringen den Wahltag im Stammlokal ihrer Partei und kommen am Ort der Veröffentlichung und der Kommunikation der Resultate vorbei, wo die Medien vor Ort sind, wenn die Resultate definitiv werden. Die Momente der Begegnung zwischen Gewinnern und Verlierern werden von den vor Ort anwesenden Medien spontan verewigt. Der Staatsrat hält es für unverhältnismässig, sich auf einen Einzelfall zu stützen, um eine Praxis zu überprüfen, die in unserem Kanton sehr gut funktioniert.

Die Staatskanzlei stellt bei allen Wahlen und Abstimmungen den Personen, die bei der Verbreitung der Resultate anwesend sind, kostenlos Kaffee, Wasser, Kekse und Früchte bereit. Die für den 10. November vorgesehenen Mengen waren für eine Anwesenheit der Öffentlichkeit vorgesehen, die relativ früh am Nachmittag enden sollte. Sie waren angesichts der Dauer des Tages eindeutig unzureichend.

Während der Wahlen 2011, 2015 und 2016 wurden in Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter alkoholische Getränke und Snacks zum Verkauf angeboten. Aufgrund des begrenzten Erfolgs dieses Angebots wurde es für die Wahlen 2019 eingestellt. Der Staatsrat hat die Staatskanzlei beauftragt, dieses Angebot wiedereinzurichten, um dem im Auftrag formulierten Ersuchen Folge zu leisten. Um nicht mit öffentlichen Gaststätten in der Umgebung zu konkurrieren, werden an den Wahltagen am Ort der Veröffentlichung der Ergebnisse Getränke und Snacks zum Verkauf angeboten.



Sitzplätze gibt es in der Halle der Universität nur in geringer Anzahl. Der Ort der Verbreitung der Resultate ist so oder so ein Begegnungsort, an dem viele Leute zusammenkommen können und die Leute sich leicht bewegen können müssen. Der Staatsrat beabsichtigt auch nicht, dass dieser Ort die Restaurants am Platz ersetzen soll, die an diesem Tag geöffnet sind und die Öffentlichkeit nach ihrem Besuch am Ort, an dem die Ergebnisse verbreitet werden, willkommen heissen.

#### 4. Elektronische Stimmabgabe

Die Anwendung zur elektronischen Stimmabgabe wurde aufgrund von Problemen, die im Rahmen der Publikation des Source Code festgestellt wurden, von der Post temporär vom Markt zurückgezogen. Die Bundeskanzlei, die interessierten Kantone und die Post arbeiten derzeit an der Anpassung der Anwendung. Im Hinblick auf die laufenden Diskussionen in den Eidgenössischen Räten ist davon auszugehen, dass die elektronische Stimmabgabe in der Schweiz frühestens ab 2021 verfügbar ist. Die Kosten variieren, wie vom Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage 2019-CE-21 festgestellt wurde, je nach Anzahl Urnengänge pro Jahr und Anzahl betroffener Wählerinnen und Wähler. Für die Verwendung des Systems der Schweizerischen Post zur Stimmabgabe im Internet muss eine jährliche Grundgebühr und eine Gebühr pro Stimmrechtsausweis bezahlt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass der Tarif der Gebühren pro Stimmrechtsausweis degressiv ist: Je höher die Zahl der Personen ist, denen es erlaubt ist, die Stimme im Internet abzugeben, desto niedriger ist der Preis pro Person. Im Mittel der Jahre 2016 bis 2018 beliefen sich die jährlichen Kosten für die Stimmabgabe im Internet auf 150 000 Franken. Diese Kosten, die von der Zahl der Urnengänge abhängen, lassen sich zum Teil mit nicht wiederkehrenden Anfangsinvestitionen erklären. Die jährlichen Kosten werden somit von Jahr zu Jahr niedriger. Zu beachten ist, dass die Schweizerische Post aufgrund des Rückzugs ihres Systems im Jahr 2019 den Kantonen die Beträge im Zusammenhang mit Urnengängen, bei denen die elektronische Stimmabgabe nicht genutzt werden konnte, zurückerstattet.

Die Problematik ist bei den kantonalen und kommunalen Urnengängen dieselbe; Der Staat Freiburg will der Bevölkerung keine Anpassung in seiner einschlägigen Gesetzgebung vorschlagen, solange sich die Informatiklösungen nicht bewährt haben. In diesem Sinn bildet der provisorische Zeitplan zur Einführung von Urnengängen im Internet für den Kanton und die Gemeinden den Zeitplan und die Entscheide auf Bundesebene ab.

#### Schlussfolgerungen

Die Anwendung SyGEV ist gut eingespielt und wird von den zahlreichen Benutzerinnen und Benutzern, insbesondere in den Gemeinden, geschätzt. Normalerweise kann mit ihr ein Urnengang schnell bearbeitet werden. Am 10. November bei-

spielsweise hatten über 120 Gemeinden den zweiten Wahlgang für den Ständerat bereits um 13 Uhr ausgezählt. Dieses Anwendung ermöglicht viel Transparenz, denn jedermann kann auch im Internet die Auszählung in Echtzeit mitverfolgen. Die Anwendung wurde zwei Sicherheitsaudits unterzogen (2016 und 2019), die bestätigten, dass sie der guten Praxis in der Informatiksicherheit entspricht.

Der Staatsrat nahm davon Kenntnis, dass die Staatskanzlei das Problem, das am 10. November 2019 aufgetreten ist, spezifisch beschrieben und einen dokumentierten Massnahmenplan vorgeschlagen hat, mit dem die Lehren aus diesem Vorfall gezogen werden. Die Informatik-, Krisenmanagement- und Kommunikationsprobleme waren bedauerlich. Diese Situation lässt sich sowohl mit dem Vertrauen in ein Abstimmungssystem, das bis dahin gut funktioniert hatte, als auch mit der Furcht vor der Verursachung von Fehlern erklären. Die Wahrnehmung der Ernsthaftigkeit der Situation in der Politik und in den Medien wurde wohl aufgrund der geringen Differenz bei der Stimmenzahl der letzten Kandidatin und des letzten Kandidaten, die um die Wahl in den Ständerat kämpften, und durch die Korrektur des Resultats am Montag verstärkt.

Der Staatsrat stellt fest, dass die Folgen des Informatikproblems in einer verspätete Ablieferung der Resultate, die am Sonntag, 10. November 2019, um 21.15 Uhr bekanntgegeben wurden, während sie eigentlich gegen 14 Uhr erwartet wurden, und einer Korrektur am folgenden Tag, nach der Rückkehr zur Normalität, bestanden.

Der Vorfall ist in einem aufgrund der äusserst knappen Resultate angespannten politischen Umfeld aufgetreten. Die Staatskanzlei hat bei der Bewältigung der Krise und der Kommunikation das momentane Umfeld zu wenig berücksichtigt.

Mit der Digitalisierung können die Dienstleistungen für die Bevölkerung verbessert werden. Das System zur Verwaltung der Wahlen und Abstimmungen ist ein gutes Beispiel für den Mehrwert einer Informatikanwendung. Solche Anwendungen bringen aber die Gefahr von Pannen, die das Funktionieren der Verfahren schnell einmal beeinträchtigen können, mit sich. Die Aufgabe der Verwaltung ist es zunächst, alles daranzusetzen, um das Auftreten von Problemen zu verhindern. Wenn trotz allen getroffenen Vorkehrungen doch ein Vorfall eintritt, geht es darum, alles zu tun, um die Folgen möglichst gering zu halten und die Lehren aus den Problemen zu ziehen.

Die Regierung stellt fest, dass die Staatskanzlei bereits jetzt gewisse Massnahmen ergriffen hat, um zu verhindern, dass die technischen Probleme, die am 10. November 2019 aufgetreten sind, sich nicht wiederholen, und um künftig die Folgen einer Panne für das Funktionieren der Freiburger Institutionen zu begrenzen. Weitere Massnahmen müssen noch geprüft werden, um das Auszählungsverfahren und die Kommunikation bei den Urnengängen weiter zu verbessern, damit alle Lehren aus dieser bedauerlichen Situation gezogen werden können.

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat vor, die Antwort auf diesen Auftrag mit dem Hinweis darauf anzunehmen, dass die in diesem parlamentarischen Vorstoss aufgeworfenen Probleme gelöst sind oder sich auf dem Weg zu deren Lösung befinden. Die übrigen Elemente werden Bestandteil des Abschlussberichts über die Umsetzung der Massnahmen sein, den der Staatsrat dem Parlament zustellen wird.

Den 14. Januar 2020

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 90ff.

#### Anhang

—

Bericht zum Vorfall

## Motion 2019-GC-113 André Schneuwly/ Antoinette de Weck Les Seniors devraient participer régulièrement à l'école ordinaire<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

#### 1. L'enseignement, un métier hautement qualifié

L'enseignement, même aux plus petits, est un métier exigeant, demandant des compétences professionnelles précises ainsi qu'une formation didactique et pédagogique avancée. Lors de l'élaboration de la nouvelle loi scolaire entrée en vigueur en 2015, un accent particulier a été mis sur la valorisation du métier d'enseignant dès la 1H (art. 45 al. 2 LS). Ainsi, la DICS s'est engagée depuis des années pour garantir la qualité de l'enseignement dans les écoles fribourgeoises, notamment en veillant à l'engagement d'enseignantes et d'enseignants qualifié-e-s, qui ont également l'obligation de suivre des formations continues régulières.

Si l'idée d'une participation active des personnes âgées aux échanges intergénérationnels est inscrite dans le projet Senior+, il n'a nullement été question que les seniors se substituent aux professionnels de l'enseignement que sont les enseignantes et les enseignants engagés par la DICS.

En effet, l'enseignement est un métier hautement qualifié qui exige pour les cycles 1 et 2 (1H à 8H), une formation de trois années dans une haute école pédagogique (Bachelor of Arts en enseignement préscolaire et primaire). Les HEP, en tant que hautes écoles, sont soumises à la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles suisses (LEHE), et les diplômes délivrés sont reconnus par la Conférence intercantonale des directeurs de l'instruction publique (CDIP).

Pour le cycle 3, soit pour les trois années du cycle d'orientation (9H à 11H), un diplôme de niveau Master (5 années de formation universitaire) est exigé: sont reconnus le diplôme d'enseignement du Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire (CERF/ZELF) de l'Université de Fribourg (Master DAES I), ou un master en enseignement au secondaire I d'une autre HEP suisse. Les diplômes étrangers sont soumis à une procédure de reconnaissance par la CDIP, qui garantit ainsi le même niveau de formation pour les enseignant-e-s étranger-ères qui sont engagé-e-s dans les écoles fribourgeoises.

De même, concernant les mesures de soutien données aux enfants ayant des difficultés scolaires ou des besoins particuliers, les compétences requises pour les enseignant-e-s spécialisé-e-s sont très spécifiques. Elles exigent une formation de niveau Master, dispensée notamment par le Département de pédagogie spécialisée de l'Université de Fribourg (Master of Arts en pédagogie spécialisée).

Le Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) confirme également ce positionnement en faveur d'un personnel enseignant qualifié dans une prise de position sur la question des intervenants externes dans les écoles, notamment sur le rôle du personnel assistant, dont font parties les seniors: «*Les assistantes et assistants sont engagé-e-s en tant que personnel de soutien et d'encadrement sur la base d'un concept d'établissement scolaire. Ils ne remplacent ni les enseignant-e-s ni les enseignant-e-s spécialisé-e-s. Ils ne doivent pas être considéré-e-s comme des remplaçantes ou des remplaçants ou comme soutien individuel pour des situations d'enseignement intégratif. Les assistantes et assistants ne peuvent assumer des tâches d'enseignement autonomes dans leur mandat. [...] Fondamentalement, le standard de qualité doit être le suivant: plus le degré de soutien auprès de l'enfant ou du jeune est élevé, plus l'enseignant-e ou l'enseignant-e-spécialisé-e qui est en charge doit être qualifié. Des situations complexes doivent être prises en charges par du personnel qualifié et ne peuvent pas être déléguées.*»<sup>2</sup>

L'effort fait par la DICS pour s'assurer que les élèves puissent bénéficier d'un enseignement de haute qualité porte d'ailleurs ses fruits, si l'on considère les excellents résultats des élèves fribourgeois tant aux tests PISA qu'aux dernières analyses de l'atteinte des compétences fondamentales au niveau suisse.

#### 2. Des compétences au bon niveau pour garantir une qualité uniforme

L'école est un lieu de vie pour les enfants qui méritent une protection accrue de leur sphère privée. Actuellement, l'article 42 de la loi scolaire soumet le corps enseignant, le personnel socio-éducatif, le personnel des services de logopédie, psychologie et psychomotricité ainsi que les autorités sco-

<sup>1</sup> Déposée et développée le 15 juin 2019, BGC p. 2063.

<sup>2</sup> Tiré de «Kein missbräuchlicher Einsatz von Assistenzpersonal an Schulen», LCH, Zürich, Avril 2016, p. 1 et 4.

lares au secret de fonction. Il est évident que si des personnes extérieures à l'école interviennent régulièrement dans les classes, il est important que celles-ci soient également soumises au secret de fonction, pour le bien des élèves. En ce sens, le Conseil d'Etat approuve la proposition énoncée dans la présente motion.

A noter que les enseignant-e-s sont soumis à une autorisation d'enseigner, même s'ils n'enseignent qu'à un faible taux d'engagement (temps partiel), qui peut leur être retirée (art. 46–47 LS).

De plus, selon l'article 26 al. 3<sup>bis</sup> de la loi sur le personnel d'Etat (LPers), «*pour toutes les fonctions impliquant des contacts réguliers avec des personnes mineures, le candidat ou la candidate retenu-e doit produire un extrait spécial de son casier judiciaire, au sens de l'article 371a du code pénal suisse, ou, pour les ressortissants et ressortissantes étrangers, un document équivalent*».

Au-delà de l'intégration des seniors, c'est la question générale de l'intervention de tiers dans les classes qui se pose régulièrement aux services de l'enseignement: qui peut intervenir dans une classe en tant que personne externe et avec quel message? En effet, les écoles du canton reçoivent chaque année de nombreuses demandes d'interventions de tiers dans les classes, créant une charge de travail importante pour les directions d'établissements, déjà fortement sollicitées dans leur fonction. C'est à leur demande qu'une procédure de validation des intervenants externes a été mise en place par les services de l'enseignement, afin de décharger les directions d'établissements sur le terrain et de s'assurer de la compatibilité des interventions avec les plans d'études en vigueur<sup>1</sup>.

Ainsi, l'article 28 alinéa 3 du RLS (intervention de tiers auprès des élèves) prévoit que «*en cas d'interventions régulières, la direction d'établissement transmet la demande au service de l'enseignement obligatoire*». Une distinction a en outre été faite entre les intervenants agréés – notamment toutes les interventions qui ont reçu l'aval du *Bureau Santé à l'école*, les projets liés à *Culture & Ecole* et les projets validés par le Service du sport – et les autres intervenants. A noter que, pour les interventions ponctuelles, le RLS prévoit déjà la validation par les directions d'établissement elles-mêmes.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'oppose au transfert de compétence de la DICS vers les directions d'établissement pour la validation d'interventions régulières des seniors dans les classes, comme demandé par les motionnaires. Il s'agit de garder une vue d'ensemble et d'assurer une certaine cohérence dans les classes du canton, d'éviter un foisonnement de projets soutenus par des tiers et parfois éloignés des missions de l'école et de préserver les directions d'établissement d'une charge de travail supplémentaire.

Au demeurant, d'un point de vue formel, une motion vise la modification d'une loi, mais pas d'un règlement du Conseil d'Etat, sauf si la modification légale rend la disposition réglementaire caduque ou contradictoire, ce qui n'est pas le cas ici.

### 3. Une base légale suffisante et adéquate

Sur la base de la loi scolaire et du règlement de la loi scolaire, le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande a délivré, entre août et octobre de cette année, des décisions d'autorisation concernant les seniors actifs dans les écoles primaires de Guin (10), Morat (7) et Chiètres (7).

En effet, après clarification avec le service de l'enseignement obligatoire de langue allemande et l'inspection scolaire, les 3 directions d'écoles concernées ont déposé une demande d'autorisation en bonne et due forme afin de poursuivre leur projet respectif. Pour ce faire, elles ont fourni la liste des seniors participant au projet, les tâches non pédagogiques qui leur seront confiées ainsi qu'un extrait de leur casier judiciaire, exigence qui concerne toute fonction ou activité impliquant des contacts réguliers avec des personnes mineures, par analogie à l'article 26 al. 3<sup>bis</sup> de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

Après analyse des demandes et notamment des tâches confiées aux seniors, le service de l'enseignement a constaté que la grande majorité des situations – notamment les tâches confiées aux seniors – correspondait au cadre défini.

Le bénéfice de l'engagement des seniors bénévoles dans les classes n'a jamais été mis en cause, et contrairement à ce qu'a pu laisser penser la controverse de ces derniers mois, la DICS et Pro Senectute travaillent dans le même sens. L'intégration des seniors contribue sûrement à une meilleure cohésion et compréhension intergénérationnelle ainsi qu'au renforcement de la sécurité des élèves lors d'activités scolaires extra muros. Ainsi une école qui souhaiterait accueillir un ou plusieurs seniors peut en faire la demande directement auprès de Pro Senectute. Si la collaboration est ponctuelle, la direction de l'école sera seule compétente pour autoriser le ou la senior-e à participer à l'activité avec la classe. Si la collaboration s'envisage dans la durée et la régularité, la direction d'école devra déposer une demande auprès du service de l'enseignement obligatoire concerné en précisant les modalités de la collaboration ainsi que les tâches prévues. Un extrait du casier sera alors demandé aux seniors.

### 4. Echanges intergénérationnels – de multiples possibilités

Dans son «Concept Senior+», la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) constate que, dans tous les domaines de la vie, les échanges de compétences entre les senior-e-s et les générations plus jeunes sont d'une importance majeure pour la cohésion sociale, les uns pouvant mettre à profit les

<sup>1</sup> Exemple pour le domaine de la promotion et de la prévention: <https://www.fr.ch/ssp/sante/prevention-et-promotion/procedure-dagrement-des-projets-destines-aux-enfants-et-jeunes-mise-en-oeuvre-sur-les-lieux-de-formation>



connaissances des autres. Il est important d'éviter les cloisonnements entre les générations et de multiplier les possibilités de rencontres et d'échanges.<sup>1</sup>

Le projet développé par Pro Senectute, intitulé «Win<sup>3</sup> – Trois générations dans la salle de classe» entre parfaitement dans cette volonté d'encourager les relations intergénérationnelles, tant pour le bien des seniors que des élèves et des enseignantes et enseignants. Les possibilités d'interactions avec les jeunes, voire d'implication directe des seniors dans les classes sont nombreuses et variées. Les seniors peuvent par exemple accompagner des classes lors d'excursions ou d'activités scolaires telles que visites culturelles, spectacles, classes vertes, camps de ski, fête de l'école ou autres activités ponctuelles demandant un encadrement supplémentaire par des adultes. Les personnes retraitées ont de plus un énorme potentiel à rendre compte de leur parcours de vie, partager leurs passions et leurs expériences pour illustrer un élément particulier traité dans le cadre du programme scolaire et des plans d'études par le corps enseignant.

Par ailleurs, ils peuvent être d'une grande utilité dans le cadre des tâches scolaires communales, telles que les transports scolaires (par exemple: surveillance des élèves au-delà des 10 minutes avant et après les cours, pédibus, patrouilleurs, etc.), les devoirs surveillés, le sport extrascolaire ou encore la bibliothèque. Ces tâches, nécessitant l'accord des communes compétentes, ouvrent un éventail d'activités assez large et varié aux seniors.

Cependant, les seniors ne doivent pas se substituer ou venir en aide aux enseignant-e-s pour des tâches d'enseignement impliquant une relation pédagogique. Il est primordial, eu égard à la profession d'enseignant et, comme dit plus haut, afin de garantir la qualité de l'enseignement, que les apports pédagogiques et didactiques restent entre les mains des professionnels qualifiés, qui plus est pour des élèves à besoins particuliers.

En conclusion, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à préciser à l'article 42 de la loi scolaire que le secret de fonction concerne également les personnes qui collaborent régulièrement avec l'école. Il s'oppose par contre au transfert de compétences décisionnelles de la DICS, voire d'un de ses services, aux directions d'école en cas de collaboration régulière, car cela remettrait en cause un système de contrôle interne ayant fait ses preuves, tant pour l'autorisation des seniors que pour les demandes liées au Bureau Santé, au projet Culture & école ou au Service du sport. Il tient à réaffirmer l'importance des qualifications professionnelles pour les tâches pédagogiques et didactiques pour assurer la qualité de l'enseignement durant la scolarité obligatoire et le rôle confié aux services de l'enseignement à l'article 28 alinéa 3 du RLS. Dans la version allemande de l'article 42 LS à modifier, il y a toutefois lieu

d'écrire «*anderen regelmässigen Mitwirkenden*» et non pas «*anderen regelmässigen Mitarbeitenden*», car aucun rapport de travail ne lie ces intervenant-e-s externes à l'Etat ou aux communes.

## Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la motion, en tenant compte cependant du fait que les intervenant-e-s externes ne sont pas liés par un contrat de travail à l'Etat ou aux communes.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'entend pas modifier le RLS dans le sens d'un transfert de compétences décisionnelles.

Le 10 décembre 2019

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 24ss.

—

## Motion 2019-GC-113 André Schneuwly/ Antoinette de Weck Seniorinnen und Senioren sollten regelmässig in der Regelschule mithelfen<sup>2</sup>

### Antwort des Staatsrats

#### 1. Unterrichten setzt eine hohe berufliche Qualifikation voraus

Das Unterrichten, selbst der Jüngsten, ist eine anspruchsvolle Tätigkeit, die spezialisierte berufliche Kompetenzen ebenso wie eine fundierte didaktische und pädagogische Ausbildung erfordert. Bei der Ausarbeitung des neuen Schulgesetzes, das 2015 in Kraft getreten ist, wurde ein besonderes Augenmerk auf die Aufwertung des Lehrberufs ab der 1H gelegt (Art. 45 Abs. 2 SchG). Die EKSD engagiert sich somit seit Jahren dafür, die Unterrichtsqualität an den Freiburger Schulen zu gewährleisten. Dazu sorgt sie insbesondere dafür, dass qualifizierte Lehrerinnen und Lehrer angestellt werden, die zudem dazu verpflichtet sind, regelmässig Weiterbildungen zu besuchen.

Auch wenn die Idee des Projekts Senior+ eine aktive Teilnahme älterer Menschen am intergenerationellen Austausch vorsieht, war nie die Rede davon, dass Seniorinnen oder Senioren die von der EKSD angestellten Lehrpersonen ersetzen sollten.

Die Unterrichtstätigkeit ist ein Beruf, der eine hohe Qualifikation verlangt und für die ersten beiden Zyklen (1H bis 8H) eine dreijährige Ausbildung an einer pädagogischen Hochschule (PH) voraussetzt (Bachelor of Arts in Pre-primary and Primary Education). Die PH sind als Hochschulen dem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) unterstellt

<sup>1</sup> Tiré du Concept Senior+, DSAS, approuvé par le Conseil d'Etat le 24.03.2015, p.18

<sup>2</sup> Eingereicht und begründet am 25. Juni 2019, TGR S. 2063.

und die verliehenen Diplome werden durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkannt. Für den 3. Zyklus, (drei Jahre der Orientierungsschule (9H bis 11H), ist ein Master (5 Jahre universitäre Ausbildung) erforderlich: Hier werden das Lehrdiplom des Zentrums für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg (ZELF/CERF) der Universität Freiburg (Master LDS I, SLD) oder ein Lehrdiplom einer anderen schweizerischen PH anerkannt. Ausländische Diplome unterliegen einem Anerkennungsverfahren durch die EDK; so kann garantiert werden, dass ausländische Lehrkräfte, die an den Freiburger Schulen unterrichten, ein gleichwertiges Ausbildungsniveau aufweisen.

Auch bezüglich Unterstützungsmassnahmen für Schülerinnen und Schüler mit schulischen Schwierigkeiten oder mit besonderem Bildungsbedarf werden von den schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen bzw. vom sonderpädagogischen Fachpersonal sehr spezifische Kompetenzen verlangt. So ist ein Masterabschluss erforderlich, der unter anderem vom Departement für Sonderpädagogik der Universität Freiburg vergeben wird (Master in Sonderpädagogik).

Die Befürwortung von qualifiziertem Lehrpersonal wird auch vom Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) in einem Positionspapier zum Einsatz von externen Akteurinnen und Akteuren an Schulen, insbesondere zur Rolle von Assistenzpersonal, zu dem auch die Seniorinnen und Senioren gehören, bekräftigt. *«Assistenzpersonen werden gemäss einem schulischen Konzept als unterstützendes und angeleitetes Personal eingesetzt. Sie ersetzen keine Lehrpersonen oder SHP/IF-Lehrpersonen. Sie werden nicht für Vikariate oder als Springer und auch nicht für anspruchsvolle Einzelbetreuungen im integrativen Unterricht vorgesehen. Selbstständiges Unterrichten ist nicht Teil des Auftrags von Assistenzpersonal. [...] Grundsätzlich kann als Qualitätsstandard gelten: Je anspruchsvoller die Herausforderung mit Kindern und Jugendlichen im Unterricht, desto eher ist dafür die professionell ausgebildete Lehrperson oder SHP zuständig. Anspruchsvolle Situationen müssen durch qualifiziertes Personal gestaltet werden und dürfen nicht delegiert werden.»*<sup>1</sup>

In Anbetracht der hervorragenden Leistungen der Freiburger Schülerinnen und Schüler im Rahmen der PISA-Tests und der jüngsten Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen auf gesamtschweizerischer Ebene tragen die Anstrengungen der EKSD also ihre Früchte.

## 2. Ein angemessenes Kompetenzniveau als Garantie für eine gleichbleibende Qualität

Die Schule ist ein Lebensort für die Schülerinnen und Schüler, die es verdienen, dass ihre Privatsphäre verstärkt geschützt wird. Gegenwärtig unterstehen laut Artikel 42 des Schulgesetzes das Lehrpersonal, das sozialpädagogische Personal, das

Personal der schulpyschologischen, logopädischen und psychomotorischen Dienste ebenso wie die Schulbehörden dem Amtsgeheimnis. Es ist nahvollziehbar und im Interesse der Schülerinnen und Schüler, dass, wenn schulexterne Personen regelmässig in den Klassen tätig sind, sich auch diese an das Amtsgeheimnis zu halten haben. In diesem Sinn heisst der Staatsrat den in dieser Motion vorgebrachten Vorschlag gut.

Anzumerken ist, dass für Lehrpersonen auch dann eine Unterrichtsberechtigung verlangt wird, wenn sie nur mit einem geringen Pensum unterrichten (Teilzeit), und dass ihnen die Unterrichtsberechtigung auch wieder entzogen werden kann (Art. 46 und 47 SchG).

Zudem gilt gemäss Artikel 26 Abs. 3 ff. des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) Folgendes: *«Wer sich für eine Funktion bewirbt, die regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen umfasst, muss einen ihn betreffenden Sonderprivatauszug aus dem Strafregister gemäss Artikel 371a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs oder bei ausländischer Staatsangehörigkeit ein gleichwertiges Dokument vorlegen.»*

Über den Einbezug von Seniorinnen und Senioren hinaus stellt sich den Ämtern für obligatorischen Unterricht regelmässig generell die Frage, ob und wie Dritte im Unterricht intervenieren sollen: Welche externen Personen dürfen mit welcher Botschaft in Klassen intervenieren? Denn die Schulen des Kantons erhalten jedes Jahr zahlreiche Gesuche für Einsätze von Dritten im Unterricht. Dies hat für die Schuldirektionen, die in ihrer Funktion bereits stark beansprucht sind, einen erheblichen Arbeitsaufwand zur Folge. Auf ihr Begehren hin haben die Ämter für die obligatorische Schule ein Verfahren zur Validierung externer Intervenierender eingeführt mit dem Ziel, die Schuldirektionen zu entlasten und um sicherzustellen, dass die Kompatibilität der Interventionen mit den geltenden Lehrplänen gewährleistet ist<sup>2</sup>.

So ist in Artikel 28 Abs. 3 SchR (Mitwirkung von Dritten in der Schule) vorgesehen, dass *bei regelmässiger Mitwirkung die Schuldirektion das Gesuch an das Amt für obligatorischen Unterricht weiterleitet*. Es wurde ferner eine Unterscheidung gemacht in zugelassene Intervenierende – namentlich alle Interventionen, die von der *Fachstelle für Gesundheit in der Schule* genehmigt wurden, sowie die mit dem Programm *Kultur & Schule* verbundenen Projekte und die vom Amt für Sport validierten Projekte – und anderen Intervenierenden. Anzumerken ist ferner, dass im SchR für punktuelle Interventionen die Validierung durch die Schuldirektionen vorgesehen ist.

In diesem Zusammenhang ist der Staatsrat, was die Validierung regelmässiger Interventionen von Seniorinnen und Senioren in den Klassen betrifft, gegen eine Übertragung der Zuständigkeit von der EKSD zu den Schuldirektionen,

<sup>1</sup> Auszug aus «Kein missbräuchlicher Einsatz von Assistenzpersonal an Schulen», LCH, Zürich, April 2016, S. 1 und 4.

<sup>2</sup> Beispiel für den Bereich der Gesundheitsförderung und -prävention: <https://www.fr.ch/de/gesa/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/genuehmigungsverfahren-fuer-projekte-die-an-ausbildungsstaetten-durchgefuehrt-werden>

wie dies in der Motion verlangt wird. Denn es gelte eine Gesamtübersicht zu gewährleisten und für eine gewisse Kohärenz in den Klassen des Kantons zu sorgen. Zudem sollte eine zu starke Häufung der durch Dritte unterstützten Projekte verhindert werden, zumal diese sich gelegentlich von den Zielen der Schule entfernen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass den Schuldirektionen zusätzliche Arbeit aufgebürdet wird.

Darüber hinaus wird mit einer Motion formell eine Gesetzesänderung angestrebt, jedoch nicht die Änderung eines Reglements des Staatsrats, es sei denn, die Gesetzesänderung mache die Bestimmungen des Reglements ungültig oder widersprüchlich, was hier nicht der Fall ist.

### 3. Rechtsgrundlagen sind ausreichend und angemessen

Auf der Grundlage des Schulgesetzes und des dazugehörigen Reglements hat das Amt für deutschsprachigen Unterricht im Zeitraum von August bis Oktober dieses Jahres Bewilligungen für Seniorinnen und Senioren an Primarschulen erteilt: 10 Bewilligungen an der Primarschule Düdingen, 7 an der Primarschule Murten und ebenfalls 7 an der Primarschule Kerzers.

Nach einer Absprache mit dem DOA und dem Schulinspektorat hatten die drei betreffenden Schuldirektionen einen formellen Antrag auf Genehmigung zur Fortsetzung ihrer jeweiligen Projekte gestellt. Zu diesem Zweck legten sie eine Liste der am Projekt beteiligten Seniorinnen und Senioren, die ihnen zugewiesenen nicht-pädagogischen Aufgaben und einen Auszug aus dem Strafregister vor. Dieser Strafregisterauszug ist für jede Funktion oder Tätigkeit, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen beinhaltet, erforderlich, und zwar entsprechend Artikel 26 Abs. 3bis des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG).

Nach der Analyse der Anträge und insbesondere der den Seniorinnen und Senioren zugewiesenen Aufgaben konnte das DOA feststellen, dass die überwiegende Mehrheit der Situationen – namentlich die den Seniorinnen und Senioren zugewiesenen Aufgaben – dem definierten Rahmen entspricht.

Der Nutzen eines freiwilligen Einbezugs von Seniorinnen und Senioren in den Unterricht wurde nie in Frage gestellt, denn im Gegensatz zu dem, was man aus der kontroversen Debatte in den vergangenen Monaten schliessen könnte, verfolgen die EKSD und Pro Senectute die gleiche Absicht. Der Einbezug von älteren Menschen trägt zweifellos zu einem besseren Zusammenhalt und generationsübergreifenden Verständnis sowie zur Stärkung der Sicherheit der Schülerinnen und Schüler bei ausserschulischen Aktivitäten bei. In Zukunft kann sich eine Schule, die eine oder mehrere ältere Personen willkommen heissen möchte, direkt bei Pro Senectute melden. Erfolgt die Zusammenarbeit punktuell,

liegt es in der alleinigen Kompetenz der Schuldirektion, der Seniorin oder dem Senior die Teilnahme an der Aktivität mit der Klasse zu bewilligen. Ist eine langfristige und regelmässige Mitwirkung vorgesehen, muss die Schuldirektion beim zuständigen Amt einen entsprechenden Antrag einreichen, in dem die Bedingungen der Zusammenarbeit und die geplanten Aufgaben festgelegt sind. Von der Seniorin oder dem Senior wird in diesem Fall auch ein Auszug aus dem Strafregister angefordert.

### 4. Intergenerationeller Austausch – vielfältige Möglichkeiten

In ihrem «Konzept Senior+» hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) festgehalten, dass der Austausch zwischen älteren Menschen und jüngeren Generationen in allen Lebensbereichen für den sozialen Zusammenhalt äussert wichtig ist. Denn dabei können die einen von den Kenntnissen der anderen profitieren. Es gelte, Abschottungen zwischen den Generationen zu vermeiden und vermehrt Begegnung und Gespräch zu ermöglichen.<sup>1</sup>

Das von der Pro Senectute entwickelte Projekt mit dem Titel «Win<sup>3</sup> – Drei Generationen im Schulzimmer» passt perfekt zu diesem Wunsch, die intergenerationellen Beziehungen zu fördern, dies sowohl im Interesse der Seniorinnen und Seniorinnen wie auch demjenigen der Schülerinnen und Schüler und der Lehrpersonen. Die Möglichkeiten für die Interaktion mit jungen Menschen und sogar für den direkten Einbezug älterer Menschen in den Klassen sind vielfältig. Die Seniorinnen und Senioren können beispielsweise Klassen auf Ausflügen oder bei schulischen Aktivitäten, kulturellen Besichtigungen, Veranstaltungen oder Schullagern, Schulfesten oder bei anderen punktuellen Aktivitäten begleiten, bei denen eine zusätzliche Aufsicht durch Erwachsene erforderlich ist. Pensionierte Personen haben ein enormes Potenzial, denn sie können über ihr langes Leben berichten, ihre Leidenschaften teilen und ihre Erfahrungen weitergeben. So können sie einen Beitrag leisten zu einem speziellen Thema, das von den Lehrpersonen im Unterrichtsprogramm und im Rahmen der Lehrpläne behandelt wird.

Darüber hinaus können sie im Rahmen von schulischen Aufgaben der Gemeinden von grossem Nutzen sein, etwa im Bereich der Schülertransporte (zum Beispiel: bei der Beaufsichtigung der Schülerinnen und Schüler 10 Minuten vor und nach dem Unterricht, Pedibus, Patrouillen usw.), bei betreuten Hausaufgaben, ausserschulischem Sport oder in der Bibliothek. Diese Aufgaben, die der Zustimmung der zuständigen Gemeinden bedürfen, eröffnen einen breiten und vielfältigen Einsatzbereich für Seniorinnen und Senioren.

<sup>1</sup> Auszug aus dem vom Staatsrat am 24.03.2015 genehmigten Konzept Senior+ der GSD, S. 17.

Seniorinnen und Senioren dürfen jedoch die Lehrpersonen bei ihrem eigentlichen Lehrauftrag, der auf einer pädagogischen Beziehung beruht, weder ersetzen noch unterstützen. Im Hinblick auf den Lehrberuf und um, wie bereits erwähnt, die Qualität der Bildung zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die pädagogischen und didaktischen Beiträge in den Händen qualifizierter Fachpersonen bleiben, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf.

Zusammenfassend erklärt sich der Staatsrat bereit, Artikel 42 des Schulgesetzes so zu ergänzen, dass das Amtsgeheimnis auch für Personen gilt, die regelmässig mit der Schule zusammenarbeiten. Hingegen spricht er sich dagegen aus, bei einer regelmässigen Zusammenarbeit die Entscheidungsbefugnisse von der EKSD oder von einem ihrer Ämter auf die Schuldirektionen zu übertragen. Denn dies würde ein internes Kontrollsystem in Frage stellen, das sich bewährt hat, sowohl was die Bewilligung der Mitwirkung von Seniorinnen und Senioren im Unterricht wie auch was die Gesuche im Zusammenhang mit der Fachstelle für Gesundheit in der Schule, dem Projekt Kultur & Schule oder dem Amt für Sport betrifft. Er betont noch einmal, wie wichtig berufliche Qualifikationen für die pädagogisch-didaktischen Aufgaben sind, um während der obligatorischen Schulzeit für eine gute Unterrichtsqualität zu sorgen. Ebenso verweist er auf die Rolle, die den Ämtern für obligatorischen Unterricht gemäss Artikel 28 Abs. 3 SchG zukommt. Bei der deutschen Fassung von Artikel 42 SchG sollte jedoch die Formulierung «*anderen regelmässigen Mitarbeitenden*» durch «*anderen regelmässigen Mitwirkenden*» ersetzt werden, da zwischen diesen externen Mitwirkenden und dem Staat oder den Gemeinden keinerlei Arbeitsverhältnis besteht.

## Schlussbemerkungen

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass zwischen den externen Mitwirkenden und dem Staat oder den Gemeinden keinerlei Arbeitsverhältnis besteht.

Im Übrigen beabsichtigt der Staatsrat keine Änderung des Reglements zum Schulgesetz hinsichtlich einer Übertragung von Entscheidungsbefugnissen.

Den 10. Dezember 2019

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 24ff.

## Requête 2020-GC-8 Nadia Savary-Moser/ Eric Collomb CEP pisciculture d'Estavayer-le-Lac<sup>1</sup>

### Requête

Par la requête 2020-GC-8, les députés Nadia Savary-Moser et Eric Collomb demandent l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après: CEP) pour faire la lumière sur ce qu'ils désignent comme la débâcle de la pisciculture et pour obtenir sa remise en fonction. En décembre 2019, les auteurs de la requête indiquent avoir appris avec stupéfaction et colère l'annonce du Conseil d'Etat d'abandonner la pisciculture. Après avoir pris connaissance de l'enquête administrative et technique, rencontré MM. les Conseillers d'Etat Castella et Steiert et visité la pisciculture, ils déplorent le manque de transparence sur les responsabilités et les conclusions quant aux coûts de la remise en fonction de cette pisciculture. La CEP devrait, selon les députés, faire la lumière sur les erreurs commises, clarifier les responsabilités des différents partenaires impliqués et analyser de manière pragmatique et réaliste le montant de 1,5 million de francs pour sa remise en fonction. Dans leur requête, les auteurs listent 10 questions auxquelles devrait répondre la CEP.

### Détermination du Conseil d'Etat

Selon la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), le Conseil d'Etat n'a pas l'obligation de se déterminer sur une requête demandant la création d'une CEP. Cependant il peut intervenir dans le cadre des débats au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat a toutefois décidé de se déterminer sur l'institution de la CEP demandée par les auteurs de la requête 2020-GC-8, comme l'y autorise l'art. 190 al. 1 let. g LGC. Il souhaite notamment apporter des réponses aux dix questions formulées par les auteurs de la requête auxquelles ces derniers estiment que la CEP devrait répondre.

Le Conseil d'Etat rappelle en préambule que les rapports des enquêtes technique et administrative ont été transmis à l'ensemble des membres du Grand Conseil avant l'annonce gouvernementale du choix d'une pisciculture intercantonale. L'essentiel des réponses faites ci-dessous s'appuie sur les constats des experts externes mandatés pour mener ces enquêtes.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 24 janvier 2020, BGC p. 342.



1. *Quelles sont les erreurs ou les manquements qui ont amené à ce fiasco?*

Les enquêtes technique (lancée dès l'apparition des premiers problèmes) et administrative (lancées en décembre 2017) arrivent aux conclusions suivantes:

- > Bâtiment et installations qui n'ont pas été exécutés comme prévu dans le projet initial
- > Problèmes dans la gestion et l'organisation du projet, qui ont mené à de mauvais choix dans la construction (manque de contrôles, manque de documentation sur les prises de décision, changement de responsables au cours des travaux, mise en service précipitée)
- > Manquements et négligences, mais aucune erreur grave ou infraction à des normes ou directives internes n'a été constatée

2. *Qui sont les responsables et quelles sont leurs parts d'implications?*

Il y a eu des manquements et des négligences tant dans l'organisation du projet par les différents services concernés que dans la réalisation des infrastructures; mais aucune infraction à des normes, des lois ou des directives internes n'a été constatée. Plus aucune personne ayant à l'époque (jusqu'en 2016) collaboré au projet de pisciculture ne travaille à l'heure actuelle au sein de la DIAF ou de la DAEC.

3. *Comment a-t-on calculé le montant de 200 000 francs de dédommagements? Reflète-t-il vraiment la réalité?*

Lors de l'apparition des problèmes en printemps 2017, une partie de l'ouvrage (installations techniques) n'a pas été réceptionnée par l'Etat, maître d'ouvrage, qui considérait que l'ouvrage présentait des défauts. L'étude technique menée par Aquatransform a montré le non-fonctionnement de l'installation ne résultait pas de simple défauts de construction, mais aussi, pour une part importante, des décisions prises par le maître d'ouvrage lors de la planification et construction de la pisciculture. C'est ainsi hors procédure judiciaire que le maître d'ouvrage a négocié le montant d'environ 200 000 francs avec les principaux concernés, ceci indépendamment d'une remise en fonction ou d'un abandon de la pisciculture d'Estavayer.

4. *Comment expliquer la dépense de 1,5 million pour la remise en fonction alors que les dédommagements s'élèvent à 200 000 francs?*

Dans l'estimation de coûts, réalisée également par un expert externe, apparaissent des éléments du projet 2008/09 qui ont disparu dans le projet de 2015 pour des questions d'économie ou d'autres raisons, mais qui seraient indispensables au bon fonctionnement de la pisciculture (p. ex. les bassins circulaires non fonctionnels, prise d'eau dans le hangar à bateau en lieu et place du raccordement au réseau, pompage de l'eau dans les bassins servant à la régulation de la température au

lieu d'un écoulement gravitaire, changement des groupes froid pour refroidir l'eau, modification des vases de Zoug, absence de concept d'hygiène). Les 1,5 million de francs se composent ainsi de

- > montants pour des installations nécessaires qui ont été supprimées en cours de projet pour des raisons économiques
- > montants pour corriger les installations qui ne fonctionnent pas en raison d'erreurs imputables au maître d'ouvrage
- > montants pour tenir compte de l'évolution des besoins depuis le début du projet en 2008
- > montants pour corriger les installations qui ne fonctionnent pas en raison d'erreurs imputables aux entreprises/mandataires

C'est uniquement sur la dernière «catégorie» que portaient les négociations avec les entreprises/mandataires. L'Etat n'aurait très certainement pas pu obtenir de compensation financière en choisissant la voie judiciaire.

5. *Est-on obligé de dépenser 1,5 million de francs pour la remise en fonction? Ce montant n'est-il pas sur-calculé? Quelle somme pour une remise en fonction rationnelle?*

La société Aquatransform a procédé au printemps 2017 à une expertise technique. Elle avait également fourni une première estimation grossière des coûts nécessaires à une remise en état, qui se montait alors à plus de 1,6 million de francs; s'ajoutait à ce montant une estimation pour l'approvisionnement en eau depuis le lac à hauteur de plus de 570 000 francs pour un total de plus de 2,1 millions de francs. En 2018, un projet basé sur les équipements nécessaires pour la mise en fonction de la pisciculture a été élaboré. C'est dans le cadre de ce projet que l'auteur du projet est arrivé à une estimation de coûts de 1 526 000 francs.

6. *Quels sont les coûts de fonctionnement lors d'une remise en fonction?*

L'estimation des coûts de fonctionnement s'élève à 180 000 francs par année, elle se décompose comme suit: 90 000 francs pour l'eau (prix de 0.46 francs/m<sup>3</sup> (sans TVA) et frais pour pompage, filtration, régulation de la température pour une consommation estimée de 125 000 m<sup>3</sup> par an), 30 000 francs pour le matériel, les produits ainsi que l'entretien du bâtiment et 60 000 francs pour les frais de personnel.

7. *Pourquoi n'a-t-on pas eu recours aux compétences de techniciens habitués à de telles constructions?*

La construction d'une pisciculture nécessite en effet des compétences pointues dans un domaine technique très spécialisé. Le projet initial a été élaboré par un spécialiste reconnu en la matière, qui a malheureusement dû abandonner le projet pour de graves problème de santé. Repris en 2015, le projet a ensuite été poursuivi sans faire recours à un autre spécia-

liste du domaine. Les études pour une remise en fonction de la pisciculture ont été élaborées depuis 2018 par Aquatransform, une société spécialisée.

8. *Pourquoi a-t-on ignoré les avis des utilisateurs qui ont offert leurs compétences?*

Le Service des forêts et de la nature (SFN, à l'époque Service des forêts et de la faune), en tant que service «utilisateur», était partie prenante au projet et a participé en tant que tel au suivi du projet dirigé par l'architecte mandaté et le Service des bâtiments (SBat). Il a été impliqué dans les prises de décisions. La personne en charge du suivi du projet au sein du SFN avait la possibilité de prendre l'avis notamment des gardes-faune qui exploitaient l'ancienne pisciculture. Cette possibilité semble ne pas avoir été saisie de manière suffisante.

9. *Pourquoi avoir attendu trois ans pour sonner l'alarme et dévoiler le désastre?*

Le maître d'ouvrage a pris des mesures dès l'apparition des problèmes. Une analyse technique a immédiatement été commandée, analyse qui a abouti en été 2017 à la conclusion que des adaptations importantes étaient nécessaires pour rendre la pisciculture fonctionnelle. Avec l'arrêt des installations, une solution de remplacement avec d'autres piscicultures a été mise en place. Suite au résultat de l'analyse technique en été 2017, le Conseil d'Etat a validé en automne 2017 le principe d'une enquête administrative, avec les objectifs suivants:

- > faire la lumière sur la procédure de planification et la construction des installations et établir les responsabilités
- > déduire d'éventuels dysfonctionnements des propositions pour optimiser des processus

Cette enquête s'est terminée au printemps 2018. Le maître d'ouvrage a ensuite mandaté la société Aquatransform pour élaborer un projet permettant une remise en fonction de la pisciculture. En septembre 2018, le Conseil d'Etat a informé et demandé l'avis de la Commission de finances et gestion (CFG) via le Directeur AEC, ceci dans le respect de l'art. 33 al. 2 de la loi sur les finances de l'Etat. Il a remis à la CFG les rapports des enquêtes technique et administrative. Cette thématique a été mentionnée devant le Grand Conseil à l'automne 2018, et abordé dans les médias par des membres du Gouvernement à la même époque.

Le projet de remise en fonction était terminé au printemps 2019. C'est à ce moment-là qu'est arrivée l'offre du canton de Neuchâtel, offre qui a été formalisée et concrétisée par le Canton de Neuchâtel par lettre du 24 octobre 2019. Sur la base de ces informations, constatant que, moyennant quelques investissements mineurs, la solution provisoire en vigueur offrait les garanties suffisantes de qualité et quantité de production, d'entente avec les cantons de Vaud et Neuchâtel, le Conseil d'Etat a pris le 10 décembre 2019 la décision d'accepter cette proposition, de renoncer à une mise en fonction de

la pisciculture de Estavayer et de chercher une autre affectation pour ce bâtiment. Comme on le voit, le Conseil d'Etat n'a pas attendu, ni pour mener les investigations nécessaires pour déterminer les causes des dysfonctionnements, ni pour examiner l'ensemble des pistes afin de contribuer au repeuplement du lac de Neuchâtel, et des autres lacs fribourgeois.

10. *Le Grand Conseil avait voté ce crédit sur la base d'une étude de la commission technique intercantonale sur les besoins avérés d'une pisciculture sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Cette étude est-elle remise en question?*

Aucune étude à proprement parler n'a été faite en 2011. Le message N° 237 du Conseil d'Etat au Grand Conseil avec un décret portant sur 2 millions de francs se basait sur l'avis de la commission technique intercantonale. Depuis toutefois, plusieurs éléments sur lesquels se fondait la commission ont connu une évolution.

La crainte exprimée concernant le transport des œufs en 2011 a été démentie par les faits. En effet, contraint de réaliser cet exercice durant les saisons 2017/2018 et 2018/2019, du fait des dysfonctionnements de la pisciculture d'Estavayer, il a été constaté que les trajets n'avaient pas engendré de mortalité particulière. Cette expérience permet désormais d'être confiants quant au fait que ces trajets supplémentaires ne seront pas un problème pour les œufs.

En ce qui concerne la logistique, l'expérience réalisée ces deux dernières années a démontré que cette crainte n'était pas justifiée. De plus, le canton de Neuchâtel garantit qu'il n'y aura aucun problème pour assurer le bon fonctionnement de la pisciculture de Colombier et en cas de besoin une aide sera apportée par les gardes-faune fribourgeois.

Par rapport au risque de maladies et de contamination, il faut relever que tous les œufs destinés à la pisciculture proviennent du lac de Neuchâtel. Ainsi, la probabilité d'introduire une maladie spécifiquement dans une seule installation est limitée. En cas de maladie, celle-ci se répercuterait probablement de toute manière dans les deux installations alimentées par des œufs de même provenance. Il est en revanche exacte que le risque de contamination externe (p. ex. maladies importées par le personnel) est plus grand avec une seule installation, tout comme le risque d'une panne mettant en danger la reproduction de toute une année. Il est toutefois important de noter que des investissements sont prévus à la pisciculture de Colombier afin d'en augmenter la sécurité (doublement des pompes, traitement de l'eau, etc.). Pouvoir concentrer les investissements en matière de sécurité sur une seule installation permet de contrebalancer l'augmentation des risques.

## Conclusion

Le Conseil estime que l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la pisciculture d'Estavayer ne se justifie pas. Comme indiqué ci-dessus, les investigations nécessaires pour répondre aux questions légitimes soulevées par les auteurs de la requête ont été menées dans le cadres des deux enquêtes technique et administrative par des experts externes. Leurs rapports ont été transmis, sous une forme très partiellement caviardée pour préserver les intérêts privés, à tous les membres du Grand Conseil avant la communication publique du Conseil d'Etat de décembre dernier. La CFG, comme évoqué ci-dessus, a, quant à elle, reçu l'intégralité des rapports en septembre 2018. Le Conseil d'Etat estime donc que l'institution d'une commission d'enquête parlementaire ne contribuera ni à une meilleure transparence, ni à une meilleure compréhension des circonstances qui ont abouti aux dysfonctionnements rédhibitoires de la pisciculture d'Estavayer. Si le Conseil d'Etat comprend, et partage la déception et l'émotion suscitées par l'abandon de cette installation, attendue depuis de nombreuses années, il constate que la collaboration intercantonale autour d'une pisciculture unique, déjà opérationnelle et ayant fait ses preuves ces dernières années, est aujourd'hui la meilleure solution possible, tant pour le repeuplement des lacs fribourgeois que pour les finances du canton.

Le 3 février 2020

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 79ss.

—

## Eingabe 2020-GC-8 Nadia Savary-Moser/ Eric Collomb PUK Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac<sup>1</sup>

### Eingabe

Mit der Eingabe 2020-GC-8 verlangen Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Eric Collomb die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), um Licht in das, wie sie es nennen, Debakel der Fischzuchtanlage zu bringen und deren Wiederinbetriebnahme zu erlangen. Im Dezember 2019 haben die Verfasser der Eingabe mit Erstaunen und Wut von der Ankündigung des Staatsrats, die Fischzuchtanlage aufgeben zu wollen, erfahren. Nachdem sie von der technischen und der Administrativuntersuchung Kenntnis genommen, die Staatsräte Castella und Steiert getroffen und die Fischzuchtanlage besichtigt haben, bedauern sie den Mangel an Transparenz bezüglich der Verantwortlichkeiten und der Schlussfolgerungen zu den Kosten einer Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage. Die PUK sollte gemäss den Grossräten die begangenen Fehler beleuch-

ten, die Verantwortlichkeiten der verschiedenen beteiligten Partner klären und den Betrag von 1,5 Millionen Franken für die Wiederinbetriebnahme auf pragmatische und realistische Weise überprüfen. Die Verfasser der Eingaben führen 10 Fragen an, die eine PUK beantworten sollte.

## Stellungnahme des Staatsrats

Nach dem Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) ist der Staatsrat nicht verpflichtet, zu einer Eingabe, die die Einsetzung einer PUK verlangt, Stellung zu nehmen. Er kann sich jedoch im Rahmen der Verhandlungen im Grossen Rat dazu äussern. Der Staatsrat hat jedoch beschlossen, sich zu der von den Verfassern der Eingabe 2020-GC-8 verlangten Einsetzung einer PUK zu äussern, wozu ihn Artikel 190 Abs. 1 Bst. g GRG berechtigt. Er möchte insbesondere Antworten zu den 10 Fragen liefern, die die Verfasser der Eingabe stellen und die die PUK ihrer Meinung nach beantworten sollte.

Der Staatsrat weist einleitend darauf hin, dass alle Grossratsmitglieder die Berichte zur technischen und zur Administrativuntersuchung erhalten haben, bevor die Regierung bekannt gab, dass sie sich für eine interkantonale Fischzuchtanlage entschieden hatte. Die folgenden Antworten stützen sich im Wesentlichen auf die Feststellungen der externen Experten, die mit diesen Untersuchungen beauftragt waren.

### 1. Welche Fehler oder Unterlassungen haben zu diesem Fiasko geführt?

Die technische Untersuchung (die beim Auftreten erster Probleme veranlasst worden war) und Administrativuntersuchung (im Dezember 2017 veranlasst) kommen zu folgenden Schlussfolgerungen:

- > Gebäude und Anlagen wurden nicht so ausgeführt, wie im ursprünglichen Projekt vorgesehen.
- > Probleme bei der Leitung und der Organisation des Projekts, führten zu Fehlentscheidungen beim Bau (mangelhafte Kontrollen, lückenhafte Dokumentation der Beschlussfassung, Führungswechsel im Laufe des Projekts, übereilte Inbetriebnahme).
- > Es gab Versäumnisse und Unterlassungen, doch wurden keine schwerwiegenden Fehler oder Verletzungen von Normen oder internen Weisungen festgestellt.

### 2. Wer sind die Verantwortlichen und zu welchen Anteilen sind sie involviert?

Es gab Versäumnisse und Fehler sowohl bei der Organisation des Projekts durch die verschiedenen betroffenen Dienststellen, als auch bei der Verwirklichung der Infrastrukturen. Verletzungen von Normen, Gesetzen oder internen Richtlinien wurden dagegen keine festgestellt. Zudem ist heute von den Personen, die damals (bis 2016) am Projekt der Fischzuchtanlage beteiligt waren, niemand mehr bei der ILFD oder der RUBD tätig.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 24 Januar 2020, TGR S. 342.



3. *Wie wurde der Betrag von 200 000 Franken Entschädigung berechnet? Widerspiegelt er wirklich die Realität?*

Als im Frühling 2017 Probleme auftraten, wurde ein Teil des Werks (technische Anlagen) vom Staat, dem Bauherrn, nicht abgenommen, da er der Ansicht war, dass das Werk Mängel enthielt. Der von Aquatransform durchgeführte technische Bericht ergab, dass das Nichtfunktionieren der Anlage nicht in erster Linie auf bauliche Mängel zurückzuführen war, sondern vor allem auf Entscheidungen der Bauherrschaft bei der Planung und dem Bau der Fischzuchtanlage. Der Bauherr hat den Betrag von rund 200 000 Franken mit den Hauptbetroffenen somit ausgehandelt, ohne den gerichtlichen Weg zu beschreiten, wobei die Hauptbetroffenen, sich verpflichtet haben, diesen Beitrag in jedem Fall zu leisten, unabhängig davon, ob die Fischzuchtanlage wieder in Betrieb genommen wird oder nicht.

4. *Wie erklärt sich eine Ausgabe von 1,5 Millionen für die Wiederinbetriebnahme, wenn sich die Entschädigung auf 200 000 Franken beläuft?*

In der ebenfalls von einem externen Experten vorgenommenen Kostenschätzung sind Elemente des Projekts von 2008/09 enthalten, die beim Projekt von 2015 aus Spar- und anderen Gründen weggelassen wurden, für das reibungslose Funktionieren der Fischzuchtanlage jedoch unabdingbar sind (Elemente, die korrigiert werden müssen sind z. B. nicht funktionsfähige Rundstrombecken, Wasserentnahme aus dem Bootshaus anstatt Anschluss an das Trinkwassernetz, Wasser aus Becken abgepumpt, die der Temperaturregulierung dienen, anstatt Ablauf durch Schwerkraft, Änderung der Kältemaschinen zur Kühlung des Wassers, Änderung der Zugergläser, kein Hygienekonzept). Die 1,5 Millionen Franken setzen sich daher wie folgt zusammen:

- > Beträge für notwendige Installationen, die im Laufe des Projekts zu Sparzwecken gestrichen wurden waren;
- > Beträge für die Korrektur von Installationen, die wegen Fehlern, die der Bauherrschaft zuzuschreiben sind, nicht richtig funktionieren;
- > Beträge, die die Entwicklung der Bedürfnisse seit Beginn des Projekts 2008 berücksichtigen;
- > Beträge zur Korrektur von Installationen aufgrund von Fehlern, die den Unternehmen/Auftragnehmern zuzuschreiben sind.

Lediglich der letzte Punkt war Gegenstand der Verhandlungen mit den Unternehmen/Auftragnehmern. Auf dem gerichtlichen Weg hätte der Staat höchstwahrscheinlich keine finanzielle Entschädigung erhalten.

5. *Müssen 1,5 Millionen Franken für eine Wiederinbetriebnahme bezahlt werden? Ist diese Berechnung nicht zu hoch? Welche Summe wäre nötig für eine rationale Wiederinbetriebnahme?*

Das Unternehmen Aquatransform hatte im Frühling 2017 ein technisches Gutachten erstellt. Es lieferte auch eine grobe Schätzung der für eine Wiederinstandstellung nötigen Kosten, die damals auf über 1,6 Millionen Franken veranschlagt wurden; dazu kamen geschätzte Kosten von über 570 000 Franken für eine Wasserversorgung aus dem See, was insgesamt mehr als 2,1 Millionen Franken ergab. 2018 wurde ein Projekt ausgearbeitet, basierend auf der nötigen Ausstattung für eine Inbetriebnahme der Fischzucht. Im Rahmen dieses Projekts kam der Verfasser auf eine Kostenschätzung von 1 526 000 Franken.

6. *Wie hoch wären die Betriebskosten bei einer Wiederinbetriebnahme?*

Die Betriebskosten werden mit 180 000 Franken pro Jahr veranschlagt und setzen sich wie folgt zusammen: 90 000 Franken im Zusammenhang mit dem Wasser bei einem geschätzten Wasserverbrauch von 125 000 m<sup>3</sup> pro Jahr (0,46 Franken/m<sup>3</sup> exkl. MWST plus Ausgaben für das Pumpen, Filtern und Sicherstellen der richtigen Temperatur), 30 000 Franken für Material, Produkte und Gebäudeunterhalt sowie 60 000 Franken Personalkosten.

7. *Warum wurde nicht auf das Fachwissen von Technikern zurückgegriffen, die sich mit solchen Bauten auskennen?*

Der Bau einer Fischzuchtanlage erfordert in der Tat eine hohe Fachkompetenz in einem äusserst spezialisierten technischen Bereich. Das ursprüngliche Projekt wurde von einem anerkannten Experten auf diesem Gebiet ausgearbeitet, der das Projekt aufgrund ernsthafter Gesundheitsprobleme leider nicht zu Ende führen konnte. Das Projekt wurde 2015 wieder aufgenommen und ohne Rückgriff auf eine andere spezialisierte Fachperson fortgesetzt. Ab 2018 wurden die Studien für die Wiederinbetriebnahme der Fischzucht vom darin spezialisierten Unternehmen Aquatransform ausgearbeitet.

8. *Wieso wurden die Meinungen der Nutzer, die ihre Fachkenntnisse angeboten hatten, ignoriert?*

Das Amt für Wald und Natur (WNA; damals: Amt für Wald, Wild und Fischerei) war als «Nutzer» am Projekt und an der Projektkontrolle unter der Leitung des beauftragten Architekten und des Hochbauamts (HBA) beteiligt. Das WNA war in den Entscheidungsprozess eingebunden. Die Person, die beim WNA für die Begleitung des Projekts zuständig war, hatte die Möglichkeit, Rat einzuholen, insbesondere bei den Wildhüter-Fischereiaufsehern, die die ehemalige Fischzucht betrieben. Diese Möglichkeit scheint nicht ausreichend genutzt worden zu sein.

9. *Weshalb hat man drei Jahre gewartet, um Alarm zu schlagen und die Katastrophe aufzudecken?*

Der Bauherr wurde sofort tätig, als die Probleme auftraten. Es wurde unverzüglich eine technische Analyse in Auftrag gegeben; diese kam im Sommer 2017 zum Schluss, dass bedeutende Anpassungen nötig sind, um die Fischzucht funktionsfähig zu machen. Bei der Ausserbetriebnahme der Anlagen wurde in Zusammenarbeit mit anderen Fischzuchten eine Ersatzlösung gefunden. Nach Vorliegen der Ergebnisse der technischen Analyse im Sommer 2017 bestätigte der Staatsrat im Herbst 2017 das Prinzip einer Administrativuntersuchung mit folgenden Zielen:

- > die Verfahren für die Planung und den Bau der Anlagen beleuchten und die Verantwortlichkeiten festlegen;
- > gestützt auf die allfälligen Mängel Vorschläge zur Optimierung der Prozesse herleiten.

Diese Untersuchung wurde im Frühjahr 2018 abgeschlossen. Der Bauherr beauftragte darauf Aquatransform mit der Ausarbeitung eines Projekts, das die Wiederinbetriebnahme der Fischzucht erlauben sollte. Im September 2018 wurde der Staatsrat informiert. Dieser holte über den Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor und nach Artikel 33 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates die Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK) ein. Dafür legte der Staatsrat der FGK die Berichte zur technischen und zur Administrativuntersuchung vor. Das Thema wurde im Herbst 2018 vor dem Grossen Rat erwähnt und von Regierungsmitgliedern in den Medien angesprochen.

Das Projekt für die Wiederinbetriebnahme wurde im Frühjahr 2019 fertiggestellt. Zum selben Zeitpunkt traf das Angebot für eine interkantonale Fischzucht ein, das vom Kanton Neuenburg mit Schreiben vom 24. Oktober 2019 offiziell konkretisiert wurde. Angesichts der Faktenlage und der Feststellung, dass die bestehende provisorische Lösung mit einigen kleineren Investitionen ausreichende Garantien für die Qualität und Quantität der Produktion bot, beschloss der Staatsrat am 10. Dezember 2019 im Einvernehmen mit den Kantonen Waadt und Neuenburg, den Vorschlag anzunehmen, die Fischzucht Estavayer aufzugeben und eine andere Nutzung des Gebäudes zu suchen. Mit anderen Worten: Der Staatsrat hat nicht zugewartet, weder um die notwendigen Untersuchungen zur Ermittlung der Ursachen der Funktionsstörungen durchzuführen, noch um alle Optionen für einen Beitrag an den Fischbesatz im Neuenburgersee und in den anderen Freiburger Seen zu prüfen.

10. *Der Grosse Rat hat den Kredit auf der Grundlage einer Studie der interkantonalen technischen Kommission für die Fischerei im Neuenburgersee und des ausgewiesenen Bedarfs nach einer Fischzucht am Südufer gesprochen. Wird diese Studie infrage gestellt?*

2011 wurde keine Studie im eigentlichen Sinne durchgeführt. Die Botschaft Nr. 237 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekret für einen Verpflichtungskredit von 2 Millionen Franken basierte auf der Stellungnahme der interkantonalen technischen Kommission. Seitdem haben sich jedoch verschiedene Elemente, auf denen sich die Kommission stützte, geändert.

Die Befürchtung, die die Kommission im Jahr 2011 hinsichtlich des Transports von Eiern äusserte, ist durch die Fakten widerlegt worden: Die Transporte, die wegen der Störungen in der Fischzuchtanlage in Estavayer in den Saisons 2017/2018 und 2018/2019 durchgeführt werden mussten, haben keine höhere Sterblichkeit verursacht. Diese Erfahrung gibt nun die Zuversicht, dass zusätzliche Transporte kein Problem für die Eier darstellen werden.

Was die Logistik betrifft, so hat die Erfahrung der letzten zwei Jahre gezeigt, dass die diesfälligen Befürchtungen nicht gerechtfertigt waren. Zudem garantiert der Kanton Neuenburg, dass der reibungslose Betrieb der Fischzuchtanlage in Colombier sichergestellt werden kann. Falls erforderlich können zudem die Freiburger Wildhüter-Fischereiaufseher unterstützend eingreifen.

Hinsichtlich des Krankheits- und Kontaminationsrisikos ist anzumerken, dass alle Eier für die Fischzucht aus dem Neuenburgersee stammen und entsprechend denselben Ursprung haben. Somit würde eine allfällige Krankheit mit grosser Wahrscheinlichkeit in beide Anlagen und nicht bloss in eine eingeführt. Andererseits stimmt es, dass das Risiko einer externen Kontamination (z. B. durch das Personal eingeschleppte Krankheiten) bei einer einzigen Anlage grösser ist, ebenso wie das Risiko eines Ausfalls, der die Reproduktion für ein ganzes Jahr gefährdet. Hierzu ist allerdings zu erwähnen, dass in der Fischzucht von Colombier Investitionen für mehr Sicherheit geplant sind (Verdoppelung der Pumpen, Wasseraufbereitung usw.). Die Möglichkeit, Investitionen für die Sicherheit an einem Ort zu konzentrieren, hilft, die zusätzlichen Risiken auszugleichen.

## Schlussfolgerung

Aus Sicht des Staatsrats ist die Einsetzung einer PUK für die Fischzucht nicht gerechtfertigt. Wie bereits erwähnt, wurden die Abklärungen, die zur Beantwortung der mit der Eingabe aufgeworfenen legitimen Fragen erforderlich sind, im Rahmen der technischen und der Administrativuntersuchung von externen Fachleuten durchgeführt. Ihre Berichte wurden im vergangenen Dezember, bevor der Staatsrat an die

Öffentlichkeit trat, mit ein paar wenigen, zur Wahrung privater Interessen eingeschwärzten Stellen allen Mitgliedern des Grossen Rats übermittelt. Die FGK ihrerseits hat, wie oben erwähnt, alle Berichte bereits im September 2018 erhalten. Der Staatsrat ist daher der Meinung, dass die Einsetzung einer PUK weder zu mehr Transparenz noch zu einem besseren Verständnis der Umstände, die zu den ernsthaften Störungen in der Fischzucht von Estavayer geführt haben, beitrüge. Der Staatsrat versteht und teilt die Enttäuschung und die Emotionen, die durch die Aufgabe dieser seit vielen Jahren erwarteten Anlage hervorgerufen werden, hält aber gleichzeitig fest, dass die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen einer gemeinsamen Fischzucht, die bereits in Betrieb ist und sich in den letzten Jahren bewährt hat, heute die bestmögliche Lösung sowohl für den Fischbesatz in den Freiburger Seen als auch für die Finanzen des Kantons darstellt.

Den 3. Februar 2020

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-  
erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den  
Seiten 79ff.
-

## Rapport sur incident

---

### Retard dans la publication des résultats de l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre 2019

Janvier 2020



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Chancellerie d'Etat CHA**  
**Staatskanzlei SK**

---

Chancellerie d'Etat **CHA**  
Staatskanzlei **SK**

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction et contexte</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>Mesures d'amélioration</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Déroulement des faits des 10 et 11 novembre 2019</b>	<b>4</b>	<b>5.1</b>	<b>Organisation</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>Dimanche 10 novembre 2019</b>	<b>4</b>	5.1.1	Tests avant scrutins	10
<b>2.2</b>	<b>Lundi 11 novembre 2019</b>	<b>5</b>	5.1.2	Support (hotline) le jour du scrutin	10
<b>2.3</b>	<b>Différence dans les résultats publiés le dimanche et le lundi</b>	<b>6</b>	5.1.3	Cellule de crise et plan de secours	10
2.3.1	Résultats individuels	6	<b>5.2</b>	<b>Technique</b>	<b>11</b>
2.3.2	Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables	6	5.2.1	Informatique : applicatif SyGEV	11
<b>2.4</b>	<b>Demande de recomptage</b>	<b>6</b>	5.2.2	Informatique : publication des résultats	11
<b>3</b>	<b>Le Système de Gestion des Elections et Votations (SyGEV)</b>	<b>7</b>	5.2.3	Support Unisys	11
<b>3.1</b>	<b>Développement et utilisation</b>	<b>7</b>	<b>5.3</b>	<b>Communication</b>	<b>11</b>
<b>3.2</b>	<b>Causes techniques du problème rencontré le 10 novembre</b>	<b>7</b>	5.3.1	Médias	11
<b>4</b>	<b>Mesures organisationnelles jusqu'au 10 novembre 2019</b>	<b>8</b>	5.3.2	Préfectures et communes	12
<b>4.1</b>	<b>Préparation du scrutin</b>	<b>8</b>	5.3.3	Site internet de l'Etat et réseaux sociaux	12
<b>4.2</b>	<b>Audit de sécurité</b>	<b>8</b>	5.3.4	Site de publication des résultats	12
<b>4.3</b>	<b>Formation des communes</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>Conclusions</b>	<b>13</b>
<b>4.4</b>	<b>Test général (toutes les communes et préfectures)</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>Annexes</b>	<b>14</b>
<b>4.5</b>	<b>Support (hotline) pour l'application SyGEV</b>	<b>8</b>	<b>7.1</b>	<b>Différences des résultats entre le dimanche et le lundi (point 2.3)</b>	<b>14</b>
<b>4.6</b>	<b>Déroulement du dépouillement dans les communes</b>	<b>8</b>	7.1.1	Différences dans les résultats	14
<b>4.7</b>	<b>Plans de secours</b>	<b>9</b>	7.1.2	Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables	14
4.7.1	Plan de secours « worst case »	9	<b>7.2</b>	<b>Déroulement du dépouillement de l'élection au CdE dans les communes (point 4.6)</b>	<b>15</b>
4.7.2	Plans de secours Authentification	9	<b>7.3</b>	<b>Schéma d'escalade dans le plan de secours en vigueur le 10 novembre 2019 (point 4.7)</b>	<b>16</b>
4.7.3	Plans de secours complémentaires	9	<b>7.4</b>	<b>Nouveau schéma de gestion des incidents (point 5.1.3)</b>	<b>17</b>
4.7.4	Plan de secours d'une commune qui n'aurait pas le matériel adéquat	9			

## 1 Introduction et contexte

Lors du second tour de l'élection au Conseil des Etats (CdE), le 10 novembre 2019, le Système de Gestion des Elections et Votations (SyGEV) a connu un problème informatique, engendrant un retard dans la publication des résultats. Le Conseil d'Etat a demandé à la Chancellerie d'Etat (CHA) un rapport sur cet incident.

Lors de ce même scrutin, se déroulaient également différentes élections communales :

- > Prez-vers-Noréaz (Conseil communal et Conseil général : fusion pour la commune de Prez)
- > Noréaz (Conseil communal et Conseil général : fusion pour la commune de Prez)
- > Corserey<sup>1</sup> (Conseil communal et Conseil général : fusion pour la commune de Prez)
- > Villaz-St-Pierre<sup>1</sup> (Conseil communal : fusion pour la commune de Villaz)
- > Corminboeuf (élection complémentaire)
- > Marsens<sup>1</sup> (élection complémentaire)
- > Rue (élection complémentaire, 2<sup>e</sup> tour du scrutin)

Dès le 8 novembre figurait sur le site internet de l'Etat [www.fr.ch](http://www.fr.ch) l'actualité invitant les internautes à suivre en direct le second tour de l'élection au CdE depuis l'application dédiée aux élections, ainsi que sur le fil Twitter de l'Etat, les deux outils de communication utilisés habituellement pour ce genre d'événement.

---

<sup>1</sup> Election sans dépôt de liste

## 2 Déroulement des faits des 10 et 11 novembre 2019

---

### 2.1 Dimanche 10 novembre 2019

Les communes ont effectué leur travail habituel de dépouillement et de saisie des résultats sur SyGEV. Dès 12 h 15, les premiers résultats de l'élection au CdE sont publiés sur la page internet dédiée du site [www.fr.ch](http://www.fr.ch). Un premier tweet, posté par un collaborateur du Bureau de l'information (BdI), indique immédiatement les résultats de « 39 commune(s) sur 137 ». À 12 h 30, le site est mis à jour et un deuxième tweet annonce les résultats de 95 communes.

Quelques instants plus tard, alors que de nombreuses communes avaient déjà terminé la saisie et libéré leurs résultats, SyGEV, utilisé par l'ensemble des communes, des préfectures et le canton, a montré les premiers signes de ralentissement : attente pour la génération des exports, attente pour la libération des liasses<sup>2</sup>. Alors que 127 communes ont déjà terminé leur travail, la hotline SyGEV signale les problèmes au fournisseur à 13h02.

À l'Université, lieu de publication officielle des résultats, des journalistes contactent le BdI pour signaler ce qui leur apparaît comme des incohérences. A 13h45 La Liberté annonce que les résultats diffusés présentent des erreurs. Simultanément, le responsable du secteur des droits politiques de la CHA informe la Chancelière d'Etat d'un problème avec les résultats affichés : les 132 communes indiquées ne correspondent pas à la réalité des résultats publiés. A posteriori, on constatera qu'il manquait à ce moment-là les résultats des 10 communes suivantes :

- > Bösingén, Gempénach, Murten, Prez-vers-Noréaz, Villars-sur-Glâne, Arconciel, Belfaux, Corminboeuf, Saint-Martin et Ville de Fribourg

À 13 h 55, le collaborateur du BdI publie un tweet qui annonce qu'« un souci technique empêche pour l'instant la livraison des résultats ». La Chancelière d'Etat se présente alors devant la presse, et précise que le « problème informatique est en cours de résolution ». Elle ne peut cependant pas donner de délai, ni indiquer si les résultats affichés jusqu'ici sont corrects ou non.

Dès 14 h 00, la Chancelière d'Etat met en place une cellule de crise, comprenant, en plus d'elle-même, le vice-chancelier, responsable de l'information et le responsable des projets informatiques à la CHA.

La cellule de crise se tient régulièrement informée du travail de la Hotline SyGEV.

À 15 h 45, la Chancelière d'Etat se présente devant les médias pour un point de situation : le problème a été identifié et est lié au dépouillement des élections communales sans dépôt de liste. Il n'est cependant toujours pas résolu et de ce fait, la durée prévisible de la panne n'est pas encore connue.

En fin d'après-midi, le Préfet de la Sarine se joint à la cellule de crise. A la demande de la Chancelière d'Etat, le chef du Service de législation se rend également à son bureau, à Fribourg, afin d'étudier sous l'angle juridique les éventuelles conséquences du problème du fait que les résultats du jour s'annoncent très serrés.

À 16 h 15, SyGEV présente les résultats pour 134 communes sur 137. Les résultats sont alors cohérents pour les communes, districts et canton.

La cellule de crise demande alors à la Hotline SyGEV d'étudier la faisabilité et les processus à mettre en œuvre pour les deux options :

- > Option de base : « Plan A » : redémarrage de SyGEV et finalisation du scrutin par les trois communes manquantes selon la procédure standard
- > Plan B : calcul manuel des résultats par la Hotline SyGEV et simultanément par les trois communes concernées et publication des résultats en mode « forcé », tout en respectant les compétences légales de chacun des niveaux (Communes – Préfectures – CHA)

---

<sup>2</sup> Liasse : les listes de candidats ou les bulletins de vote modifiés sont groupés (par paquets de 20, 30, 50 ou 100) et forment des liasses. Elles permettent de structurer le travail de dépouillement du bureau électoral (voir aussi annexe 7.2)



À 17 h 30, la hotline SyGEV a mis en place et validé le plan B, soit une méthode permettant de récupérer le détail des liasses qui sont bloquées en mode « en cours de libération ». À 18 h 03, les premiers résultats calculés sont disponibles.

La Chancellerie d'Etat se présente alors devant la presse, à 18 h 10 et informe que les opérations sont désormais réalisées à la main pour toutes les liasses bloquées dans le système. En raison des différentes opérations à mettre en place, les résultats ne sont pas à attendre avant 21 h 00.

À 18 h 23, la méthode de calcul est communiquée aux trois préfectures et communes dont les résultats sont en attente afin d'avoir une validation. À 18 h 40, la hotline SyGEV constate que deux liasses à Morat ont changé de statut (passage du mode « en cours de libération » à « libéré »). La hotline refait les calculs pour tenir compte des deux liasses qui se sont « libérées » à Morat.

À 18 h 46, le plan A est abandonné au profit du plan B. La cellule de crise demande aux communes concernées de décompter manuellement les bulletins de liasses bloquées dans les trois communes encore manquantes (Bösingen, Murten-Morat, Villars-sur-Glâne). La Hotline SyGEV procède à un dernier calcul prenant en compte les liasses bloquées dans les trois communes afin de valider leurs résultats.

À 19 h 10 les trois communes valident les calculs par l'entremise de la Hotline. Il est alors possible de consolider les résultats des trois districts (Lac, Singine et Sarine) et de disposer des résultats finaux du canton. La Hotline communique les résultats consolidés (Hotline et communes) à la cellule de crise pour avis. Décision est prise à 19 h 30 de générer un résultat « forcé » sur le site internet SyGEV avec les nouveaux résultats par candidats. Cette démarche a lieu d'abord sur l'environnement de test de SyGEV dans le but de s'assurer de la bonne facture de la publication.

Un communiqué de presse est diffusé à 21 h 15 pour annoncer les résultats. Les résultats sont publiés à 21 h 30 sur la page du site internet SyGEV. Un tweet est publié à 21 h 18 annonçant les résultats définitifs « Sont élus Christian Levrat et Johanna Gapany ».

La Chancellerie d'Etat annonce ces résultats aux médias et au public encore présents à l'Université.

Après avoir publié un nouveau tweet à 21 h 42 confirmant ces résultats, le collaborateur du BdI précise, à 21 h 56 : « Merci de nous avoir suivis ou retweetés et d'avoir été patients, le live tweet est terminé ».

La cellule de crise procède à un débriefing des événements et prépare les étapes de travail du lendemain.

La cellule de crise est levée à 22 h 00.

En parallèle à ces travaux, l'entreprise Unisys (voir chapitre 3.1) informe la hotline à 20 h 00, que le problème de blocage des liasses est résolu pour les trois communes dont l'élection communale doit encore être validée. Les bureaux électoraux des communes ne sont cependant plus présents et un retour à la normale n'est donc pas envisageable avant le lendemain.

## 2.2 Lundi 11 novembre 2019

À 8 h 30, la cellule de crise étendue fait le point sur l'état de situation et les mesures à prendre. L'objectif est de diffuser les résultats consolidés, entièrement calculés par SyGEV et remplacer les résultats calculés la veille en partie à la main.

La cellule se compose de la chancellerie d'Etat, du vice-chancelier d'Etat, responsable de l'information, du responsable des projets informatiques à la CHA, du responsable des droits politiques à la CHA et d'un analyste-programmeur au SITel. Le préfet de la Sarine, le chef du Service de législation, et deux représentants du SITel, rejoignent la cellule de crise en cours de matinée.

La priorité est donnée à la libération et vérification des résultats de l'élection au CdE. Les élections communales seront traitées ensuite.

Le processus de libération des résultats pour les trois communes manquantes est testé sur SyGEV et validé à 8 h 50, suivi d'un test de publication de ces résultats. Lors de cette publication, un écart dans les suffrages obtenus par les trois candidats apparaît entre les résultats publiés la veille (calcul partiellement manuel) et les résultats calculés avec SyGEV le lundi matin.

Après avoir confirmé l'exactitude des nouveaux résultats, la cellule coordonne les travaux avec les trois préfectures pour que chacune des trois communes procède à la validation dans SyGEV de ses résultats pour le CdE. La commune de Morat confirme les constatations de la cellule de crise au sujet de la différence relevée entre les résultats calculés le 10 novembre et ceux résultant de SyGEV le 11 novembre.

L'analyse des données diffusées sur le site de publication des résultats met encore en évidence une incohérence concernant le nombre d'électeurs inscrits, bulletins rentrés, bulletins blancs, bulletins nuls et bulletins valables dans les districts de la Sarine, du Lac et de la Singine, soit les trois districts concernés par les trois communes qui n'ont pas pu libérer les résultats de l'élection. Après analyse il s'avère que les valeurs de ces paramètres pour les trois communes de Bösinggen, Morat et Villars-sur-Glâne n'ont pas été décomptés dans la publication du dimanche soir.

A midi, les trois préfectures ont libéré les résultats de leur district. Les résultats sont libérés au niveau du canton et la cellule de crise demande à Unisys de publier les résultats définitifs sur le site web à 13 h 30.

Le point presse se déroule, sur invitation de la CHA à 14 h 00.

Entre 13 h 30 et 17 h 30, la cellule de crise poursuit son travail afin de permettre aux communes concernées par des élections complémentaires ou des élections dans le cadre de fusions de libérer leurs propres résultats. Les résultats des dernières élections communales sont publiés sur le site web à 18 h 40.

### 2.3 Différence dans les résultats publiés le dimanche et le lundi

En raison de la panne qui a fortement ralenti le système SyGEV et du processus de réparation qui se tenait en parallèle, certaines tâches n'ont pas été complètement menées à bout le dimanche. Ceci a généré deux erreurs qui ont été découvertes le lundi 11 novembre après la réparation de la panne. Le détail des calculs est expliqué à l'annexe 7.1.

#### 2.3.1 Résultats individuels

La différence dans les résultats publiés le dimanche et le lundi résulte de calculs qui se sont basés sur des bulletins dont le statut a changé. Comme le rapport le précise sous le point 2.1, le statut de deux liasses a changé entre le moment où les premiers calculs ont été réalisés à la main et la fin du processus de calcul. Ce changement de statut s'explique par le fait qu'Unisys poursuivait son travail dans le cadre du plan A, afin de permettre le déblocage de SyGEV. Lors des calculs pour la commune de Morat, entre le début de la récupération des suffrages et la fin des calculs, deux liasses en statut « En cours de libération » sont passées au statut « libéré ». L'équipe de la hotline a alors considéré que les résultats incluaient les suffrages des deux liasses avec le statut « libéré » et a repris les calculs sans les deux liasses libérées. Cette erreur a pu être corrigée le lundi après que le système ait refait entièrement le travail de publication des résultats.

#### 2.3.2 Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables

Se basant sur les données publiées le 10 novembre, une différence apparaît concernant les cinq paramètres suivants : nombre d'électeurs inscrits, de bulletins rentrés, de bulletins blancs, de bulletins nuls et de bulletins valables. Cette différence provient du fait que les valeurs de ces cinq paramètres n'ont pas été prises en compte le dimanche soir pour les trois communes « non libérées » en fin de journée dans SyGEV

### 2.4 Demande de recomptage

En parallèle à ses travaux du lundi matin, la cellule de crise a traité de la question du recomptage du scrutin demandé par le Parti démocrate-chrétien (PDC). La législation fribourgeoise ne traitant pas de ce point de manière spécifique, un tel recomptage pourrait être ordonné par un préfet dans son rôle de surveillance du scrutin en vertu de l'article 11 LEDP. Le Préfet de la Sarine a estimé qu'en présence d'un problème de transmission des résultats, il n'y avait pas lieu d'ordonner un recomptage pour son district. Les deux autres préfets concernés (Singine et Lac) sont arrivés à la même conclusion pour leur district respectif. Le PDC a été invité par la cellule de crise à venir prendre connaissance de la situation. M. Markus Bapst, co-président du PDC a rejoint la cellule de crise qui lui a expliqué la situation, lui a communiqué la position des préfets et répondu à ses questions.

## 3 Le Système de Gestion des Elections et Votations (SyGEV)

### 3.1 Développement et utilisation

SyGEV a été développé entre 2014 et 2016 par l'entreprise Unisys à Berne. Ce système est utilisé par l'ensemble des communes et préfectures depuis le scrutin du 14 juin 2015. SyGEV a été utilisé à l'occasion de 32 scrutins jusqu'au 10 novembre 2019.

Le développement de SyGEV a impliqué des communes et préfectures afin de s'assurer de répondre aux besoins de tous les acteurs.

SyGEV est interfacé avec les registres électoraux communaux ainsi qu'avec le système de vote électronique par le biais de standards informatiques du type eCH.

L'adéquation de SyGEV avec les attentes et les besoins des communes est confirmée. Dans un courrier datant du 26 novembre 2019, l'Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale (AFAAC) précise à l'intention des préfectures du canton et de la CHA que le logiciel SYGEV répond aux besoins de toutes les administrations communales. SyGEV facilite le travail en cas d'élection. Le comité de l'AFAAC demeure convaincu que la panne informatique doit être expliquée et que toutes les mesures doivent être prises pour éviter tout nouveau problème à l'avenir.

Depuis 2019, l'Etat de Neuchâtel utilise également SyGEV.

### 3.2 Causes techniques du problème rencontré le 10 novembre

Le déroulement simultané du second tour de l'élection au CdE et de différentes élections communales, dont trois élections sans dépôt de liste, a conduit à un blocage inédit de SyGEV. S'agissant d'un blocage jamais intervenu précédemment, ni lors des tests, ni lors des scrutins, la recherche d'une solution permettant de rétablir le fonctionnement nominal devait tenir compte de l'importance de ne pas compromettre l'intégrité du dépouillement en cours dans les autres communes. Ceci explique le temps nécessaire afin de rétablir la situation, malgré les huit spécialistes engagés sur la résolution du problème.

Le ralentissement important du système a eu pour effet que certaines opérations, qui normalement se déroulent simultanément lors de la publication des résultats, ont été décomposées et publiées de manière différée. C'est cela qui explique notamment l'incohérence entre le nombre de communes annoncées comme ayant terminé le dépouillement et les résultats disponibles sur le site SyGEV le dimanche 10 novembre dès 13 h 00.

Le blocage n'est pas dû à une erreur humaine, mais à un problème informatique, qui s'est localisé sur l'élection complémentaire dans la commune de Marsens. Ce blocage n'est aucunement imputable au bureau électoral de la commune. Il s'agissait d'une élection sans dépôt de liste. Lors de la libération de certaines liasses, la comparaison du nom des candidats figurant sur le bulletin avec le registre électoral de cette commune a généré, en interaction avec d'autres opérations, un blocage de toutes les opérations.

## 4 Mesures organisationnelles jusqu'au 10 novembre 2019

### 4.1 Préparation du scrutin

La préparation du scrutin a débuté, comme il est d'usage, par les tests de l'applicatif SyGEV, afin de simuler tant l'élection au Conseil national (CN) que l'élection au CdE. Ces tests internes portent sur les fonctionnalités mais aussi sur l'authentification des utilisateurs. Les premiers tests se sont déroulés en juin 2019. Les tests spécifiques aux élections du CN et du CdE sont complétés par des tests portant sur des votations fédérales et cantonales. A noter que les tests dans la perspective de l'élection au CdE portent tant sur le premier tour (majorité absolue) que sur le second (majorité relative).

### 4.2 Audit de sécurité

Pour la seconde fois depuis le développement de SyGEV, la CHA a mandaté un audit de sécurité afin de s'assurer que la sécurité du système répond aux bonnes pratiques et règles en vigueur dans le domaine informatique. Ce dernier a été réalisé par l'entreprise Objectif sécurité et s'est déroulé en juillet et août 2019. L'audit n'a pas mis en évidence de failles mais, comme ce fut le cas en 2016 déjà (précédent audit de sécurité), il formule des recommandations d'améliorations du système à classer dans la catégorie des bonnes pratiques. Ces recommandations ont fait l'objet d'une discussion avec Unisys afin de planifier les améliorations. Ces dernières doivent toujours être prévues en dehors de périodes de scrutin afin de ne pas perturber le système en cours d'utilisation.

### 4.3 Formation des communes

La formation des communes est organisée conjointement par les préfectures et la CHA. Elle porte sur l'élection au CN et au CdE (une partie métier et une partie SyGEV). Cette formation s'est déroulée selon le calendrier suivant :

- > 27 août matin à Belfaux pour les communes de la Sarine
- > 27 août après-midi à St-Aubin pour la Broye et le Lac francophone
- > 28 août matin à Riaz pour la Gruyère, la Glâne et la Veveyse
- > 29 août après-midi à Tafers pour les communes de la Singine et germanophones du Lac + Jaun

### 4.4 Test général (toutes les communes et préfectures)

Comme c'est le cas avant chaque élection importante, un test général s'est déroulé le 5 septembre 2019, impliquant les 136 communes et 7 préfectures du canton et a porté sur l'élection au CN et au CdE.

### 4.5 Support (hotline) pour l'application SyGEV

Lors de chaque utilisation de SyGEV, que ce soit à l'occasion de votations ou d'élections, une équipe de support est mise en place. Cette équipe couvre l'ensemble des processus. Le détail du scrutin et de l'organisation du support fait l'objet d'un document qui fournit les informations sur l'organisation du support (Plan de mise en œuvre). Dans le cas du 10 novembre, le support se composait des équipes suivantes :

- > Six collaborateurs du SITel et de la CHA, en sus une personne de piquet, qui assuraient le support technique pour les communes et les préfectures
- > Un collaborateur du SITel en charge des questions relatives à l'authentification et aux réseaux
- > Deux collaborateurs chez Unisys en charge de l'infrastructure et de l'application. En sus, deux personnes étaient de piquet chez Unisys

Afin de faire face à tout problème relatif à l'authentification sur SyGEV de la part des utilisateurs, un plan de secours est systématiquement mis en place. Chaque personne responsable de SyGEV dans les communes dispose des informations permettant d'activer ce plan de secours.

### 4.6 Déroulement du dépouillement dans les communes

Le déroulement du dépouillement dans les communes se déroule selon un schéma formalisé qui est décrit dans l'annexe 7.2.

## 4.7 Plans de secours

Il existe plusieurs plans de secours en fonction des situations de panne qui peuvent se présenter durant le processus lié au scrutin (les semaines avant et le jour du scrutin). L'organisation prévoyait qu'en cas de panne le jour du scrutin, tout soit d'abord tenté pour rétablir le fonctionnement du système SyGEV. Ceci tient au risque d'erreurs que comporte la mise en place de dépouillements manuels.

### 4.7.1 Plan de secours « worst case »

L'organisation avant le 10 novembre comprenait un plan de secours appelé « worst case ». Il consiste, en cas de blocage complet de l'application (panne du réseau Internet, panne durable du/des serveurs), à procéder dans les communes au dépouillement manuel, soit :

- > Sortir les bulletins blancs et nuls
- > Séparer les bulletins compactes et les bulletins modifiées
- > Trier les bulletins compactes et faire des liasses avec les bulletins modifiés

Les listes électorales sont ensuite transportées par la police jusqu'à la préfecture. La saisie et la diffusion des résultats se dérouleraient dans un second temps, une fois les problèmes techniques levés.

Le schéma d'escalade du plan de secours figure dans l'annexe 7.3

### 4.7.2 Plans de secours Authentification

Afin de garantir l'accès à SyGEV, un plan de secours est prévu afin de palier à un défaut du système d'authentification. La résolution consiste à basculer sur l'authentification de secours mise en place du côté d'Unisys.

La mise en place du plan de secours prévoit que :

- > Pour chaque compte utilisateur SyGEV, un mot de passe de secours est défini
- > Chaque utilisateur reçoit une enveloppe scellée contenant son compte utilisateur, le mot de passe de secours et les instructions de connexion de secours
- > Avant chaque scrutin, les comptes utilisateurs SyGEV et mot de passe de secours sont transmis à Unisys et les accès sont validés par le responsable applicatif SyGEV.

L'activation de ce plan de secours est prévue comme suit :

1. L'authentification sur l'infrastructure de l'Etat de Fribourg n'est plus fonctionnelle et le problème ne peut être résolu dans un délai acceptable
2. La décision d'activation est prise par la CHA
3. Unisys est informé et lance un script d'activation des comptes SyGEV de l'Etat de Fribourg chez Unisys
4. La CHA et la Hotline SyGEV ouvrent leur enveloppe scellée et valident l'accès de secours SyGEV
5. La CHA informe les préfectures de l'activation du plan de secours SyGEV
6. Les préfectures ouvrent leur enveloppe scellée et valident l'accès de secours SyGEV
7. Les préfectures informent leurs communes de l'activation du plan de secours SyGEV
8. Les communes ouvrent leur enveloppe scellée et valident l'accès de secours SyGEV
9. La saisie des résultats à travers SyGEV reprend.

Durant les jours de scrutins, un support 24/24h est assuré par le SITel pour l'authentification.

### 4.7.3 Plans de secours complémentaires

Les plans de secours complémentaires suivants sont proposés :

- > Pour pallier le blocage / non envoi des liasses : possibilité, depuis le client de saisie, de créer un export avec les liasses. Cet export est ensuite envoyé par courriel à l'administrateur de la commune qui importe les données des liasses dans SyGEV.
- > En cas de ralentissement important de SyGEV : échelonner la saisie ou la libération des communes. Les préfectures gèrent ce cas de figure en faisant stopper la saisie et la libération par toutes les communes puis après discussion avec la hotline SyGEV définissent elles-mêmes l'échelonnement des communes.

### 4.7.4 Plan de secours d'une commune qui n'aurait pas le matériel adéquat

Dans ce cas de figure, la hotline SyGEV contacte la préfecture pour lui indiquer le problème. La préfecture se charge ensuite de traiter le cas.

## 5 Mesures d'amélioration

Ce chapitre décrit l'ensemble des mesures d'amélioration décidées par la CHA en collaboration avec les préfetures à la suite de l'incident du 10 novembre 2019.

### 5.1 Organisation

#### 5.1.1 Tests avant scrutins

Avant chaque scrutin complexe (élection), ainsi qu'après chaque mise à jour du système (nouvelle version : extensions, adaptations) il faut étendre les tests et conduire, une batterie complète de tests couvrant l'ensemble des types de votations et élections afin de s'assurer :

- > du fonctionnement correct du système (exactitude des calculs, consolidation des résultats au niveau commune, district et canton), exactitude des documents générés et des informations diffusées sur le site de publication de résultats
- > de la résistance à la charge du système (accès en masse des utilisateurs, nombre d'opérations effectuées simultanément, génération des documents par les communes, adaptation des résultats publiés sur le site de publication en fonction du rythme d'actualisation des résultats).

A cette fin, le programme destiné à simuler les opérations des communes et préfetures doit être complété et adapté afin de simuler d'autres points de charge (libération en masse de liasses, génération en masse de procès-verbaux, ...). Une nouvelle machine virtuelle dont les ressources peuvent être adaptées en fonction des besoins de tests sera mise à disposition par le SITel.

#### 5.1.2 Support (hotline) le jour du scrutin

Le support répond à la demande des préfetures et des communes. En cas d'incident et d'activation d'une cellule de crise, une personne doit toutefois renforcer l'équipe en place afin d'assurer les relations et la communication entre la cellule de crise et l'équipe du support déjà en place. Cette personne peut, au besoin, se charger de tout ou partie de la communication avec le fournisseur SyGEV.

#### 5.1.3 Cellule de crise et plan de secours

Comme déjà indiqué sous 2.1, une cellule de crise a été mise en place dès 14 h 00, le 10 novembre dernier, mais la demande aux trois communes concernées par l'incident de décompter manuellement les bulletins de liasses bloquées n'est tombée qu'à 18 h 46. Avec le recul, il est clair que ce laps de temps est trop important.

Conscient de la nécessité d'améliorer la situation, la CHA s'est efforcée de schématiser dans le temps la mise en œuvre de la cellule de crise et du processus décisionnel (Annexe 7.4 « Schéma de gestion des incidents »). En effet, si une telle situation devait se reproduire, il conviendra en particulier d'accélérer les prises de décisions et la mise en place de plan de secours pour le dépouillement et la communication, par exemple en demandant plus rapidement à toutes les communes potentiellement concernées de procéder à un décompte manuel de l'ensemble des bulletins modifiés et de lancer le plan de communication adapté.

Au niveau de sa composition, la cellule de crise demeurera au départ composée, comme le 10 novembre, de la Chancelière d'Etat, du responsable de l'information et du responsable des projets informatiques à la CHA, trois postes systématiquement au front lors de chaque dimanche de votation ou d'élection.

En cas de mise en place, après examen de la situation et en fonction des besoins ou de l'ampleur de l'incident, la cellule de crise doit être complétée par un représentant des préfets, en leur qualité d'autorité de surveillance des communes en la matière. L'objectif est de mieux les informer, afin qu'ils puissent notamment davantage relayer l'information aux communes et, le cas échéant, prendre les décisions qui relèvent de leur fonction d'autorité de surveillance du scrutin dans les communes. Enfin, un représentant du Conseil d'Etat pourra au besoin compléter le dispositif décisionnel en place si la situation perdure.

Comme indiqué sous 5.1.2, cette cellule de crise pourra communiquer en tout temps avec le support basé à la CHA par l'intermédiaire de la personne appelée à compléter l'équipe de la hotline, et qui sera chargée de coordonner le lien



entre cette dernière et la cellule de crise, mais également avec le fournisseur SyGEV. Cette mesure doit permettre au responsable des droits politiques de dégager du temps afin de pouvoir se concentrer uniquement sur la résolution du problème.

## 5.2 Technique

### 5.2.1 Informatique : applicatif SyGEV

Des mesures d'optimisation ont été prises dans SyGEV. Voici les principales:

1. La libération des liasses par les communes ne se réalise plus en masse mais de manière séquentielle
2. Amélioration de la gestion des tâches afin d'identifier plus rapidement la cause des problèmes et de permettre un dépannage efficace.
3. Echelonnement et priorisation des tâches réalisées par SyGEV afin d'optimiser la performance.
4. Possibilité de séparer le rythme de publication des documents (tels que procès-verbaux) de celui des données diffusées sur le site de publication des résultats
5. Priorisation des données générées pendant le scrutin et déplacement de la génération de certains rapports (notamment statistiques) en fin de scrutin
6. Amélioration du suivi des actions effectuées dans SyGEV (logs) afin de disposer d'un historique plus complet et par conséquent d'identifier plus précisément l'origine d'un problème

### 5.2.2 Informatique : publication des résultats

Le rythme d'actualisation sur le site de publication des résultats SyGEV (<https://sygev.fr.ch/resultats>), lors du déroulement d'élections, est étendu dans tous les cas à 30 minutes. Lors du scrutin du 10 novembre 2019, le rythme d'actualisation avait été ramené à 15 minutes. Pour les votations, ce rythme est maintenu à 5 minutes.

Dans le cas de scrutin combinant votation et élection, le rythme doit être adapté afin d'assurer le bon déroulement des opérations et en tenant compte des objets prioritaires (fédéraux, cantonaux, communaux).

### 5.2.3 Support Unisys

Le support assuré par Unisys répond au contrat de maintenance datant du 22 avril 2016. Ce contrat prévoit, à l'annexe 1, l'accord du niveau de service (SLA). La qualité du service et la réactivité démontrée par Unisys, tant lors des tests généraux que lors des scrutins a toujours été conforme aux attentes de l'Etat. Nous sommes dès lors d'avis que le niveau de service ne nécessite aucune adaptation.

## 5.3 Communication

Le schéma de gestion des incidents, déjà cité sous 5.1.3, détaille l'ensemble du processus décisionnel jusqu'à la résolution de la crise, notamment sous l'angle de la communication. Chaque phase prévoit ainsi une communication destinée aux différents publics-cible que sont les médias, les candidat(e)s ou représentants des partis, les préfectures et les communes, et enfin la population en général.

Pour rappel, la communication lors des jours de scrutin est construite sur quatre axes :

- > Le site de publication des résultats SyGEV, qui sert également à présenter les résultats sur les écrans à disposition sur le lieu de diffusion des résultats
- > Le site internet de l'Etat, qui fournit des informations, avant le scrutin, sur les délais et l'organisation du scrutin. Il dispose également d'un renvoi vers le site de publication des résultats SyGEV
- > La communication (orale et sur écran) sur le lieu de diffusion des résultats (actuellement le hall d'entrée de l'Université Miséricorde)
- > Les réseaux sociaux (Twitter et Facebook).

### 5.3.1 Médias

Les médias et le public présents à l'Université ont été informés de la situation et des actions en cours, par la chancellerie d'Etat, trois fois durant l'après-midi. Ces informations ont également été diffusées sur les réseaux sociaux. A l'avenir, le schéma de gestion des incidents prévoit des communications plus régulières aux médias présents sur place, que l'incident soit résolu ou non, en particulier en cas de mise en place de la cellule de crise, mais également en cas d'activation du Plan B ou d'un éventuel report des résultats. Dans tous les cas, la validation des résultats prime sur leur communication et leur publication.



### 5.3.2 Préfectures et communes

Si le préfet de la Sarine a bien été associé à la cellule de crise le 10 novembre en fin d'après-midi, force est de constater que les autres préfectures, et par là-même l'ensemble des communes, n'ont pas été suffisamment informées de l'état de la situation. Selon le schéma de gestion des incidents, ce manque sera corrigé par une communication destinée aux préfectures de la part de la hotline SyGEV dès qu'un incident est avéré, bien avant l'activation éventuelle de la cellule de crise. La communication avec les préfectures, et par conséquent avec les bureaux électoraux communaux, est ainsi améliorée et systématisée. Plusieurs autres communications sont agendées durant les heures suivantes jusqu'à la publication des résultats finaux.

### 5.3.3 Site internet de l'Etat et réseaux sociaux

Pour les autres publics cibles que sont les membres des partis politiques non présents sur place et la population en général, la communication des résultats passe par le site internet de publication SyGEV, ainsi que par les réseaux sociaux. Si l'information du problème survenu le 10 novembre a bien été relayée via twitter, il n'en a pas été de même sur le site internet. Pour pallier ce manque, le schéma de gestion des incidents prévoit désormais clairement l'activation d'une page internet de secours sur fr.ch jusqu'à la résolution du problème. Ainsi, toutes celles et ceux qui suivront la publication des résultats sur internet seront informé-e-s de la survenance de l'incident et de l'évolution de son traitement.

### 5.3.4 Site de publication des résultats

Comme indiqué, le site de publication des résultats SyGEV a été laissé en production tel quel le 10 novembre dernier, ce qui, avec le recul, constitue certainement une erreur. Car de ce fait, les utilisateurs du site internet de l'Etat n'ont pas disposé d'information officielle sur l'existence d'un blocage technique et n'ont plus eu accès à des informations actualisées jusqu'à l'heure de la publication des résultats finaux. Cette erreur de procédure a été identifiée et corrigée dans le schéma de gestion des incidents, qui comprendra à l'avenir la mise sur pied d'une page de remplacement afin de permettre à la CHA d'informer l'ensemble de la population par le biais du site internet de l'Etat, en direct et au fil du développement des événements.

## 6 Conclusions

---

Le logiciel SyGEV est rodé et apprécié de ses nombreux utilisateurs, en particulier communaux. Il permet, en temps normal, une grande rapidité de traitement d'un scrutin. Le 10 novembre, par exemple, plus de 120 communes avaient terminé le dépouillement du second tour de l'élection au CdE à 13 h 00 déjà. Ce système offre beaucoup de transparence, puisqu'il permet également à tout un chacun de suivre le dépouillement en temps réel sur internet. Il a fait l'objet de deux audits de sécurité (2016 et 2019) qui ont confirmé qu'il répond aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique.

La CHA a décrit spécifiquement le problème qui s'est produit le 10 novembre 2019 et a proposé un plan de mesures documenté pour tirer les enseignements de cet incident. Les problèmes informatiques, de gestion de crise et de communication ont été regrettables. Cette situation s'explique tant par la confiance dans un système de vote qui avait bien fonctionné jusqu'ici, que par la crainte de provoquer des erreurs. La perception de la gravité de la situation par le monde politique et les médias a cependant vraisemblablement été exacerbée par le très faible écart de voix entre les deux derniers candidats en lice pour l'élection au CdE et par la correction du résultat intervenue le lundi. L'incident est survenu dans une situation politique tendue à cause de résultats très serrés. La CHA n'a pas tenu suffisamment compte du contexte du moment, dans la gestion de la crise et dans la communication.

La conséquence du problème informatique a été un retard dans la livraison des résultats qui sont tombés à 21 h 15, le dimanche 10 novembre, alors qu'ils étaient attendus vers 14 h 00, ainsi qu'une correction le lendemain, après le retour à la normale.

Cet incident a incité à une analyse approfondie du système SyGEV et des processus de gestion des votations et élections. L'examen conduit par la CHA et les préfectures a permis de mettre place des mesures d'amélioration et d'optimisation.

La digitalisation permet d'améliorer les prestations fournies à la population. Le système de gestion des votations et élections est un bon exemple de la valeur ajoutée d'un dispositif informatisé. Ces outils comportent toutefois le risque de certaines pannes qui peuvent rapidement perturber le bon fonctionnement des processus. La tâche de l'administration est d'abord de tout mettre en œuvre pour éviter la survenance de problèmes. Lorsque, malgré les précautions prises, un incident survient quand même, il s'agit de tout mettre en œuvre pour en minimiser l'impact et de tirer les enseignements des problèmes.

Les enseignements de la panne du 10 novembre 2019 ont été tirés, d'abord pour éviter un nouvel incident et ensuite, afin qu'en cas de nouvelle panne, sa gestion et la communication soient notablement améliorées, afin de minimiser l'impact d'un incident sur le bon fonctionnement de nos institutions. L'audit de performance du logiciel, décidé par le Conseil d'Etat, permettra de vérifier que les mesures prises apportent les améliorations attendues.

## 7 Annexes

### 7.1 Différences des résultats entre le dimanche et le lundi (point 2.3)

#### 7.1.1 Différences dans les résultats

Candidats	Résultats publiés le 10.11.2019	Résultats calculés par SyGEV le 11.11.2019	Différence
Levrat Christian	38'337	38'372	35
Gapany Johanna	31'122	31'129	7
Vonlanthen Beat	30'964	30'991	27
Total			69

Dans les calculs manuels, il manquait les 2 liasses suivante de la commune de Morat :

Numéro de liasse	Beat Vonlanthen	Christian Levrat	Johanna Gapany	Total
4800.96342.020.8	14	20	5	39
4800.03841.015.8	13	15	2	30
Total	27	35	7	69

#### 7.1.2 Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables

Sarine	10 novembre	11 novembre	Villars-Sur-Glâne
Taux de participation:	40.84%	41.06%	
Nombre d'électeurs:	55348	62006	6658
Bulletins rentrés:	22604	25457	2853
Bulletins blancs:	154	172	18
Bulletins nuls:	630	700	70
Bulletins valables:	21820	24585	2765
<b>Singine</b>			<b>Bösingen</b>
Taux de participation:	37.14%	36.88%	
Nombre d'électeurs:	29915	32449	2534
Bulletins rentrés:	11109	11967	858
Bulletins blancs:	45	51	6
Bulletins nuls:	424	459	35
Bulletins valables:	10640	11457	817
<b>Lac</b>			<b>Morat</b>
Taux de participation:	33.75%	34.32%	
Nombre d'électeurs:	18289	23734	5445
Bulletins rentrés:	6172	8145	1973
Bulletins blancs:	45	64	19
Bulletins nuls:	191	244	53
Bulletins valables:	5936	7837	1901

## 7.2 Déroulement du dépouillement de l'élection au CdE dans les communes (point 4.6)

Les opérations de dépouillement	Report sur le journal des opérations du bureau électoral
Mardi midi précédent le jour du scrutin : clôture du registre électoral	→ Inscription du nombre d'électeurs inscrits
Ouverture de l'urne et ouverture de l'enveloppe réponse qui contient : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificat de capacité civique</li> <li>• Enveloppes de vote contenant les listes électorales</li> </ul>	
Comptage des certificats de capacité civique	
Ouverture des enveloppes de vote	
Comptage et tri des listes électorales : Valables Blanc } Non valables Nuls }	Total des bulletins Bulletins blancs + Bulletins nuls =Bulletins non valables Total des bulletins valables
Toiletage des listes électorales et tri entre : Listes non modifiées (par dénomination de liste) Listes modifiées par dénomination Listes sans en-tête	Toutes les décisions du bureau électoral sont reportées dans le journal des opérations
Les listes sont regroupées par 20, 30, 50 ou 100 et forment des liasses	Le nombre de liasses par dénomination est reporté dans le journal des opérations
Le nombre total de listes non modifiées est décompté pour chaque dénomination de liste et saisi dans SyGEV	
Les listes modifiées sont saisies une à une dans SyGEV par liasse (client de saisie SyGEV)	
La commune libère les résultats dans SyGEV : dès lors la commune dispose du détail des suffrages par liste et par candidat provenant tant des listes modifiées que des listes non modifiées	
Génération dans SyGEV des procès-verbaux contenant les résultats	
<b>Transmission des procès-verbaux à la Préfecture pour contrôle</b>	

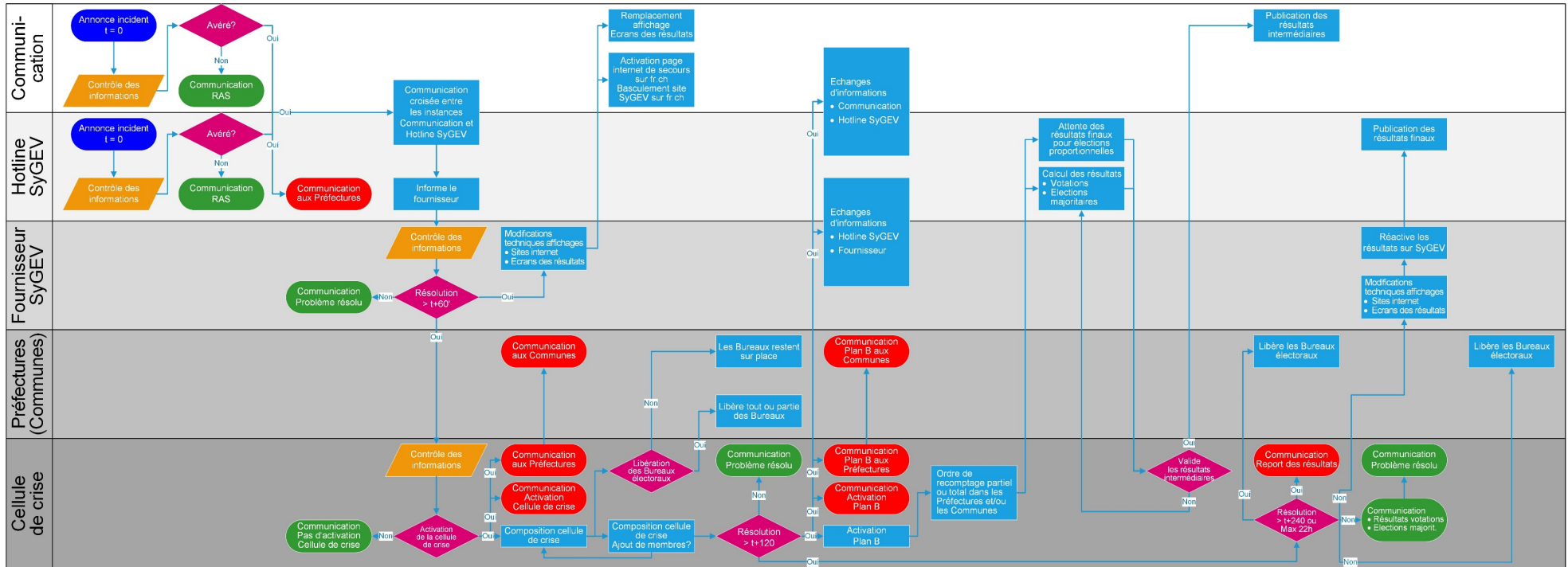
### 7.3 Schéma d'escalade dans le plan de secours en vigueur le 10 novembre 2019 (point 4.7)

La décision relative à la mise en place de ce plan de secours suit le schéma d'escalade suivant :

Escalade	Quoi	Qui
1	Identification d'un événement majeur bloquant empêchant l'usage de SyGEV	Hotline ou Préfecture (s)
2	Echange au sujet des mesures à prendre: > Identification de l'origine du problème (Unisys-SITel) et estimation d'un délai de résolution > Définition du prochain point de situation > Information à la Chancellerie	Préfecture(s) et Hotline
3	Point de situation : > Diagnostic de l'origine du problème > Proposition d'activation du plan « worst case » à l'intention du Copil  Si la proposition d'activation est acceptée, le schéma d'escalade se poursuit comme suit :	Préfecture(s), Hotline et Chancellerie
3.1.	Convocation de la cellule de crise	Chancellerie
3.2.	Séance de la cellule de crise > Exposé de la situation > Alternatives > Discussion Décisions de la CHA (basée sur la cellule de crise) à l'intention des Préfets (plan de secours « worst-case », communication aux usagers, à la presse, éventuellement à la ChF)	Cellule de crise
3.3.	Communication de la décision de la CHA sur la base de la cellule de crise à l'intention des Préfets	CHA
3.4.	<b>Si les Préfets sont en accord avec la décision de la cellule de crise, la CHA communique la décision aux médias</b>	<b>CHA</b>

7.4 Nouveau schéma de gestion des incidents (point 5.1.3)

### Schéma de gestion des incidents (jour du scrutin)



## Bericht zum Vorfall

---

Verspätung bei der  
Veröffentlichung der Resultate  
der Wahl in den Ständerat vom  
10. November 2019



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Chancellerie d'Etat CHA**  
**Staatskanzlei SK**

---

Chancellerie d'Etat **CHA**  
Staatskanzlei **SK**



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung und Hintergrund</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>Verbesserungsmassnahmen</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>Ablauf der Sachverhalte am 10. und 11. November 2019</b>	<b>4</b>	<b>5.1</b>	<b>Organisation</b>	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>Sonntag, 10. November 2019</b>	<b>4</b>	5.1.1	Tests vor den Urnengängen	12
<b>2.2</b>	<b>Montag, 11. November 2019</b>	<b>5</b>	5.1.2	Support (Hotline) am Tag des Urnengangs	12
<b>2.3</b>	<b>Unterschiede bei den veröffentlichten Resultaten von Sonntag und Montag</b>	<b>6</b>	5.1.3	Krisenstab und Notfallplan	12
2.3.1	Individuelle Resultate	6	<b>5.2</b>	<b>Technik</b>	<b>13</b>
2.3.2	Zahl der Wählerinnen und Wähler, eingegangene, leere, ungültige, gültige Wahlzettel	6	5.2.1	Informatik: Anwendungssoftware SyGEV	13
<b>2.4</b>	<b>Antrag auf Nachzählung</b>	<b>6</b>	5.2.2	Informatik: Veröffentlichung der Resultate	13
<b>3</b>	<b>Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV)</b>	<b>8</b>	5.2.3	Unisys-Support	13
<b>3.1</b>	<b>Entwicklung und Nutzung</b>	<b>8</b>	<b>5.3</b>	<b>Kommunikation</b>	<b>13</b>
<b>3.2</b>	<b>Technische Gründe der Panne vom 10. November</b>	<b>8</b>	5.3.1	Medien	14
<b>4</b>	<b>Organisatorische Massnahmen bis zum 10. November 2019</b>	<b>9</b>	5.3.2	Oberämter und Gemeinden	14
<b>4.1</b>	<b>Vorbereitung des Urnengangs</b>	<b>9</b>	5.3.3	Website des Staates und soziale Netzwerke	14
<b>4.2</b>	<b>Sicherheitsaudit</b>	<b>9</b>	5.3.4	Website zur Veröffentlichung der Resultate	14
<b>4.3</b>	<b>Schulung der Gemeinden</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>15</b>
<b>4.4</b>	<b>Generalprobe (alle Gemeinden und Oberämter)</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>Beilagen</b>	<b>16</b>
<b>4.5</b>	<b>Support (Hotline) für die Anwendung SyGEV</b>	<b>9</b>	<b>7.1</b>	<b>Differenzen bei den Resultaten von Sonntag auf Montag (Punkt 2.3)</b>	<b>16</b>
<b>4.6</b>	<b>Ablauf der Auszählung in den Gemeinden</b>	<b>10</b>	7.1.1	Differenzen bei den Resultaten	16
<b>4.7</b>	<b>Notfallplan</b>	<b>10</b>	7.1.2	Zahl der Stimmberechtigten, eingegangener, leerer, ungültiger und gültiger Wahlzettel	16
4.7.1	Notfallplan «Worst-Case-Szenario»	10	<b>7.2</b>	<b>Ablauf der Auszählung der Ständeratswahl in den Gemeinden (Punkt 4.6)</b>	<b>17</b>
4.7.2	Notfallplan bezüglich Authentifizierung	10	<b>7.3</b>	<b>Eskalationsschema im Notfallplan, der am 10. November 2019 in Kraft trat (4.7)</b>	<b>19</b>
4.7.3	Ergänzende Notfallpläne	10	<b>7.4</b>	<b>Neues Prozessschema zur Bewältigung von Zwischenfällen (Incidents) (Punkt 5.1.3)</b>	<b>20</b>
4.7.4	Notfallplan einer Gemeinde, der die adäquate Hardware fehlt	11			

# 1 Einleitung und Hintergrund

Anlässlich des zweiten Wahlgangs in den Ständerat vom 10. November 2019 trat in der Anwendung für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV) ein Informatikproblem auf, das zu einer Verzögerung bei der Veröffentlichung der Resultate führte. Der Staatsrat beauftragte die Staatskanzlei (SK), zu diesem Vorfall einen Bericht zu erstellen.

Parallel zum Ständeratswahlgang fanden weiter kommunale Wahlen statt.

- > Prez-vers-Noréaz (Gemeinderat und Generalrat: Zusammenschluss zur Gemeinde Prez)
- > Noréaz (Gemeinderat und Generalrat: Zusammenschluss zur Gemeinde Prez)
- > Corserey<sup>1</sup> (Gemeinderat und Generalrat: Zusammenschluss zur Gemeinde Prez)
- > Villaz-St-Pierre<sup>1</sup> (Gemeinderat: Zusammenschluss zur Gemeinde Villaz)
- > Corminboeuf (Ergänzungswahl)
- > Marsens<sup>1</sup> (Ergänzungswahl)
- > Rue (Ergänzungswahl, 2. Wahlgang)

Seit dem 8. November war auf der Internetseite des Staates [www.fr.ch](http://www.fr.ch) die Nachricht zu lesen, welche die Internauten dazu einlud, den zweiten Wahlgang in den Ständerat in der Anwendung, die für die Wahlen und Abstimmungen zur Verfügung steht, sowie auf dem Twitter-Account des Staates zu verfolgen. Dies sind die zwei Kommunikationskanäle, die in solchen Fällen für die staatliche Kommunikation genutzt werden.

---

<sup>1</sup> Wahl ohne Hinterlegung einer Liste.

## 2 Ablauf der Sachverhalte am 10. und 11. November 2019

### 2.1 Sonntag, 10. November 2019

Die Gemeinden gingen in der üblichen Weise ihren Auszählungs- und Erfassungsarbeiten zu Wahlen und Abstimmungen in SyGEV nach. Ab 12.15 Uhr werden die ersten Resultate der Wahl in den Ständerat auf der dafür vorgesehenen Webseite auf [www.fr.ch](http://www.fr.ch) publiziert. In einem ersten Tweet eines Mitarbeiters des Büros für Information (Bfi) werden bereits die Resultate «von 39 von 137 Gemeinden kommuniziert». Um 12.30 Uhr wird die Webseite ein erstes Mal aktualisiert und ein zweiter Tweet mit den Resultaten von 95 Gemeinden wird abgesetzt.

Einige Momente später, nachdem zahlreiche Gemeinden die Erfassung bereits beendet und die Resultate freigegeben hatten, wies die Anwendung SyGEV, die von allen Gemeinden, Oberämtern und dem Staat eingesetzt wird, erste Anzeichen einer Verlangsamung der Verarbeitung auf: Das Warten auf die Exporte und die Freigabe der Kuverts begann<sup>2</sup>. Nachdem 127 Gemeinden ihre Arbeiten beendet hatten, meldete die SyGEV-Hotline um 13.02 Uhr die Probleme dem SyGEV-Lieferanten weiter.

An der Universität, dem Ort der offiziellen Verkündung der Resultate, kontaktieren Journalisten das Bfi, um diese Inkohärenzen zu signalisieren. Um 13.45 Uhr kündigt La Liberté an, dass die veröffentlichten Resultate Fehler enthielten. Parallel dazu informiert der Verantwortliche für den Sektor Politische Rechte der SK die Staatskanzlerin über ein Problem mit den publizierten Resultaten: Die 132 angezeigten Gemeinden entsprechen nicht den publizierten Resultaten. Nachträglich zeigt sich, dass die Ergebnisse für die folgenden 10 Gemeinden zu diesem Zeitpunkt noch fehlten:

- > Bösing, Gempenach, Murten, Prez-vers-Noréaz, Villars-sur-Glâne, Arconciel, Belfaux, Corminboeuf, Saint-Martin und Stadt Freiburg.

Um 13.55 Uhr setzt der Mitarbeiter des Bfi einen Tweet ab, der ankündigt, dass «momentan ein technischer Fehler die Publikation der Resultate verhindere». Die Staatskanzlerin tritt vor die Medien und präzisiert, dass «man daran sei, das Informatikproblem zu lösen». Sie kann jedoch weder eine Frist bis zu dessen Lösung angeben, noch, ob die bisher publizierten Resultate korrekt sind.

Ab 14.00 Uhr beginnt die Staatskanzlerin einen Krisenstab zusammenzustellen, dem zusätzlich zu ihr Marc Valloton, Vize-Kanzler, Informationsverantwortlicher, und Didier Steiner, IT-Projektverantwortlicher der SK, angehören.

Der Krisenstab lässt sich regelmässig über die Arbeiten der SyGEV-Hotline informieren.

Um 15.45 Uhr tritt die Staatskanzlerin zur Präsentation der Ist-Situation vor die Medien: Das Problem wurde identifiziert und steht im Zusammenhang mit der Auszählung der kommunalen Wahlen ohne Hinterlegung einer Liste. Das Problem ist jedoch noch immer nicht gelöst, deshalb ist die voraussichtliche Dauer der Panne noch immer unbekannt.

Gegen Ende des Nachmittags stösst der Oberamtmann des Saanebezirks zum Krisenstab. Auf die Bitte der Staatskanzlerin begibt sich nun auch der Chef des Amtes für Gesetzgebung in sein Büro, um unter juristischen Gesichtspunkten eventuelle Konsequenzen des Problems und der Tatsache, dass die Resultate des Tages sehr eng sind, zu untersuchen.

Um 16.15 Uhr zeigt die Anwendung SyGEV die Resultate von 134 von 137 Gemeinden an. Die veröffentlichten Resultate sind für Gemeinden, Bezirke und den Kanton kohärent.

Der Krisenstab bittet die SyGEV-Hotline, die Machbarkeit und die Umsetzung der folgenden zwei Optionen abzuklären:

- > Basisoption: «Plan A»: Neustart von SyGEV und Finalisierung des Wahlgangs durch die drei Gemeinden, die noch fehlten, nach Standardprozedere;

<sup>2</sup> Kuvert: Die Wahllisten der Kandidierenden und die geänderten Wahlzettel werden in (Paketen von 20, 30, 50 oder 100) gruppiert und bilden die Kuverts. Diese erlauben die Strukturierung der Auszählarbeit durch das Wahlbüro (s. auch Anhang 7.2).

- > Plan B: Manuelle Auszählung der Stimmen durch die SyGEV-Hotline und parallel dazu Veröffentlichung der Resultate im erzwungenen Modus durch die drei betroffenen Gemeinden, wobei jedoch die Kompetenzen der drei Ebenen (Gemeinden – Oberämter – SK) berücksichtigt werden.

Um 17.30 Uhr hat die SyGEV-Hotline eine Methode umgesetzt und den Plan B validiert, um die Details der blockierten Kuverts, die sich im Modus «im Prozess der Freigabe» befinden, auszulesen. Um 18.03 Uhr stehen die ersten errechneten Resultate zur Verfügung.

Um 18.10 Uhr tritt die Staatskanzlerin vor die Medien und informiert, dass die Auszählung der im System blockierten Kuverts manuell erfolge. Angesichts der verschiedenen zu tätigen Arbeiten könne mit einer Veröffentlichung der Resultate nicht vor 21.00 Uhr gerechnet werden.

Um 18.23 Uhr wird die Berechnungsmethode den drei Bezirken und Gemeinden kommuniziert, auf deren Resultate und deren Validierung gewartet wird. Um 18.40 Uhr konstatiert die SyGEV-Hotline, dass zwei Kuverts aus Murten ihren Status geändert haben (Übergang vom Modus «im Prozess der Freigabe» zu «freigegeben»). Die Hotline macht erneute Berechnungen unter Miteinbezug der zwei Kuverts, die in Murten «freigegeben» wurden.

Um 18.46 Uhr, wird Plan A zugunsten des Plans B aufgegeben. Der Krisenstab bittet die betroffenen drei Gemeinden (Bösingen, Murten, Villars-sur-Glâne), die Stimmzettel der noch fehlenden blockierten Kuverts manuell nachzuzählen. Die SyGEV-Hotline unternimmt eine letzte Berechnung unter Miteinbezug der blockierten Kuverts der drei Gemeinden und validiert die Resultate.

Um 19.10 Uhr validieren die drei Gemeinden mit der Hotline die Berechnungen. Und so wird es möglich, die Resultate der drei Bezirke zu validieren (See-, Sense- und Saanebezirk) und nun über die Resultate des Kantons zu verfügen. Die Hotline kommuniziert die konsolidierten Resultate (Hotline und Gemeinden) dem Krisenstab zur Stellungnahme. Um 19.30 wird der Entscheid gefasst, auf der SyGEV-Webseite ein «erzwungenes» neues Resultat je Kandidatin/Kandidat zu publizieren. Dies erfolgt mit dem Ziel, dies zunächst auf dem SyGEV-Testsystem auszuprobieren, um sich so einer korrekten Berechnung zur Veröffentlichung zu versichern.

Um 21.15 Uhr wird eine Medienmitteilung zur Ankündigung der Resultate veröffentlicht. Um 21.30 Uhr werden die Resultate auf der SyGEV-Seite veröffentlicht. Um 21.18 wird ein Tweet abgesetzt, der die definitiven Resultate enthält «Gewählt sind Christian Levrat und Johanna Gapany».

Die Staatskanzlerin gibt diese Resultate den Medien und dem noch in der Universität anwesenden Publikum bekannt.

Nach der Veröffentlichung eines erneuten Tweets um 21.42 Uhr, der die Resultate bestätigt, präzisiert der Mitarbeiter des BfI um 21.56 Uhr: «Danke, dass Sie uns gefolgt sind, uns retweetet haben und für Ihre Geduld, der Live-Tweet ist damit beendet».

Der Krisenstab nimmt ein Debriefing zu den Ereignissen vor und bereitet die Arbeiten für den Folgetag vor.

Der Krisenstab beendet seine Arbeit um 22.00 Uhr.

Parallel zu diesen Arbeiten berichtet die Firma Unisys (s. Kapitel 3.1) um 20.00 Uhr die Hotline, dass das Problem der Blockierung der Auszählungskuverts der drei Gemeinden, deren Gemeindewahlen noch validiert werden müssen, behoben sei. Die Wahlbüros der Gemeinden sind derweil nicht mehr anwesend und eine Rückkehr zur Normalität ist daher nicht vor dem nächsten Tag möglich.

## 2.2 Montag, 11. November 2019

Um 8.30 Uhr zieht der erweiterte Krisenstab zur aktuellen Situation und den zu ergreifenden Massnahmen Bilanz. Das Ziel ist es, die in SyGEV berechneten konsolidierten Resultate vollständig zu veröffentlichen, die am Vorabend von Hand ausgezählt wurden.

Der Krisenstab setzt sich zusammen aus: Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin, Marc Valloton, Vizekanzler, Informationsverantwortlicher, Didier Steiner, Verantwortlicher IT-Projekte der SK, Nicolas Fellay, Verantwortlicher Politische Rechte der SK, und Filipe Costa, Analyst-Programmierer des ITA. Die Herren Carl-Alex Ridoré, Oberamtmann des Saanebezirks, Luc Vollery, Chef des Amtes für Gesetzgebung, und Gilles Gremaud und Michel Bolognesi, Vertreter des ITA, stossen im Verlauf des Morgens zum Krisenstab hinzu.

Priorität hat die Freigabe und Verifizierung der Resultate der Wahl in den SR. Die kommunalen Wahlen werden nachfolgend bearbeitet.

Der Freigabeprozess der Resultate der drei fehlenden Gemeinden wird um 8.50 Uhr auf SyGEV getestet, danach erfolgt ein Test der Veröffentlichung der Resultate. Anlässlich dieser Veröffentlichung ergibt sich eine Differenz zwischen den erhaltenen Stimmen der drei Kandidatinnen und Kandidaten, die am Vorabend veröffentlicht wurden (teilweise manuelle Berechnung), und den Resultaten, die am Montagmorgen mit SyGEV berechnet wurden.

Nach der Bestätigung der Richtigkeit der neuen Resultate koordiniert der Krisenstab die Zusammenarbeit mit den drei Oberämtern, sodass jede der drei Gemeinden zur Validierung in SyGEV übergehen kann. Die Gemeinde Murten bestätigt die Feststellungen des Krisenstabs, was die aufgetretenen Differenzen zwischen den am 10. November berechneten Resultaten und den am 11. November in SyGEV resultierenden Resultaten betrifft.

Die Analyse der veröffentlichten Daten auf der Resultatseite von SyGEV ergibt weitere Inkohärenzen bei der Zahl der eingeschriebenen Wählerinnen und Wähler, den eingegangenen Stimmzetteln, den leer eingegangenen Stimmzetteln und den gültigen Stimmzetteln, im Saane-, im See- und im Sensebezirk, also in den Bezirken der drei Gemeinden, welche die Wahlresultate nicht freigeben konnten. Nach der Analyse zeigt sich, dass die Werte dieser drei Parameter der Gemeinden Bösingens, Murten und Villars-sur-Glâne in der Veröffentlichung von Sonntagabend nicht mitberücksichtigt wurden.

Am Mittag haben die drei Oberämter die Resultate ihrer Bezirke freigegeben. Die Resultate werden auf kantonaler Ebene freigegeben und der Krisenstab bittet Unisys um 13.30 Uhr, die definitiven Resultate auf der Website zu publizieren.

Die Medienorientierung erfolgt auf Einladung der SK um 14.00 Uhr.

Zwischen 13.30 Uhr und 17.30 Uhr verfolgt der Krisenstab weiterhin seine Arbeit und ermöglicht damit betroffenen Gemeinden, die Resultate ihrer eigenen Ersatzwahlen und Wahlen im Rahmen von Gemeindefusionen freizugeben. Die Resultate der letzten kommunalen Wahlen werden um 18.40 Uhr auf der Website publiziert.

## 2.3 Unterschiede bei den veröffentlichten Resultaten von Sonntag und Montag

Aufgrund der Panne, welche die Anwendung SyGEV stark verlangsamte, und der parallelen Behebung derselben, konnten gewisse Arbeiten am Sonntagabend nicht vollständig beendet werden. Dies hatte zwei Fehler zur Folge, die am Montag, 11. November, nach der Behebung der Panne aufgedeckt werden konnten. Die Details zu den Berechnungen werden in Anhang 7.1 erläutert.

### 2.3.1 Individuelle Resultate

Die Differenz zwischen den Resultaten, die am Sonntag und am Montag publiziert wurden, resultiert aus Berechnungen auf der Grundlage von Wahlzetteln, deren Status geändert hatte. Wie dieser Bericht unter Punkt 2.1 präzisiert, hat sich der Status von zwei Kuverts zwischen dem Moment, als die ersten manuellen Berechnungen erfolgten, und dem Ende des Berechnungsprozesses geändert. Diese Veränderung des Status ist durch die Tatsache erklärbar, dass die Unisys ihre Arbeiten nach dem Plan A durchführte, um SyGEV deblockieren zu können. Während der Berechnungen für die Gemeinde Murten waren zwischen dem Beginn der Rückgewinnung der Stimmen und dem Ende der Berechnungen zwei Kuverts mit dem Status «im Prozess der Freigabe» in den Status «freigegeben» übergegangen. Das Team der Hotline war der Meinung, dass die Resultate zwei Kuverts mit dem Status «freigegeben» einschlossen und nahmen die Berechnungen ohne die zwei Kuverts wieder auf. Dieser Fehler konnte am Montag, nachdem die Anwendung die vollständige Publikationsarbeit erneut durchführen konnte, korrigiert werden.

### 2.3.2 Zahl der Wählerinnen und Wähler, eingegangene, leere, ungültige, gültige Wahlzettel

Basierend auf den Daten, die am 10. November veröffentlicht wurden, ergibt sich eine Differenz bezüglich der folgenden fünf Parameter: Zahl der eingeschriebenen Wählerinnen und Wähler, Zahl der eingegangenen Stimmzettel, der leeren Stimmzettel, der ungültigen Stimmzettel und der gültigen Stimmzettel. Diese Differenz basiert auf der Tatsache, dass die Werte dieser fünf Parameter am Sonntagabend für die drei bis dahin in SyGEV nicht freigegebenen Gemeinden nicht berücksichtigt werden konnten.

## 2.4 Antrag auf Nachzählung

Parallel zu diesen Arbeiten am Montagmorgen behandelte der Krisenstab auch die Anfrage zur erneuten Auszählung des Wahlgangs, die von der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) eingereicht wurde. Unsere Gesetzgebung sieht solches nicht vor, eine entsprechende erneute Auszählung kann von einer Oberamtfrau oder einem Oberamtman in ihrer oder seiner Rolle als Überwacher von Wahlen und Abstimmungen unter Berücksichtigung von Artikel

11 PRG angeordnet werden. Der Oberamtmann des Saanebezirks jedoch entschied, dass aufgrund des Problems der Übertragung der Resultate keine erneute Zählung anzuordnen sei. Die beiden anderen betroffenen Oberamtmänner (Sense- und Seebezirk) kamen für ihren jeweiligen Bezirk zum selben Schluss. Die CVP wurde vom Krisenstab eingeladen, sich vor Ort ein Bild über die Sache zu machen. Markus Bapst, Ko-Präsident der CVP, kam beim Krisenstab vorbei, der ihm die Situation erläuterte und ihm auch die Haltung der Oberamtmänner kommunizierte sowie auf seine Fragen antwortete.

## 3 Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV)

### 3.1 Entwicklung und Nutzung

Die Anwendung SyGEV wurde von 2014 bis 2016 vom Unternehmen Unisys in Bern entwickelt. Die Anwendung wird seit dem Urnengang vom 14. Juni 2015 von allen Gemeinden und Oberämtern genutzt. SyGEV wurde bis zum 10. November 2019 in 32 Urnengängen eingesetzt.

In die Entwicklung von SyGEV wurden Gemeinden und Oberämter miteinbezogen, um sicherzustellen, dass die Anforderungen aller Akteure in der Anwendung berücksichtigt werden.

SyGEV ist über eCH-Schnittstellen mit den Stimmregistern der Gemeinden und der Anwendung zur elektronischen Stimmabgabe integriert.

Die Übereinstimmung der Anwendung SyGEV mit den Erwartungen und Bedürfnissen der Gemeinden ist bestätigt. In einer E-Mail vom 26. November 2019 präzisiert der Verband der freiburgischen Gemeindemitarbeiterinnen und -mitarbeiter (AFAAC) zuhanden der Oberämter des Kantons und zuhanden der SK, dass die Anwendung SyGEV den Bedürfnissen aller Gemeindeverwaltungen entspreche. SyGEV erleichtert im Rahmen von Wahlen die Arbeit. Der Vorstand des AFAAC ist davon überzeugt, dass die Informatikpanne aufgeklärt und alle erforderlichen Massnahmen ergriffen werden müssen, dass Ähnliches künftig verhindert werden kann.

Seit 2019 nutzt auch der Staat Neuenburg SyGEV.

### 3.2 Technische Gründe der Panne vom 10. November

Der zweite Wahlgang in den Ständerat wurde parallel zu verschiedenen kommunalen Wahlen, davon drei ohne Hinterlegung einer Liste, durchgeführt, was zu einer Blockade von SyGEV führte, die so zuvor nie eintrat, weder anlässlich der Tests noch anlässlich von Urnengängen; die Suche nach einer Lösung zur Sicherstellung des Regelbetriebs müsste berücksichtigen, dass es wichtig war, nicht die ganze Auszählung zu gefährden. Dies erklärt die Zeit, die erforderlich war, um, trotz der acht zur Lösung des Problems beigezogenen Spezialisten, die Situation zu bewältigen.

Die wesentliche Verlangsamung des Funktionierens der Anwendung hatte zur Folge, dass die zur Veröffentlichung der Resultate gewöhnlich parallel ablaufenden Operationen dekomponiert wurden und in verzögerter Art veröffentlicht wurden. Dies erklärt die Inkohärenz zwischen der Anzahl Gemeinden, die bekanntgaben, die Auszählung abgeschlossen zu haben, und den am Sonntag, 10. November 2019, um 13.00 Uhr auf der SyGEV-Website publizierten Resultate.

Die Blockierung ist nicht die Folge eines menschlichen Fehlers, sondern ein informatisches Problem, das bei der Ergänzungswahl in der Gemeinde Marsens lokalisiert werden konnte. Diese Blockierung ist in keiner Weise dem Wahlbüro der Gemeinde zuzuschreiben. Es handelte sich um eine Wahl ohne Hinterlegung einer Liste. Anlässlich der Freigabe gewisser Kuverts provozierte der Vergleich der auf den Stimmzetteln aufgeführten Namen gewisser Kandidatinnen und Kandidaten mit dem Stimmregister und in der Interaktion mit weiteren Operationen eine Blockierung aller Operationen.



## 4 Organisatorische Massnahmen bis zum 10. November 2019

### 4.1 Vorbereitung des Urnengangs

Die Vorbereitung des Wahlgangs erfolgte wie üblich mit Tests der Anwendung SyGEV, mit denen die Nationalrats- (NR) und die Ständeratswahl simuliert werden. Diese internen Tests sind auf die Überprüfung der Funktionalität und der Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer ausgerichtet. Die ersten Tests erfolgten im Juni 2019. Die spezifischen Tests für die NR- und Ständeratswahlen werden mit Tests zu den eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen ergänzt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Tests für die Ständeratswahl sowohl den ersten (absolutes Mehr) als auch den zweiten Wahlgang (relatives Mehr) umfassen.

### 4.2 Sicherheitsaudit

Zum zweiten Mal seit der Entwicklung der Anwendung SyGEV hat die SK ein Sicherheitsaudit veranlasst, um sich zu versichern, dass die Sicherheit der Anwendung den Good Practices und Regeln im Informatikbereich entspricht. Das Audit wurde im Juli und August 2019 von der Firma Objectif Sécurité durchgeführt. Aus dem Audit resultierten keine Schwachstellen, jedoch, wie dies bereits 2016 der Fall war (vorgängiges Sicherheitsaudit), formuliert es Verbesserungsmassnahmen bei der Anwendung, die in die Kategorie der Anwendung von Good Practices fallen. Diese Empfehlungen waren Thema einer Diskussion mit Unisys, um daraus Verbesserungen abzuleiten und zu planen. Deren Implementierung muss immer ausserhalb der Perioden, in denen die Anwendung für Wahlen und Abstimmungen zur Verfügung stehen muss, vorgesehen werden, um deren Nutzung nicht zu gefährden.

### 4.3 Schulung der Gemeinden

Die SyGEV-Schulung der Gemeinden wird gemeinsam von den Oberämtern und der SK organisiert. Sie wurde im Hinblick auf die NR- und Ständeratswahlen durchgeführt (fachlicher Teil und technischer Teil SyGEV). Diese Schulung war wie folgt terminiert:

- > am Morgen des 27. August in Belfaux für die Gemeinden des Saanebezirks;
- > am Nachmittag des 27. August in St-Aubin für den Broyebezirk und den französischen Teil des Seebezirks;
- > am Morgen des 28. August in Riaz für den Greyerz-, den Glane- und den Vivisbachbezirk;
- > am Nachmittag des 29. August in Tafers für die Gemeinden des Sensebezirks, die deutschsprachigen Gemeinden des Seebezirks und die Gemeinde Jaun.

### 4.4 Generalprobe (alle Gemeinden und Oberämter)

Wie vor jeder wichtigen Wahl erfolgte am 5. September 2019 für die NR- und die Ständeratswahl eine Generalprobe, in welche die 136 Gemeinden und die 7 Bezirke des Kantons miteinbezogen wurden.

### 4.5 Support (Hotline) für die Anwendung SyGEV

Anlässlich jeder Benutzung von SyGEV, sei es anlässlich von Abstimmungen oder Wahlen, steht ein Support-Team zur Verfügung. Dieses Team deckt die Unterstützung sämtlicher Prozesse ab, die im Zusammenhang mit der Anwendung SyGEV stehen. Alle Details zum Urnengang und die Supportorganisation werden in einem Dokument beschrieben, das alle Informationen zur Organisation des Supports enthält (Umsetzungsplan). Für den 10. November setzte sich der Support aus den folgenden Teams zusammen:

- > Sechs Mitarbeiter des ITA und der SK, im Weiteren eine Person auf Pikett, die den technischen Support für Gemeinden und Oberämter sicherstellte;
- > Ein ITA-Mitarbeiter, zuständig für Authentifizierungs- und Netzwerkfragen;
- > Zwei Mitarbeiter von Unisys, zuständig für Infrastruktur und Anwendung. Zusätzlich bei Unisys, zwei Personen auf Pikett.

Um alle Fragen rund um die Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer auf SyGEV abdecken zu können, wurde ein systematischer Notfallplan implementiert. Jede in den Gemeinden für SyGEV verantwortliche Person verfügt über Informationen, um diesen Notfallplan zu aktivieren.

## 4.6 Ablauf der Auszählung in den Gemeinden

Der Ablauf der Auszählung in den Gemeinden erfolgt nach einem formalisierten Schema, das in Anhang 7.2 beschrieben wird.

## 4.7 Notfallplan

Es gibt verschiedene Notfallpläne, je nach Pannen, die im Verfahren im Zusammenhang mit dem Urnengang (die Wochen vor dem Tag des Urnengangs) auftreten können. Die Organisation sah vor, dass im Falle einer Panne am Tag des Urnengangs alles versucht wird, um das Wiederfunktionieren von SyGEV zu gewährleisten. Das liegt daran, dass bei manuellen Auszählungen die Gefahr von Fehlern besteht.

### 4.7.1 Notfallplan «Worst-Case-Szenario»

Die Organisation vor dem 10. November beinhaltete einen Notfallplan für ein «Worst-Case-Szenario». Er besteht darin, im Falle einer Totalblockade der Anwendung (Internet-Pannen, dauerhafte Serverpannen) in den Gemeinden zur manuellen Auszählung überzugehen:

- > Aussondern der leeren und ungültigen Stimmzettel;
- > Trennen der unverändert belassenen und der veränderten Stimmzettel;
- > Sortieren der unveränderten Stimmzettel und Bildung von Kuverts mit den veränderten Stimmzetteln.

Die Wahllisten werden anschliessend von der Polizei zum Oberamt transportiert. Die Erfassung und die Kommunikation der Resultate würde dann in einer zweiten Phase erfolgen, sobald die technischen Probleme behoben sind.

Das Eskalationsschema ist in Anhang 7.3 aufgeführt.

### 4.7.2 Notfallplan bezüglich Authentifizierung

Um den Zugang zur Anwendung SyGEV zu garantieren, ist ein Notfallplan vorgesehen, um Systemfehler im Authentifizierungssystem beheben zu können. Die Lösung dazu sieht vor, auf die Backup-Authentifizierung von Unisys auszuweichen.

Die Implementierung des Notfallplans sieht vor, dass:

- > für jedes SyGEV-Benutzerkonto ein Backup-Passwort definiert wird;
- > jede Benutzerin/jeder Benutzer einen verschlossenen Umschlag, der ein Backup-Benutzerkonto und ein Backup-Passwort sowie Anleitungen zur Verbindung mit der Backup-Lösung enthält, erhält;
- > vor jedem Urnengang die SyGEV-Benutzerkontos und -Backup-Passwörter an Unisys übermittelt und die Zugänge zu SyGEV durch die SyGEV-Anwendungsverantwortlichen validiert werden.

Die Aktivierung des Notfallplans sollte wie folgt vor sich gehen:

1. Die Authentifizierung auf der Infrastruktur des Staates Freiburg funktioniert nicht mehr, und das Problem kann in der erforderlichen Zeit nicht behoben werden.
2. Der Entscheid zur Aktivierung erfolgt durch die SK.
3. Unisys wird informiert und aktiviert ein Aktivierungsskript der SyGEV-Konten des Staates Freiburg bei Unisys.
4. Die SK und die SyGEV-Hotline öffnen ihre verschlossenen Umschläge und validieren den Backup-Zugriff auf SyGEV.
5. Die SK informiert die Oberämter über die Aktivierung des SyGEV-Notfallplans.
6. Die Oberämter öffnen ihren verschlossenen Umschlag und validieren den Backup-Zugang zu SyGEV.
7. Die Oberämter informieren ihre Gemeinden über die Aktivierung des SyGEV-Notfallplans.
8. Die Gemeinden öffnen ihren verschlossenen Umschlag und validieren den SyGEV-Backup-Zugriff auf SyGEV.
9. Die Erfassung der Resultate in SyGEV wird fortgesetzt.

Während des Wahlgangs ist für die Authentifizierung ein 24/24-Support durch das ITA sichergestellt.

### 4.7.3 Ergänzende Notfallpläne

Es werden die folgenden ergänzenden Notfallpläne vorgeschlagen:

- > Um die Blockade / Nichtversendung der Kuverts zu überwinden: Möglichkeit, ab dem Erfassungsklient einen Export der Kuverts zu bewerkstelligen. Dieser Export wird anschliessend per E-Mail an den Administrator der Gemeinde versendet, der die Daten der Kuverts in SyGEV importiert.

- > Im Falle einer Verlangsamung von SyGEV: Staffelung der Erfassung oder der Freigabe der Gemeinden. Die Oberämter sind für das diesbezügliche Handling zuständig und organisieren selbständig und stoppen die Erfassung und die Freigabe aller Gemeinden und staffeln nach Diskussionen mit der SyGEV-Hotline die Freigabe der Gemeinden.

#### 4.7.4 Notfallplan einer Gemeinde, der die adäquate Hardware fehlt

In diesem Fall kontaktiert die SyGEV-Hotline das Oberamt, um ihm das Problem zu schildern. Das Oberamt bearbeitet den Fall danach.

## 5 Verbesserungsmaßnahmen

In diesem Kapitel werden alle Verbesserungsmaßnahmen, die nach dem Zwischenfall vom 10. November 2019 von der SK in Zusammenarbeit mit den Oberämtern beschlossen wurden, beschrieben.

### 5.1 Organisation

#### 5.1.1 Tests vor den Urnengängen

Vor jedem komplexen Urnengang (Wahl) sowie nach jedem Update des Systems (neue Version: Erweiterungen, Anpassungen) müssen die Tests ausgeweitet und eine vollständige Testbatterie, die alle Arten von Abstimmungen und Wahlen abdeckt, durchgeführt werden, um sich zu versichern, dass:

- > das System richtig funktioniert (Richtigkeit der Berechnungen, Konsolidierung der Resultate auf den Ebenen Gemeinde, Bezirk und Kanton), die generierten Dokumente und Informationen, die über die Webseite zur Veröffentlichung der Resultate bereitgestellt werden, richtig sind;
- > das System der Belastung widersteht (Massenzugriff der Benutzer/innen, Zahl der gleichzeitig durchgeführten Operationen, Generierung der Dokumente durch die Gemeinden, je nach Nachführung der Resultate Anpassung der veröffentlichten Resultate auf der Website zur Veröffentlichung).

Dazu muss das Programm, mit dem die Operationen der Gemeinden und Oberämter simuliert werden sollen, ergänzt und angepasst werden, damit weitere Belastungspunkte (Massenfreigabe von Kuverts, Massengenerierung von Protokollen ...) simuliert werden können. Eine neue virtuelle Maschine, deren Ressourcen je nach Testbedarf angepasst werden kann, wird vom ITA zur Verfügung gestellt.

#### 5.1.2 Support (Hotline) am Tag des Urnengangs

Der Support entspricht der Nachfrage der Oberämter und der Gemeinden. Bei einem Zwischenfall und der Aktivierung eines Krisenstabs muss jedoch eine Person das bestehende Team verstärken, damit die Verbindung und die Kommunikation zwischen dem Krisenstab und dem bereits bestehenden Supportteam sichergestellt sind. Diese Person kann, falls nötig, die ganze Kommunikation mit dem Lieferanten von SyGEV oder einen Teil davon übernehmen.

#### 5.1.3 Krisenstab und Notfallplan

Wie bereits unter 2.1. angegeben, wurde am 10. November 2019 ab 14 Uhr ein Krisenstab eingesetzt, aber die drei vom Zwischenfall betroffenen Gemeinden wurden erst um 18.46 Uhr darum ersucht, die Wahlzettel der blockierten Kuverts von Hand auszuzählen. Mit dem heutigen Abstand erscheint es klar, dass es bis zu diesem Ersuchen zu lange dauerte.

Die SK ist sich bewusst, dass die Situation verbessert werden muss, und hat sich bemüht, die Schaffung des Krisenstabs und des Entscheidungsverfahrens in einem zeitlichen Ablaufschema zu erfassen (Anhang 7.4 «Schema zur Bewältigung von Zwischenfällen»). Sollte sich eine solche Situation erneut einstellen, so müssten insbesondere die Entscheide und die Initialisierung des Notfallplans für die Auszählung und die Kommunikation beschleunigt werden, indem die möglicherweise betroffenen Gemeinden darum ersucht werden, alle geänderten Wahlzettel von Hand auszuzählen und den angemessenen Kommunikationsplan zu lancieren.

Was die Zusammensetzung des Krisenstabs betrifft, so gehören diesem wie bereits am 10. November 2019 die Staatskanzlerin, der Informationsverantwortliche und der Verantwortliche für Informatikprojekte bei der SK an; diese drei Rollen stehen an jedem Wahl- und Abstimmungssonntag systematisch an vorderster Front.

Wird der Krisenstab gebildet, so muss er nach der Lageprüfung und je nach Bedarf und Ausmass des Zwischenfalls mit einem Vertreter der Oberamtmänner ergänzt werden, da diese die Aufsichtsbehörde über die Gemeinden auf diesem Gebiet sind. Das Ziel besteht darin, diese besser zu informieren, damit sie namentlich die Information besser an die Gemeinden weitergeben und allenfalls die Entscheidungen, für die sie als Aufsichtsbehörde des Urnengangs in den Gemeinden zuständig sind, treffen können. Schliesslich kann, falls die Situation es erfordert oder diese anhält, eine Vertreterin oder ein Vertreter des Staatsrats das Entscheid-Dispositiv ergänzen.

Wie unter 5.1.2 erwähnt kann der Krisenstab ständig mit dem Support in der SK kommunizieren; diese Kommunikation läuft über die Person, die das Team der Hotline ergänzen soll und die damit beauftragt wird, die Verbindung zwischen Letzterer und dem Krisenstab, aber auch mit dem Lieferanten von SyGEV zu koordinieren. Mit dieser Massnahme muss der Verantwortliche für die politischen Rechte Zeit gewinnen können, damit er sich ausschliesslich auf die Lösung des Problems konzentrieren kann.

## 5.2 Technik

### 5.2.1 Informatik: Anwendungssoftware SyGEV

In der Anwendung SyGEV wurden Optimierungsmassnahmen ergriffen, hier die wichtigsten:

1. Die Kuverts werden von den Gemeinden nicht mehr massenweise, sondern nach und nach freigegeben.
2. Die Zuständigkeit für die Aufgaben wird geklärt, damit Ursache der Probleme schnell identifiziert und die Panne der Anwendung wirksam behoben werden kann.
3. Staffelung und Priorisierung der von SyGEV ausgeführten Aufgaben, damit die Leistung optimiert wird.
4. Möglichkeit, den Rhythmus der Veröffentlichung der Dokumente (z. B. Protokolle) von demjenigen der Bereitstellung der Daten, die auf der Website zur Veröffentlichung der Resultate verbreitet werden, zu trennen.
5. Die Daten, die während des Urnengangs generiert werden, haben Vorrang, und die Generierung von gewissen Berichten (namentlich Statistiken) wird ans Ende des Urnengangs verschoben.
6. Verbesserte Nachverfolgung der in SyGEV ausgeführten Aktivitäten (Log), um so einen vollständigeren Verlauf bereitstellen zu können und derart Ursprünge von Zwischenfällen genauer identifizieren zu können.

### 5.2.2 Informatik: Veröffentlichung der Resultate

Der Rhythmus der Nachführung auf der SyGEV-Website (<https://sygev.fr.ch/resultats>) zur Veröffentlichung der Resultate wird bei Wahlen auf jeden Fall auf 30 Minuten ausgedehnt. Beim Urnengang vom 10. November 2019 wurde der Rhythmus der Nachführung auf 15 Minuten verkürzt. Für Abstimmungen bleibt dieser Rhythmus bei 5 Minuten.

Bei einem Urnengang, bei dem gleichzeitig gewählt und abgestimmt wird, müssen, um einen korrekten Ablauf der Aktivitäten sicherzustellen zu können, der Rhythmus angepasst und die vordringlichen Vorlagen berücksichtigt werden (Bund, Kanton, Gemeinden).

### 5.2.3 Unisys-Support

Der Support, der von Unisys sichergestellt wird, entspricht dem Unterhaltsvertrag vom 22. April 2016. Dieser sieht in Anhang 1 ein Service Level Agreement (SLA) vor. Die Servicequalität und die Reaktionsfähigkeit, die Unisys sowohl bei den Generalproben als auch bei den Urnengängen zeigte, entsprach immer den Erwartungen des Staates. Wir sind deshalb der Meinung, dass der Service Level nicht angepasst werden muss.

## 5.3 Kommunikation

Das Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle, das bereits unter 5.1.3 erwähnt wurde, gibt den ganzen Entscheidungsprozess bis zur Lösung der Krise, namentlich unter dem Blickpunkt der Kommunikation, wieder. In jeder Phase wird eine Kommunikation für die verschiedenen Zielpublika, d. h. die Medien, die Kandidatinnen und Kandidaten und Vertreterinnen und Vertreter der Parteien, die Oberämter und die Gemeinden und schliesslich die Bevölkerung insgesamt, vorgesehen.

Zur Erinnerung: Die Kommunikation an den Tagen der Urnengänge baut auf vier Schwerpunkten auf:

- > Die SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate dient auch dazu, die Resultate auf den Bildschirmen, die am Ort der Verbreitung der Resultate zur Verfügung stehen, zu präsentieren.
- > Die Website des Staates liefert vor dem Urnengang Informationen über die Fristen und die Organisation des Urnengangs. Sie verfügt auch über einen Verweis zur SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate.
- > Die Kommunikation (mündlich und auf dem Bildschirm) am Ort der Verbreitung der Resultate (derzeit in der Eingangshalle der Universität Miséricorde).
- > Die sozialen Netzwerke (Twitter und Facebook).

### 5.3.1 Medien

Die Medien und das Publikum, die an der Universität waren, wurden von der Staatskanzlerin während des Nachmittags dreimal über die Situation und die laufenden Aktivitäten informiert. Diese Informationen wurden auch auf den sozialen Netzwerken verbreitet. Künftig sieht das Schema zur Bewältigung von Zwischenfällen häufigere Kommunikationen an die Medien, die vor Ort präsent sind, vor, unabhängig davon, ob der Zwischenfall gelöst ist oder nicht, insbesondere, wenn ein Krisenstab gebildet wird, aber auch wenn der Plan B aktiviert wird oder die Bereitstellung der Resultate allenfalls verschoben werden muss. Die Validierung der Resultate hat auf jeden Fall Vorrang vor der Mitteilung und der Veröffentlichung.

### 5.3.2 Oberämter und Gemeinden

Obwohl der Oberamtmann des Saanebezirks am 10. November 2019 am frühen Abend zum Krisenstab beigezogen wurde, muss man feststellen, dass die übrigen Oberämter und damit alle Gemeinden nicht in genügendem Masse über den Stand der Situation informiert wurden. Gemäss dem Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle wird dieses Manko durch eine Kommunikation der SyGEV-Hotline für die Oberämter korrigiert, und zwar sobald ein Zwischenfall auftaucht, d.h. lange vor der allfälligen Aktivierung des Krisenstabs. Die Kommunikation mit den Oberämtern und damit mit den Wahlbüros der Gemeinden wird so systematisch verbessert. Mehrere weitere Mitteilungen werden während der folgenden Stunden, bis zur Veröffentlichung der Endresultate, angesetzt.

### 5.3.3 Website des Staates und soziale Netzwerke

Für die übrigen Zielgruppen, nämlich die Mitglieder der politischen Parteien, die nicht vor Ort sind, und die Bevölkerung im Allgemeinen, erfolgt die Kommunikation über die SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate und über die sozialen Netzwerke. Obwohl die Informationen über das Problem am 10. November 2019 über Twitter gut kommuniziert wurden, passierte auf der Website nicht dasselbe. Um diesem Manko abzuhelpen, wird im Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle künftig klar vorgesehen, dass eine Notfall-Website auf fr.ch aktiviert wird, bis das Problem gelöst ist. So werden alle, welche die Veröffentlichung der Resultate auf dem Internet verfolgen, über den Zwischenfall und die Entwicklung seiner Behebung informiert.

### 5.3.4 Website zur Veröffentlichung der Resultate

Wie erwähnt wurde die SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate am 10. November 2019 unverändert in Produktion belassen, was hinterher gesehen sicherlich als Fehler zu betrachten ist. Denn die Benutzerinnen und Benutzer der Website des Staates hatten deswegen keine offizielle Information über das Vorhandensein einer technischen Blockierung und hatten bis zur Veröffentlichung der Endresultate keinen Zugang mehr zu nachgeführten Informationen. Dieser Verfahrensfehler wurde im Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle identifiziert und korrigiert. Dieses sieht künftig die Schaffung einer Ersatzwebseite vor, damit die SK über die Website des Staates die ganze Bevölkerung während der Entwicklung der Ereignisse direkt informieren kann.

## 6 Schlussfolgerungen

---

Die SyGEV-Anwendung hat sich gut etabliert und wird von den zahlreichen Benutzerinnen und Benutzern, insbesondere in den Gemeinden, geschätzt. Normalerweise kann mit ihr ein Urnengang schnell bearbeitet werden. Am 10. November 2019 beispielsweise hatten über 120 Gemeinden die Auszählung des zweiten Wahlgangs in den Ständerat bereits um 13.00 Uhr beendet. Die Anwendung bietet viel Transparenz, denn jedermann kann auch auf dem Internet die Auszählung in Echtzeit verfolgen. Sie wurde zwei Sicherheitsaudits unterzogen (2016 und 2019), die bestätigt haben, dass das Management der Sicherheit der guten Praxis im Bereich Informatiksicherheit entspricht.

Die SK hat spezifisch das Problem, das am 10. November 2019 aufgetreten ist, beschrieben und einen dokumentierten Massnahmenplan vorgeschlagen, mit dem die Lehren aus diesem Zwischenfall gezogen werden. Die Informatik-, Krisenmanagements- und Kommunikationsprobleme waren bedauerlich. Diese Situation lässt sich sowohl mit dem Vertrauen in ein Abstimmungssystem, das bis dahin gut funktioniert hatte, als auch mit der Furcht vor der Verursachung von Fehlern erklären. Die Wahrnehmung der Ernsthaftigkeit der Situation in der Politik und in den Medien wurde wahrscheinlich durch die geringe Differenz bei der Stimmenzahl der zwei letzten Kandidaten, die um die Wahl in den Ständerat kämpften, und durch die Korrektur des Resultats am Montag verstärkt. Der Zwischenfall ist in einer wegen der äusserst knappen Resultate angespannten politischen Lage aufgetreten. Die SK hat bei der Bewältigung der Krise und der Kommunikation das momentane Umfeld zu wenig berücksichtigt.

Die Folge des Informatikproblems war eine verspätete Ablieferung der Resultate, die am Sonntag um 21.15 Uhr bekanntgegeben wurden, während sie eigentlich gegen 14 Uhr erwartet worden waren, und einer Korrektur am folgenden Tag, nach der Rückkehr zur Normalität.

Dieser Zwischenfall gab Anlass zu einer vertieften Prüfung der SyGEV-Anwendung und der Verfahren zur Verwaltung der Wahlen und Abstimmungen. Die Prüfung, die von der Staatskanzlei und den Oberämtern durchgeführt wurde, ermöglichte die Schaffung von Verbesserungs- und Optimierungsmassnahmen.

Mit der Digitalisierung können die Dienstleistungen für die Bevölkerung verbessert werden. Die Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen ist ein gutes Beispiel für den Mehrwert eines Informatikdispositivs. Diese Tools bringen aber die Gefahr von Pannen mit sich, die das gute Funktionieren der Verfahren schnell einmal beeinträchtigen können. Die Aufgabe der Verwaltung ist es zunächst, alles daranzusetzen, um das Auftreten von Pannen zu verhindern. Wenn trotz allen getroffenen Vorkehrungen doch ein Zwischenfall auftritt, geht es darum, alles zu tun, um die Folgen möglichst gering zu halten und die Lehren aus den Problemen zu ziehen.

Die Lehren aus der Panne vom 10. November 2019 wurden gezogen, zunächst, um einen erneuten Zwischenfall zu verhindern, und dann, um in einem Fall einer erneuten Panne das Krisenmanagement und die Kommunikation so zu verbessern, dass die Auswirkung eines Zwischenfalls auf das gute Funktionieren unserer Institutionen möglichst gering ist. Das Audit zur Performance der Software, das vom Staatsrat beschlossen wurde, wird zeigen, ob die Massnahmen die erwarteten Verbesserungen bringen.



## 7 Beilagen

### 7.1 Differenzen bei den Resultaten von Sonntag auf Montag (Punkt 2.3)

#### 7.1.1 Differenzen bei den Resultaten

Kandidatin und Kandidaten	Am 10.11.2019 veröffentlichte Resultate	Von SyGEV am 11.11.2019 berechnete Resultate	Differenz
Levrat Christian	38'337	38'372	35
Gapany Johanna	31'122	31'129	7
Vonlanthen Beat	30'964	30'991	27
Total			69

In den manuellen Berechnungen fehlten die beiden folgenden Kuverts der Gemeinde Murten:

Kuvertnummer	Beat Vonlanthen	Christian Levrat	Johanna Gapany	Total
4800.96342.020.8	14	20	5	39
4800.03841.015.8	13	15	2	30
Total	27	35	7	69

#### 7.1.2 Zahl der Stimmberechtigten, eingegangener, leerer, ungültiger und gültiger Wahlzettel

Sarine / Saane	10. November	11. November	Villars-Sur-Glâne
Stimmbeteiligung:	40.84%	41.06%	
Wählerzahl :	55348	62006	6658
Eingegangene Wahlzettel:	22604	25457	2853
Leere Stimmzettel:	154	172	18
Ungültige Stimmzettel:	630	700	70
Gültige Stimmzettel:	21820	24585	2765
<b>Sensebezirk</b>			<b>Bösingen</b>
Stimmbeteiligung:	37.14%	36.88%	
Wählerzahl:	29915	32449	2534

<b>Sarine / Saane</b>	<b>10. November</b>	<b>11. November</b>	<b>Villars-Sur-Glâne</b>
Eingegangene Wahlzettel:	11109	11967	858
Leere Stimmzettel:	45	51	6
Ungültige Stimmzettel:	424	459	35
Gültige Stimmzettel:	10640	11457	817
<b>Seebezirk</b>			<b>Murten</b>
Stimmbeteiligung:	33.75%	34.32%	
Wählerzahl:	18289	23734	5445
Eingegangene Wahlzettel:	6172	8145	1973
Leere Stimmzettel:	45	64	19
Ungültige Stimmzettel:	191	244	53
Gültige Stimmzettel:	5936	7837	1901

## 7.2 Ablauf der Auszählung der Ständeratswahl in den Gemeinden (Punkt 4.6)

<b>Auszählung</b>	<b>Übertragung in das Journal der Handlungen des Wahlbüros</b>
Dienstagmittag vor dem Urnengang: Schliessung des Stimmregisters	→ Einschreibung der Zahl der angemeldeten Stimmberechtigten
Öffnung der Urne und Öffnung des Antwortkuverts, das folgenden Inhalt hat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimmrechtsausweis</li> <li>• Wahlkuvert mit den Wahlzetteln</li> </ul>	
Zählung der Stimmrechtsausweise	
Öffnung der Wahlkuverts	
Zählung und Sortierung der Wahllisten in: <p>Gültige Enthaltung } Ungültige Ungültig</p>	Total der Stimmzettel Leere Stimmzettel: +Ungültige Stimmzettel: =Ungültige Stimmzettel Total der gültigen Stimmzettel
Bereinigung der Wahllisten und Sortierung in: Unveränderte Wahllisten (nach Listennamen) Veränderte Wahllisten nach Listennamen Listen ohne Bezeichnung	Alle Entscheide des Wahlbüros werden im Wahljournal dokumentiert.
Die Wahllisten werden in Paketen von 20, 30, 50 oder 100 Stück zusammengefasst und bilden die Kuverts.	Die Anzahl der Kuverts nach Bezeichnung wird im Journal festgehalten.

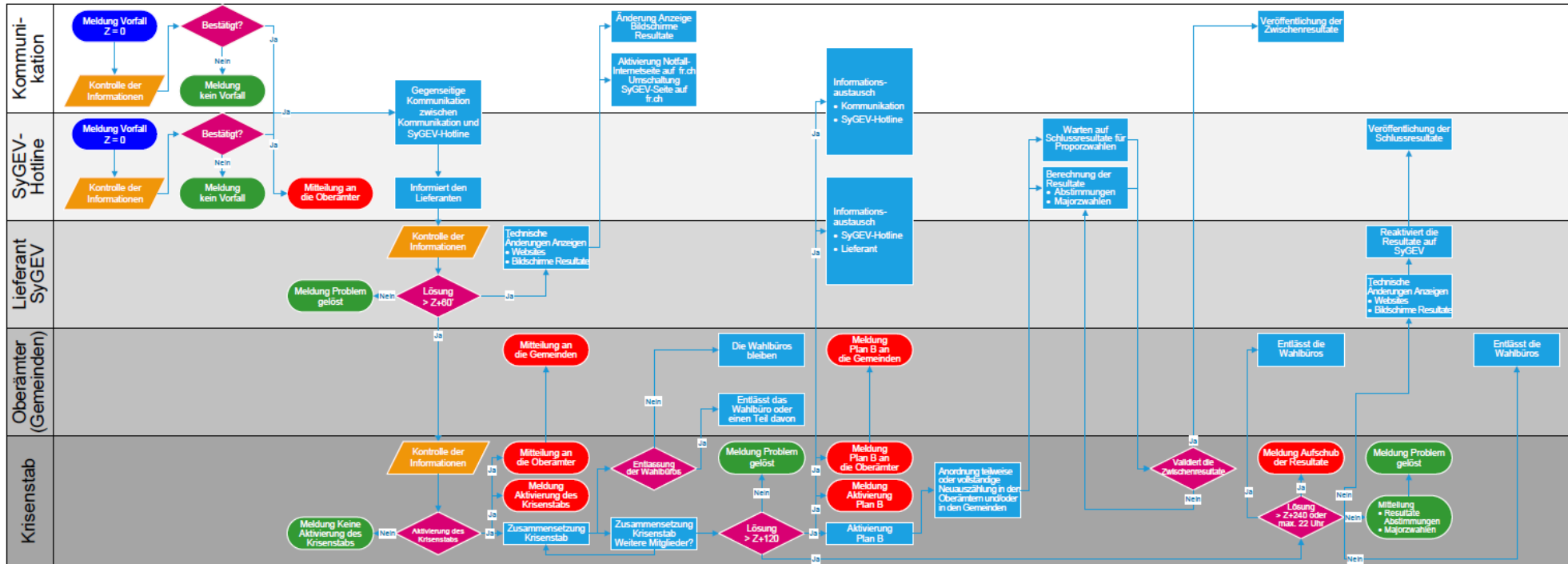
Auszählung	Übertragung in das Journal der Handlungen des Wahlbüros
Es wird das Total der unveränderten Wahllisten für jede Bezeichnung berechnet und in SyGEV erfasst.	
Die abgeänderten Listen werden als Kuverts eins ums andere in SyGEV erfasst (Erfassungsclient SyGEV).	
Die Gemeinde gibt die Resultate in SyGEV frei: Die Gemeinde verfügt daher über Angaben zu den Stimmen pro Liste und pro Kandidatin oder Kandidat sowohl von geänderten als auch von nicht geänderten Listen.	
In SyGEV Erstellung der Protokolle, welche die Resultate enthalten.	
<b>Zur Kontrolle werden die Protokolle an die Oberämtern übermittelt.</b>	

### 7.3 Eskalationsschema im Notfallplan, der am 10. November 2019 in Kraft trat (4.7)

Der Entscheid zur Aktivierung des Notfallplans erfolgt nach dem folgenden Ablaufschema:

Eskalation	Was	Wer
1	Identifikation eines bedeutenden blockierenden Ereignisses, das die Nutzung von SyGEV verhindert.	Hotline oder Oberamt/Oberämter
2	Austausch zu den zu ergreifenden Massnahmen: > Identifizierung des ursprünglichen Problems (Unisys-ITA) und Schätzung der Behebungsdauer > Definition des nächsten Statusberichts > Information an die Staatskanzlerin	Oberamt/Oberämter und Hotline
3	Statusbericht: > Diagnose zum ursprünglichen Problem > Antrag auf Aktivierung des «Worst-Case-Szenarios» zuhanden COFIL Wenn der Antrag auf Aktivierung angenommen wird, erfolgt die Eskalation wie folgt:	Oberamt/Oberämter, Hotline und Staatskanzlerin
3.1.	Organisation des Krisenstabs:	Staatskanzlerin
3.2.	Sitzung des Krisenstabs > Lagebericht > Alternativen > Diskussion Entscheidungen der SK (basierend auf dem Krisenstab) zuhanden der Oberamtfrauen und -männer (Notfallplan «Worst-Case-Szenario», Kommunikation an die Benutzerinnen und Benutzer, an die Medien und eventuell die BK)	Krisenstab-
3.3.	Kommunikation des Entscheids der SK auf der Basis des Krisenstabs zuhanden der Oberamtfrauen und -männer	SK
3.4.	<b>Falls die Oberamtfrauen und -männer mit dem Entscheid des Krisenstabs einverstanden sind, kommuniziert die SK den Entscheid an die Medien</b>	<b>SK</b>

### Schema zum Vorgehen bei Vorfällen (am Tag des Urnengangs)



## Dépôts

### Requête 2020-GC-8 Nadia Savary-Moser/ Eric Collomb CEP pisciculture d'Estavayer- le-Lac

#### Dépôt

Les auteurs demandent l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après: CEP) pour faire la lumière sur la débâcle de la pisciculture et pour la remettre en fonction.

#### Développement

En décembre 2019, nous apprenons avec stupéfaction et colère l'annonce du Conseil d'Etat d'abandonner la pisciculture, outil indispensable à la pêche professionnelle sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Après avoir pris connaissance de l'enquête administrative et technique, rencontré MM. les Conseillers d'Etat Castella et Steiert et visité la pisciculture, nous déplorons l'inimaginable, l'inconcevable dans ce dossier, à savoir le manque de transparence sur les responsabilités et les conclusions quant aux coûts de la remise en fonction de cette pisciculture. La CEP devra faire la lumière sur les erreurs commises, clarifier les responsabilités des différents partenaires impliqués et analyser de manière pragmatique et réaliste le montant de 1,5 million de francs pour sa remise en fonction. Pour ce faire, elle répondra notamment aux questions suivantes:

- > Quelles sont les erreurs ou les manquements qui ont amené à ce fiasco?
- > Qui sont les responsables et quelles sont leurs parts d'implications?
- > Comment a-t-on calculé le montant de 200 000.– francs de dédommagements? Reflète-t-il vraiment la réalité?
- > Comment expliquer la dépense de 1,5 million pour la remise en fonction alors que les dédommagements s'élèvent à 200 000.– francs?
- > Est-on obligé de dépenser 1,5 million de francs pour la remise en fonction? Ce montant n'est-il pas sur-calculé? Quelle somme pour une remise en fonction rationnelle?
- > Quels sont les coûts de fonctionnement lors d'une remise en fonction?
- > Pourquoi n'a-t-on pas eu recours aux compétences de techniciens habitués à de telles constructions?
- > Pourquoi a-t-on ignoré les avis des utilisateurs qui ont offert leurs compétences?
- > Pourquoi avoir attendu trois ans pour sonner l'alarme et dévoiler le désastre?

- > Le Grand Conseil avait voté ce crédit sur la base d'une étude de la commission technique intercantonale sur les besoins avérés d'une pisciculture sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Cette étude est-elle remise en question?
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

### Motion 2020-GC-9 Urs Perler/Benoît Rey Klimaschutz/Schutzartikel in die Verfassung

#### Begehren

Die Kantonsverfassung ist – in Anlehnung an das Klima-übereinkommen von Paris<sup>1</sup> – wie folgt zu ergänzen:

Klimaschutz (Art. 71)

- > Kanton und Gemeinden betreiben eine aktive Klimaschutzpolitik.
- > Die Klimaschutzpolitik hat insbesondere folgende Ziele:
  - a) Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2° C über dem vorindustriellen Niveau,
  - b) Stärkung der Fähigkeit, sich durch eine Förderung der Klimaresistenz an die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels anzupassen,
  - c) Vereinbarkeit der Finanzströme mit einem Weg hin zu niedrigen Treibhausgasemissionen und klimaresistenter Entwicklung.

Damit die Klimaproblematik auch im Kanton Freiburg zuoberst auf der Prioritätenliste steht, soll der Klimaschutz mit seinen wichtigsten Zielen in der Kantonsverfassung verankert werden.

Die Ziele der Klimapolitik des Staatsrats lauten wie folgt: Halbierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 und Klimaneutralität bis 2050. Die Kantonsregierung will den Übergang des Kantons zu einer klimaneutralen Gesellschaft beschleunigen. Sie orientiert sich hierfür an den Zielen des

<sup>1</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Übereinkommen\\_von\\_Paris](https://de.wikipedia.org/wiki/Übereinkommen_von_Paris)

Bundes und will auf die Einhaltung des Pariser Klimaübereinkommens hinarbeiten.

Somit sind alle drei in die Verfassung aufzunehmenden Ziele für den Kanton Freiburg von grosser Bedeutung, denn die Klimaveränderung stellt auch den Kanton Freiburg vor Herausforderungen wie Hitzebelastung, steigende Schneefallgrenze und Sommertrockenheit. Auch nimmt das Risiko von Hochwasser und Hangrutschen zu. Lebensräume und Artenzusammensetzung verändern sich und Schadorganismen, Krankheiten sowie gebietsfremde Arten können sich zunehmend ausbreiten. Weitere Auswirkungen sind sinkende Erträge in der Landwirtschaft, Erwerbsausfälle für Skiorte auf mittlerer Höhe, wachsende Überschwemmungsgefahr und gesundheitliche Beeinträchtigungen aufgrund von Hitzewellen.

Der Kanton Freiburg wird aufgerufen, in Klimaschutzfragen seine aktive Rolle zu intensivieren und seinen Klimaplan entsprechend konsequent umzusetzen. Als Bildungshochburg ist der Kanton Freiburg auch gefordert, in Forschung und Technik darauf hinzuarbeiten, Lösungen für den vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energiequellen zu entwickeln und Anpassungen an die Folgen des Klimawandels vorzunehmen.

Die Bundesversammlung hat am 16. Juni 2017 den Abschluss des Klimaübereinkommens von Paris genehmigt und die Ratifikationsurkunde am 6. Oktober 2017 hinterlegt. Das Übereinkommen ist für die Schweiz am 5. November 2017 in Kraft getreten (SR 0.814.012).

- > Der Staatsrat wird diesen Vorstoss binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

---

**Requête 2020-GC-11 Daniel Bürdel/  
Pierre-André Grandgirard  
Demande de procédure accéléré pour  
le traitement de la motion relative  
à la loi sur le développement des infra-  
structures numériques**

**Dépôt**

Les auteurs et cosignataires de la présente requête demandent la procédure accélérée de la motion relative à la création d'une loi sur le développement des infrastructures numériques afin que cette dernière soit prise en considération lors de la session de mai 2020 du Grand Conseil fribourgeois.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.
- 

**Motion 2020-GC-12 Daniel Bürdel/  
Pierre-André Grandgirard  
Loi sur le développement des  
infrastructures numériques**

**Dépôt et développement**

Les auteurs et les cosignataires de la présente motion, membres de la commission parlementaire chargée de l'examen du mandat relatif à l'implantation de la fibre optique dans le canton de Fribourg (projet FTTH FR) – Vision et rôle (2018-GC-49) demandent l'élaboration d'une nouvelle loi sur le développement des infrastructures numériques dans le canton de Fribourg. Le but de cette loi est de continuer le développement des installations de fibre optique dans le canton de Fribourg afin de pallier le désert numérique. Concrètement, le canton devra intervenir dans les zones où les opérateurs d'infrastructures de télécommunications renoncent à investir pour des raisons économiques. Nous souhaitons que toutes les communes du canton soient connectées à la fibre optique afin de permettre aux Fribourgeoises et Fribourgeois de disposer d'un débit suffisant (100 mégabits/seconde au minimum) tant en download qu'en upload.

Raccorder la totalité des foyers du canton sera difficile eu égard à certaines maisons très isolées. Cependant, à terme, 95% des immeubles qui abritent un appartement ou une entreprise devront être connectés et disposer d'un débit suffisant.

Pour ce faire, nous requérons également que par voie de décret, le montant de 15 millions de francs dévolu au développement FTTH dans le canton de Fribourg et aujourd'hui bloqué soit alloué au financement à fonds perdu de la construction des infrastructures où les opérateurs de télécommunications renoncent à investir pour des raisons économiques. De plus, un montant adéquat complémentaire devra aussi être assigné pour financer les études nécessaires dans le cadre du prochain budget de l'Etat de Fribourg.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.
-



## **Motion 2020-GC-13 Xavier Ganiotz/ Pierre Mauron Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale**

### **Dépôt et développement**

La loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après: LEDP) (LEDP 115.1, art. 2b) prévoit que la personne qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, protégée par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude ne jouit pas de l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale.

Cette disposition porte une atteinte discriminatoire au principe de l'universalité du droit de vote. Elle prive certains citoyens de participation à la vie politique du fait qu'une défaillance intellectuelle, psychique ou sociale a rendu une mesure de protection de l'adulte nécessaire. Socialement, une telle privation des droits politiques en raison d'une vulnérabilité sociale a pour effet de stigmatiser les personnes qui en sont l'objet, de légitimer idéologiquement les stéréotypes qui s'attachent à elles et de violer ainsi gravement l'interdiction à la discrimination.

Le lien automatique que fait la LEDP entre la curatelle de portée générale et l'incapacité de discernement pour justifier la suspension des droits politiques ne trouve pas de fondement dans le droit et la jurisprudence relatifs aux mesures de protection de l'adulte. En effet, le Tribunal fédéral considère, en s'appuyant sur la doctrine, que l'incapacité de discernement n'est ni une condition ni, à elle seule, un critère suffisant pour le prononcé d'une curatelle de portée générale. Il est erroné de considérer que la curatelle de portée générale supposerait obligatoirement l'existence d'une incapacité de discernement. Le lien établi par la LEDP entre le mandat pour cause d'inaptitude (ci-après: MPC) et le retrait des droits politiques n'est pas non plus satisfaisant. Certes, le MPC est indissolublement lié à une incapacité de discernement, ce qui n'est pas le cas de la curatelle, puisqu'il n'entre en force que si le mandant perd le discernement. Toutefois, cette incapacité de discernement se rapporte ex lege au besoin d'assistance personnelle, à la gestion du patrimoine ou aux rapports juridiques avec les tiers et non pas à la capacité d'avoir des opinions politiques et de les exprimer.

En droit suisse, lorsqu'une incapacité de discernement existe dans un domaine, elle ne peut juridiquement pas être extrapolée à d'autres. En effet, la capacité de discernement est toujours relative à un acte déterminé. Ainsi, au regard du code civil, une personne peut être incapable de discernement pour gérer une fortune mais capable de discernement pour passer un contrat de bail ou s'engager dans une activité professionnelle. Dès lors, l'existence d'une curatelle de portée générale ou d'un MPC ne permet pas de présumer une incapacité à comprendre les enjeux d'une votation ou d'une élection et à se déterminer selon ses opinions politiques.

Il s'ensuit que, à Fribourg, des personnes sous curatelle de portée générale peuvent avoir le discernement et se retrouver néanmoins privées de leurs droits politiques cantonaux et communaux sur la seule base de leur situation sociale sans même que leur capacité citoyenne ait été évaluée. Cette réglementation heurte l'article 8 de la Constitution fédérale qui prohibe l'exclusion sociale ou la stigmatisation d'une personne en raison d'une déficience mentale ou psychique. Il en va de même mutatis mutandis pour des personnes sous MPC dont la capacité de discernement politique n'est pas altérée.

De plus, la LEDP n'est pas conforme aux valeurs de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, dans un cas concernant le retrait du droit de vote à une personne sous tutelle souffrant d'un trouble psychique, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'elle «ne saurait admettre qu'une restriction absolue aux droits de vote soit imposée à toute personne placée sous tutelle partielle indépendamment de ses facultés réelles». Même si la Confédération n'a pas ratifié le Protocole additionnel n° 1 à la Cour européenne des droits de l'homme sur lequel se base cet arrêt, la jurisprudence reste pertinente dans la mesure où elle se rapporte au principe de l'universalité des droits politiques qui vaut en Suisse et où elle éclaire d'un jour révélateur les insuffisances de notre droit s'exprimant par un stéréotype législatif ainsi qu'une catégorisation discriminatoire et paresseuse des citoyens.

Au surplus, et de façon plus anecdotique, l'actuelle réglementation relative au retrait des droits politiques pour cause d'incapacité de discernement est constitutive d'une inégalité de traitement injustifiée avec les personnes qui perdent le discernement pour d'autres causes que le trouble psychique ou la déficience mentale, par exemple l'ivresse et toutes les causes semblables qui n'ont pas pour effet de les mettre sous curatelle et de les priver ainsi de leur expression politique.

Si les droits politiques doivent être retirés à celles et ceux qui n'ont pas le discernement nécessaire pour les exercer, il faut que le critère applicable au discernement en matière de droits politiques soit très souple car l'universalité du droit de vote exige que le corps électoral soit défini le plus largement possible sans exclure quiconque pour des raisons de culture, de formation, de maîtrise de la langue, de bizarrerie ou de revenus. La capacité de comprendre les enjeux d'une votation ou d'une élection et la faculté de se déterminer selon sa libre appréciation doivent être évaluées très généreusement dès lors que chacun peut être amené à voter non seulement en état d'ivresse mais aussi par grégarisme, sous le coup d'une émotion contraire à ce que son raisonnement lui commanderait ou sous l'influence d'une personne persuasive.

A cela s'ajoute qu'une telle atteinte à la participation à la vie politique est désormais contraire à l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après: CDPH) du 13 décembre 2006, entrée en vigueur en Suisse le 15 mai 2014 (CDPH RS 0.109) qui oblige les États à faire en sorte que les personnes handicapées aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues sur la base de l'égalité avec les autres. Or, la privation des droits politiques pour toute personne sous curatelle de portée générale en raison d'une déficience intellectuelle, psychique ou sociale revient à une restriction systématique, disproportionnée et sans nuances aux droits politiques de personnes handicapées au sens de l'article premier de la CDPH.

En définitive, il est juste de dire que la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement «constitue une discrimination évidente envers les personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel (et qu')une telle discrimination est aujourd'hui clairement contraire aux engagements internationaux de la Suisse».

Il convient par conséquent de mettre le canton de Fribourg en conformité avec les exigences du droit international en renonçant à la privation automatique des droits politiques des personnes sous curatelle de portée générale ou sous mandat pour cause d'inaptitude.

La présente motion demande au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une révision de la LEDP rétablissant les droits politiques pour les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## **Motion 2020-GC-14 Nicolas Kolly/ Claude Brodard**

### **Modification de la loi sur les marchés publics: obligation d'organiser un concours**

#### **Dépôt et développement**

Lorsqu'elles doivent rénover ou construire un nouveau bâtiment, les collectivités publiques et en particulier les communes doivent presque systématiquement effectuer un concours d'architecture. A notre connaissance, Fribourg ainsi que Neuchâtel sont les seuls cantons de Suisse à contraindre l'organisation d'un concours d'architecture cela en violation de l'autonomie communale dont disposent en particulier les communes dans le choix de la procédure à adopter. Cette obligation au niveau fribourgeois découle de l'article 48 du règlement sur les marchés publics.

Cependant, cette disposition légale est peu claire puisqu'elle dispose à son alinéa 1 que la construction d'un bâtiment ou d'un ouvrage d'art fait «en principe» l'objet d'un concours. Ce flou législatif est problématique pour les collectivités publiques concernées.

En outre, nous constatons que cette obligation existe uniquement dans le règlement d'application mais n'a jamais fait, à notre connaissance, l'objet d'une décision du Grand Conseil. En particulier, cette obligation ne se retrouve pas dans la loi au sens formel.

Au vu de ce qui précède, nous déposons la présente motion afin de modifier la loi sur les marchés publics et inscrire un nouvel article qui prévoirait le principe selon lequel l'organisation d'un concours est facultative mais que celui-ci pourrait devenir obligatoire pour les ouvrages d'importance majeure pour les cantons et les communes. Afin de préciser cette norme, il y aurait lieu d'inscrire dans la loi la limite du coût de construction qui pourrait se situer à 40 millions par exemple mais qui devrait en tout cas être nettement plus élevé que le montant de 5 millions prévu aujourd'hui à l'art. 48 al. 2 let. a RMP.

En effet, le montant de 5 millions nous apparaît beaucoup trop faible aujourd'hui. Il y a lieu d'augmenter largement cette limite. Enfin, cette nouvelle disposition légale devrait également préciser quels types de concours sont obligatoires. A ce sujet, nous préconisons l'admissibilité tant du concours d'architecture ordinaire que du concours d'architecture en entreprise totale lorsque ceux-ci deviendraient obligatoires eu égard au palier de 40 millions cité précédemment.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## **Postulat 2020-GC-15 Bernadette Mäder- Brühlhart/Nicolas Kolly**

### **La médiation en procédure civile et en droit de la famille**

#### **Dépôt et développement**

Le droit de la famille, en particulier lors de divorce et de séparation en présence d'enfant, est un domaine très spécifique du droit. Le magistrat doit régler un conflit opposant deux adultes dans un contexte émotionnel particulier avec, pour fil conducteur, le bien de l'enfant.

Les séparations difficiles peuvent générer un conflit qui s'enlise sur plusieurs années s'il n'est pas désamorcé dès le départ. Environ 11 000 enfants sont touchés par plus de 15 000 divorces qui surviennent chaque année en Suisse et ce chiffre

ne comprend pas le nombre d'enfants de parents non mariés et séparés<sup>1</sup>.

Ces conflits sont bien évidemment pénibles pour les personnes concernées, en particulier pour les enfants, mais souvent, ils occupent fortement les autorités concernées, notamment les justices de paix et le Service de l'enfance et de la jeunesse. Ces conflits sont par ailleurs l'une des causes de surcharge de ces deux autorités.

Une solution pour remédier à ce type de conflits est de tenter dès le départ une médiation. A en croire la presse, les pays et régions qui ont adopté ce mode de résolution des litiges alternatifs le jugent efficace (le Canada [Québec], les Etats-Unis [Texas], Allemagne<sup>2</sup>).

En Suisse, le droit fédéral prévoit la médiation sans pour autant la rendre obligatoire (art. 213 à 218 du Code de procédure civile, ci-après: CPC) et plus spécifiquement s'agissant du droit de la famille, les articles 297 al. 2 CPC et 314 al. 2 du Code civil prévoit que l'autorité peut «exhorter les parents à tenter une médiation». Le Tribunal fédéral avait par ailleurs confirmé que la procédure de médiation était facultative du fait que «une médiation a par définition pour objet une coopération des parties orientée vers une solution»; dès lors, elle n'a de sens que si les deux côtés se trouvent au moins une disposition minimale à résoudre le conflit<sup>3</sup>. Malgré cela, la médiation est parfois la seule procédure applicable dans les faits, en particulier lors de l'enlèvement d'un enfant par l'un des parents dans un pays avec lequel la Suisse n'a aucun accord permettant l'exécution d'une décision judiciaire suisse.

Au vu de ce qui précède, les soussignés déposent le présent postulat (art. 76 de la Loi sur le Grand Conseil) afin de requérir du Conseil d'Etat une étude approfondie sur la médiation en droit de la famille lors de la présence d'enfants.

En cas d'acceptation du présent postulat, le rapport devra en particulier répondre aux questions qui suivent:

1. Lorsque les tribunaux sont saisis, combien de médiations sont-elles mises en œuvres sur la base de l'article 297 al. 2 CPC notamment (établissement de statistiques précises); quel est le taux de succès de ces médiations (par année depuis l'entrée en vigueur du CPC)?
2. Depuis l'entrée en vigueur du CPC, la médiation familiale s'est-elle développée dans le canton de Fribourg?
3. Le Conseil d'Etat juge-t-il adéquat une modification de la loi sur la justice afin de développer la procédure de médiation en prévoyant le cas échéant sa gratuité sous certaines conditions?

4. Est-il possible dans certains cas, tout en respectant le droit fédéral supérieur, de contraindre des parents à suivre une médiation (règle de conduite)?
  5. Lorsque les justices de paix ordonnent des curatelles de surveillance des relations personnelles, les curateurs concernés procèdent-ils d'office à des médiations? Si oui, quel est le succès de ces procédures?
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## **Motion 2020-GC-16 Grégoire Kubski/ Stéphane Sudan Protection de la jeunesse contre la publicité liée au tabac et aux alcools forts**

### **Dépôt et développement**

Depuis 1995, la publicité pour le tabac ne peut être adressée aux jeunes de moins de 18 ans, (cf. art. 18 de l'Ordonnance sur le tabac). En revanche, le parrainage d'événements sportifs est admis, tout comme la publicité dans la presse imprimée et dans les bars et boîtes de nuit. Il y a comme un décalage entre l'article 18 de l'Ordonnance sur le tabac et la pratique en Suisse. De plus, cette position va à l'encontre de ce qui est recommandé par la Convention-cadre pour la lutte anti-tabac (ci-après: CCLAT) de l'Organisation mondiale de la santé. Pour rappel, la CCLAT recommande l'interdiction totale de la publicité car elle fait partie des mesures structurelles jugées efficaces pour lutter contre le tabagisme, notamment auprès des jeunes. Il en va de même pour les boissons à fort volume d'alcool.

Plus d'un fumeur sur deux (57%) a commencé à fumer alors qu'il était mineur, selon la Fédération des médecins suisses, qui soutient l'interdiction totale de la publicité concernant le tabac. Si les enfants et les jeunes ne commencent pas avant l'âge de 18 ans, ils ne fumeront probablement jamais.

Les cantons peuvent adopter des lois plus restrictives. Le Canton de Vaud notamment s'est doté d'un texte plus restrictif: sa Loi sur les procédés de réclame interdit la publicité pour le tabac, les alcools de plus de 15% du volume et les alcopops dans le domaine public et privé, visible du domaine public.

Afin de préserver les mineurs du canton de Fribourg des tentations liées à la publicité agressive rendant attrayant nombre de produits en lien avec le tabac ou l'alcool fort, nous proposons de modifier la Loi cantonale fribourgeoise sur les réclames (ci-après: LRec) en modifiant l'art. 5 LRec ou en y ajoutant un article, qui pourrait avoir la formulation suivante:

<sup>1</sup> [www.netzwerk-kinderrechte.ch](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch)

<sup>2</sup> Article de la Neue Zürcher Zeitung du 27 septembre 2018 de Stéphane Auerbach

<sup>3</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 5A\_154/2010

«Les procédés de réclame pour le tabac, les alcools de plus de 15 pour cent du volume ainsi que les boissons distillées sucrées au sens de l'article 23<sup>bis</sup>, alinéa 2<sup>bis</sup>, de la loi fédérale sur l'alcool (alcopops), sont interdits sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public».

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## **Postulat 2020-GC-17 Julia Senti/Antoinette de Weck**

### **Pour plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial**

#### **Dépôt et développement**

Les postulants demandent que le Conseil d'Etat fournisse un rapport examinant d'autres voies de subventionnement des structures d'accueil extra-familial. Pour ce faire, il prendra en compte la DETTEC pour assurer plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial préscolaire.

#### **Motifs**

La loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extra-familial de jour (crèches et accueils de jour) donne à chaque commune la tâche de couvrir les besoins de ses habitants en structures d'accueil. Cette loi a certes favorisé l'essor de nouvelles structures comme le relevait le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion Julia Senti/Susanne Schwander (2019-GC-46): 17 crèches et 724 places ont été créées. Toutefois, la réalité démontre que la plupart des crèches se sont créées dans les centres. La Ville de Fribourg ne compte pas moins de 16 crèches offrant 424 places. Ainsi, le dixième de la population dispose du cinquième des places disponibles. Par contre, bien des petites communes renoncent à créer de telles structures, la demande de quelques parents ne justifiant pas un tel investissement trop onéreux. Elles s'organisent d'ailleurs en associations de communes (ou autre forme de collaborations intercommunales). Des places auprès d'accueillants ou accueillantes en milieu familial via les associations d'accueil familial de jour compensent en partie ce manque. Toutefois, les besoins sont couverts de façon très disparate sur le territoire cantonal. En outre, bien des parents désiraient placer leurs enfants non pas dans une structure sise sur le territoire de leur commune ou de leur région de domicile mais de leur lieu de travail ou près du domicile de tiers qui peuvent s'occuper de leurs enfants en dehors des heures d'ouverture. Cette possibilité n'existe que si les communes passent des conventions ou se regroupent entre elles. Le district de la Glâne a mis en place un tel système pour l'ensemble

de son territoire et le district de la Gruyère est en passe de le faire. Les demandes de placements à l'extérieur engendrent de lourdes procédures administratives pour les parents et les communes et peuvent aboutir à des refus ou des limitations de subvention (cf. décision récente du Préfet de la Broye pour un placement dans la commune de Cugy).

Dès lors, si le système légal actuel trouve sa justification dans l'autonomie communale, il ne correspond plus à une société où souvent les deux parents travaillent loin de leur domicile.

Face à ce constat, les postulants demandent au Conseil d'Etat d'étudier un nouveau système qui assurerait une équité entre tous les habitants du canton ainsi qu'une plus grande flexibilité dans le choix de la structure. Son rapport pourra entre autres explorer la piste des bons de garde. En versant directement aux structures choisies par les parents la subvention pour la garde d'enfants, soit la différence entre le prix coûtant et le prix payé par les parents selon leur revenu et un tarif dégressif, les petites communes pourraient se libérer de leur obligation de subventionner une structure sur leur territoire en laissant aux parents le choix de la structure qui leur convient le mieux.

La mise en place de ce nouveau système nécessitera la révision de la loi sur les structures d'accueil extra-familial de jour (LStE). Le rapport devra répondre aux questions suivantes:

- > Quel rôle jouera le canton s'il ne participe plus financièrement?
- > Quelles modifications devront être apportées à la loi actuelle?
- > Comment évaluer les besoins sur l'ensemble du territoire?

Le Comité de l'Association des Communes Fribourgeoises soutient le dépôt de ce postulat.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## **Postulat 2020-GC-18 André Kaltenrieder/ Bruno Boschung**

### **Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton?**

#### **Dépôt et développement**

Au mois de mai 2019, les médias se faisaient l'écho d'un rapport rédigé par la fondation Promotion Santé Suisse, indiquant qu'un écolier suisse sur six est en surpoids et que près d'un quart d'entre eux sont obèses. Durant les trois dernières années de la scolarité obligatoire, la prévalence du surpoids des adolescents (y compris l'obésité) grimpe à 24,8%; elle est de 42% pour ce qui est de l'entier de la population de notre



pays. Ces chiffres sont effrayants et constituent une véritable bombe à retardement en termes de coûts de santé publique pour les collectivités: entre 2002 et 2012, les coûts globaux de ce phénomène ont bondi de 2,7 à 8 milliards de francs suisses par an! Dans son commentaire, le rédacteur d'un quotidien vaudois écrivait: «On pourrait suggérer aux autorités qu'elles accentuent leur soutien aux clubs sportifs»

La culture et le sport sont souvent comparés ou placés sur le même pied lorsque l'on parle de politique publique: une activité de loisirs, formatrice, importante qui touche une large frange de la population et notamment chez les jeunes. Il n'est pas rare que l'on réunisse «sport et culture» que ce soit dans les discours comme dans l'organisation politique.

On part du principe que l'activité sportive:

- > est tout aussi bénéfique, voire indispensable que d'autres activités en termes d'intégration et de socialisation,
- > est tout aussi bénéfique que d'autres activités sur la santé mentale,
- > a un effet direct sur la santé physique.

Ceci sans vouloir évoquer le degré d'importance de l'enseignement en sachant que nos jeunes sont entourés par des professionnels qui gagnent leur vie décemment en enseignant la musique, alors que nous plaçons ces mêmes jeunes entre les mains de bénévoles qui y consacrent leurs soirées et week-ends lorsqu'il s'agit de sport.

Nous précisons, que ce postulat ne vise absolument pas à attaquer ni la musique, ni la culture, ni les efforts qui y sont consacrés par l'Etat; ceux-ci nous paraissent entièrement justifiés et ne doivent pas diminuer à l'avenir. Il ne faut pas les opposer mais les lier l'un à l'autre: pourquoi ce qui est valable pour l'un ne l'est pas pour l'autre?

A l'heure où l'on parle toujours plus de santé grâce à l'activité physique par le sport, d'intégration par le sport, de sport populaire, de manifestations sportives pour le développement touristique et bien d'autres encore, il est important de se demander si les mêmes efforts sont faits pour le sport et la culture. Il s'agit bien là d'actions directes du canton et non pas d'autres structures, même si par exemple dans le cas de la Loterie Romande, les montants à disposition de l'organe de répartition de la culture et du social sont largement supérieurs à ceux mis à disposition du sport de masse (85%–15%)

C'est la raison pour laquelle, nous demandons au Conseil d'Etat d'établir un rapport comprenant les points suivants:

- > un comparatif entre les budgets globaux du service des sports et de la culture ainsi que le nombre d'EPT de ces services et des entités liées tout en mettant en avant les montants des subventions et contributions dédiés à ces deux domaines;

- > ces services peuvent-ils octroyer des prix, des récompenses, des aides, des bourses, des stages ou des séjours en Suisse ou à l'étranger et quels en sont les montants alloués?
- > les subventions publiques participent à faire en sorte que les professeurs de musique gagnent leur vie en enseignant, alors qu'il est très rare qu'un entraîneur de sportifs juniors parvienne à le faire. Nous demandons au Conseil d'Etat d'évaluer s'il accorde la même importance au sport comme il le fait avec la culture?
- > est-il envisageable que le canton finance ou cofinance également des bourses dans le domaine sportif ou à des organismes qui distribuent ce genre de bourses, comme il le fait pour la musique tout en permettant à ces jeunes de développer leurs compétences?
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## **Postulat 2020-GC-19 Roland Mesot Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux**

### **Dépôt et développement**

La nouvelle gare de Châtel-St-Denis permet aux TPF une cadence plus soutenue dans le sud du canton, notamment en raison du gain du temps réalisé par la suppression du «cul-de-sac» de l'ancienne gare de Châtel-St-Denis.

Les gares du district de la Veveyse (excepté celle de La Verrière) offrent une cadence à la demi-heure pour rejoindre le nœud ferroviaire qu'est la gare CFF de Palézieux où transitent de très nombreux pendulaires du sud fribourgeois.

Si cette nouvelle cadence est appréciable pour se rendre de Palézieux à Lausanne, sur l'Arc Lémanique et à Genève, force est de constater que la situation des pendulaires en direction de Fribourg demeure inchangée. La seule possibilité offerte actuellement, à savoir une cadence à l'heure, n'est pas suffisante pour encourager la population à prendre le train pour se rendre à Fribourg.

Une cadence à la demi-heure Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux, contribuerait à renforcer considérablement l'offre et à augmenter l'attractivité des prestations des transports publics.

De plus, dans son rapport 2013-DAEC-40 de décembre 2014 en réponse à deux postulats, le Conseil d'Etat faisait une priorité de la «2<sup>e</sup> liaison horaire entre Romont et Lausanne avec desserte régionale entre Romont et Palézieux».

L'exemple de la gare de Guin, desservie par des arrêts supplémentaires depuis le nouvel horaire 2019, est positif. Tant le monde politique que les utilisateurs saluent ces nouvelles cadences. L'offre étant disponible, le nombre d'utilisateurs a fortement augmenté.

Ce postulat demande au Conseil d'Etat d'étudier la mise en service d'une cadence à la demi-heure entre Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## **Motion 2020-GC-20 Francine Defferrard/ Grégoire Kubski**

### **Pour un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3%**

#### **Dépôt et développement**

Le 10 novembre 2019, le déroulement simultané d'élections au niveau fédéral et communal a conduit à un blocage du système de gestion des élections et des votations de notre canton. Ce blocage a causé une erreur dans le décompte des voix. En effet, le système de gestion a comptabilisé le jour en question deux liasses de bulletins de la commune de Morat comme «libérées» (et donc comptabilisées dans le décompte), alors que ce n'était pas le cas. Cette erreur a été découverte le lendemain 11 novembre 2019; elle a nécessité une correction des résultats (+ 69 voix). Au final, Christian Levrat a été élu avec 38 372 voix et Johanna Gapany avec 31 129 voix. Beat Vonlanthen a obtenu 30 991 voix. Le blocage du système de gestion trouve son origine dans un problème informatique exclusivement. A l'avenir, un blocage total ou partiel du système de gestion des élections et des votations ne saurait être totalement exclu bien que la Chancellerie ait proposé et mis en œuvre les mesures opérationnelles adéquates. Par ailleurs, le plan de secours nouvellement arrêté par la Chancellerie en 2020 prévoit en cas de blocage complet de l'application informatique («worst case») un recomptage manuel, sous l'égide des préfectures.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les citoyennes et citoyens ont dans certaines conditions, en particulier en cas de résultats très serrés, le droit de demander le recomptage des bulletins, même en l'absence d'indices probants suggérant une irrégularité et même si aucune base légale ne le prévoit expressément. La différence de 0,29% au niveau fédéral lors de la votation sur le passeport biométrique a été qualifiée par le Tribunal fédéral de «résultat serré», mais pas

de «résultat très serré». Le Tribunal fédéral ne précise pas la limite entre un «résultat serré» et un «résultat très serré»; dans son ATF 136 II 132, il a recommandé au législateur de la concrétiser. Il appartient aux cantons de fixer les conditions d'un éventuel recomptage en cas d'élections cantonales et communales, voire en cas de votations. S'agissant des élections fédérales, cette question est réglée exclusivement par le droit fédéral pour les conseillers nationaux (cf. ATF 138 II 5), alors que cela relève de la compétence des cantons en matière d'élection au Conseil des Etats.

Certains cantons, à l'instar de Zoug, Schaffhouse, les Grisons et Berne, ont introduit des seuils dont le dépassement déclenche un recomptage automatique des bulletins. Ces cantons se fondent toutefois sur une base de calcul différente. Dans les cantons de Zoug, Schaffhouse et des Grisons, le seuil est de 0,3%; dans le canton de Berne, il est de 0,1%. D'autres cantons prévoient un recomptage s'il existe des indications concrètes d'irrégularités ou des motifs sérieux de remettre en cause l'élection ou la votation, cela comme seul motif ou comme motif supplémentaire de recomptage. D'autres cantons enfin, à l'instar de Fribourg, Vaud et Genève, n'indiquent dans leur législation aucun motif de recomptage des bulletins.

Pour le deuxième tour du 10 novembre 2019, la différence de 138 voix entre la candidate élue et le candidat non élu représente 0,137% des voix exprimées (soit 138/100 492). Si Fribourg avait eu un seuil similaire à celui des cantons de Zoug, Schaffhouse ou des Grisons, il y aurait eu un recomptage automatique à l'occasion du deuxième tour du 10 novembre 2019 au Conseil des Etats. Il n'y en aurait pas eu en revanche avec le seuil fixé par le canton de Berne. Dans sa réponse du 14 janvier 2020 (p. 7) au mandat interpartis relatif aux élections du 10 novembre 2019, le Conseil d'Etat fait état de «résultats très serrés». La Chancellerie fait également état de «résultats très serrés» dans son rapport de janvier 2020 (pp. 4 et 13) au sujet du retard dans la publication des résultats de l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre 2019.

Pour donner suite à la recommandation du Tribunal fédéral et au vu de ce qui précède, nous demandons par la présente motion que la Loi sur l'exercice des droits politiques soit modifiée et complétée afin d'introduire un recomptage automatique lors des votations et élections cantonales et communales à scrutin majoritaire si la différence dans le résultat global provisoire entre la dernière personne élue et la première personne non élue est inférieure à 0,3% des voix exprimées ou, lorsqu'au premier tour, personne n'a la majorité absolue et la différence entre les voix de la personne la mieux placée d'une part et la majorité absolue d'autre part, est inférieure à 0,3% de la majorité absolue. Dans une votation, il y a un recomptage automatique lorsque la différence entre le oui et le non est inférieure à 0,3%.

Nous vous remercions de la suite que vous donnerez à la présente motion.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## **Motion 2020-GC-21 Xavier Ganioz/Nicolas Repond**

### **Gratuité des transports publics pour les personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite**

#### **Dépôt et développement**

Malgré les difficultés physiques grandissantes, la mobilité individuelle joue un rôle décisif au moment de la vieillesse, tant pour le maintien des contacts sociaux que pour la santé. De plus, les problèmes climatiques et environnementaux poussent à ce que les personnes âgées et à mobilité réduite puissent utiliser le plus possible les transports publics, bien moins gourmands en énergie que les transports individuels.

Le vieillissement de la population est un défi social et l'évolution de la démographie permet de s'en rendre compte. Les seniors ou personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite, actuellement 64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes, occupent une place de plus en plus importante dans notre société. Deux enjeux actuels et futurs pour la population sont le maintien de la mobilité et la maîtrise, voire la diminution de la consommation énergétique. Proposer la gratuité des transports publics fribourgeois aux personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite, serait certainement un outil qui leur permettrait de rester indépendantes et autonomes, tout en ayant un impact non négligeable sur la consommation énergétique.

Pour une très grande part de la population, et plus particulièrement pour les personnes âgées, conduire signifie souvent pouvoir continuer à vivre. Renoncer à son permis de circulation n'est pas une décision facile à prendre, en particulier pour les personnes résidant loin des centres urbains. Mais lorsque la sécurité est en jeu, il ne peut plus y avoir d'hésitation concernant la conservation du permis de circulation. Une étude de l'Université de Zurich, publiée en 2013, souligne que la catégorie de conducteurs qui présentent le plus de risques est celle des plus de 75, 80 ans. Cette étude s'est basée sur les statistiques suisses d'accidents de la route et s'est penchée sur les différentes catégories d'âge des personnes impliquées, en prenant également en compte le nombre de kilomètres parcourus par an.

L'objectif de la présente motion est de proposer un outil, une aide pour les personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite afin qu'elles puissent garder leur autonomie. Cette solution favoriserait ainsi le désengorgement du trafic routier, la diminution des risques d'accidents, des économies d'énergie ainsi qu'une baisse de la pollution. Les finances des personnes à la retraite étant également de plus en plus maigres, voire souvent au seuil du niveau de pauvreté, cette solution aurait aussi l'avantage de redonner de la dignité et du baume au cœur à nos aînés qui n'ont pour certains même plus les moyens de se déplacer, même avec les transports publics.

Conclusion: nous demandons au Conseil d'Etat qu'il mette en place, par le biais d'un projet d'acte, un système de gratuité des transports publics pour les personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite (64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes). Nous laissons au Conseil d'Etat le soin de déployer le dispositif légal en ce sens.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## **Postulat 2020-GC-22 Mirjam Ballmer/Christian Ducotterd**

### **Création d'une table ronde des religions**

#### **Dépôt et développement**

Le Conseil d'Etat est invité à étudier la création d'une table ronde des religions dans le cadre des travaux sur la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

Dans sa réponse au postulat 2017-GC-41 – Surveillance des mosquées et des imams, le Conseil d'Etat a annoncé qu'il réviserait la Loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat afin de mieux intégrer les différentes communautés religieuses dans la société. Le Grand Conseil ainsi que les postulants s'en sont félicités lors du débat de la session de décembre 2019 et ont encouragé le Conseil d'Etat à poursuivre dans cette voie. Afin de souligner les efforts visant à améliorer la compréhension et l'intégration des communautés religieuses, les soussignés invitent le Conseil d'Etat à étudier la création d'une table ronde des religions dans le cadre de ses travaux.

De tels organes existent déjà dans plusieurs cantons et villes, par exemple à Zurich, à Bienne et Bâle. A Zurich, les représentants des différentes religions et confessions se rencontrent régulièrement pour échanger des idées et des réflexions. Les membres comprennent des représentants des églises nationales, de l'hindouisme, du judaïsme, de l'islam, du sikhisme, du bouddhisme et du bahá'í. Les problèmes et les projets actuels y sont ouvertement discutés. La table ronde interreligieuse effectue également un travail de médiation entre les communautés religieuses et les autorités à différents niveaux.



A Bienne les objectifs de la table ronde des religions sont d'informer sur la diversité religieuse à Bienne, de développer une confiance mutuelle et une culture du dialogue ainsi que d'organiser ensemble des rencontres et des manifestations. A Bâle, 13 communautés religieuses et deux organisations faitières religieuses participent à la table ronde des religions. Elle vise à promouvoir un échange constructif entre les communautés religieuses, les autorités et la population.

Dans son rapport précité, le Conseil d'Etat explique l'importance du dialogue interreligieux pour la paix sociale. Il est donc demandé d'étudier, avec les représentants des communautés religieuses actives dans le canton de Fribourg, la mise en place d'une table ronde formalisée et l'éventuel ancrage de celle-ci dans la loi, en plus de l'élaboration du projet de loi pour la reconnaissance des communautés religieuses.

Dans un premier temps, cette table ronde ne devrait pas être liée à la question de la reconnaissance d'une communauté religieuse par l'Etat, mais devrait promouvoir le dialogue entre les communautés religieuses et l'Etat, ainsi que d'autres partenaires si nécessaire ou souhaité. Les signataires espèrent que cela conduira à une meilleure compréhension entre les religions, permettant de trouver ensemble des solutions à différentes questions posées et à une plus forte intégration des communautés actives et de leurs membres dans la société fribourgeoise.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## Questions

### **Question 2018-CE-142 Romain Collaud/ Bertrand Morel** **Gestion des restaurants et mensas de l'Etat et concurrence déloyale**

#### **Question**

Le positionnement et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat nous interpellent. D'une part, nous souhaiterions comprendre par cette question sa gestion à l'interne et d'autre part comprendre le positionnement de ces établissements subventionnés dans le paysage de la restauration, principalement au sein de la Ville de Fribourg.

Dès lors, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *Combien de cantines sont actuellement subventionnées sur le territoire fribourgeois?*
2. *De quelle manière et par quel département sont-elles gérées? Existe-t-il une gestion centralisée?*
3. *Qui octroie les mandats de prestations?*
4. *Tout en sachant que certaines cantines (mensas, HEIA, etc.) sont ouvertes au grand public à des prix défiant toute concurrence, ont-elles le droit de le faire? N'y a-t-il pas une concurrence déloyale envers les établissements publics?*
5. *Pouvez-vous chiffrer le coût pour l'Etat des subventions allouées au repas des personnes qui ne sont pas censées bénéficier de ces «rabais»?*

Le 22 juin 2018

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat relève que la gestion des restaurants et des cafétérias de l'Etat est régie par l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11).

Avec cette ordonnance il est visé une harmonisation des conditions d'exploitation et de gestion des restaurants et des cafétérias de l'Etat ainsi que la transparence de leur financement. En effet, il avait été constaté que, dans certains cas, l'Etat prenait en charge de facto le déficit d'exploitation. L'en-

trée en vigueur de l'ordonnance en 2004 a supprimé ce genre de participation financière de l'Etat.

L'ordonnance précitée s'applique à toutes les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat disposant d'un restaurant ou d'une mensa (art. 2 al. 1). Ne sont pas couverts par son champ d'application les cafétérias rattachées aux hôpitaux et aux Etablissement de Bellechasse (art. 2 al. 2; aujourd'hui Etablissement de détention fribourgeois EDFR).

Actuellement, l'Etat supervise et coordonne l'exploitation de 16 restaurants et mensas dans le canton, sur la base de cette ordonnance. Pour rappel, l'organisation et la gestion des restaurants scolaires du secondaire I (cycles d'orientation) relève des communes et associations de communes, celles du secondaire II professionnel de l'Association du centre professionnel cantonal (ACPC).

L'ordonnance précitée fixe en outre les attributions du Service des bâtiments (SBat), des directions d'écoles, de l'Administration des finances (AFin) et de l'Inspection des finances (IF).

Le SBat veille à l'harmonisation des conditions d'exploitation et de gestion, conseille les unités administratives, établit un contrat-type de bail à loyer, préavise les contrats avant signature et veille à ce que des appels d'offres soient effectués au moins tous les cinq ans (art. 3 et 4).

Pour leur part, les Directions et écoles concernées signent les contrats de location. Elles donnent leur avis sur la liste des menus et boissons proposés et sur les prix pratiqués (art. 5). Dans ce but, elles peuvent procéder par exemple à des contrôles de la qualité ou à des enquêtes de satisfaction.

Enfin, l'IF peut vérifier les décomptes que les restaurants et les mensas doivent présenter chaque année (art. 6 al. 3).

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions posées:

1. *Combien de cantines sont actuellement subventionnées sur le territoire fribourgeois?*

Comme indiqué ci-dessus, l'ordonnance du 2 juin 2004 sur l'exploitation et la gestion des cafétérias et mensas de l'Etat a supprimé les soutiens financiers étatiques qui pouvaient exister auparavant.

Il faut cependant relever que la construction et l'aménagement intérieur des cafétérias sont financés par le biais des crédits d'engagement alloués par l'Etat pour les bâtiments concernés. Le budget du SBat prévoit en outre des montants pour le renouvellement des installations.

L'Etat peut aussi assumer certaines charges, comme la maintenance technique des locaux, l'énergie, l'eau, le chauffage ou les primes d'assurance incendie. Lorsque c'est le cas, les contrats conclus avec les exploitants tiennent compte de ces différents apports, ainsi que des intérêts et des amortissements assumés par l'Etat en lien avec les infrastructures mises à disposition de l'exploitant.

2. *De quelle manière et par quel département sont-elles gérées? Existe-t-il une gestion centralisée?*

Comme indiqué, il n'existe pas de gestion centralisée des restaurants et menses de l'Etat. Le SBat veille à harmoniser les conditions d'exploitation et de gestion de ces établissements. En pratique, différents modèles de gestion existent en parallèle: l'Université et l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) gèrent eux-mêmes leurs cafétérias, tandis que l'exploitation des autres restaurants de l'Etat est assurée par des gérants indépendants.

3. *Qui octroie les mandats de prestations?*

Lorsque la gestion des cafétérias est assurée par des sociétés indépendantes, elle est soumise à la législation sur les marchés publics et doit faire l'objet d'un appel d'offres. Ce dernier est organisé par la Direction de l'Etat à laquelle est rattachée l'entité qui dispose de la cantine; la Direction concernée présente également les propositions d'adjudication au Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les critères de sélection fixés dans l'appel d'offres, on trouve non seulement des critères généraux comme la capacité du soumissionnaire à remplir les conditions du marché et à fournir les prestations décrites, sa politique de formation professionnelle ou le rapport qualité-prix des prestations proposées, mais aussi des exigences plus spécifiques comme un prix prédéterminé pour les repas, l'offre de certains types de menus ou le respect du label «Fourchette verte».

L'Etat entend contribuer à promouvoir une alimentation de qualité, variée et équilibrée, dans le cadre de sa stratégie de promotion et prévention de la santé. Il entend également intégrer des critères liés aux caractéristiques écologiques de l'offre et à sa composante sociale, notamment en requérant une alternative végétarienne, des produits de saison et de proximité ou une proportion raisonnable de produits issus du commerce équitable. Une telle démarche répond aux exigences de la Loi sur l'agriculture (LAGri; RSF 910.1) récemment révisée, qui préconise que l'Etat prend notamment des mesures aptes à favoriser une alimentation de qualité, variée et équilibrée (art. 3 let. h) et donner la priorité aux produits durables et de proximité dans l'offre de la restauration collective publique (art. 3 let. i).

4. *Tout en sachant que certaines cantines (mensas, HEIA, etc.) sont ouvertes au grand public à des prix défiant toute concurrence, ont-elles le droit de le faire? N'y a-t-il pas une concurrence déloyale envers les établissements publics?*

Pour rappel, en raison notamment des exigences de qualité et de prix posées par les Directions, l'exploitation des cafétérias de l'Etat n'est pas aisée. Plusieurs résiliations ont eu lieu au cours des années précédentes en raison d'une rentabilité problématique et il est désormais difficile de trouver des exploitants. Aussi, pour atteindre une taille critique et améliorer la rentabilité, l'exploitation de plusieurs cafétérias avait notamment été mise au concours en bloc il y a quelques années (cf. également réponse du Conseil d'Etat à la question Guy-Noël Jelk/Ursula Krattinger «Exploitation des cafétérias dans les écoles du cantons» 2015-CE-67).

Dans le domaine de la formation, seuls certains restaurants et cafétérias des degrés secondaire II et tertiaire sont ouverts au public, ce qui ne constitue pas une masse critique par rapport aux autres établissements publics. L'ouverture partielle au public contribue au maintien d'une offre de qualité pour les employé-e-s de l'Etat ou le corps enseignant et les élèves. Elle permet en outre de contribuer à la stabilisation des exploitations, qui peinent souvent à rentrer dans leurs frais en raison des exigences imposées.

La loi fédérale sur la concurrence déloyale (LCD; RS 241) vise à garantir, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, une concurrence loyale et qui ne soit pas faussée (art. 1 LCD). Est déloyal et illicite au sens de la clause générale (art. 2 LCD) tout comportement ou pratique commerciale qui est trompeur ou qui contrevient de toute autre manière aux règles de la bonne foi et qui influe sur les rapports entre concurrents ou entre fournisseurs et clients. L'ouverture partielle au public de certaines cafétérias de l'Etat n'entre dès lors manifestement pas dans le champ d'application de la LCD, quand bien même les prix qui y sont pratiqués devraient être inférieurs à ceux des autres établissements, pour les raisons évoquées précédemment.

Pour le surplus, il reviendrait aux concurrents ou associations professionnelles qui s'estimeraient lésés par un acte de concurrence déloyale – et non à l'Etat – d'agir en cessation ou en réparation.

5. *Pouvez-vous chiffrer le coût pour l'Etat des subventions allouées au repas des personnes qui ne sont pas censées bénéficier de ces «rabais»?*

L'Etat n'octroie pas de subventions ou de participations financières pour les repas distribués dans ses restaurants et mensas, comme cela a déjà été relevé.

Il ne dispose pas d'outils analytiques permettant de déterminer le montant pour chaque repas correspondant aux charges d'exploitation ainsi qu'aux frais financiers liés à l'investisse-

ment. En effet, de tels calculs nécessiteraient la mise en place de compteurs séparés pour l'eau, l'épuration et l'électricité. De plus, la politique d'amortissement pratiquée par l'Etat ne correspond pas à celle d'un établissement privé. En dernier lieu, ce montant serait différent d'une cafétéria à une autre et évoluerait chaque année en fonction du nombre de repas servis.

Le 10 décembre 2019

## **Anfrage 2018-CE-142 Romain Collaud/ Bertrand Morel Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staats und unlauterer Wettbewerb**

### **Anfrage**

Die Positionierung und Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staats beschäftigen uns. So möchten wir mit dieser Anfrage einerseits die interne Geschäftsführung und andererseits die Positionierung dieser subventionierten Lokale in der Gastro-Landschaft, namentlich der Stadt Freiburg, verstehen.

Wir stellen dem Staatsrat darum folgende Fragen:

1. *Wie viele Kantinen auf Freiburger Boden werden derzeit subventioniert?*
2. *Wie und durch welche Dienststelle werden sie verwaltet? Gibt es eine zentralisierte Verwaltung?*
3. *Wer vergibt die Leistungsaufträge?*
4. *Bestimmte Kantinen (Mensen, HTA-FR usw.) sind für alle zugänglich und bieten ihr Angebot zu konkurrenzlosen Preisen an. Dürfen sie das? Stellt dies nicht ein unlauterer Wettbewerb gegenüber den öffentlichen Gaststätten dar?*
5. *Wie viel kostet dem Staat die Subventionierung von Mahlzeiten für Personen, für die diese Vergünstigungen eigentlich nicht gedacht sind?*

Den 22. Juni 2018

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Geschäftsführung der Restaurants und Cafeterias des Staats in der Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates (SGF 122.97.11) geregelt ist.

Zweck dieser Verordnung ist es, die Betriebs- und Geschäftsführungsbedingungen für diese Lokale zu klären und aufeinander abzustimmen sowie Transparenz in der Finanzierung

zu gewährleisten. Es zeigte sich nämlich, dass der Staat in gewissen Fällen faktisch die Betriebsdefizite übernahm. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2004 wurde diese Art der finanziellen Beteiligung des Staats beseitigt.

Die Verordnung gilt für alle Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei, die über ein Restaurant oder eine Mensa verfügen (Art. 2 Abs. 1). Hingegen gilt sie nach Absatz 2 nicht für die kantonalen Spitäler und die Anstalten von Bellechasse (heute: Freiburger Strafanstalt FRSA).

Gegenwärtig beaufsichtigt und koordiniert der Staat auf der Grundlage dieser Verordnung 16 Restaurants und Mensen im Kanton. Zur Erinnerung: Die Organisation und Führung der Schulrestaurants der Sekundarstufe 1 (Orientierungsstufe) fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände; für die Restaurants der berufsbildenden Sekundarstufe 2 ist die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums (VKBZ) zuständig.

Die oben erwähnte Verordnung legt zudem die Aufgaben des Hochbauamts (HBA) der Schuldirektionen, der Finanzverwaltung (FinV) und des Finanzinspektorats (FI) fest.

Das HBA sorgt dafür, dass die Betriebs- und Geschäftsführungsbedingungen für die Restaurants und Mensen des Staats aufeinander abgestimmt werden; es berät die Verwaltungseinheiten, stellt die Musterverträge auf, nimmt Stellung zu den Verträgen vor deren Unterzeichnung und sorgt dafür, dass mindestens alle fünf Jahre Arbeitsausschreibungen erfolgen (Art. 3 und 4).

Die Direktionen der betroffenen Schulen ihrerseits unterzeichnen die Pachtverträge. Ausserdem nehmen sie zum Menü- und Getränkeangebot ihres Restaurants oder ihrer Mensa und zu den Preisen Stellung (Art. 5). Zu diesem Zweck können sie beispielsweise Qualitätskontrollen oder Zufriedenheitsumfragen durchführen.

Das FI schliesslich kann die Abrechnungen der Restaurants und Mensen prüfen, die jedes Jahr unterbreitet werden müssen (Art. 6 Abs. 3).

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den konkreten Fragen.

1. *Wie viele Kantinen auf Freiburger Boden werden derzeit subventioniert?*

Wie bereits erwähnt, wurden die finanziellen Unterstützungsleistungen des Staats, die da und dort existieren konnten, mit der Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates beseitigt.

Freilich werden der Bau und die Innenausstattung der Cafeterias über die Verpflichtungskredite des Staats für die

betroffenen Gebäude finanziert. In den Voranschlägen des HBA sind zudem Beträge für die Erneuerung der Einrichtungen vorgesehen.

Der Staat kann des Weiteren gewisse Kosten übernehmen (technischer Unterhalt der Räumlichkeiten, Energie, Heizung oder Versicherung gegen Brandschäden). Wann immer dies der Fall ist, werden diese Beiträge sowie die vom Staat übernommenen Zinsen und Abschreibungen in Verbindung mit den Infrastrukturen, die dem Betreiber zur Verfügung gestellt werden, im Vertrag mit dem Betreiber berücksichtigt.

2. *Wie und durch welche Dienststelle werden sie verwaltet?  
Gibt es eine zentralisierte Verwaltung?*

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, gibt es keine zentralisierte Verwaltung der Restaurants und Mensen des Staats. Das HBA sorgt für die Harmonisierung der Betriebs- und Geschäftsführungsbedingungen dieser Lokale. In der Praxis existieren verschiedene Geschäftsführungsmodelle: Die Universität und das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG) verwalten ihre Cafeterias selber; die anderen Restaurants und Mensen des Staats werden dagegen von unabhängigen Betreibern geführt.

3. *Wer vergibt die Leistungsaufträge?*

Wenn die Führung eines Restaurants oder einer Mensa durch einen unabhängigen Betreiber sichergestellt werden soll, unterliegt der Auftrag der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen und der Auftrag muss ausgeschrieben werden. Die Ausschreibung wird von der Direktion des Staats organisiert, der die betroffene Verwaltungseinheit unterstellt ist. Diese Direktion unterbreitet zudem dem Staatsrat den Vergabeantrag.

Zu den in der Ausschreibung festgelegten Auswahlkriterien gehören nicht nur allgemeine Kriterien wie die Fähigkeit des Anbieters, die Bedingungen des Auftrags zu erfüllen und die beschriebenen Dienstleistungen zu erbringen, seine Weiterbildungspolitik oder das Preis-Leistungs-Verhältnis der angebotenen Dienstleistungen, sondern auch spezifischere Anforderungen wie ein vorgegebener Preis für die Mahlzeiten, das Angebot bestimmter Menüarten oder die Einhaltung des Labels «Fourchette Verte».

Der Staat will im Rahmen seiner Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention eine hochwertige, abwechslungsreiche und ausgewogene Ernährung fördern. Er will auch ökologische und soziale Kriterien berücksichtigen, insbesondere indem er eine vegetarische Alternative, saisonale und lokale Produkte oder einen angemessenen Anteil an Produkten aus fairem Handel verlangt. Dies entspricht den Vorgaben des Landwirtschaftsgesetzes (LandwG; SGF 910.1), das vor kurzem revidiert wurde und vom Staat verlangt, dass dieser namentlich geeignete Massnahmen ergreift, um eine hochwertige, abwechslungsreiche und ausgewogene Ernäh-

rung zu fördern (Art. 3 Bst. h) und im Angebot der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie nachhaltige Produkte aus der Region zu bevorzugen (Art. 3 Bst. i).

4. *Bestimmte Kantinen (Mensen, HTA-FR usw.) sind für alle zugänglich und bieten ihr Angebot zu konkurrenzlosen Preisen an. Dürfen sie das? Stellt dies nicht ein unlauterer Wettbewerb gegenüber den öffentlichen Gaststätten dar?*

Namentlich wegen der Qualitäts- und Preisvorgaben der Direktionen ist der Betrieb der Cafeterias des Staats nicht einfach. In den vergangenen Jahren gab es aufgrund der problematischen Rentabilität mehrere Kündigungen und es ist heute schwierig, Betreiber zu finden. Aus diesem Grund haben die betroffenen Direktionen vor ein paar Jahren den Betrieb mehrerer Cafeterias und Mensen in einem einzigen Los ausgeschrieben, um durch Skaleneffekte vorteilhaftere finanzielle Bedingungen für künftige Auftragnehmer zu schaffen (vgl. auch Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Guy-Noël Jelk/Ursula Krattinger 2015-CE-67 «Restaurationsbetriebe in den Schulen des Kantons»).

Im Bereich der Ausbildung sind nur bestimmte Restaurants und Cafeterien der Sekundarstufe 2 und des Tertiärbereichs für die Öffentlichkeit zugänglich, was im Vergleich zu anderen öffentlichen Einrichtungen keine kritische Masse darstellt. Die teilweise Öffnung für die Allgemeinheit trägt dazu bei, ein qualitativ hochwertiges Angebot für Staatsangestellte sowie für Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler aufrechtzuerhalten. Sie trägt auch zur Stabilisierung der Betriebe bei, die aufgrund der gestellten Anforderungen oft Mühe haben, ihre Kosten zu decken.

Das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241) bezweckt, den lautereren und unverfälschten Wettbewerb im Interesse aller Beteiligten zu gewährleisten (Art. 1 UWG). Nach Artikel 2 UWG ist unlauter und widerrechtlich jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten oder Geschäftsgebaren, welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst. Die teilweise Öffnung gewisser Cafeterias des Staats fällt somit eindeutig nicht unter den Geltungsbereich des UWG, auch wenn die angebotenen Preise aus den dargelegten Gründen tiefer sein können als die Preise bei anderen Gaststätten.

Im Übrigen wäre es an den Konkurrenten oder Berufsverbänden, die sich wegen unlauterem Wettbewerb in ihren Rechten verletzt fühlen, und nicht am Staat, auf Beseitigung des Problems zu klagen oder Schadensersatz zu verlangen.

5. *Wie viel kostet dem Staat die Subventionierung von Mahlzeiten für Personen, für die diese Vergünstigungen eigentlich nicht gedacht sind?*

Der Staat gewährt, wie bereits erwähnt, keine Beiträge oder finanziellen Beteiligungen für Mahlzeiten, die in seinen Restaurants und Mensen verteilt werden.

Es verfügt nicht über die Analyseinstrumente, die nötig wären, um den Betrag für jede Mahlzeit zu bestimmen, der den Betriebskosten und den mit der Investition verbundenen finanziellen Aufwendungen entspricht; denn solche Berechnungen erforderten die Installation separater Zähler für Wasser, Abwasserreinigung und Strom. Darüber hinaus entspricht die Abschreibungspolitik des Staats nicht der einer privaten Einrichtung. Nicht zuletzt würde sich dieser Betrag von Cafeteria zu Cafeteria unterscheiden und sich jedes Jahr ändern, je nach Anzahl der servierten Mahlzeiten.

Den 10. Dezember 2019

## Question 2019-CE-176 Nicolas Kolly Regroupement des services sociaux communaux

### Question

J'ai appris que des réflexions sur une éventuelle révision de la loi sur l'aide sociale (LASoc) seraient en cours et celle-ci viseraient notamment un regroupement par district des services sociaux. Si cela est avéré, il m'apparaît qu'il s'agit d'une solution contre-productive, dans la mesure où elle irait à l'encontre du principe de subsidiarité. Il est absolument nécessaire de maintenir des services sociaux de proximité qui connaissent les personnes concernées et qui sont donc le plus à même de suivre ces personnes de manière adéquate.

Au vu de ce qui précède, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions qui suivent:

- Est-il exact qu'il y a actuellement une réflexion par rapport à une révision de la LASoc qui viserait le regroupement des services sociaux par district? Si oui, quels sont les arguments pour proposer ce type de regroupement?*
- Les commissions sociales communales pourraient-elles être maintenues?*
- Ce regroupement permettrait-il de maintenir le pouvoir d'appréciation dont disposent les communes en matière d'aide sociale?*
- Quel est le calendrier par rapport à la révision de la LASoc?*

Le 26 août 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat apporte les précisions suivantes.

En 2013, la journée thématique cantonale de l'aide sociale a été dédiée aux améliorations qui pourraient être apportées au cadre légal appliqué dans ce domaine. Les constats émis lors de cette journée de réflexion ont donné l'impulsion pour entamer une réflexion de fond sur l'aide sociale dans notre canton.

En 2015, le Grand Conseil a accepté la motion des députées Antoinette de Weck et Erika Schnyder qui confirme la détermination dans notre canton de procéder à une révision complète de la loi actuelle qui date de 1991. Cette motion concrétise la volonté du législateur de mener une démarche participative pour l'élaboration d'une nouvelle base légale en impliquant les organismes chargés de l'application de la loi sur l'aide sociale. L'organisation mise en place pour répondre à cette attente repose sur différents groupes de travail réunissant les représentante-e-s des commissions sociales, des services sociaux régionaux, des communes, de services de l'Etat, des principaux partenaires de l'aide sociale et d'expert-e-s. Les travaux ont consisté d'abord à établir des lignes directrices avant d'élaborer un projet de loi et le message qui l'accompagne.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions du député Kolly.

- Est-il exact qu'il y a actuellement une réflexion par rapport à une révision de la LASoc qui viserait le regroupement des services sociaux par district? Si oui, quels sont les arguments pour proposer ce type de regroupement?*
- Les commissions sociales communales pourraient-elles être maintenues?*

Le contexte dans lequel nous vivons a considérablement changé ces dernières années. De multiples transformations socio-économiques se sont produites dans un monde désormais globalisé. Le développement de la mobilité et l'évolution technologique engendrent de nouvelles exigences. Les trajectoires de vie ne sont plus aussi linéaires qu'autrefois. Le risque de dépendre un jour ou l'autre de l'aide sociale s'étend à une frange toujours plus importante de la population. Un divorce, une maladie qui débouche sur une incapacité de travail, la perte d'un emploi, et tout peut basculer. Aujourd'hui l'aide sociale doit répondre à des problèmes d'ordre systémique tels que le chômage de longue durée, le phénomène des working poor, la divortialité ou le faible niveau de qualification. Les risques sociaux ne sont plus les mêmes qu'autrefois et sont davantage partagés.

La complexification des situations mobilise considérablement les services sociaux régionaux. L'examen des demandes d'aide sociale exige des recherches d'information et des



contrôles toujours plus sophistiqués. Davantage de compétences spécialisées sont requises dans maints domaines pour assurer l'accompagnement des situations. Cette complexité nécessite de multiples interventions conjointes avec d'autres services et une coordination est indispensable.

Au vu de cette évolution, les groupes de travail se sont prononcés en faveur d'une adaptation de l'organisation de l'aide sociale pour la rendre plus forte face aux transformations auxquelles elle doit faire face. Toutefois, un consensus s'est aussi dégagé pour maintenir tendanciellement la répartition des compétences et des charges actuellement en vigueur. Plusieurs modèles ont été examinés pour cela dans le projet législatif. L'une des pistes privilégiées vise à ajuster le périmètre des services sociaux régionaux, tout en conservant les commissions sociales comme autorité d'aide sociale. Le modèle permettant de réunir ces exigences consiste à organiser le service social régional et la commission sociale à l'échelle du district. Il s'agit de constituer par ce biais une entité organisationnelle forte pour assurer la continuité des tâches indispensables de l'aide sociale, un suivi et un contrôle efficace des situations, en garantissant une bonne maîtrise des coûts.

Les groupes de travail souhaitent mettre la priorité sur une organisation de l'aide sociale qui soit à la fois simple et réactive pour s'adapter rapidement à l'évolution des problématiques sociales en facilitant la concertation et la coordination, la circulation de l'information, de manière à anticiper la péjoration des situations et à avoir la meilleure capacité pour intervenir efficacement, fournir les prestations nécessaires au meilleur coût. En d'autres termes, l'objectif est de promouvoir, comme au football, un jeu plus collectif afin de marquer davantage de buts.

Le projet de loi et son message seront mis en consultation. Si dans sa version finale acceptée par le Grand Conseil une organisation de l'aide sociale à l'échelle du district se confirme, ceci n'empêchera pas la création éventuelle d'antennes sociales, mais cette question relève de l'autonomie des communes.

3. *Ce regroupement permettrait-il de maintenir le pouvoir d'appréciation dont disposent les communes en matière d'aide sociale?*

Le projet législatif prévoit, comme dans la loi actuelle, de maintenir le préavis des communes. Cette modalité donne la possibilité à la commune concernée de faire état à l'autorité d'aide sociale d'éléments d'appréciation uniquement connus de sa part, à travers la connaissance qu'elle a de la situation des personnes dans le besoin. De plus, le projet de loi prévoit aussi que les communes auront la possibilité, comme aujourd'hui, d'être représentées au sein des commissions sociales.

4. *Quel est le calendrier par rapport à la révision de la LASoc?*

Une mise en consultation de l'avant-projet de loi et du message qui l'accompagne est prévue dans le courant du premier semestre 2020. La transmission au Grand Conseil se fera au 2<sup>e</sup> semestre 2020.

Le 16 décembre 2019

—

**Anfrage 2019-CE-176 Nicolas Kolly  
Neugliederung der Gemeinde-Sozialdienste**

**Anfrage**

Ich habe erfahren, dass derzeit Überlegungen zu einer möglichen Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) laufen, und dass diese insbesondere eine Neugliederung der Sozialdienste nach Bezirk anstrebt. Sofern dies stimmt, wäre es für mich eine kontraproduktive Lösung, da sie gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstösst. Es ist unbedingt notwendig, bürgernahe Sozialdienste aufrechtzuerhalten, welche die Betroffenen kennen und daher am besten in der Lage sind, diese Personen angemessen zu betreuen.

Angesichts dessen bitte ich den Staatsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. *Stimmt es, dass derzeit Überlegungen laufen zu einer Revision des SHG, die auf eine Neugliederung der Sozialdienste nach Bezirk abzielt? Wenn ja, welche Argumente sprechen für eine solche Neugliederung?*
2. *Würden die Sozialkommissionen der Gemeinden weiterhin bestehen?*
3. *Würde die Neugliederung den Gemeinden auch künftig Ermessensspielraum bei der Sozialhilfe geben?*
4. *Wie ist der Zeitplan der SHG-Revision?*

Den 26. August 2019

**Antwort des Staatsrats**

Einleitend möchte der Staatsrat Folgendes bemerken:

Im Jahr 2013 war der kantonale SHG-Thementag den Verbesserungen gewidmet, die dem im Sozialbereich geltenden Gesetzesrahmen zugutekommen könnten. Die Feststellungen dieser Tagung gaben den Impuls zu grundlegenden Überlegungen zur Sozialhilfe in unserem Kanton.

Im Jahr 2015 hat der Grosse Rat die Motion der Grossrätinnen Antoinette de Weck und Erika Schnyder angenommen, was die Entschlossenheit in unserem Kanton bezüglich



Totalrevision des aktuellen Gesetzes von 1991 belegt. Die Motion konkretisiert den Willen des Gesetzgebers, die neue Gesetzesgrundlage im Rahmen eines partizipativen Vorgehens zu erarbeiten, unter Einbezug der verschiedenen Stellen, die das Sozialhilfegesetz anwenden. Die Organisation, die dieser Anforderung entsprechen soll, stützt sich auf mehrere Arbeitsgruppen bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialkommissionen, regionalen Sozialdienste, Gemeinden, Dienststellen des Staates, Hauptpartner der Sozialhilfe sowie Expertinnen und Experten. Am Anfang der Arbeiten stand die Erstellung der Leitlinien, danach folgte die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs und der entsprechenden Botschaft.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Kolly wie folgt:

1. *Stimmt es, dass derzeit Überlegungen stattfinden zu einer Revision des SHG, die auf die Neugliederung der Sozialdienste nach Bezirk abzielt? Wenn ja, welche Argumente sprechen für eine solche Neugliederung?*
2. *Würden die Sozialkommissionen der Gemeinden weiterhin bestehen?*

Das Umfeld, in dem wir leben, hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. In einer inzwischen globalisierten Welt gab es vielschichtige sozialwirtschaftliche Veränderungen. Die Entwicklung der Mobilität und der technologische Fortschritt bringen neue Anforderungen mit sich; die Lebensläufe verlaufen nicht mehr so linear wie einst. Ein immer grösserer Teil der Bevölkerung läuft Gefahr, eines Tages von Sozialhilfe abhängig zu sein. Scheidung, Arbeitsunfähigkeit durch Krankheit, Arbeitsplatzverlust, und alles gerät aus dem Gleichgewicht. Heutzutage muss die Sozialhilfe systembedingten Problemen wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit, dem Phänomen *Working Poor*, hohen Scheidungsraten und geringen Qualifikationen begegnen. Die sozialen Risiken sind nicht mehr dieselben wie einst und stärker verbreitet.

Die Komplexität der Fälle mobilisiert die regionalen Sozialdienste in hohem Mass. Die Prüfung der Sozialhilfesuche bedingt stets ausgefeiltere Informationsrecherchen und Kontrollen. In manchen Bereichen werden immer stärker spezialisierte Kompetenzen gefordert, damit die Betreuung der Fälle gewährleistet werden kann. Diese Komplexität verlangt vielfach gemeinsame Aktionen mit anderen Stellen, wobei Koordination unabdingbar ist.

Hinsichtlich dieser Entwicklung haben sich Arbeitsgruppen für eine Anpassung der Sozialhilfe-Organisation ausgesprochen, mit dem Ziel, die Sozialhilfe besser für diese Veränderungen zu wappnen. Dennoch besteht Einigkeit darüber, dass die derzeitige Aufteilung von Kompetenzen und Aufgaben tendenziell weitergeführt werden soll. Dahingehend wurden im Gesetzesentwurf mehrere Modelle untersucht.

Ein bevorzugter Ansatz zielt auf die Anpassung des Perimeters der regionalen Sozialdienste ab, wobei die Sozialkommissionen als Sozialhilfebehörden behalten werden. Das Modell, das diese Anforderungen unter einen Hut bringt, wäre eine Organisation der regionalen Sozialdienste und der Sozialkommissionen auf Bezirksebene. Damit soll eine starke Organisationseinheit entstehen, welche die Kontinuität der notwendigen Sozialhilfeaufgaben sowie die effiziente Betreuung und Kontrolle der Fälle gewährleistet und gleichzeitig ein gutes Kostenmanagement verspricht.

Die Arbeitsgruppen priorisieren eine einfache und reaktive Organisation der Sozialhilfe, die sich der Entwicklung sozialer Problemstellungen besser anpassen kann. Gleichermassen soll sie Abstimmung, Koordination und Informationsfluss vereinfachen, um Verschlechterungen von Zuständen zu antizipieren und effizient eingreifen zu können, sprich die notwendigen Leistungen zum besten Preis zu erbringen. In anderen Worten: Wie im Fussball ist das Ziel, das kollektive Zusammenspiel zu fördern, um mehr Tore zu erzielen.

Der Gesetzesentwurf und die Botschaft werden in Vernehmlassung geschickt. Sollte sich in der vom Grossen Rat angenommenen Endversion eine Organisation der Sozialhilfe auf Bezirksebene bestätigen, wird dies der allfälligen Schaffung sozialer Anlaufstellen nicht im Weg stehen. Diese Frage liegt jedoch im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

3. *Würde die Neugliederung den Gemeinden auch künftig Ermessensspielraum bei der Sozialhilfe geben?*

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Stellungnahmen der Gemeinden aufrechtzuerhalten, wie im derzeit geltenden Gesetz. Dies gibt den betroffenen Gemeinden die Möglichkeit, zuhanden der Sozialhilfebehörde neue Elemente zur Einschätzung einzubringen, die aufgrund ihrer grossen Nähe zur bedürftigen Person nur ihr allein vorliegen. Zudem bietet der Gesetzesentwurf den Gemeinden nach wie vor die Möglichkeit, in den Sozialkommissionen vertreten zu sein.

4. *Wie ist der Zeitplan der SHG-Revision?*

Die Vernehmlassung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft ist für das erste Halbjahr 2020 geplant, im zweiten Halbjahr sollen sie dem Grossen Rat unterbreitet werden.

Den 16. Dezember 2019

## Question 2019-CE-177 Nicolas Kolly Déménagement de la police de sûreté: état des lieux

### Question

Le 13 septembre 2018, le Grand Conseil a accepté le décret «2018-DAEC-83» concernant l'octroi d'un crédit d'engagement de 11 500 000 francs, soit 9 800 000 francs pour l'achat des immeubles et 1 700 000 francs pour le crédit d'étude en vue de l'acquisition du bâtiment Boschung, à Granges-Paccot.

Selon le décret précité, l'acquisition de ce bâtiment a pour but d'y implanter la police de sûreté afin d'y créer des synergies avec la Police cantonale déjà implantée à Granges-Paccot.

Par la présente question écrite, je souhaiterais avoir un état des lieux de la situation et remercie, par conséquent, le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions qui suivent:

1. *Quel est le calendrier du déménagement de la police de sûreté sur le site acquis à Granges-Paccot?*
2. *Qu'advient-il des actuels locaux de la police de sûreté après son déménagement à Granges-Paccot?*
3. *Si les synergies évoquées avec la gendarmerie sont évidentes, force est de constater que la police de sûreté travaille davantage avec le Ministère public. Aujourd'hui, l'emplacement à côté du Ministère public est idéal afin de permettre des synergies entre ces autorités, notamment dans des enquêtes complexes. Comment les liens avec le Ministère public seront-ils maintenus après le déménagement de la police de sûreté?*
4. *Les collaborateurs de la police de sûreté ont-ils été consultés par rapport à ce déménagement? Si oui, quel est leur avis sur la question? En outre, ont-ils été consultés dans le cadre des travaux à effectuer aux bâtiments Boschung, en particulier par rapport à leurs besoins?*

Le 26 août 2019

### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat réaffirme sa volonté de mettre en œuvre dans les meilleurs délais la valorisation du bâtiment Boschung. Il relève toutefois que de nouveaux projets d'implantation et de développement sur le site «Englisberg – Madeleine» à Granges-Paccot imposent de faire une réflexion plus globale sur l'utilisation des bâtiments et terrains disponibles. Il s'agit notamment d'un éventuel déménagement sur ce site du Service de la protection de la population et des affaires militaires. Des réflexions sont également en cours sur une éventuelle création d'une Centrale d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF) regroupant les numéros d'urgence 117, 118 et 144. Ces deux options, intervenues ultérieurement à l'acquisition du bâtiment Bos-

chung, retardent quelque peu la mise en œuvre du seul projet «Boschung», pour des raisons évidentes d'efficacité.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond aux questions comme suit.

1. *Quel est le calendrier du déménagement de la police de sûreté sur le site acquis à Granges-Paccot?*

Il convient de préciser que les locaux actuels permettent à la police de sûreté de remplir ses missions sur les plans opérationnels, judiciaires et techniques. Toutefois, compte tenu de l'évolution de la criminalité et des réponses futures qu'il y aura lieu d'apporter, une réorganisation de la Police de sûreté dans les trois à cinq années doit être planifiée. C'est dans ce sens, et en tenant compte du temps nécessaire à la planification et à la validation des besoins ainsi qu'aux travaux de transformation et de construction, que le Conseil d'Etat a sollicité le Grand Conseil pour l'acquisition du bâtiment Boschung à Granges-Paccot.

Pour la Police de sûreté fribourgeoise, le futur se caractérise par l'importance du développement des secteurs techniques centraux au profit des opérations tels que l'analyse du renseignement, le traitement rapide des traces, l'acquisition des preuves numériques, l'acquisition technique de la preuve, la coordination judiciaire intercantonale et internationale, etc.

Les besoins de la police de sûreté en termes de locaux et d'infrastructures, actuels et futurs, sont en cours d'analyse. Le lancement du concours d'architecture est prévu pour le printemps prochain. Un avant-projet devra ensuite être développé courant 2021 et, si ce calendrier peut être respecté, la demande de crédit de construction sera soumise au Grand Conseil en 2022. Sans opposition en cours de procédure, le déménagement de la police de sûreté est prévu pour 2025/26.

2. *Qu'advient-il des actuels locaux de la police de sûreté après son déménagement à Granges-Paccot?*

Une première analyse de faisabilité a démontré que ce bâtiment pouvait accueillir différentes affectations ou services. Les réflexions sont toujours en cours, dans le cadre de la politique immobilière du Conseil d'Etat visant à accroître la part d'immeubles administratifs en sa propriété et ainsi de réduire la charge immobilière de l'Etat.

3. *Si les synergies évoquées avec la gendarmerie sont évidentes, force est de constater que la police de sûreté travaille davantage avec le Ministère public. Aujourd'hui, l'emplacement à côté du Ministère public est idéal afin de permettre des synergies entre ces autorités, notamment dans des enquêtes complexes. Comment les liens avec le Ministère public seront-ils maintenus après le déménagement de la police de sûreté?*

Le Conseil d'Etat ne peut pleinement souscrire à la hiérarchisation des synergies évoquée. Premièrement, tant la gendarmerie que la police de sûreté sont subordonnées au Ministère

public dans la gestion des affaires. De plus, bien que la gendarmerie collabore également régulièrement et étroitement avec le Ministère public et même si elle rayonne de manière décentralisée dans le canton, la relation de travail avec le Ministère public est très bonne. Ensuite, les deux corps de la police opèrent sur l'ensemble du territoire cantonal de manière de plus en plus souvent conjointe ou complémentaire. Enfin, la digitalisation des actions administratives et judiciaires transforme davantage la notion de synergie que l'activité dans le terrain et au profit des opérations.

Ceci dit, le futur bâtiment de la police de sûreté sera situé à moins de 4 km (soit environ 10 minutes en transports publics) de l'actuel emplacement du Ministère Public. Cette distance relative n'affectera pas les relations avec les magistrats au point de les péjorer. En comparaison, la distance entre le Ministère public vaudois, situé à Renens, et la police de sûreté vaudoise, située à la Blécherette sur les hauts de Lausanne, paraît bien supérieure alors que cette distance ne semble pas, à notre connaissance, porter préjudice au traitement des affaires. Il peut même être affirmé que cette petite distance serait de nature à améliorer l'efficacité des échanges tout en favorisant les moyens de communication à distance.

Un autre aspect peut encourager une distance, même minime, entre les deux entités, à savoir les procédures pénales à l'encontre des policiers. Opérant comme autorité de poursuite, il peut paraître opportun que les magistrats saisis et les policiers entendus ne partagent pas les mêmes espaces de travail pour des questions d'impartialité et de crédibilité.

4. *Les collaborateurs de la police de sûreté ont-ils été consultés par rapport à ce déménagement? Si oui, quel est leur avis sur la question? En outre, ont-ils été consultés dans le cadre des travaux à effectuer aux bâtiments Boschung, en particulier par rapport à leurs besoins?*

L'affectation des infrastructures au profit de la Police cantonale est de la compétence de la DSJ en collaboration avec la DAEC. Si la Police peut émettre des propositions, elle n'en reste pas moins soumise à la décision de l'autorité politique.

Dans cette optique, le personnel n'est jamais consulté autrement que dans l'optique de contribuer à une réalisation efficace et adaptée des constructions et/ou rénovation de locaux dont elle peut bénéficier. C'est le cas pour l'ensemble des postes occupés présentement par la Police cantonale.

Le projet d'acquisition du site Boschung à Granges-Paccot a été présenté, le 16 juillet 2018, à l'ensemble des collaborateurs de la police de sûreté. Comme tout nouveau projet de cette envergure, le possible déménagement de la police de sûreté a suscité des questions dans les rangs des inspecteurs. Dès septembre 2018, l'association du personnel de la police de sûreté a été associée aux réflexions.

Il ressort de l'appréciation de l'état d'esprit autour du déménagement des tendances contradictoires. Si certains craignent pour leur activité quotidienne et voient de manière défavorable le déménagement de la police de sûreté, d'autres collaborateurs sont plutôt favorables à disposer d'un lieu de travail à la fois moderne et proche des grands axes routiers autour de Fribourg.

Un groupe de travail, conduit conjointement par le chef de la police de sûreté et le chef des services généraux et regroupant des cadres et des agents de la police de sûreté, un officier de la gendarmerie, des représentants de l'association du personnel de la police de sûreté et des représentants de l'intendance de la Police cantonale, a évalué les besoins futurs, en tenant compte de l'évolution prévisible de l'organisation et des effectifs de la police de sûreté ainsi que des possibles synergies avec d'autres unités de la Police cantonale. Le résultat des premières réflexions élaborées par le groupe de travail confirme que le site Boschung permet d'offrir à la Police de sûreté un bâtiment moderne, accessible et capable d'aborder les défis technologiques propres aux phénomènes criminels de demain. L'intégration sur le site de Granges-Paccot permettra de mieux identifier les synergies techniques, tactiques et logistiques permettant une meilleure gestion des ressources pour l'ensemble de la Police cantonale.

La relative distance avec le Ministère public n'est certes pas à prendre à la légère. Elle nécessitera des réflexions quant à la digitalisation du travail judiciaire et l'organisation du travail d'instruction. Cela dit, de telles réflexions verront le jour indépendamment des questions de distance géographique.

Le 10 décembre 2019

—

## **Anfrage 2019-CE-177 Nicolas Kolly Umzug der Kriminalpolizei: Standortbestimmung**

### **Anfrage**

Am 13. September 2018 hat der Grosse Rat das Dekret «2018-DAEC-83» über einen Verpflichtungskredit von 11 500 000 Franken für den Erwerb des Boschung-Gebäudes in Granges-Paccot angenommen, der sich aus 9 800 000 Franken für den Erwerb der Grundstücke und 1 700 000 Franken für den Projektierungskredit zusammensetzt.

Diesem Dekret zufolge sollten die Gebäude erworben werden, um dort die Kriminalpolizei anzusiedeln und so Synergien mit der bereits in Granges-Paccot untergebrachten Kantonspolizei zu schaffen.

Mit dieser Anfrage bitte ich um eine Standortbestimmung zur Situation und lade den Staatsrat demnach ein, folgende Fragen zu beantworten:

1. *Nach welchem Zeitplan soll die Kriminalpolizei an den Standort in Granges-Paccot umziehen?*
2. *Was geschieht mit den aktuellen Räumlichkeiten der Kriminalpolizei nach deren Umzug nach Granges-Paccot?*
3. *Obwohl die erwähnten Synergien mit der Gendarmerie offensichtlich sind, muss doch gesagt werden, dass die Kriminalpolizei mehr mit der Staatsanwaltschaft zusammenarbeitet. Der aktuelle Standort neben der Staatsanwaltschaft ist besonders bei komplexen Untersuchungen ideal für die Nutzung von Synergien zwischen diesen Behörden. Wie sollen die Kontakte mit der Staatsanwaltschaft nach dem Umzug der Kriminalpolizei aufrechterhalten werden?*
4. *Hatten die Mitarbeitenden der Kriminalpolizei Gelegenheit, sich zum geplanten Umzug zu äussern? Wenn ja, wie lautet ihre Meinung zu dieser Frage? Wurden sie bei der Planung der Arbeiten an den Boschung-Gebäuden angehört, namentlich zu ihren Bedürfnissen?*

Den 26. August 2019

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend betont der Staatsrat erneut seinen Willen, die Aufwertung des Boschung-Gebäudes so rasch wie möglich umzusetzen. Er weist jedoch darauf hin, dass aufgrund neuer Ansiedlungs- und Entwicklungsprojekte für den Standort «Englisberg – Madeleine» in Granges-Paccot umfassendere Überlegungen zur Nutzung der verfügbaren Gebäude und Parzellen erforderlich sind. Dabei geht es namentlich um einen allfälligen Umzug des Amtes für Bevölkerungsschutz und Militär an diesen Standort. Ausserdem laufen auch Überlegungen zur möglichen Schaffung einer Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (CECAF), in der die Notfallnummern 117, 118 und 144 zusammengeführt würden. Die beiden Optionen, die sich erst nach dem Erwerb des Boschung-Gebäudes eröffnet haben, verzögern aus offensichtlichen Gründen der Effizienz die Umsetzung des «Boschung-Projekts» ein wenig.

Nach diesen Ausführungen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Nach welchem Zeitplan soll die Kriminalpolizei an den Standort in Granges-Paccot umziehen?*

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kriminalpolizei ihre Aufgaben in den aktuellen Räumlichkeiten auf operativer, gerichtlicher und technischer Ebene erfüllen kann. Angesichts der Kriminalitätsentwicklung und der dafür erforderlichen zukünftigen Massnahmen ist jedoch in den nächsten drei bis fünf Jahren eine Reorganisation der Kriminalpolizei einzuplanen. Mit dieser Aussicht und unter Berücksichtigung des Zeitbedarfs für die Planung und Validierung der

Bedürfnisse sowie für die Bau- und Umbauarbeiten hat der Staatsrat dem Grossen Rat beantragt, das Boschung-Gebäude in Granges-Paccot zu erwerben.

Für die Freiburger Kriminalpolizei ist die Zukunft von einer umfassenden Weiterentwicklung der zentralen technischen Dienste geprägt, die sich nach den Bedürfnissen von Arbeiten wie der nachrichtendienstlichen Analyse, einer raschen Spurenauswertung, der Beschaffung digitaler Beweise, der technischen Beweiserhebung oder der Koordination der interkantonalen und internationalen gerichtlichen Zusammenarbeit richtet.

Die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse der Kriminalpolizei in Sachen Räumlichkeiten und Infrastruktur werden derzeit erhoben. Der Architekturwettbewerb soll nächsten Frühling eröffnet werden. Anschliessend soll im Verlauf des Jahres 2021 ein Vorentwurf entwickelt und – wenn der Zeitplan eingehalten werden kann – im Jahr 2022 ein Baukredit beim Grossen Rat beantragt werden. Sofern es während des Verfahrens keine Einsprachen gibt, wird der Umzug der Kriminalpolizei 2025/26 erfolgen.

2. *Was geschieht mit den aktuellen Räumlichkeiten der Kriminalpolizei nach deren Umzug nach Granges-Paccot?*

Eine erste Machbarkeitsstudie hat gezeigt, dass in diesem Gebäude verschiedene Nutzungen oder Dienste denkbar wären. Die Überlegungen werden im Rahmen der Immobilienpolitik des Staates Freiburg, mit der die Zahl der staats-eigenen Verwaltungsgebäude erhöht und die Mietkosten gesenkt werden sollen, weitergeführt.

3. *Obwohl die erwähnten Synergien mit der Gendarmerie offensichtlich sind, muss doch gesagt werden, dass die Kriminalpolizei mehr mit der Staatsanwaltschaft zusammenarbeitet. Der aktuelle Standort neben der Staatsanwaltschaft ist besonders bei komplexen Untersuchungen ideal für die Nutzung von Synergien zwischen diesen Behörden. Wie sollen die Kontakte mit der Staatsanwaltschaft nach dem Umzug der Kriminalpolizei aufrechterhalten werden?*

Der Staatsrat kann sich der obigen Priorisierung der erwähnten Synergien nicht gänzlich anschliessen. Erstens sind sowohl die Gendarmerie wie auch die Kriminalpolizei bei der Fallführung der Staatsanwaltschaft unterstellt. Überdies unterhält die Gendarmerie, die ebenfalls regelmässig und eng mit der Staatsanwaltschaft zusammenarbeitet, sehr gute Arbeitsbeziehungen mit der Staatsanwaltschaft, obwohl sie dezentral im Kanton agiert. Weiter stehen die beiden Polizeikorps auf dem gesamten Kantonsgebiet im Einsatz, wobei sie immer öfter zusammenarbeiten oder einander ergänzen. Schliesslich hat die Digitalisierung der administrativen und gerichtlichen Handlungsschritte einen grösseren Einfluss auf Synergien als die Arbeit im Feld oder die Einsatzunterstützung.



Das zukünftige Gebäude der Kriminalpolizei wird weniger als 4 km (d.h. ca. 10 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln) vom heutigen Standort der Staatsanwaltschaft entfernt sein. Diese relative Entfernung wird die Beziehungen zu den Magistratspersonen nicht so stark beeinflussen, dass sich diese verschlechtern. Die Entfernung zwischen der Waadtländer Staatsanwaltschaft in Renens und der Waadtländer Kriminalpolizei in *La Blécherette* über Lausanne ist im Vergleich weit grösser. Unseres Wissens hat dies jedoch keinen negativen Einfluss auf die Fallbearbeitung. Es liesse sich sogar behaupten, dass die geringe Entfernung die Effizienz des Austausches durch den Einsatz von Fernkommunikationsmitteln verbessern könnte.

Ein weiterer Aspekt, der für eine – selbst minime – Entfernung zwischen den beiden Einheiten spricht, sind Strafverfahren gegen Polizistinnen und Polizisten. Aus Gründen der Unparteilichkeit und Glaubwürdigkeit kann es notwendig erscheinen, dass die Magistratspersonen, die als Strafverfolgungsbehörde agieren, ihre Arbeitsräume nicht mit den von ihnen verhörten Polizistinnen und Polizisten teilen.

4. *Hatten die Mitarbeitenden der Kriminalpolizei Gelegenheit, sich zum geplanten Umzug zu äussern? Wenn ja, wie lautet ihre Meinung zu dieser Frage? Wurden sie bei der Planung der Arbeiten an den Boschung-Gebäuden angehört, namentlich zu ihren Bedürfnissen?*

Für die Zuweisung von Infrastruktur zu Gunsten der Kantonspolizei ist die SJD in Zusammenarbeit mit der RUBD zuständig. Die Polizei kann zwar Vorschläge machen, hat sich aber dem Entscheid der politischen Behörde zu fügen.

Insofern wird das Personal selbst nie angehört. Es wird einzig darum gebeten, zu einer effizienten und angemessenen Durchführung der Bau- und/oder Renovationsarbeiten in den genutzten Räumlichkeiten beizutragen. Dies gilt für alle Stellen, die bei der Kantonspolizei momentan besetzt sind.

Das Projekt zum Erwerb des Standorts Boschung in Granges-Paccot wurde allen Mitarbeitenden der Kriminalpolizei am 16. Juli 2018 vorgestellt. Wie jedes neue Projekt dieser Grösse hat auch der mögliche Umzug der Kriminalpolizei bei den Inspektoren Fragen hervorgerufen. Ab September 2018 wurde der Personalverband der Kriminalpolizei in die Überlegungen einbezogen.

Aus der Erhebung der Stimmungslage in Bezug auf den Umzug ergibt sich ein widersprüchliches Bild. Einige Mitarbeitende sorgen sich um ihre tägliche Arbeit und sehen den Umzug der Kriminalpolizei negativ, während andere dem Vorhaben eher positiv gesinnt sind, weil es einen modernen und an die grossen Verkehrsachsen rund um Freiburg angeschlossenen Arbeitsplatz verspricht.

Es wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die unter der gemeinsamen Leitung des Chefs der Kriminalpolizei und des Chefs

der Stabsdienste steht und der Kader sowie Beamtinnen und Beamten der Kriminalpolizei, ein Offizier der Gendarmerie, Vertreter des Personalverbands der Kriminalpolizei und Vertreter der Gebäudeverwaltung der Kantonspolizei angehören. Die Arbeitsgruppe hat die zukünftigen Bedürfnisse erhoben und dabei die voraussichtliche Entwicklung von Organisation und Personalbestand der Kriminalpolizei sowie mögliche Synergien mit anderen Einheiten der Kantonspolizei berücksichtigt. Die Ergebnisse dieser ersten Überlegungen der Arbeitsgruppe bestätigen, dass der Kriminalpolizei mit dem Standort Boschung ein modernes und zugängliches Gebäude zur Verfügung gestellt werden kann, in dem sich die technologischen Herausforderungen der zukünftigen Kriminalitätsphänomene angehen lassen. Die Zusammenführung am Standort Granges-Paccot wird es erlauben, technische, taktische und logistische Synergien, mit denen sich eine bessere Ressourcen-Verwaltung für die gesamte Kantonspolizei erreichen lässt, besser zu erkennen.

Die relative Distanz zur Staatsanwaltschaft ist nicht zu unterschätzen. Sie erfordert Überlegungen zur Digitalisierung der Gerichtsarbeit und zur Organisation der Untersuchungsarbeit. Diese Aspekte werden jedoch auch unabhängig von der Frage der geografischen Distanz untersucht.

Den 10. Dezember 2019

## Question 2019-CE-178 Benoît Glasson Régulation de la chasse du chamois

### Question

Dans *La Gruyère* du 28 mars 2017 paraissait un article parlant de la diminution des chamois dans le canton. Monsieur Elias Pesenti répondait au journaliste qu'afin de palier à ce problème, il ne faudrait tirer qu'entre 15 et 20% du cheptel de chamois présent sur le territoire fribourgeois. D'où la solution d'un tirage au sort des chasseurs qui étaient trop nombreux jusqu'alors pour cette chasse.

En 2019, le comptage effectué par les gardes-faune annonce 2191 chamois dans le canton. 257 chasseurs se sont inscrits pour la chasse du chamois et seulement 188 ont été retenus pour tirer 35 chamois en réserve et 153 chamois hors réserve.

188 chamois, c'est 8,6% des 2191 chamois comptés. Les 257 chasseurs inscrits à la chasse du chamois correspondent à 11,7% de 2191.

Mes questions sont:

1. *Pourquoi continuer un tirage au sort alors que le nombre de chasseurs désirant tirer le chamois est inférieur à 15–20%?*

2. *Quel est le pourcentage de chamois qui peuvent être abattus dans les autres cantons?*
3. *S'il y a tirage au sort, ne serait-il pas possible d'effectuer ce dernier en début d'année afin que les chasseurs et les entreprises puissent organiser leurs vacances assez tôt?*

Le 27 août 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat précise que les directives émises par Chasse Suisse et la Conférence des services de la faune, de la chasse et de la pêche (CSF), approuvées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), pour une gestion durable des populations de chamois en Suisse donnent les indications suivantes pour une planification de la chasse respectueuse des populations:

- > Effectuer les comptages et fixer des quotas de tir par unité de gestion (UdG, unités dans lesquelles les sous-populations d'animaux sauvages se développent).
- > Définir les quotas de tirs en tenant compte de la règle des 3 tiers: 1 tiers de jeunes, un tiers de femelles et un tiers de mâles. Ceci permet de stabiliser les populations.

C'est dans ce cadre et pour tenir compte de la baisse des effectifs de chamois dans notre canton que le Service des forêts et de la nature (SFN) a introduit en 2017 une attribution des permis de chasse du chamois par tirage au sort. Ce dernier permet non seulement de contrôler la pression de chasse (le nombre de tirs est limité au 15% des individus comptés dans les territoires ouverts à la chasse) mais respecte aussi un prélèvement équilibré par sexe et par classe d'âge au sein de chaque unité de gestion.

1. *Pourquoi continuer un tirage au sort alors que le nombre de chasseurs désirant tirer le chamois est inférieur à 15-20%?*

Selon les articles 59 et 60 de l'ordonnance concernant la chasse du 6 juin 2016 (OCha), la chasse du chamois est autorisée, de manière générale, uniquement dans les territoires de montagne définis à l'article 55 de la même ordonnance. Ces derniers comprennent également deux districts francs fédéraux où la chasse, selon les dispositions légales fédérales, est interdite (ordonnance concernant les districts francs fédéraux, art. 5).

Le nombre de 2191 chamois, conformément au comptage réalisé par les gardes-faune, correspond à la totalité des individus comptabilisés sur tout le territoire fribourgeois.

Pour définir le plan de tir du chamois, seuls les animaux comptabilisés dans les territoires de montagne ouverts à la chasse ainsi que les réserves de chasse en montagne sont pris en considération, à savoir 1227 individus (site du SFN)

<https://www.fr.ch/sfn/energie-agriculture-et-environnement/faune-et-biodiversite/chamois>). Le plan de tir de 188 individus se situe donc dans la fourchette de 15 – 20% mentionnée par le SFN.

D'autre part, selon les directives fédérales en matière de planification des tirs (Forêt et gibier – Notions de base pratiques, OFEV 2010), lors de la planification des tirs, les organes chargés de la gestion de la faune sauvage doivent prendre en considération plusieurs critères importants, tels que le quota de tirs, les classes sociales et le sex-ratio (proportion mâles-femelles).

2. *Quel est le pourcentage de chamois qui peuvent être abattus dans les autres cantons?*

Comme démontré dans la brochure éditée par ChasseSuisse et par la Conférence des services de la faune, de la chasse et de la pêche (CSF), intitulée «*Le chamois en Suisse, c'est notre responsabilité. Défis et solutions pour une gestion durable*», plusieurs facteurs influencent la dynamique d'une population (chasse, maladies, dérangements, prédation, répartition spatiale, météorologie, concurrence entre espèces, etc.).

Le canton de Berne effectue des comptages de chamois par échantillonnage dans les Alpes. Il n'établit pas de plan de tir, mais un maximum de deux chamois par chasseur peut être prélevé (plusieurs catégories de sexe et d'âge). Afin de limiter le déséquilibre dans le sex-ratio des individus prélevés, il est interdit de chasser les mâles dans plusieurs secteurs de faune. Le canton de Berne ne pratique pas de tirage au sort, mais étant confronté à la même tendance de baisse des effectifs dans la population, ils appliquent également des restrictions de tirs dans certaines régions.

Le canton de Vaud a fixé son plan de tir à 206 chamois en 2017 et 202 en 2018. Les effectifs selon la statistique fédérale s'élèvent à 2300 animaux toutes zones confondues. Au vu de ces éléments, ce pourcentage ne peut être calculé pour les territoires ouverts à la chasse comme c'est le cas dans le canton de Fribourg. Le canton de Vaud pratique un tirage au sort pour la chasse du chamois dans le Jura, sur un système en partie comparable à celui du canton de Fribourg. Le prélèvement par sexe est défini par rapport au numéro du permis, numéro pair ou numéro impair, alternativement chaque année. De plus, depuis 2017–2018, le contingent de mâles adultes (3.5 ans et plus) est limité.

3. *S'il y a tirage au sort, ne serait-il pas possible d'effectuer ce dernier en début d'année afin que les chasseurs et les entreprises puissent organiser leurs vacances assez tôt?*

Pour effectuer le tirage au sort, il est important de connaître combien d'individus peuvent être prélevés (nombre, classe d'âge et répartition spatiale). Ces informations dépendent, entre autres, des comptages effectués au printemps. Ces comptages ne doivent pas avoir lieu trop tôt dans l'année

afin de tenir compte de la période délicate durant laquelle la mortalité hivernale (sélection naturelle) est encore très importante. Le tirage au sort, qui a lieu actuellement au début du mois de juillet, ne peut donc pas avoir lieu avant connaissance des comptages.

Le 7 janvier 2020

## Anfrage 2019-CE-178 Benoît Glasson Regulierung der Gämssjagd

### Anfrage

Die Zeitung *La Gruyère* vom 28. März 2017 enthielt einen Artikel zum Rückgang der Gämssen im Kanton. Elias Pesenti antwortete dem Journalisten, dass man, um diesem Problem entgegenzuwirken, nur zwischen 15 und 20% des auf dem freiburgischen Kantonsgebiet anwesenden Gämssbestands schiessen sollte. Die Lösung bestand in einer Auslosung der Jäger für diese Jagd, die bis anhin zu zahlreich waren.

Eine 2019 von den Wildhütern-Fischereiaufsehern durchgeführte Zählung ergab einen Bestand von 2191 Gämssen im Kanton. 257 Personen hatten sich für die Jagd auf die Gämse eingetragen. Es wurden nur 188 berücksichtigt, die 35 Gämssen im Wildschutzgebiet und 153 ausserhalb des Wildschutzgebiets erlegten.

188 Gämssen sind 8,6% der 2191 gezählten Tiere. Die 257 für die Gämssjagd angemeldeten Jäger entsprechen 11,7% von 2191.

Meine Fragen lauten:

1. *Weshalb findet weiterhin eine Auslosung statt, obwohl die Anzahl Jäger, die eine Gämse erlegen möchten, weniger als 15–20% entspricht?*
2. *Wie hoch ist der Prozentsatz der Gämssen, die erlegt werden dürfen, in den anderen Kantonen?*
3. *Für den Fall, dass eine Auslosung durchgeführt wird, wäre es nicht möglich, diese Anfang Jahr zu machen, damit die Jäger und Unternehmen ihre Ferien früh genug organisieren können?*

Den 27. August 2019

### Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat auf die von JagdSchweiz und der Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz (JFK) erstellten Richtlinien für ein nachhaltiges Management der Gämssenpopulation in der Schweiz hinweisen. Diese vom BAFU genehmigten Richtlinien liefern folgende Vorgaben für eine der Population angemessene Jagdplanung:

- > Zählungen durchführen und Abschussquoten in den Bewirtschaftungsräumen bestimmen (BWR, Räume in denen sich Teilpopulationen von Wildtieren entwickeln).
- > Abschussquoten unter Berücksichtigung der 3-Drittel-Regel festlegen:  $\frac{1}{3}$  Jungtiere,  $\frac{1}{3}$  weibliche Tiere und  $\frac{1}{3}$  männliche Tiere. Die Population wird dadurch stabilisiert.

In diesem Sinn und um dem Rückgang des Gämssbestands im Kanton Rechnung zu tragen, hat das Amt für Wald und Natur (WNA) 2017 die Auslosung der Jagdpatente eingeführt. Der Jagddruck ist dadurch gefallen (die Anzahl der Abschüsse im zur Jagd offenen Gebiet ist auf 15% der gezählten Population begrenzt) und es ist möglich, eine ausgeglichene Geschlechter- und Altersentnahme innerhalb der Bewirtschaftungsräume vorzunehmen.

1. *Weshalb findet weiterhin eine Auslosung statt, obwohl die Anzahl Jäger, die eine Gämse erlegen möchten, weniger als 15–20% entspricht?*

Gemäss den Artikeln 59 und 60 der Jagdverordnung vom 6. Juni 2016 (JaV) ist die Jagd auf die Gämse allgemein ausschliesslich im Gebirge nach Artikel 55 der gleichen Verordnung gestattet. Das Gebirge umfasst auch zwei eidgenössische Jagdbanngebiete, wo die Jagd gemäss den Gesetzesbestimmungen des Bundes verboten ist (Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete, Art. 5).

Die in der von den Wildhütern-Fischereiaufsehern durchgeführten Zählung erfassten 2191 Gämssen entsprechen der gesamten Anzahl Tiere, die im ganzen Kantonsgebiet gezählt wurden.

Um den Abschussplan für die Gämse festzulegen, werden nur die Tiere berücksichtigt, die in dem für die Jagd offenen Gebirge sowie in den Wildschutzgebieten im Gebirge gezählt wurden, das heisst 1227 Tiere (Website des WNA: <https://www.fr.ch/de/wna/energie-landwirtschaft-und-umwelt/fauna-und-biodiversitaet/gaemse>). Der Plan, der den Abschuss von 188 Tieren vorsieht, liegt also innerhalb der vom WNA erwähnten 15 bis 20%.

Andererseits müssen die mit dem Wildtiermanagement beauftragten Organe gemäss den Bundesvorgaben im Bereich der Jagdplanung (Wald und Wild – Grundlagen für die Praxis, BAFU 2010) bei der Planung der Abschüsse mehrere wichtige Kriterien berücksichtigen, wie die Abschussquote, die Sozialklassen und das Geschlechterverhältnis.

2. *Wie hoch ist der Prozentsatz der Gämssen, die erlegt werden dürfen, in den anderen Kantonen?*

Wie die von JagdSchweiz und der Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz (JFK) herausgegebenen Broschüre «*Die Gämse in der Schweiz, Wir tragen Verantwortung! Herausforderungen und Lösungen für ein nachhaltiges Management*» aufzeigt,



beeinflussen mehrere Faktoren die Entwicklung des Gämbsbestands (Jagd, Krankheiten, Störung, Prädation, räumliche Verteilung, Meteorologie, Konkurrenz durch andere Arten usw.).

Im Kanton Bern werden Stichprobenzählungen der Gämsen in den Alpen vorgenommen. Der Kanton erstellt keinen Abschussplan, legt aber fest, dass pro Jäger höchstens zwei Gämsen geschossen werden dürfen (mehrere Geschlechter- und Alterskategorien). Um das Ungleichgewicht bei den Abschüssen nach Geschlecht zu begrenzen, ist es in mehreren Wildsektoren verboten, männliche Gämsen zu schießen. Der Kanton Bern praktiziert keine Auslosung, da er aber mit der gleichen rückläufigen Tendenz bei den Beständen konfrontiert ist, gelten in bestimmten Regionen ebenfalls Abschussbeschränkungen.

Der Kanton Waadt hat in seinem Abschussplan den Abschuss von 206 Gämsen für 2017 und 202 für 2018 festgelegt. Die Bestände betragen gemäss der Bundesstatistik 2300 Tiere über alle Zonen zusammengenommen. Daher kann der Prozentsatz nicht für die für die Jagd offenen Gebiete berechnet werden, so wie es im Kanton Freiburg der Fall ist. Im Kanton Waadt wird eine Auslosung für die Gämsjagd im Jura vorgenommen, deren System teilweise jenem des Kantons Freiburg entspricht. Die Entnahme nach Geschlecht wird nach der Nummer des Jagdausweises bestimmt, gerade und ungerade Nummern wechseln sich jährlich ab. Zudem ist seit 2017–2018 das Kontingent der erwachsenen männlichen Tiere (ab 3,5 Jahren) beschränkt.

3. *Für den Fall, dass eine Auslosung durchgeführt wird, wäre es nicht möglich, diese Anfang Jahr zu machen, damit die Jäger und Unternehmen ihre Ferien früh genug organisieren können?*

Um die Auslosung durchführen zu können, muss zuerst bekannt sein, wie viele Tiere entnommen werden können (Anzahl, Altersklasse und räumliche Verteilung). Diese Informationen hängen unter anderem von den Zählungen im Frühling ab. Diese Zählungen dürfen nicht zu früh im Jahr durchgeführt werden, um die heikle Phase zu berücksichtigen, während der die Wintersterblichkeit (natürliche Selektion) noch sehr hoch ist. Die Auslosung, die derzeit Anfang Juli stattfindet, kann daher nicht vor Kenntnisnahme der Zählungen erfolgen.

Den 7. Januar 2020

## Question 2019-CE-183 Nicolas Kolly Fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse

### Question

Depuis un certain temps, diverses critiques sont portées publiquement contre le Service de l'enfance et de la jeunesse. Il m'apparaît que ce Service a une tâche autant compliquée qu'importante dans le cadre du suivi d'une famille en difficulté. Ces tâches sont en particulier difficiles lorsque que le Service est amené à prendre position dans le cadre d'un divorce très conflictuel où des accusations sont portées d'une part et d'autre. Il est dès lors très difficile d'établir le vrai du faux. Cela étant, le travail et les rapports du SEJ sont d'importance primordiale dans le cadre des procédures judiciaires puisque dans la grande majorité des cas, les tribunaux se reposent sur ces rapports d'enquête pour prendre leur décision.

Il semble que depuis un certain temps le Service de l'enfance et de la jeunesse est débordé et que celui-ci fait face à un nombre important de démissions. Cette instabilité rend encore plus difficile le travail du Service et accroît la tension déjà existante.

Au vu de ce qui précède, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions qui suivent:

1. *Le Conseil d'Etat peut-il garantir le bon fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse?*
2. *Est-ce que la dotation de ce Service en personnel est suffisante? En particulier, est-ce que le Conseil d'Etat a connaissance de chiffres intercantonaux quant au nombre de dossiers gérés par les collaborateurs? Si oui, est-ce que ce ratio est suffisant?*
3. *Quelle est l'augmentation du nombre de dossiers traités par le SEJ ces dix dernières années? Est-ce que cette augmentation est linéaire par rapport à la croissance démographique?*
4. *Quel est le turnover des collaborateurs du Service de l'enfance et de la jeunesse? Est-ce que ce turnover est acceptable et correspond au standard des services de l'Etat de Fribourg?*
5. *Lors de l'engagement des nouveaux collaborateurs, est-ce que l'expérience de vie des personnes engagées est également examinée ou, est-ce que l'engagement se base principalement sur les diplômes des collaborateurs?*

Le Service de l'enfance et de la jeunesse du canton de Vaud a fait l'objet, après un cas médiatique (cas d'Yverdon) d'un rapport de l'ancien juge fédéral Rouiller. Partant, je pose encore les questions qui suivent au Conseil d'Etat:

6. *Est-ce que le canton de Fribourg a eu connaissance du rapport Rouiller? Si oui, est-ce que les recommandations émises par ce rapport peuvent être appliquées au canton de Fribourg afin d'améliorer la situation existante?*

Le 4 septembre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

Le SEJ est le service cantonal spécialisé chargé de la mise en œuvre de la politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse et de la protection de l'enfance. Il comprend différents secteurs: l'Action sociale directe, le centre de consultation LAVI, les milieux d'accueil (SMA), le bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) et l'administration.

En préambule, le Conseil d'Etat relève que les questions abordées par le député Nicolas Kolly concernent principalement le secteur de l'Action sociale directe du Service de l'enfance et de la jeunesse. L'Action sociale directe est menée par l'Intake et les secteurs de l'Action sociale directe (SASD 1 et 2) complétés par un secteur qui assume des mandats très spécialisés que sont les curatelles de représentation lorsque les intérêts des père et mère divergent de ceux de l'enfant et les curatelles de représentation de l'enfant pour établir sa filiation paternelle et pour faire valoir sa créance alimentaire.

Les préoccupations du député Nicolas Kolly rejoignent celles des député-e-s Schneuwly André et Mäder-Brühlhart Bernadette dans leur postulat concernant un état des lieux et les perspectives pour le Service de l'enfance et de la jeunesse.

1. *Le Conseil d'Etat peut-il garantir le bon fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse?*

Le Conseil d'Etat s'est prononcé le 4 juillet dernier et a permis d'engager dès juillet 2019 les 2 EPT prévus au budget du personnel 2020 pour la DSAS et a autorisé cette dernière à effectuer des transformation/transfert de postes depuis le Service dentaire scolaire (0.8 EPT).

Ces postes ont été immédiatement mis au concours, permettant d'amorcer une réorganisation des secteurs ainsi que de procéder à des engagements.

Le Conseil d'Etat a également accepté de mettre au budget 2020 un montant forfaitaire supplémentaire de 100 000 francs, sous réserve de compléments d'informations à fournir par la DSAS. Le Conseil d'Etat s'était également montré ouvert à une nouvelle analyse de la situation du SEJ en 2020.

Le montant forfaitaire n'a finalement pas été octroyé suite à la décision du Grand Conseil d'octroyer 5 EPT supplémentaires au SEJ lors des discussions sur le budget 2020.

Par ailleurs, la DSAS a décidé de mandater la société ECOPLAN pour une analyse de fonctionnement du SEJ, en intégrant également le Service du personnel et d'organisation. Le Conseil d'Etat attendra les conclusions de cette analyse pour prendre cas échéant des mesures adéquates qui relèveraient de sa compétence.

Le Conseil d'Etat estime que l'octroi des postes pour 2020 ainsi que les efforts entrepris dans le cadre d'une réorganisation interne du SEJ diminueront le nombre de dossiers à charge des IPE de manière importante.

2. *Est-ce que la dotation de ce Service en personnel est suffisante? En particulier, est-ce que le Conseil d'Etat a connaissance de chiffres intercantonaux quant au nombre de dossiers gérés par les collaborateurs? Si oui, est-ce que ce ratio est suffisant?*

Le SEJ occupe en tout une huitantaine de collaboratrices et collaborateurs (53.7 EPT au budget 2019), dont une soixantaine d'intervenant-e-s en protection de l'enfant (IPE), rattaché-e-s à la fonction d'assistant-e social-e.

Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution des EPT et du nombre de situations traitées par l'Action sociale directe depuis 2015.

	2020 (+7,8 EPT)	2019 (sans postes hors budget)	2018	2017	2016	2015
<b>IPE Intake (+chef-fe-s)</b>	<b>7,8 (+0,5)</b>	<b>7,8 (+0,5)</b>	<b>7,8 (+0,5)</b>	<b>7,8 (+0,5)</b>	<b>7,4 (+0,5)</b>	<b>6,2 (+1)</b>
<b>IPE SASD (+chef-fes)</b>	<b>25,5 (+2,5)</b>	<b>18,4 (+1,8)</b>	<b>17,5 (+1,8)</b>	<b>16,7 (+1,8)</b>	<b>16,8 (+2,8)</b>	<b>17,2 (+2,8)</b>
<b>Curatelles</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>37,6</b>	<b>29,8</b>	<b>28,6</b>	<b>27,8</b>	<b>27,5</b>	<b>27,2</b>
Situations Intake	1220	1220	1220	1244	1135	926
Situations SASD	1884	1884	1884	1675	1732	1749
<b>Ratio Situations/EPT-Intake</b>	<b>154</b>	<b>154</b>	<b>154</b>	<b>157</b>	<b>151</b>	<b>145</b>
<b>Ratio Situations/EPT-SASD</b>	<b>74</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>98</b>

Hypothèse: les calculs 2019/2020 se basent sur le nombre de situations 2018. Les chefs de secteur assument une partie des situations.

En ce qui concerne les comparaisons intercantionales, le Conseil d'Etat relève que la répartition différente des tâches Etat/communes dans les cantons alémaniques ne permet pas d'effectuer une comparaison. Pour les services des cantons romands la comparaison n'est pas toujours pertinente, au vu des organisations internes différentes, elle permet néanmoins de constater que les IPE du canton de Fribourg ont un nombre très élevé de situations à traiter.

Ainsi, en Valais, le nombre de dossiers suivi par EPT était de 80 en 2018. Ce chiffre devrait diminuer en 2019, puisque 6 EPT ont été accordés au budget. A Genève, les IPE suivent 53 à 55 dossiers et à Neuchâtel, les dossiers pris en charge sont au nombre de 80 (chiffres septembre 2019), avec un objectif annoncé de 70 par EPT. Dans le canton de Vaud, le Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin) du 5 avril 2017, article 4 alinéa 3 prévoit la disposition suivante: «Un collaborateur de référé

assume en principe une soixantaine de situations, s'il travaille à temps plein. Ce nombre peut être temporairement dépassé».

Les postes accordés pour 2020 (2.8 EPT + 5 EPT) permettront de diminuer de manière importante le nombre de situations prises en charge par IPE.

3. *Quelle est l'augmentation du nombre de dossiers traités par le SEJ ces dix dernières années? Est-ce que cette augmentation est linéaire par rapport à la croissance démographique?*

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de chiffres comparables sur 10 ans, mais sur les 6 dernières années. A relever toutefois que les situations prises en charge sont plus complexes et chronophages aujourd'hui qu'il y a 6 ans, leur nombre n'étant ainsi pas la seule variable permettant de mesurer la charge de travail des IPE.

Année	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Nombre de dossiers SASD	1 884	1 675	1 732	1 749	1 852	1 784
Nombre de situations Intake	1 220	1 244	1 135	926	976	991
<b>Total de cas</b>	<b>3 104</b>	<b>2 919</b>	<b>2 867</b>	<b>2 675</b>	<b>2 828</b>	<b>2 775</b>
<i>Augmentation du nombre de cas d'année en année en%</i>	6%	2%	7%	-5%	2%	
Croissance démographique (population résidente permanente)*	318 714	315 074	311 914	307 461	303 377	297 622
<i>Augmentation de la croissance démographique d'année en année en%</i>	1%	1%	1%	1%	2%	

\*Annuaire statistique du canton de Fribourg, Edition 2019

Office fédéral de la statistique, Effectif et évolution de la population en Suisse: résultats définitifs 2018

4. *Quel est le turnover des collaborateurs du Service de l'enfance et de la jeunesse? Est-ce que ce turnover est acceptable et correspond au standard des services de l'Etat de Fribourg?*

Le Conseil d'Etat relève en préambule que cet indicateur est à manier avec précaution, car selon la spécificité des secteurs d'activité, le turnover (taux de renouvellement du personnel) peut être très différent. Ainsi, une étude comparative portant sur les années 2016–2017 (HRbench.ch) relève que le turnover moyen suisse (Nombre de départs durant l'année/Effectif moyen) est de 11.3%, avec des différences marquées selon les secteurs.

Au sein de l'administration cantonale également, le turnover peut être très différent si l'on considère les secteurs administratifs, de l'enseignement, de la police ou encore celui des soins. Il n'y a pas, aujourd'hui, de turnover calculé pour l'Etat de Fribourg dans son ensemble.

Au niveau du SEJ, le calcul du turnover simplifié (nombre de départ volontaires/effectif moyen sur la période) pour l'année 2018 se monte à 7,2% et à 11% pour l'année 2019 (du 01.01.19 au 31.09.19).

5. *Lors de l'engagement des nouveaux collaborateurs, est-ce que l'expérience de vie des personnes engagées est également examinée ou, est-ce que l'engagement se base principalement sur les diplômes des collaborateurs?*

Le diplôme est certes un aspect important, mais le profil recherché doit répondre au mieux aux exigences suivantes:

- > Master ou bachelor en travail social ou formation jugée équivalente (pédagogie curative, psychologie, etc.)
- > Fort intérêt pour la protection de l'enfance
- > Connaissance des mesures de protection de l'enfant
- > Capacité d'analyse de situations complexes et esprit de synthèse
- > Sens de l'organisation, excellente résistance au stress, aptitude à travailler en équipe
- > Aisance rédactionnelle
- > Permis de conduire

De plus, l'expérience professionnelle de la personne, respectivement son parcours, revêtent une grande importance. La connaissance du réseau et des processus métiers joue également un rôle. Pour les personnes au début de leur carrière professionnelle, une expérience de stage effectué dans le

domaine de l'enfance et de la jeunesse est un atout. Les personnes retenues pour un premier entretien et qui sont sélectionnées pour la seconde phase sont invitées à effectuer un profil de personnalité en ligne, un outil d'aide à la décision mis en place par le Service du personnel et d'organisation (SPO). La restitution quant aux résultats de ce profil, effectuée en présence du SEJ par un consultant externe mandaté par le SPO, tient lieu de deuxième entretien. C'est ensuite que les décisions sont prises.

A relever qu'il est difficile de recruter ce type de profil, le nombre de candidat-e-s répondant à l'ensemble des critères étant peu nombreux. Il faut également mentionner que les IPE de langue allemande sont plus difficiles à trouver que leurs collègues francophones.

6. *Est-ce que le canton de Fribourg a eu connaissance du rapport Rouiller? Si oui, est-ce que les recommandations émises par ce rapport peuvent être appliquées au canton de Fribourg afin d'améliorer la situation existante?*

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des conclusions du rapport Rouiller. Celui-ci, commandé par le Conseil d'Etat vaudois dans le cadre de l'enquête administrative portant sur le Service de la protection de l'enfant (SPJ) du canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, démontre entre autres que le nombre de situations suivies par un intervenant en protection de l'enfant a une influence directe sur la qualité de la protection pouvant de fait être garantie à un enfant. Un nombre élevé de situations prises en charge par une seule personne comporte dès lors un risque très élevé de passer à côté d'une maltraitance grave.

Dans le canton de Vaud, le Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin) du 5 avril 2017, article 4 alinéa 3 prévoit la disposition suivante: «Un collaborateur de référence assume en principe une soixantaine de situations, s'il travaille à temps plein. Ce nombre peut être temporairement dépassé».

Selon le rapport Rouiller, à l'ORPM Nord (Office régional de protection des mineurs), qui a fait l'objet d'une analyse poussée, le portefeuille constant de chaque assistant est d'environ 55 à 60 dossiers (situations).<sup>1</sup> Le rapport annuel du Service de protection de la jeunesse SPJ relève pour l'ensemble des ORPM un nombre total de 64 dossiers par EPT.<sup>2</sup> Le rapport Rouiller relève entre autres la sous dotation chronique du SPJ vaudois et le nombre excessif de dossiers confiés annuellement aux assistants sociaux. Dans ses conclusions, le rapport Rouiller recommande à l'autorité politique de veiller à ce que

le SPJ ait une dotation suffisante pour que les intervenants disposent d'un espace de temps suffisant pour traiter les situations dont ils ont la responsabilité, en particulier pour se consacrer de façon optimale au traitement de situations complexes<sup>3</sup>. Ce point est par ailleurs repris dans le plan d'action du Conseil d'Etat vaudois, qui préconise un allègement de la charge des assistants sociaux (Mesure no 7 du Plan d'Action du Conseil d'Etat vaudois suite au Rapport Rouiller).

Dans le canton de Fribourg, il n'existe pas de limitation du nombre de situations par IPE. Une motion qui demande la modification de la Loi sur l'enfance et la jeunesse avec inscription dans la loi d'un nombre d'enfants maximum par intervenant a été déposée par les député-e-s Grégoire Kubsy et Martine Fagherazzi. Le Conseil d'Etat est en train de l'examiner.

Le 7 janvier 2020

## Anfrage 2019-CE-183 Nicolas Kolly Betrieb des Jugendamts

### Anfrage

Seit einiger Zeit wurde verschiedentlich Kritik am Jugendamt (JA) laut. Wie mir scheint, fällt dem JA bei der Betreuung von Familien in Schwierigkeiten eine nicht nur komplizierte, sondern auch wichtige Aufgabe zu. Diese Aufgabe ist besonders schwierig, wenn das JA Stellung nehmen muss bei einer sehr konfliktgeladenen Scheidung mit gegenseitiger Schuldzuweisung der Parteien. Dann ist es äusserst schwierig, zu bestimmen, was richtig und was falsch ist. Nichtsdestotrotz sind die Arbeit und die Berichte des JA im Rahmen der gerichtlichen Verfahren extrem wichtig, denn bei den meisten Fällen verlassen sich die Gerichte bei der Entscheidung auf diese Untersuchungsberichte.

Es macht den Eindruck, als wäre das JA seit einiger Zeit überfordert und müsste sich mit zahlreichen Kündigungen auseinandersetzen. Diese Instabilität macht die Arbeit des JA noch schwieriger und verstärkt die bereits bestehenden Spannungen.

Angesichts dessen bitte ich den Staatsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. *Kann der Staatsrat den guten Betrieb des JA noch gewährleisten?*
2. *Ist der Personalbestand des JA ausreichend? Hat der Staatsrat Kenntnis der interkantonalen Zahlen im Zusammenhang mit der Anzahl Dossiers, für die ein/e Mitarbeiter/in jeweils zuständig ist? Wenn ja, reicht dieses Verhältnis aus?*

<sup>1</sup> Claude Rouiller, Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, avril-septembre 2018, p. 71

<sup>2</sup> Rapport annuel de gestion Service de protection de la jeunesse SPJ, <https://www.vd.ch/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-de-gestion-2018/departement-de-la-formation-de-la-jeunesse-et-de-la-culture-dfjc/service-de-protection-de-la-jeunesse-spj/#c2047127>

<sup>3</sup> Claude Rouiller, Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, avril-septembre 2018, p. 181



3. *Um wieviel ist die Anzahl der im JA bearbeiteten Dossiers in den letzten zehn Jahren angestiegen? Verläuft dieser Anstieg linear zum Bevölkerungswachstum?*
4. *Wie sieht die Personalfuktuation im JA aus? Ist diese akzeptabel und entspricht sie dem Standard der Dienststellen des Staates Freiburg?*
5. *Wird bei der Anstellung von neuen Mitarbeitenden die Lebenserfahrung der Personen geprüft oder werden in erster Linie Diplome berücksichtigt?*

Das Jugendamt des Kantons Waadt wurde nach einem Fall, von dem in den Medien berichtet wurde (Fall von Yverdon), vom ehemaligen Bundesrichter Rouiller in einem Bericht behandelt. Aus diesem Grund stelle ich dem Staatsrat zusätzlich die folgenden Fragen:

6. *Hat der Kanton Freiburg Kenntnis vom Bericht Rouiller? Wenn ja, können die Empfehlungen aus diesem Bericht auf den Kanton Freiburg übertragen werden, um die jetzige Situation zu verbessern?*

Den 4. September 2019

## Antwort des Staatsrats

Das JA ist die kantonale Fachstelle für die Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik und des Jugendschutzes. Es umfasst mehrere Sektoren: Direkte Sozialarbeit, Opferberatungsstelle, Familienexterne Betreuung (SMA), Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung und Verwaltung.

Einleitend möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass die Fragen von Grossrat Nicolas Kolly hauptsächlich den Sektor Direkte Sozialarbeit (SDS) des Jugendamtes betreffen. Für die Direkte Sozialarbeit sind Intake sowie der SDS 1 und der SDS 2 zuständig. Unterstützt werden sie von einem Sektor, der sich um sehr spezialisierte Mandate wie Vertretungsbeistandschaften kümmert, wenn die Interessen von Mutter und Vater von denen des Kindes abweichen, und Vertretungsbeistandschaften, wenn das Kind die Feststellung der Vaterschaft und die Wahrung seines Unterhaltsanspruches verlangt.

Grossrat Nicolas Kollys Anliegen knüpfen an diejenigen von Grossrat André Schneuwly und Grossrätin Bernadette Mäder-Brühlhart in ihrem Postulat betreffend Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven des Jugendamts an.

1. *Kann der Staatsrat den guten Betrieb des JA noch gewährleisten?*

Der Staatsrat hat sich am 4. Juli 2019 geäussert und zugestimmt, per Juli 2019 die zwei VZÄ zu besetzen, die im Personalbudget 2020 für die GSD vorgesehen wurden, und der GSD erlaubt, Stellen vom Schulzahnpflegedienst ins JA zu verschieben (0,8 VZÄ).

Diese Stellen wurden unverzüglich ausgeschrieben, wodurch eine Neuorganisation der Sektoren in die Wege geleitet sowie Personen eingestellt werden konnten.

Der Staatsrat hat ebenfalls akzeptiert, dass im Voranschlag 2020 ein zusätzlicher Pauschalbetrag in Höhe von 100 000 Franken eingetragen wird, sofern die GSD zusätzliche Informationen liefert. Im Juli 2019 zeigte sich der Staatsrat offen für eine weitere Situationsanalyse des JA im Jahr 2020.

Der Pauschalbetrag wurde schlussendlich nicht zugesprochen, da der Grosse Rat dem JA bei den Verhandlungen über den Voranschlag 2020 fünf zusätzliche VZÄ zugesprochen hatte.

Ausserdem hat die GSD entschieden, bei ECOPLAN eine Analyse des JA-Betriebs in Auftrag zu geben, mit Einbeziehung des Amtes für Personal und Organisation. Der Staatsrat wird warten, bis die Schlussfolgerungen dieser Analyse vorliegen, um allenfalls die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass durch die Gewährung der Stellen für 2020 sowie der im Rahmen der internen JA-Organisation unternommenen Schritte die Anzahl Dossiers zulasten der Fachpersonen für Kinderschutz markant sinken wird.

2. *Ist der Personalbestand des JA ausreichend? Hat der Staatsrat Kenntnis der interkantonalen Zahlen im Zusammenhang mit der Anzahl Dossiers, für die ein/e Mitarbeiter/in jeweils zuständig ist? Wenn ja, reicht dieses Verhältnis aus?*

Das JA beschäftigt insgesamt rund 80 Mitarbeitende (53,7 VZÄ im Voranschlag 2019), davon rund 60 Fachpersonen für Kinderschutz, die der Funktion der Sozialarbeitenden angegliedert sind.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der VZÄ und die Anzahl Fälle, die seit 2015 von der Direkten Sozialarbeit behandelt wurden.

	2020 (+7,8 VZÄ)	2019 (ohne Stellen ausserhalb Voranschlag)	2018	2017	2016	2015
Fachpersonen für Kinderschutz Intake (+Leiter/innen)	7,8 (+0,5)	7,8 (+0,5)	7,8 (+0,5)	7,8 (+0,5)	7,4 (+0,5)	6,2 (+1)
Fachpersonen für Kinderschutz SDS (+Leiter/innen)	25,5 (+2,5)	18,4 (+1,8)	17,5 (+1,8)	16,7 (+1,8)	16,8 (+2,8)	17,2 (+2,8)
Beistandschaften	1,3	1,3	1	1	0	0
<b>Total</b>	<b>37,6</b>	<b>29,8</b>	<b>28,6</b>	<b>27,8</b>	<b>27,5</b>	<b>27,2</b>
Fälle Intake	1220	1220	1220	1244	1135	926
Fälle SDS	1884	1884	1884	1675	1732	1749
<b>Verhältnis Fälle/VZÄ-Intake</b>	<b>154</b>	<b>154</b>	<b>154</b>	<b>157</b>	<b>151</b>	<b>145</b>
<b>Verhältnis Fälle/VZÄ-SDS</b>	<b>74</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>98</b>

Hypothese: Die Berechnungen 2019/20 basieren auf der Fallzahl 2018. Die Sektorchefs übernehmen einen Teil der Fälle bis 2020.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden in den deutschsprachigen Gemeinden keinen interkantonalen Vergleich erlaubt. Für die Dienste der Westschweizer Kantone ist ein Vergleich nicht immer aussagekräftig, da sich die Dienste intern unterschiedlich organisieren; zumindest ermöglicht er die Feststellung, dass die Fachpersonen für Kinderschutz des Kantons Freiburg eine sehr hohe Fallzahl bearbeiten müssen.

So wurden 2018 im Kanton Wallis 80 Fälle pro VZÄ bearbeitet. Diese Zahl dürfte im 2019 sinken, weil im Rahmen des Voranschlags sechs VZÄ bewilligt wurden. In Genf behandeln die Fachpersonen für Kinderschutz 53 bis 55 Dossiers, in Neuenburg 80 (Zahlen September 2019), wobei das angekündigte Ziel bei 70 Dossiers pro VZÄ liegt. Im Kanton Waadt sieht Artikel 4 Abs. 3 des *Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs* (RLProMin) vom 5. April 2017 vor, dass ein/e Referenzmitarbeiter/in bei einer

Vollzeitanstellung grundsätzlich rund 60 Fälle bearbeitet, wobei diese Zahl vorübergehend überschritten werden kann.

Die für 2020 gewährten Stellen werden ermöglichen, die Anzahl Fälle je Fachperson für Kinderschutz bedeutend zu senken.

3. *Um wieviel ist die Anzahl der im JA bearbeiteten Dossiers in den letzten zehn Jahren angestiegen? Verläuft dieser Anstieg linear zum Bevölkerungswachstum?*

Dem Staatsrat liegen lediglich Vergleichszahlen für die letzten sechs Jahre vor. Es ist jedoch anzumerken, dass die behandelten Fälle komplexer und zeitaufwändiger sind als noch vor sechs Jahren, die Anzahl somit nicht der einzige Faktor ist, an dem sich der Arbeitsaufwand einer Fachperson für Kinderschutz messen lässt.

Jahr	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Anzahl Dossiers SDS	1 884	1 675	1 732	1 749	1 852	1 784
Anzahl Fälle Intake	1 220	1 244	1 135	926	976	991
<b>Total Fälle</b>	<b>3 104</b>	<b>2 919</b>	<b>2 867</b>	<b>2 675</b>	<b>2 828</b>	<b>2 775</b>
<i>Zunahme Fallzahl von Jahr zu Jahr in %</i>	6%	2%	7%	-5%	2%	
Bevölkerungswachstum (ständige Wohnbevölkerung)*	318 714	315 074	311 914	307 461	303 377	297 622
<i>Zunahme Bevölkerungswachstum von Jahr zu Jahr in %</i>	1%	1%	1%	1%	2%	

\* Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg, Ausgabe 2019

Bundesamt für Statistik, Bestand und Entwicklung der Bevölkerung der Schweiz: Definitive Ergebnisse 2018.

4. *Wie sieht die Personalfuktuation im JA aus? Ist diese akzeptabel und entspricht sie dem Standard der Dienststellen des Staates Freiburg?*

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass dieser Indikator mit Vorsicht zu geniessen ist, denn je nach Spezifität der Tätigkeitssektoren kann die Personalfuktuation sehr unterschiedlich ausfallen. So hat eine Vergleichsstudie für die Jahre

2016/17 (HRbench.ch) ergeben, dass die durchschnittliche Personalfuktuation in der Schweiz (Anzahl Weggänge pro Jahr/durchschnittlicher Personalbestand) 11,3% beträgt, mit erheblichen Unterschieden nach Sektor.

Auch in der kantonalen Verwaltung kann die Personalfuktuation sehr unterschiedlich ausfallen, je nach dem, ob man die Sektoren Verwaltung, Unterrichtswesen, Polizei oder Pflege

betrachtet. Bislang wurde keine umfassende Personalfluktuation für den gesamten Staat Freiburg berechnet.

Beim JA beträgt die vereinfachte Berechnung der Personalfluktuation (Anzahl freiwillige Abgänge/durchschnittlicher Bestand des Zeitraums) 7,2% für das Jahr 2018 und 11% für das Jahr 2019 (01.01.19 bis 31.09.19).

5. *Wird bei der Anstellung von neuen Mitarbeitenden die Lebenserfahrung der Personen geprüft oder werden in erster Linie Diplome berücksichtigt?*

Diplome sind sicherlich ein wichtiger Aspekt, jedoch muss das Profil den nachfolgenden Anforderungen bestmöglich entsprechen:

- > Master oder Bachelor in Sozialarbeit oder als gleichwertig anerkannte Ausbildung (Heilpädagogik, Psychologie o. Ä.)
- > Starkes Interesse am Kinderschutz
- > Kenntnis der Kinderschutzmassnahmen
- > Fähigkeit, komplexe Situationen zu analysieren und zusammenzufassen
- > Sinn für Organisation, ausgezeichnete Stressresistenz, Teamfähigkeit
- > Redaktionelles Geschick
- > Führerausweis

Auch Berufserfahrung bzw. Werdegang einer Person sind sehr wichtig. Kenntnisse des Netzwerks und der Geschäftsprozesse sind ebenfalls von Bedeutung. Für Personen, die am Anfang ihrer Berufskarriere stehen, ist ein abgeschlossenes Praktikum im Kinder- und Jugendbereich ein Plus. Personen, die für ein erstes Gespräch eingeladen und für die zweite Phase ausgewählt werden, müssen ein Online-Persönlichkeitsprofil erstellen. Es fungiert als Entscheidungshilfe, die das Amt für Personal und Organisation (POA) bereitgestellt hat. Das Feedback zu den Ergebnissen aus diesem Profil erfolgt durch eine/n vom POA beauftragte/n externe/n Beraterin/Berater und in Anwesenheit des JA. Es gilt als zweites Gespräch. Danach folgt die Entscheidung.

NB: Es ist schwierig, derartige Profile zu rekrutieren, da nur wenige Kandidatinnen und Kandidaten alle Kriterien erfüllen. Ausserdem ist zu erwähnen, dass deutschsprachige Fachpersonen für Kinderschutz schwieriger zu finden sind als französischsprachige.

6. *Hat der Kanton Freiburg Kenntnis vom Bericht Rouiller? Wenn ja, können die Empfehlungen aus diesem Bericht auf den Kanton Freiburg übertragen werden, um die jetzige Situation zu verbessern?*

Der Staatsrat hat den Bericht Rouiller zur Kenntnis genommen. Dieser Bericht, den der Waadtländer Staatsrat im Rahmen der administrativen Untersuchung zum *Service de la protection de l'enfant* (SPJ) des Kantons Waadt nach einem schlimmen Fall von Misshandlung und sexuellem Miss-

brauch in Auftrag gegeben hatte, zeigt u. a., dass die von einer Fachperson für Kinderschutz zu betreuende Fallzahl einen direkten Einfluss auf die Qualität des tatsächlichen Schutzes eines Kindes hat. Muss eine Person alleine eine Grosszahl Fälle bearbeiten, besteht das Risiko, einen schwerwiegenden Fall von Misshandlung zu übersehen.

Im Kanton Waadt sieht Artikel 4 Abs. 3 des *Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs* (RLProMin) vom 5. April 2017 vor, dass ein/e Referenzmitarbeiter/in bei einer Vollzeitstellung grundsätzlich rund 60 Fälle bearbeitet, wobei diese Zahl vorübergehend überschritten werden kann.

Gemäss Bericht Rouiller kümmert sich im *Office régional de protection des mineurs* (ORPM) Nord, das einer eingehenden Analyse unterzogen wurde, jede Fachperson für Kinderschutz um ca. 55 bis 60 Dossiers (Fälle).<sup>1</sup> Im Jahresbericht des SPJ ist für alle ORPM von insgesamt 64 Dossiers je VZÄ die Rede.<sup>2</sup> Der Bericht Rouiller verweist auf die chronische Unterbesetzung des SPJ und die übermässige Anzahl Dossiers, die den Fachpersonen jährlich anvertraut wird. In den Schlussfolgerungen des Berichts Rouiller wird der Behörde empfohlen, auf ausreichend Personal der SPJ zu achten, damit die Fachpersonen genügend Zeit zur Bearbeitung ihrer Fälle haben, insbesondere um komplexe Fälle optimal zu betreuen.<sup>3</sup> Dieser Punkt wird übrigens im Aktionsplan des Waadtländer Staatsrat wieder aufgegriffen; dieser empfiehlt eine Senkung des Aufwands der Sozialarbeitenden (Massnahme 7, *Plan d'Action du Conseil d'Etat vaudois suite au Rapport Rouiller*).

Im Kanton Freiburg gibt es keine Beschränkung der Fallzahl je Fachperson für Kinderschutz. Grossrat Grégoire Kubsy und Grossrätin Martine Fagherazzi haben eine Motion eingereicht, die verlangt, das Jugendgesetz dahingehend zu ändern, eine Höchstanzahl Kinder pro Fachperson für Kinderschutz im Gesetz vorzugeben. Der Staatsrat prüft dieses Postulat derzeit.

Den 7. Januar 2020

<sup>1</sup> Claude Rouiller: «Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels». April-September 2018, S. 71.

<sup>2</sup> «Rapport annuel de gestion Service de protection de la jeunesse - SPJ», <https://www.vd.ch/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-de-gestion-2018/departement-de-la-formation-de-la-jeunesse-et-de-la-culture-dfjc/service-de-protection-de-la-jeunesse-spj/#c2047127>

<sup>3</sup> Claude Rouiller, Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, avril-septembre 2018, p. 181



## Question 2019-CE-186 Gabriel Kolly Centre de formation des sapeurs-pompiers, à Chatillon – qui l'utilise?

### Question

Le centre de formation des sapeurs-pompiers situé à Chatillon a ouvert ses portes en juin 2017. Cet investissement important (près de 21,5 millions de francs) consenti par l'ECAB était censé répondre aux divers besoins des corps de sapeurs-pompiers. Nous constatons que les différentes attentes sont loin d'être remplies.

Je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Les locaux sont-ils utilisés selon les attentes?*
2. *Des statistiques de l'occupation des infrastructures sont-elles disponibles?*
3. *En cas de demandes multiples pour occupation des infrastructures, qui décide?*
4. *Y a-t-il eu des demandes de location par des tiers (armée, autre canton)?*
5. *Si oui, comment sont traitées ces demandes? dans quels délais sont-elles traitées? quels sont les montants de location?*
6. *Quelles justifications sont communiquées en cas de refus de location à des tiers?*

Le 11 septembre 2019

### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève que le centre de formation ECAB, sis à Châtillon sur la commune d'Hauterive FR, est propriété de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments. En vertu des dispositions générales sur l'organisation de l'ECAB de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB, RSF 732.1.1) et de son règlement d'application (RECB, RSF 732.1.11), ni le Conseil d'Etat ni la Direction de la sécurité et de la justice n'ont compétence à intervenir tant dans la gestion que dans l'occupation du centre de formation. Celles-ci sont de la compétence exclusive de l'ECAB, qui en détermine les objectifs qualitatifs, quantitatifs ou financiers.

Ce cadre étant rappelé, le Conseil d'Etat ne saurait partager l'allégation selon laquelle «les différentes attentes [seraient] loin d'être remplies». Non seulement l'organisation des différents cours pour sapeurs-pompiers s'y développe conformément au plan établi, mais aussi le centre accueille-t-il régulièrement des formations d'autres partenaires de la chaîne de secours.

#### 1. *Les locaux sont-ils utilisés selon les attentes?*

Depuis son inauguration en juin 2017, le centre applique une politique d'ouverture progressive. Il était question d'y assurer tous les cours de la formation cantonale des sapeurs-pompiers en 2017 déjà, puis d'étendre l'offre aux corps de sapeurs-pompiers du canton dès 2018 pour enfin aboutir à une ouverture plus large dès 2019 (prévention, location de salle et prestations à des tiers, tel que formation ou conférences sur mesure). Ce calendrier a été suivi et la fréquentation est en hausse et conforme aux attentes de l'ECAB.

#### 2. *Des statistiques de l'occupation des infrastructures sont-elles disponibles?*

Le centre est ouvert sur réservation le matin, midi et soir du lundi au vendredi, ainsi que le samedi en journée. Pour cette première année d'ouverture à l'externe (2019), le taux d'occupation total est estimé à 33,2% environ. Ce chiffre est en constante évolution. Il faut comprendre que ce pourcentage correspond toutefois à 286 journées dès lors que le centre peut être loué dans son ensemble ou partiellement.

Les statistiques sont les suivantes:

	2017	2018	2019 (état au 15.11)
Cours cantonaux	155 *	158	148
Cours 501	0	22	8
Formation à la carte	23	21	46
Formation petits moyens	0	0	8
Location salles – externe	18	20	57
Location salles – interne	24	25	43
Cafétéria	1989 **	4385	3954

\* nombre de demi-jours

\*\* nombre de repas servis

#### 3. *En cas de demandes multiples pour occupation des infrastructures, qui décide?*

Le calendrier de location s'élabore par vagues successives sur un rythme annuel. Tout d'abord, l'ECAB y arrête les dates de ses différentes formations (principalement la formation cantonale sapeurs-pompiers). Dans un deuxième temps, ce sont les corps de sapeurs-pompiers fribourgeois qui bénéficient d'une certaine priorité. Enfin, l'ouverture est faite à tous les autres demandeurs. Dans le cadre de ces ouvertures successives, c'est le principe du «premier arrivé, premier servi» qui est appliqué.

#### 4. *Y a-t-il eu des demandes de location par des tiers (armée, autre canton)?*

Le centre est effectivement ouvert à des tiers depuis 2019. De nombreuses entités y ont d'ores et déjà sollicité des prestations: corps de sapeurs-pompiers d'autres cantons, com-

munes, entreprises fribourgeoises et hors canton, protection civile, associations fédérales et fribourgeoises, services de l'Etat, etc.

5. *Si oui, comment sont traitées ces demandes? dans quels délais sont-elles traitées? quels sont les montants de location?*

Les demandes sont traitées selon le processus développé à la question 3. Elles le sont dans les meilleurs délais, ceux-ci pouvant dépendre du degré de coordination nécessaire au bon déroulement de la prestation demandée. Pour l'année en cours, les recettes – hors formation cantonale des sapeurs-pompiers – sont estimées à 180 000 francs environ. A noter que les corps de sapeurs-pompiers du canton et les partenaires institutionnels (Etat de Fribourg, feux-bleus, etc.) bénéficient de prix préférentiels.

6. *Quelles justifications sont communiquées en cas de refus de location à des tiers?*

S'agissant d'une libre relation contractuelle de type location et fourniture de prestation, les parties n'ont en soi pas à justifier de leur volonté ou de leur absence de volonté à contracter. Cela étant, il apparaît que les refus sont principalement motivés par l'indisponibilité des locaux, l'incapacité à fournir la prestation souhaitée ou l'inadéquation entre la requête du client et les possibilités du centre de formation.

Le 3 décembre 2019

—

## **Anfrage 2019-CE-186 Gabriel Kolly Wer benutzt das Ausbildungszentrum der Feuerwehr in Chatillon?**

### **Anfrage**

Das Ausbildungszentrum der Feuerwehr in Châtillon wurde im Juni 2017 eröffnet. Von dieser bedeutenden Investition (fast 21,5 Millionen Franken) der KGV hiess es, dass sie den verschiedenen Bedürfnissen der Feuerwehrkorps entspreche. Wir stellen jedoch fest, dass die verschiedenen Erwartungen bei Weitem nicht erfüllt wurden.

Ich ersuche daher den Staatsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. *Werden die Räumlichkeiten gemäss den Erwartungen genutzt?*
2. *Gibt es Statistiken zur Auslastung der Infrastruktur?*
3. *Wer entscheidet bei Mehrfachanfragen für die Nutzung der Infrastruktur?*
4. *Gab es Mietanfragen von Dritten (Armee, andere Kantone)?*

5. *Wenn ja, wie werden diese Anfragen behandelt? Innert welcher Frist werden sie bearbeitet? Wie hoch sind die Mietkosten?*

6. *Wie wird die Abweisung von Mietanfragen gerechtfertigt?*

Den 11. September 2019

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass das KGV-Ausbildungszentrum mit Sitz in Châtillon in der Gemeinde Hauterive FR Eigentum der Kantonalen Gebäudeversicherung ist. Gemäss den allgemeinen Bestimmungen zur Organisation der KGV des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG, SGF 732.1.1) und seines Ausführungsreglements (KGVV, SGF 732.1.11) haben weder der Staatsrat noch die Sicherheits- und Justizdirektion die Kompetenz, in die Verwaltung oder die Belegung des Ausbildungszentrums einzugreifen. Dies liegt in der alleinigen Kompetenz der KGV, welche die qualitativen, quantitativen und finanziellen Ziele des Zentrums festlegt.

Demzufolge kann sich der Staatsrat der Behauptung, wonach «die verschiedenen Erwartungen bei Weitem nicht erfüllt [worden seien]», nicht anschliessen. Die Organisation der verschiedenen Feuerwehrkurse verläuft ebenso nach Plan wie auch regelmässig Kurse anderer Partner der Rettungskette im Ausbildungszentrum stattfinden.

1. *Werden die Räumlichkeiten gemäss den Erwartungen genutzt?*

Seit seiner Einweihung im Juni 2017 verfolgt das Zentrum eine Politik der schrittweisen Öffnung. Bereits 2017 sollten dort alle Kurse der kantonalen Feuerwehrausbildung stattfinden, ab 2018 sollte das Angebot für die Feuerwehrkorps des Kantons und ab 2019 für ein breiteres Publikum geöffnet werden (Prävention, Raumvermietung und Leistungen für Dritte wie massgeschneiderte Kurse oder Konferenzen). Dieser Zeitplan wurde befolgt und die zunehmende Belegung entspricht den Erwartungen der KGV.

2. *Gibt es Statistiken zur Auslastung der Infrastruktur?*

Das Zentrum ist auf Reservation hin von Montag bis Freitag morgens, mittags und abends sowie am Samstag tagsüber geöffnet. Für das erste Jahr der Öffnung für Aussenstehende (2019) wird der Belegungsgrad auf ca. 33,2% geschätzt. Diese Zahl ändert sich ständig. Der Prozentsatz bezieht sich auf 286 Öffnungstage, wobei das Zentrum als Ganzes oder teilweise gemietet werden kann.

Die Statistik präsentiert sich wie folgt:

	2017	2018	2019 (Stand am 15.11.)
Kantonale Kurse	155 *	158	148
Kurs 501	0	22	8
Massgeschneiderte Kurse	23	21	46
Kurse kleines Budget	0	0	8
Raumvermietung – extern	18	20	57
Raumvermietung – intern	24	25	43
Cafeteria	1989 **	4385	3954

\* Anzahl halbe Tage

\*\* Anzahl servierte Mahlzeiten

### 3. Wer entscheidet bei Mehrfachanfragen für die Nutzung der Infrastruktur?

Die Vermietungen eines Jahres werden in drei Etappen in den Kalender eingetragen. Zuerst reserviert die KGV die Daten ihrer verschiedenen Kurse (hauptsächlich kantonale Feuerwehrausbildung). Anschliessend dürfen die Freiburger Feuerwehrkorps ihre Reservationen vornehmen. Zuletzt werden die Mietanfragen der übrigen Nutzer entgegengenommen. In allen drei Etappen gilt der Grundsatz «first come, first served».

### 4. Gab es Mietanfragen von Dritten (Armee, andere Kantone)?

Das Zentrum steht Dritten seit 2019 offen. Zahlreiche Einheiten haben bereits Leistungen in Anspruch genommen: Feuerwehrkorps anderer Kantone, Gemeinden, kantonale und ausserkantonale Unternehmen, Zivilschutz, Freiburgische und eidgenössische Vereine, staatliche Stellen usw.

### 5. Wenn ja, wie werden diese Anfragen behandelt? Inwieweit werden sie bearbeitet? Wie hoch sind die Mietkosten?

Die Anfragen werden gemäss der Antwort auf Frage 3 bearbeitet. Dies geschieht so rasch wie möglich und hängt davon ab, wie viel Koordination für eine gute Erfüllung der gewünschten Leistung erforderlich ist. Die Einnahmen des laufenden Jahres – ohne kantonale Feuerwehrausbildungen – werden auf rund 180 000 Franken geschätzt. Es sei darauf hingewiesen, dass die kantonalen Feuerwehrkorps und die institutionellen Partner (Staat Freiburg, Blaulichtorganisationen usw.) von Vorzugspreisen profitieren.

### 6. Wie wird die Abweisung von Mietanfragen gerechtfertigt?

Bei einem freiwilligen Vertragsverhältnis wie der Vermietung oder dem Erbringen einer Dienstleistung brauchen die Parteien ihren Willen bzw. ihren fehlenden Willen zum Vertragsabschluss eigentlich nicht zu rechtfertigen. Die Absagen sind jedoch hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass

die Räume nicht verfügbar waren, die gewünschte Leistung nicht erbracht werden konnte oder die Anfrage des Kunden sich nicht mit den Möglichkeiten des Ausbildungszentrums vereinbaren liess.

Den 3. Dezember 2019

## Question 2019-CE-197 Guy-Noël Jelk BYOD/AVEC: de nombreuses questions subsistent

### Question

En juillet dernier, la DICS présentait à la population fribourgeoise, par le biais de la presse, son idée d'introduire le concept BYOD/AVEC au Secondaire 2 (S2) dès la rentrée 2020/2021.

Le concept BYOD/AVEC prévoit que chaque élève du S2 achètera et utilisera dès ce moment son propre ordinateur portable en classe.

Ce projet suscite de nombreuses interrogations de différents acteurs (enseignants, étudiants, parents, dirigeants) dans des domaines variés tels que (pédagogie, santé, égalité des chances, coûts pour les parents, sécurité, technologie, infrastructures, logistique...).

De plus et en rapport avec le nouveau pas vers la digitalisation des écoles du S2 qui est envisagé par la DICS, je souhaite rappeler qu'une nouvelle implémentation informatique doit être soigneusement préparée et testée, ce qui n'a pas toujours été le cas dans un passé récent. Le logiciel Escada, par exemple, a connu des difficultés lors de son lancement et a donné lieu à plusieurs interventions parlementaires. C'est la raison pour laquelle de nombreuses questions se posent avec l'AVEC.

Si les questions suivantes ne devaient pas trouver pour l'heure de réponses précises et satisfaisantes, ce projet devrait, semble-t-il, être suspendu jusqu'au moment où il sera entièrement abouti. Ou alors ne devrait-on pas même y renoncer s'il ne devait pas trouver de justification dans les établissements du S2 où l'informatique est de toute façon déjà très présente et utilisée?

### 1. Pédagogie

> Existe-t-il – à part celle énoncée pour l'heure dans le Concept AVEC du 5 février 2019: «l'introduction de l'AVEC a pour objectifs de donner à l'enseignant et à l'enseignante une possibilité supplémentaire de varier ses approches pédagogiques et à l'élève d'accéder plus facilement aux ressources numériques.» – d'autres motivations pédagogiques qui justifieraient le concept et qui ne pourraient pas trouver de solution avec le système actuel des salles d'informatique? Les objectifs décrits ci-dessus

peuvent déjà pleinement être atteints aujourd'hui à travers l'utilisation des salles d'informatique et qu'ils ne sont par conséquent en rien nouveaux.

- > Les problèmes d'attention et de risque de distraction liés à l'introduction de l'AVEC ont-ils été mesurés?
- > De nombreux spécialistes soulignent que la prise de notes par écrit renforce l'attention des élèves et leur esprit de synthèse. Ont-ils tort? Comment le Conseil d'Etat se positionne à ce sujet?
- > Le rôle de l'école est-il – à travers une politique du «tout à l'écran» – de renforcer la dépendance des jeunes à l'égard des outils connectés? Il est utile à cet égard de mentionner que de nombreuses voix, et pas des moindres, s'élèvent aujourd'hui contre la digitalisation de l'école.
- > L'Etat assume-t-il le fait d'aller à l'opposé de l'éducation de la plupart des parents qui luttent pour que leurs enfants ne soient pas connectés en permanence?
- > L'Etat assume-t-il le risque de renforcer l'addiction de nombreux jeunes aux outils connectés?
- > Du côté des professeurs, un enseignant aurait-t-il le droit de ne pas faire du tout usage d'AVEC – comme le permet le Concept AVEC – ou pourrait-il se voir contraint (par sa direction ou par la DICS) de le faire à un moment ou à un autre?

## 2. Santé

- > Quel est le pourcentage d'enfants du canton actuellement dépendants (au sens médical du terme) de leur téléphone/ordinateur? Quels sont les effets de cette dépendance sur le développement de leurs aptitudes sociales et de leur personnalité, et plus généralement sur leur santé? Quelles conséquences additionnelles peut-on prévoir avec l'introduction du Concept AVEC? Quelles mesures entend-on mettre en œuvre pour réduire la dépendance des enfants aux téléphones/ordinateurs?
- > Est-ce qu'une expertise concernant les conséquences de l'exposition aux écrans sur la vue existe (addiction, dépression par exemple)? Si oui, pouvez-vous la mettre à notre disposition? Si non, envisagez-vous d'en commander une?
- > Quel est le degré d'exposition actuel des élèves et des enseignants au rayonnement du wifi déjà installé dans les écoles du S2? Quel serait-il avec l'introduction de l'AVEC? Les normes et recommandations sanitaires en la matière sont-elles, respectivement seraient-elles respectées pour les différentes catégories de personnes œuvrant dans ces écoles? Quelles mesures prend-on déjà afin de mettre en application le principe de précaution face à l'incertitude des conséquences du wifi sur la santé sur le court et long terme?
- > A-t-on envisagé de réduire les émissions wifi en plaçant dans chaque salle de classe un routeur wifi avec une portée limitée à la salle et la possibilité pour l'enseignant d'enclencher et d'éteindre le routeur wifi en fonction des besoins, suivant ainsi les recommandations en matière d'application du principe de précaution dans les écoles?

- > Les différents acteurs concernés (enseignants, parents, élèves, associations, politiques) ont-ils été informés des problématiques d'impact d'AVEC sur la santé des élèves et enseignants? Ont-ils été consultés et se voient-ils offrir la possibilité de prendre part activement à la conception du projet AVEC?
- > Le Directeur de l'instruction publique peut-il formellement assurer qu'une introduction dans les écoles d'un AVEC reposant sur le wifi ne mettrait en aucun cas en danger la santé des enfants et du personnel des écoles? Dans le cas d'une réponse positive, le canton est-il prêt à s'engager à réparer les éventuels dommages à la santé causés s'il devait s'être trompé à ce sujet? Compte-t-il provisionner une réserve à cet effet?

## 3. Egalité des chances

L'achat des ordinateurs étant à la charge des parents se poserait la question de l'égalité des chances, question d'autant plus pertinente que le Concept AVEC prévoit que «les élèves à revenu modeste» (revenu modeste de leurs parents sans doute) se verraient mettre à disposition «des ordinateurs bon marché».

- > Entendez-vous obliger tous les élèves à acheter le même appareil? Si oui lequel?
- > Si ce n'est pas le cas, quid de l'égalité des chances s'il y avait des disparités en termes de qualité ou de puissances entre ordinateurs portables? Que ferait-on véritablement pour la garantir?

## 4. Coûts pour les parents

- > Le concept AVEC déclare que «c'est l'enseignant et l'enseignante qui choisit à quel moment et selon quelles modalités les élèves utilisent leur ordinateur en classe.» Or la DICS, dans le but de justifier que l'introduction de l'AVEC n'occasionnerait pas de coûts supplémentaires pour les parents, affirmait dans *La Liberté* du 22 juin qu'il n'y avait plus besoin d'acheter une calculatrice ou un dictionnaire. Cela présupposerait que les ordinateurs soient allumés en permanence. Comment expliquez-vous cette contradiction?
- > En outre, si c'est l'enseignant qui détermine quand un ordinateur est allumé ou non, cela présuppose que l'ordinateur est complémentaire aux outils papier. Donc que les deux coexisteraient, par conséquent qu'il y aurait une augmentation des frais scolaires pour les parents. Que répondez-vous à cela? En clair: à quel montant supplémentaire les parents doivent-ils s'attendre par année pour les frais scolaires?
- > Le concept AVEC affirme que les élèves seraient responsables de leurs ordinateurs et ne prévoit pas d'assistance technique, ce qui semble absurde. Avez-vous étudié la question des coûts pour les parents? A combien estimez-vous le coût d'achat d'un ordinateur capable de répondre aux besoins spécifiques du S2? A combien estimez-vous ensuite les coûts annuels liés à cet ordinateur: assurance,



entretien, installation et mises à jour de logiciels, réparations? Quels sont les coûts pour chaque rubrique.

- > Les associations de parents ont-elles, ou seront-elles consultées à ce sujet?

## 5. Coexistence papier-numérique

- > L'offre en livres numériques n'est pas aussi grande qu'en version papier (littérature romande par exemple). Dès lors, le papier resterait à l'évidence d'actualité, avec le coût qui l'accompagne. Que répondez-vous à cela?
- > En 2015, la CIIP affirmait, dans ses recommandations du 17 septembre relatives à l'acquisition de livres et d'autres documents par les écoles et les bibliothèques publiques, «la volonté d'apporter sa contribution au maintien et au renforcement du réseau de librairies en Suisse romande». L'une des recommandations demandait que «les écoles publiques et les enseignants veillent à effectuer l'achat des livres et autres ouvrages nécessaires [...] auprès des librairies implantées en Suisse et, en particulier, dans leur propre région.» Le canton de Fribourg ne prendrait-il plus en compte les recommandations de la CIIP?

## 6. Sécurité

- > Pas un mot ne figure à ce sujet dans le concept AVEC alors que le Plan d'action de la CIIP parle de «connexion Internet à haut débit, sécurisée», d'«un espace protégé de stockage de type cloud», d'«usage de clouds sécurisés.» et insiste sur «un cloud protégé, avec des espaces de stockage individualisés permettant aussi bien d'exporter que de charger des données dans un environnement sécurisé». Qu'en est-il de la sécurité?

## 7. Installation, maintenance, formation à la bureautique

- > Qui installerait les logiciels sur les ordinateurs des élèves, qui procéderait aux mises à jour, qui «réparerait» les pannes? Le Concept AVEC ne dit rien à ce sujet.
- > Pourquoi opter pour Microsoft (Office 365) alors qu'il existe des logiciels libres?
- > Quid des logiciels spéciaux utilisés par différentes branches et qui ne font pas partie des logiciels de base (Adobe, Mathematica, etc.)?
- > AVEC n'a été testé à Gambach qu'à l'école de commerce qui ne connaît pas les mêmes besoins en logiciels que les autres sections. Pourquoi?
- > Envisagez-vous des classes tests dans d'autres sections?
- > Le concept AVEC dit qu'«à terme, les salles d'informatique sont appelées à disparaître. Dans des cas particuliers (l'enseignement de la vidéo en OS arts visuels, p. ex.), des ordinateurs fixes resteront toutefois à disposition.» Des logiciels comme Adobe (arts visuels) sont utilisés en OS, en OC, mais aussi en cours de base. Comment les élèves auront-ils accès à ce type de logiciel?

- > Qui supporterait l'achat de logiciels payants (par exemple Adobe, Mathematica, etc.) dont les élèves devraient disposer sur leur ordinateur personnel? A titre d'exemple, une licence Adobe individuelle coûte aujourd'hui près de 30 francs/mois à son utilisateur.
- > Qui s'occuperait des installations des logiciels payants spécialisés sur les ordinateurs des élèves?
- > Qui s'occuperait de l'assistance technique aux élèves en cas de dysfonctionnement de ces logiciels?
- > Que se passerait-il si un ordinateur personnel était en panne? On sait que les réparations confiées à des entreprises spécialisées peuvent prendre du temps, plusieurs semaines parfois. Qu'avez-vous comme solution à proposer dans ce cas? Comment les élèves travailleraient-ils sans ordinateur?
- > Combien d'EPT «personnes ressources» par établissement estimez-vous nécessaires pour garantir la bonne marche d'AVEC?
- > Combien d'EPT «techniciens campus» par établissement estimez-vous nécessaires pour garantir la bonne marche d'AVEC?
- > Qui formerait les élèves à l'utilisation des logiciels de base suite à la disparition du cours de bureautique?

## 8. Infrastructure

- > Qu'en est-il des infrastructures et équipements nécessaires au Concept AVEC: réseau wifi performant et sûr dans toutes les salles des établissements scolaires (voir Plan d'action CIIP, 22.11.2018); prises de courant dans chaque salle pour tous les élèves (voir Plan d'action CIIP), les ordinateurs ne tenant pas une charge d'une journée? Le Concept AVEC ne dit rien à ce sujet.
- > Le Concept AVEC prévoit d'utiliser le wifi. Des alternatives filaires (connexions des ordinateurs au réseau par câble) ont-elles été étudiées? Quel en serait le coût? En combien de temps pourraient-elles être mises en œuvre? Le suivi des recommandations de la CIIP au sujet de l'extension du câblage électrique des salles de classe (pour le branchement des ordinateurs portables des élèves) ne constituerait-il pas l'opportunité d'installer une prise de connexion réseau par pupitre d'élève afin de mettre en œuvre un AVEC filaire plutôt que WIFI pour protéger la santé des élèves et des enseignants?
- > Le Concept AVEC prévoit-il une connexion wifi de chaque beamer à l'ordinateur du professeur (remplacement des actuels câbles VGA par du wifi au lieu de câbles HDMI)?
- > Le Concept AVEC dit qu'«à terme, les salles d'informatique sont appelées à disparaître.» Le 22 juin dans La Liberté, la DICS affirmait pourtant que pour les examens, une des solutions consisterait à «utiliser la salle d'informatique de l'école, avec ses ordinateurs entièrement sécurisés.» Quid de cette contradiction?
- > L'ensemble des salles d'informatique avec connexions filaires des écoles seraient-elles dans tous les cas main-

tenues (et si nécessaire augmentées) dans le cadre du Concept AVEC, notamment pour les disciplines utilisant à chaque heure de cours les ordinateurs avec les élèves?

## 9. Financement

- > La question des infrastructures et équipements amène celle du financement d'un concept qui, selon ses propres termes, constitue «une suite logique à l'équipement de toutes les salles de classe en moyens de projection dans les années 2010.» Cet équipement avait fait l'objet d'un message et d'une demande de crédit de plusieurs millions au Grand Conseil. Or d'après les informations connues à ce jour, ni message ni demande de crédit ne seraient prévus pour AVEC. Est-ce vrai?
- > Dès lors comment faire pour équiper toutes les salles de classe de cinq, très vastes, établissements scolaires en prises de courant par exemple? Quel en serait le coût? De combien de temps estimeriez-vous avoir besoin pour équiper les cinq établissements du S2 avec les équipements nécessaires?
- > De manière générale, quel serait le coût total d'AVEC pour l'Etat de Fribourg?

## 10. Enseignants – formation continue

- > A part les élèves, les personnes les plus concernées par le Concept AVEC sont à n'en pas douter les enseignants. Quels sont leurs retours par rapport au projet?
- > La CIIP affirme que «la formation des directions d'établissement, des formatrices et formateurs, ainsi que des enseignantes et enseignants eux-mêmes, constitue le principal facteur de réussite et l'investissement le plus lourd à concrétiser en faveur de l'éducation numérique. Les professionnels de l'enseignement, dans leurs charges et missions respectives, doivent pouvoir disposer des qualifications pédagogiques requises.»
- > Le Concept AVEC dit quant à lui que l'Etat, «par Fritic, soutient et coordonne la formation continue nécessaire» Qu'est-ce que l'Etat entend mettre en place au niveau de la formation continue? Sur combien de temps? Selon quel calendrier? Avec quelles compensations pour les enseignants par rapport au temps investi?
- > Le Concept AVEC stipule aussi que «l'enseignant ou l'enseignante s'assure de disposer des compétences nécessaires pour l'AVEC». Qu'est-ce que cela signifie? Sur quelle(s) base(s) l'enseignant pourrait-il savoir s'il possède ou non les compétences nécessaires?
- > Prévoyez-vous, après un AVEC «élèves», un AVEC «enseignants»?

## 11. Rapport de faisabilité

- > Si mes informations sont bonnes, un rapport de faisabilité aurait été commandé à propos du Concept AVEC. Est-ce vrai? Si oui, est-il consultable?

## 12. Besoin véritable ou externalisation des frais?

- > La précipitation avec laquelle la DICS entend implémenter AVEC (automne 2020) ne serait-elle pas liée – en partie du moins – au choix d'«externaliser» sur les parents les coûts liés à l'introduction en 2019–2020 de l'informatique comme branche d'enseignement obligatoire? En effet, l'introduction d'AVEC en 2020 correspond curieusement avec celle dans les premières années du S2 de nouveaux cours d'informatique, cours qui vont beaucoup plus que jusqu'à présent occuper les salles d'informatique existantes, les rendre donc moins accessibles, voire dépasser leurs capacités pour certains établissements. Plutôt que d'équiper de nouvelles salles en fonction des besoins des écoles et des plans d'études, la DICS ne serait-elle pas tentée, en faisant acheter des ordinateurs personnels aux élèves, de reporter sur les parents des charges financières que l'Etat devrait assumer pour mettre à disposition ces nouvelles salles?

Le 27 septembre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

L'introduction dans les écoles du secondaire 2 formation générale de l'approche «apportez votre équipement personnel de communication» (AVEC), connue aussi par son acronyme anglais BYOD (Bring Your Own Device), se fera dès la rentrée scolaire 2020/21 en commençant par les classes de première année. Ce projet s'inscrit dans le *concept MITIC* approuvé par le Conseil d'Etat en mai 2017 comme dans la *Stratégie* de la CDIP du 21 juin 2018 pour la gestion de la transition numérique dans le domaine de l'éducation et le *Plan d'action* de la CIIP du 22 novembre 2018 en faveur de l'éducation numérique.

Des expériences pilotes sont actuellement menées au Collège de Gambach et, dans plusieurs cantons, de nombreuses écoles du secondaire 2 ont introduit l'AVEC, selon diverses modalités. Le Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) a joué un rôle de pionnier à cet égard.

Ce contexte étant rappelé, le Conseil d'Etat répond ainsi aux 81 questions posées en regroupant ses réponses selon les chapitres énoncés dans l'instrument parlementaire:

### 1. Pédagogie

L'introduction de l'AVEC a pour objectifs de donner à l'enseignant et à l'enseignante une possibilité supplémentaire de varier ses approches pédagogiques et à l'élève d'accéder plus facilement aux ressources numériques. Quant à la mise en œuvre dans le cadre de sa classe, c'est l'enseignant et l'enseignante qui choisit à quel moment et selon quelles modalités les élèves utilisent leur ordinateur. Ce n'est en effet pas parce que l'élève utilise son ordinateur en classe que l'enseignement devient automatiquement meilleur. L'AVEC n'est pas non plus l'approche pédagogique à privilégier par principe.

La prise de notes manuscrites, par exemple, est importante et sera préservée, tant par la forme mixte des supports utilisés (ordinateurs et papier), que par la possibilité offerte par exemple par les machines hybrides dotées d'un stylet (machines recommandées pour les élèves).

En revanche, le fait d'avoir des élèves équipés permet ainsi d'intégrer les ressources numériques en tout temps et pas seulement lorsque la salle informatique est disponible et que la séquence a été planifiée (réservation). En outre, le projet permet d'augmenter les compétences des élèves dans l'utilisation des outils informatiques par une pratique accrue et plus intégrée aux cours, ce que saluent les institutions de niveau tertiaire. Quant à la distraction, c'est un aspect qui n'est pas sous-estimé. Le numérique peut amplifier un phénomène connu et qui est essentiellement lié à l'intérêt du cours dispensé.

Le Conseil d'Etat fait confiance aux enseignants et enseignantes pour une utilisation des outils numériques raisonnée et bénéfique. Voilà pourquoi le concept leur laisse une grande liberté dans la mise en œuvre. Quant aux évolutions que connaîtra l'enseignement dans un avenir plus lointain, le Conseil d'Etat ne peut les présager.

## 2. Santé

Comme le projet AVEC est ciblé sur l'enseignement au Secondaire 2, la tranche d'âge concernée s'étend de 15 à 20 ans.

Lorsqu'on parle d'addiction «aux objets connectés», on n'entend pas une addiction à l'objet lui-même, mais à l'univers auquel il connecte et aux mécanismes en rapport avec cette connectivité. On distingue actuellement le risque addiction à Internet ou à travers Internet, c'est-à-dire à ce l'on va y chercher (le jeu, la pornographie/sexe, les réseaux sociaux, les achats compulsifs, etc.). Les expert-e-s ne sont pas encore d'accord sur le fait de considérer l'utilisation problématique d'Internet comme une addiction. Contrairement aux autres addictions (y compris les dernières qui ont été reconnues comme le jeu excessif et le jeu vidéo), cette notion n'apparaît pas dans les classifications de diagnostic médicaux officiels, car la question de savoir si l'utilisation problématique d'Internet est une maladie en soi ou si elle est plutôt le symptôme d'un problème psychique déjà existant (comme la dépression, une phobie sociale ou l'anxiété) n'est pas résolue aujourd'hui. Le terme d'addiction doit par conséquent être utilisé avec grande prudence.

Le taux d'utilisation d'Internet – plusieurs fois par semaine – a crû parmi la population âgée de 14 ans et plus de façon exponentielle ces dernières années pour passer de 7% en 1997 à 86% en 2017 (OFS). En 2018, 99% des jeunes de 12–19 ans possédaient un téléphone mobile personnel et 73% un ordinateur personnel. 94% des 12–19 ans étaient inscrits sur au moins un réseau social comme Instagram, Snapchat, etc. Les jeunes sont donc particulièrement concernés par l'utilisation

d'Internet. En dehors des recherches d'informations et de la communication en ligne, Internet sert de divertissement. Les activités les plus citées sont l'utilisation des réseaux sociaux et des plateformes de vidéos (p.ex. Youtube), ainsi que le visionnage de films, documentaires ou séries en streaming.

Les chiffres indiquent que chez les 12–19 ans, 8.5% ont un usage problématique d'Internet (7.7% des filles et 9% des garçons)<sup>1</sup>, sans distinction entre ceux qui ont une consommation à risque ou une addiction sévère (perte de contrôle entraînant des conséquences sur la santé psychique, physique et/ou sociale). Ce taux est de 1% dans l'ensemble de la population (Monitoring Addiction Suisse).

- > Les conséquences possibles sur la santé psychique sont: un état dépressif, un sentiment de perte de contrôle, un stress/surmenage.
- > Les conséquences possibles sur la santé physique: une mauvaise alimentation, une prise de poids, un impact sur la musculature, la posture et le dos, un impact sur le sommeil et la fatigue, une altération de la vision.
- > Les conséquences sociales possibles: un isolement, des problèmes familiaux, un impact négatif sur la vie professionnelle ou scolaire, des problèmes d'argent selon les activités menées en ligne (jeux d'argent et jeux impliquant de l'argent, achats en ligne).

Le projet AVEC n'induit pas de risque fondamentalement nouveau pour les étudiants du Secondaire 2 étant donné que son utilisation est focalisée sur des activités informatives et formatives. Ce projet n'engendrera pas non plus une coupure avec le vécu d'une vie réelle au sein de l'établissement et l'expérience humaine que peuvent vivre les étudiants. Pour les personnes à risque (7–8%) et chez certains étudiants déjà en proie à une sur-consommation des objets connectés, il peut toutefois contribuer à maintenir les stimuli sensoriels en lien avec cette pratique. Des mesures de bonne utilisation et de prévention continueront d'être prises par les écoles afin de minimiser les risques sur la santé (mentionnés ci-dessus).

Le WIFI est déjà présent dans les écoles comme dans la plupart des bâtiments de l'Etat. Les installations respectent les normes en vigueur. Selon l'OFSP, «Les études disponibles sur le rayonnement de haute fréquence des réseaux WLAN ne conduisent ni à des résultats avérés ni à des indications plausibles quant à un danger pour la santé. Aucune mesure de protection contre le rayonnement électromagnétique WLAN n'est donc requise pour les différents groupes de population» (OFSP, WLAN, *fiche d'informations du 9 août 2019*).

La proposition d'éteindre certaines bornes WIFI entraînerait la surcharge des autres bornes WIFI en activité. Cela étendrait, par conséquent, les frontières de rayonnement de ces dernières et perturberait le travail des enseignants et

<sup>1</sup> Selon le Short Internet Addictions Test, sources: JAMES (Suter et al., 2018; Willemse et al., 2017)



des élèves connectés au WIFI et, tout cela, sans réduire le rayonnement global du réseau. Un réseau avec un meilleur maillage est la solution qui maîtrise les émissions d'ondes de manière homogène et offre la meilleure expérience pour les utilisateurs.

### 3. Egalité des chances

Concernant le type d'ordinateur, le concept prévoit qu'un standard est déterminé par la conférence des directions des écoles du S2. Les élèves ne seront donc pas obligés d'acheter le même appareil. Afin de diminuer les coûts d'achat pour les parents, le centre de compétences Fritic rassemblera sur une page de son site Internet les offres préférentielles que proposent des entreprises (fribourgeoises notamment). Les parents resteront naturellement libres d'acheter le matériel où ils le souhaitent et de profiter de ces offres ou non.

Ce n'est pas la puissance de l'ordinateur qui compte dans le type d'applications qui seront utilisées. Le standard garantira que l'élève dispose d'une machine suffisante pour travailler efficacement.

Les parents à revenu modeste sont soutenus par le système cantonal des bourses d'étude. Par ailleurs, les écoles pourront mettre à disposition quelques ordinateurs afin d'apporter une réponse aux cas de rigueur.

### 4. Coûts pour les parents

Il est difficile d'estimer les coûts pour les parents car le projet est évolutif. L'évolution du nombre des ressources ou d'outils numériques à disposition a, par exemple, un impact sur ceux-ci. Toutefois, le premier constat qui est fait dans les écoles ayant introduit l'approche AVEC est que le nombre des photocopies baisse notablement. En 2017, une enquête dans les écoles du secondaire 2 avait montré qu'environ les trois quarts des élèves disposaient de leur propre ordinateur portable. Ce taux a dû augmenter depuis. Pour la grande majorité des parents, l'introduction de l'AVEC conduira à terme à une baisse des coûts puisque l'achat d'un ordinateur (prix d'env. 900 francs pour un matériel durable de qualité) était de toute façon déjà effectué. Il s'agit aussi d'un investissement sur la durée. En effet, les élèves en auront aussi besoin dans leurs études au niveau tertiaire (Université, HES ou HEP), où l'usage de ces outils est généralisé.

Un groupe de travail cantonal est en train de définir les besoins en assistance technique dans les écoles.

Des discussions sur l'AVEC ont eu lieu avec des parents, soit dans le cadre associatif, soit au sein des commissions d'école.

### 5. Coexistence papier-numérique

Le concept n'oppose pas le numérique aux supports papier. Des livres sous format papier continueront à être utilisés, même si le nombre de ressources sous forme numérique

augmentera. Il n'y a aucun conflit avec les recommandations de la CIIP du 17 septembre 2015 relatives à l'acquisition de livres et d'autres documents par les écoles et les bibliothèques publiques.

### 6. Sécurité

Les aspects de sécurité sont traités dans le cadre de l'informatique cantonale. L'utilisation d'Office 365 s'inscrit quant à elle dans un projet concernant toutes les unités de l'administration cantonale qui est encore en phase d'évaluation. Il est à noter que les plans d'études de la branche informatique intègrent dorénavant des aspects liés à la protection des données et à la sécurité. Les élèves acquièrent ainsi des compétences dans ces domaines.

### 7. Installation, maintenance, formation à la bureautique

Des expériences pilotes ont été menées au Collège de Gambach, car l'école de commerce de cette école s'y prêtait particulièrement bien. En effet, le pilote pouvait se faire aussi bien dans des classes francophones que germanophones et pouvait concerner tous les élèves dans cette formation (actuellement quatre classes sont dans le projet). Dans une autre voie de formation, cela aurait impliqué de devoir choisir certains élèves pour commencer un pilote, ce qui aurait biaisé l'expérience. Vu les retours globalement positifs de ces classes pilotes et considérant les expériences faites au GYB et dans d'autres cantons, il a été décidé d'élargir le concept AVEC à toutes les classes de première année des écoles du S2 dès la rentrée prochaine.

Pour les besoins en assistance technique, cf. point 4 ci-dessus. Il est toutefois clair que c'est l'élève qui restera responsable de sa machine et de son bon fonctionnement.

### 8. Infrastructure

Les écoles du S2 disposent actuellement déjà d'un réseau WIFI performant. Il sera encore optimisé d'ici à la rentrée scolaire prochaine. Une alternative filaire est irréaliste. Les écoles prévoient des prises électriques supplémentaires, par des rallonges notamment. A terme, une connexion sans fil aux systèmes de projection sera possible: un montant a été mis au plan financier pour la mise à jour technologique du multimédia dans les écoles. Quant aux salles informatiques, le concept prévoit qu'elles seront dans un premier temps maintenues. Pour les usages particuliers (l'enseignement de la vidéo en option spécifique arts visuels, p.ex.), des ordinateurs fixes resteront également à disposition.

### 9. Financement

L'approche AVEC n'entraîne pas d'autres coûts matériels que ceux qui doivent de toute façon être consentis en raison de la numérisation des écoles comme de l'administration cantonale. Ces coûts seront intégrés dans les budgets annuels.

## 10. Enseignants – formation continue

Les enseignants et les enseignantes ayant expérimenté l'approche AVEC sont globalement positifs face à cette nouveauté qui élargit les approches didactiques. Ils sont aussi conscients des limites d'AVEC et n'en font pas une panacée. Les enseignants et les enseignantes qui utilisent régulièrement l'ordinateur en classe en réservant par exemple les chariots de portables à disposition, saluent l'introduction de l'AVEC, alors que d'autres sont plus sceptiques, voire opposés.

La formation continue est un élément essentiel du développement du personnel et pas seulement en vue de la numérisation. En fonction des besoins que les directions des écoles détermineront, des formations seront organisées soit au sein de l'école, soit au niveau cantonal, selon le rythme qu'elles proposeront. Un outil d'auto-évaluation sera aussi mis en place par le centre de compétences Fritic afin que chaque enseignant et enseignante puisse mieux estimer ses besoins en formation. Il va de soi que la formation continue entre dans le cadre du mandat professionnel du personnel enseignant et qu'elle n'est donc pas compensée.

En ce qui concerne la formation initiale, l'Institut de formation à l'enseignement au secondaire est préparé à l'introduction de ce concept et soutient ce projet.

Les enseignants et les enseignantes peuvent déjà prendre leur ordinateur personnel en classe, même si toutes les salles sont équipées d'un ordinateur fixe. Un concept généralisant cet emploi est actuellement à l'étude.

## 11. Rapport de faisabilité

Le rapport intermédiaire de l'expérience pilote effectuée au Collège de Gambach peut être consulté (en allemand) à l'adresse suivante: <http://www.cgafr.ch/fr/formation/byod>.

## 12. Besoin véritable ou externalisation des frais

Le projet a commencé à être étudié il y a quatre ans et indépendamment de l'introduction de l'informatique comme science au gymnase. L'approche AVEC aura certes un effet positif sur l'élaboration des horaires des écoles, mais ce n'est pas la motivation de ce projet. L'objectif est en effet double et complémentaire: permettre de nouvelles approches pédagogiques dans l'enseignement au secondaire 2 et préparer au mieux les élèves aux réalités actuelles du monde professionnel ou des études de niveau tertiaire.

Le 10 décembre 2019

## Anfrage 2019-CE-197 Guy-Noël Jelk BYOD/AVEC: viele Fragen bleiben offen

### Anfrage

Im vergangenen Juli hat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) der Freiburger Bevölkerung über die Presse ihre Idee präsentiert, das Konzept BYOD ab Beginn des Schuljahres 2020/2021 in der Sekundarstufe 2 (S2) einzuführen.

Das Konzept BYOD sieht vor, dass jede Schülerin und jeder Schüler der S2 einen eigenen Laptop besorgt und diesen im Klassenzimmer benutzt.

Dieses Projekt wirft seitens der beteiligten Akteure (Lehrpersonen, Studierende, Eltern, Führungskräfte) zahlreiche Fragen in verschiedenen Bereichen (wie Pädagogik, Gesundheit, Chancengleichheit, Kosten für die Eltern, Sicherheit, Technologie, Infrastruktur, Logistik...) auf.

Darüber hinaus möchte ich zu dem von der EKSD geplanten weiteren Schritt hin zur Digitalisierung der Schule der S2 daran erinnern, dass eine neue IT-Umsetzung sorgfältig vorbereitet und getestet werden muss, was in der jüngsten Vergangenheit nicht immer der Fall war. Die Software Escada zum Beispiel hatte bei ihrer Einführung Schwierigkeiten und zog mehrere parlamentarische Vorstösse nach sich. Deshalb stellen sich zahlreiche Fragen zu BYOD.

Wenn die folgenden Fragen zum jetzigen Zeitpunkt nicht genau und zufriedenstellend beantwortet werden, sollte dieses Projekt vorübergehend eingestellt werden, bis es voll ausgereift ist. Oder sollten wir nicht besser darauf verzichten, falls in den Schulen der S2 – wo die IT ohnehin sehr präsent und stark genutzt wird – kein begründeter Bedarf danach besteht?

### 1. Pädagogik

- > Gibt es – abgesehen von dem, was derzeit im Konzept BYOD vom 5. Februar 2019 steht: «Die BYOD-Einführung soll der Lehrperson eine zusätzliche Möglichkeit geben, ihre pädagogischen Ansätze zu variieren und den Lernenden einen leichteren Zugang zu digitalen Ressourcen zu ermöglichen.» – andere pädagogische Gründe, die das Konzept rechtfertigen würden und die mit dem heutigen System der Informatikräume nicht gelöst werden können? Die oben beschriebenen Ziele können bereits heute durch die Nutzung von Informatikräumen erreicht werden und sind folglich nichts Neues.
- > Wurden die mit der Einführung von BYOD verbundenen Aufmerksamkeitsschwierigkeiten und Ablenkungsrisiken berücksichtigt?
- > Viele Fachleute weisen darauf hin, dass schriftliche Notizen die Aufmerksamkeit stärken und den Blick der Schülerinnen und Schüler für das Wesentliche schärfen. Liegen sie falsch? Wie steht der Staatsrat zu diesem Thema?

- > Soll die Schule – nach dem Motto «Alles auf dem Bildschirm» – die Online-Abhängigkeit der Jugendlichen erhöhen? In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sich heute viele Menschen, darunter auch bedeutende Persönlichkeiten, gegen die Digitalisierung von Schulen aussprechen.
- > Übernimmt der Staat die Verantwortung dafür, dass er der Erziehung der meisten Eltern, die sich bemühen, dass ihre Kinder nicht ständig online sind, entgegenwirkt?
- > Übernimmt der Staat das Risiko, die Online-Sucht vieler junger Menschen zu erhöhen?
- > Hätte eine Lehrperson das Recht, BYOD nicht zu nutzen – wie es das Konzept BYOD erlaubt – oder könnte sie (durch ihre Direktion oder die EKSD) gezwungen werden, BYOD früher oder später zu nutzen?

## 2. Gesundheit

- > Wie hoch ist der Anteil der Kinder im Kanton, die derzeit (im medizinischen Sinn) von ihrem Mobiltelefon oder Computer abhängig sind? Welche Auswirkungen hat diese Abhängigkeit auf die Entwicklung ihrer Sozialkompetenzen und ihrer Persönlichkeit und ganz allgemein auf ihre Gesundheit? Welche zusätzlichen Auswirkungen auf das Suchtverhalten sind mit der Einführung des Konzepts BYOD zu erwarten? Welche Massnahmen sind geplant, um die Abhängigkeit der Kinder von Mobiltelefonen und Computern zu verringern?
- > Existiert ein Gutachten über die Folgen der Bildschirm-Exposition für das Sehvermögen (z.B. Sucht, Depression)? Wenn ja, können Sie es uns zur Verfügung stellen? Falls nein, ist geplant, ein solches Gutachten in Auftrag zu geben?
- > Wie steht es um die momentane WLAN-Strahlung, welcher die Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen ausgesetzt sind? Was ändert sich mit der Einführung von BYOD? Werden bzw. würden die Gesundheitsnormen und -empfehlungen für die verschiedenen Personengruppen, die in diesen Schulen arbeiten, eingehalten? Welche Massnahmen zur Vorsorge werden angesichts der Unsicherheit über die kurz- und langfristigen gesundheitlichen Folgen durch WLAN bereits ergriffen?
- > Wird erwogen, die WLAN-Emissionen zu reduzieren, indem in jedem Klassenzimmer ein WLAN-Router mit begrenzter Reichweite aufgestellt wird und die Lehrperson den WLAN-Router bei Bedarf ein- und ausschalten kann, um so den Vorsorgeempfehlungen in den Schulen zu entsprechen?
- > Wurden die verschiedenen Beteiligten (Lehrpersonen, Eltern, Schülerinnen und Schüler, Vereine, Behörden) über die Auswirkungen von BYOD auf die Gesundheit der Schülerinnen und Schülern sowie der Lehrpersonen informiert? Wurden sie angehört und konnten sie sich aktiv an der Gestaltung des Projekts BYOD beteiligen?

- > Kann der Direktor der EKSD ausdrücklich zusichern, dass die Einführung eines BYOD-Konzepts, das auf dem WLAN basiert, in den Schulen die Gesundheit von Kindern sowie des Schulpersonals in keiner Weise gefährdet? Falls er dies bejaht: Ist der Kanton bereit, die Verantwortung für allfällige Gesundheitsschäden zu übernehmen, wenn sich herausstellt, dass er sich in dieser Hinsicht irrt? Wird zu diesem Zweck eine Reserve gebildet?

## 3. Chancengleichheit

Da die Eltern für die Anschaffung von Computern zuständig sind, stellt sich die Frage der Chancengleichheit. Das Konzept BYOD sieht vor, einkommensschwachen Studierenden (vermutlich bezieht sich das auf das bescheidene Einkommen ihrer Eltern) Computer zu Vorzugspreisen zur Verfügung zu stellen.

- > Wollen Sie allen Schülerinnen und Schülern vorschreiben, das gleiche Gerät zu kaufen? Wenn ja, welches?
- > Falls dies nicht der Fall sein sollte, wie sieht es mit der Chancengleichheit aus, wenn es Qualitäts- oder Leistungsunterschiede unter den Laptops geben sollte? Was wird unternommen, um die Chancengleichheit zu gewährleisten?

## 4. Kosten für die Eltern

- > Gemäss dem Konzept BYOD «ist es die Lehrperson, die entscheidet, wann und wie die Studierenden ihre Computer im Klassenzimmer benutzen». Um zu begründen, weshalb die Einführung von BYOD keine zusätzlichen Kosten für die Eltern verursachen werde, erklärte die EKSD in der Zeitung «La Liberté» vom 22. Juni, dass es nicht mehr notwendig sei, einen Taschenrechner oder ein Wörterbuch zu kaufen. Dies würde voraussetzen, dass die Computer ständig eingeschaltet sind. Wie erklärt man diesen Widerspruch?
- > Wenn es die Lehrperson ist, die bestimmt, wann ein Computer ein- oder ausgeschaltet wird, bedingt dies, dass der Computer eine Ergänzung zum Gebrauch von Papier ist. So würde beides nebeneinander existieren und eine Erhöhung der Schulkosten für die Eltern nach sich ziehen. Was sagen Sie dazu? Mit anderen Worten: Mit welchen Mehrkosten sollten Eltern pro Jahr bei den Schulgebühren rechnen?
- > Im Konzept BYOD steht, dass die Schülerinnen und Schüler für ihre Computer verantwortlich sind. Ein technischer Support ist nicht vorgesehen, was absurd erscheint. Wurde die Kostenfrage für die Eltern analysiert? Wie hoch werden die Anschaffungskosten Computers, der den spezifischen Anforderungen der S2 entspricht veranschlagt? Mit welchen jährlichen Kosten ist im Zusammenhang mit diesem Computer zu rechnen: Versicherung, Wartung, Installation und Softwareupdates, Reparaturen? Wie hoch sind die Kosten für jeden einzelnen Punkt?
- > Wurden oder werden Elternvereine zu diesem Thema befragt?

## 5. Koexistenz von Papier und Digitalem

- > Das Angebot an digitalen Büchern (E-Books) ist nicht so umfangreich wie in Papierform (z. B. für die französischsprachige Literatur). Daher bliebe das Papier mit den damit verbundenen Kosten weiterhin erhalten. Was sagen Sie dazu?
- > Die CIIP bekräftigte in ihren Empfehlungen vom 17. September 2015 zum Erwerb von Büchern und anderen Dokumenten durch Schulen und öffentliche Bibliotheken die Bereitschaft, zur Erhaltung und Förderung der Buchhandlungen in der Westschweiz beizutragen. Eine der Empfehlungen fordert, dass öffentliche Schulen und Lehrpersonen die notwendigen Bücher und andere Werke bei Buchhandlungen in der Schweiz, insbesondere in ihrer eigenen Region beziehen sollen. Berücksichtigt der Kanton Freiburg die Empfehlungen der CIIP nicht mehr?

## 6. Sicherheit

- > Das Konzept BYOD erwähnt dieses Thema nicht, wegen im Aktionsplan der CIIP auf eine schnelle, sichere Internetverbindung, einen geschützten Cloud-Speicher und die Nutzung sicherer Clouds verwiesen wird. Zudem wird in diesem Aktionsplan Wert auf die Nutzung einer geschützten Cloud mit individualisierten Speicherplätzen, die sowohl das Exportieren als auch das Laden von Daten in einer sicheren Umgebung ermöglichen, gelegt. Wie steht es also mit der Sicherheit?

## 7. Installation, Wartung, Informatikausbildung

- > Wer wird die Software auf den Computern der Schülerinnen und Schüler installieren, wer führt Updates durch, wer «behebt» Störungen? Im Konzept BYOD steht dazu nichts.
- > Warum Microsoft (Office 365) wählen, wenn es Freeware, also kostenlose Software, gibt?
- > Was ist mit spezieller Software, die von verschiedenen Branchen verwendet wird und nicht zu den Grundanwendungen gehört (Adobe, Mathematica usw.)?
- > BYOD wurde nur in der Handelsmittelschule Gambach getestet, die nicht die gleichen Softwareanforderungen wie die anderen Abteilungen hat. Wieso?
- > Sind Testklassen in anderen Abteilungen geplant?
- > Gemäss dem Konzept BYODs werden Informatikräume langfristig verschwinden. In Ausnahmefällen (z. B. Videounterricht im Schwerpunktfach (SF) Bildnerisches Gestalten) werden jedoch weiterhin feste Computer zur Verfügung stehen. Software wie Adobe (Bildnerisches Gestalten) wird im SF, Ergänzungsfach (EF), aber auch im Basisunterricht eingesetzt. Wie werden die Schülerinnen und Schüler auf diese Art von Software Zugriff haben?
- > Wer wird den Kauf von kostenpflichtiger Software (z. B. Adobe, Mathematica usw.) finanzieren, auf die die Schülerinnen und Schüler auf ihrem Computer Zugang haben sollten? Eine einzelne Adobe-Lizenz kostet für die Nutzer beispielsweise fast 30 Franken im Monat.

- > Wer wird sich um die Installation von kostenpflichtiger Spezialsoftware auf den Computern der Schülerinnen und Schüler kümmern?
- > Wer leistet den Schülerinnen und Schülern im Falle einer Softwarestörung technische Hilfe?
- > Was passiert, wenn ein Computer ausfällt? Wir wissen, dass Reparaturen, die durch Fachunternehmen durchgeführt werden, viel Zeit in Anspruch nehmen können. Was schlagen Sie diesbezüglich vor? Wie werden die Schülerinnen und Schüler ohne Computer arbeiten?
- > Wie viele Vollzeitstellen für die «Ansprechpartner» pro Schule sind notwendig, um einen reibungslosen Ablauf von BYOD zu gewährleisten?
- > Wie viele Vollzeitstellen für «Campus-Techniker/innen» pro Schule sind nötig, um den reibungslosen Ablauf von BYOD zu garantieren?
- > Wer wird die Schülerinnen und Schüler nach dem Wegfall des Unterrichts in der Bürokommunikation künftig in den Basisanwendungen ausbilden?

## 8. Infrastruktur

- > Wie sieht es mit der für das Konzept BYOD notwendigen Infrastruktur und Ausrüstung aus: effizientes und sicheres WLAN in allen Klassenzimmern (siehe Aktionsplan der CIIP vom 22.11.2018), Steckdosen in jedem Raum für alle Schülerinnen und Schüler (siehe Aktionsplan CIIP), Computer, deren Akkuladung nicht für einen ganzen Tag hält? Im Konzept BYOD steht dazu nichts.
- > BYOD sieht die Nutzung von WLAN vor. Wurden kabelgebundene Alternativen (Kabelnetzwerkverbindungen) untersucht? Was würde dies kosten? Wie lange würde die Umsetzung dauern? Würde die Umsetzung der Empfehlungen der CIIP in Bezug auf den Ausbau der elektrischen Verkabelung in Klassenzimmern (zum Anschluss der Laptops der Schülerinnen und Schüler) nicht bedeuten, dass an jedem Pult eine Steckdose für den Netzwerkanschluss installiert wird, um anstelle des WLAN ein kabelgebundenes BYOD einzuführen und damit die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler und Lehrpersonen zu schützen?
- > Sieht das Konzept BYOD eine WLAN-Verbindung von jedem Beamer zum Computer der Lehrperson vor (Ersatz der aktuellen VGA-Kabel durch WLAN statt HDMI-Kabel)?
- > Gemäss dem Konzept BYOD werden Informatikräume langfristig verschwinden. Die EKSD erklärte jedoch am 22. Juni in der Zeitung «La Liberté», dass für Prüfungen der Informatikraum der Schule mit seinen völlig sicheren Computern zu nutzen sei. Wie erklärt man diesen Widerspruch?
- > Werden im Rahmen des Konzepts BYOD alle Informatikräume mit kabelgebundenen Anschlüssen auf jeden Fall erhalten bleiben (und werden falls nötig erweitert), insbesondere für Fächer, in denen die Computer in jeder Unterrichtsstunde benutzt werden?



## 9. Finanzierung

- > Die Frage der Infrastruktur und Ausstattung wirft die Finanzierungsfrage eines Konzepts auf, das im Anschluss an die Ausstattung aller Klassenzimmer mit Projektionsausrüstung in den Jahren 2010 als nächster Schritt verstanden wird. Diese Ausrüstung war Gegenstand einer Botschaft und eines Kreditantrags über mehrere Millionen an den Grossen Rat. Nach bisher vorliegenden Informationen ist jedoch für BYOD weder eine Botschaft noch ein Kreditantrag vorgesehen. Stimmt dies?
- > Wie könnten also alle Klassenzimmer von fünf sehr grossen Schulen zum Beispiel mit Steckdosen ausgestattet werden? Was würde dies kosten? Wie lange würde es dauern, die fünf Schulen der S2 mit der notwendigen Ausrüstung auszustatten?
- > Wie hoch sind ganz allgemein die Gesamtkosten von BYOD für den Staat Freiburg?

## 10. Lehrpersonen – Weiterbildung

- > Neben den Schülerinnen und Schülern sind zweifellos die Lehrpersonen am stärksten vom Konzept BYOD betroffen. Wie sind ihre Rückmeldungen zum Projekt ausgefallen?
- > Die CIIP bestätigt, dass die Ausbildung der Schuldirektionen, der Ausbilderinnen und Ausbilder sowie der Lehrpersonen selbst der wichtigste Erfolgsfaktor und die bedeutendste Investition in die digitale Bildung ist. Bildungsfachkräfte müssen in ihren jeweiligen Aufgaben und Funktionen über die erforderlichen pädagogischen Qualifikationen verfügen.
- > Im Konzept BYOD ist vorgesehen, dass der Staat durch Fritic die notwendige Weiterbildung unterstützt und koordiniert. Was gedenkt der Staat in Sachen Weiterbildung zu tun? Wie sieht der Zeitplan aus? Welche Entlastungen für die dafür benötigte Zeit stehen den Lehrpersonen zu?
- > Gemäss dem Konzept BYOD soll zudem die Lehrperson sicherstellen, «dass die notwendigen Fähigkeiten zu BYOD vorhanden sind». Was bedeutet das konkret? Anhand welcher Anhaltspunkte könnten die Lehrpersonen erkennen, ob sie über die notwendigen Fähigkeiten verfügen oder nicht?
- > Planen Sie, nach dem Konzept BYOD für «Schülerinnen oder Schüler» ein Konzept BYOD für «Lehrpersonen»?

## 11. Machbarkeitsbericht

- > Wenn meine Informationen stimmen, ist ein Machbarkeitsbericht zum Konzept BYOD in Auftrag gegeben worden. Ist dies richtig? Wenn ja, kann er eingesehen werden?

## 12. Tatsächlicher Bedarf oder Auslagerung von Kosten?

- > Könnte die Eile, mit der die EKSD beabsichtigt, das Konzept BYOD (Herbst 2020) umzusetzen, nicht – zumindest teilweise – damit zusammenhängen, dass man die durch die Einführung der Informatik als obligatorisches Unterrichtsfach für das Schuljahr 2019–2020 einhergehenden Kosten an die Eltern «auslagern» möchte? Tatsächlich deckt sich die Einführung von BYOD im Jahr 2020 kurioserweise mit der Einführung des neuen Informatikunterrichts in den ersten Klassen der S2. Somit sind die bestehenden Informatikräume häufiger belegt als bisher und dadurch weniger verfügbar; bei einigen Schulen wird deren Kapazitäten sogar überschritten. Anstatt neue Räume nach den Bedürfnissen der Schulen und den Anforderungen der Lehrpläne auszustatten, wäre es für die EKSD doch verlockend, durch die Anschaffung von Computern durch die Schülerinnen und Schüler die finanziellen Kosten, die der Staat für die Bereitstellung dieser neuen Räume zu tragen hätte, auf die Eltern abzuwälzen?

Den 27. September 2019

### Antwort des Staatsrats

Die Einführung des Konzepts «Bring Your Own Device» (BYOD) wird zu Beginn des Schuljahres 2020/2021 in den ersten Klassen sämtlicher Mittelschulen starten. Dieses Projekt steht im Einklang mit dem vom Staatsrat im Mai 2017 verabschiedeten *Konzept für Medien und IKT* sowie der *Strategie* der EDK vom 21. Juni 2018 für den Umgang mit Wandel durch Digitalisierung im Bildungswesen sowie dem *Aktionsplan* der CIIP vom 22. November 2018 für die digitale Bildung.

Am Kollegium Gambach sind derzeit Pilotversuche in Gang und in mehreren Kantonen haben zahlreiche Schulen der Sekundarstufe 2 das Modell BYOD in unterschiedlicher Form eingeführt. Eine Vorreiterrolle spielte dabei das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (GYB).

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Staatsrat die 81 gestellten Fragen, wobei er seine Antworten nach den Kapiteln der parlamentarischen Anfrage ordnet:

### 1. Pädagogik

Die Einführung von BYOD soll der Lehrperson eine zusätzliche Möglichkeit geben, ihre pädagogischen Ansätze zu variieren und den Lernenden einen leichteren Zugang zu digitalen Ressourcen zu ermöglichen. Was die Umsetzung im Klassenzimmer betrifft, so ist es die Lehrperson, die entscheidet, wann und wie die Studierenden ihre Computer benutzen. Auch wenn die Studierenden ihre eigenen Computer im Klassenzimmer benutzen, bedeutet dies nicht, dass der Unterricht damit automatisch besser wird. Ebenso ist BYOD

nicht der pädagogische Ansatz, der grundsätzlich zu bevorzugen ist. So bleiben beispielsweise handschriftliche Notizen wichtig und werden beibehalten, sowohl durch die Kombination der verwendeten Unterlagen (Computer und Papier) als auch durch die Möglichkeit, die Hybridgeräte mit Stift (empfohlen für Studierende) bieten.

Andererseits können, wenn die Studierenden gut ausgerüstet sind, jederzeit digitale Ressourcen eingesetzt werden und nicht nur dann, wenn der Informatikraum zur Verfügung steht und die Unterrichtssequenz geplant ist (durch entsprechende Reservierung des Raums). Durch die häufige und stärker in den Unterricht integrierte praktische Anwendung im Klassenzimmer erhöht das Projekt die Fähigkeiten der Studierenden im Umgang mit Computerprogrammen, was die Bildungsinstitutionen auf Tertiärstufe begrüßen. Die Ablenkung ist dabei ein Aspekt, der nicht unterschätzt werden darf. Die Digitalisierung kann ein bekanntes Phänomen verstärken, welches im Wesentlichen mit dem Interesse am Unterricht verbunden ist.

Der Staatsrat vertraut darauf, dass die Lehrpersonen digitale Ressourcen vernünftig und sinnvoll einsetzen. Das Konzept lässt ihnen deshalb grosse Freiheiten bei der Umsetzung. Wie sich der Unterricht längerfristig weiterentwickeln wird, kann der Staatsrat derzeit nicht voraussagen.

## 2. Gesundheit

Da sich das Projekt BYOD auf die Sekundarstufe 2 konzentriert, betrifft es die Altersgruppe zwischen 15 und 20 Jahren.

Wenn man von Sucht «nach vernetzten Dingen» spricht, ist damit nicht die Sucht nach den Gegenständen selbst gemeint, sondern nach dem Universum, mit dem diese vernetzt sind, und den mit dieser Vernetzung zusammenhängenden Mechanismen. Heute wird unterschieden zwischen einer Internetsucht und einer Sucht über das Internet, d.h. die Abhängigkeit von dem, was man dort sucht (Glücksspiel, Pornografie/Sex, soziale Netzwerke, zur Befriedigung der Kaufsucht usw.). Fachleute sind sich noch nicht einig, ob eine problematische Internetnutzung als Sucht angesehen werden soll. Im Gegensatz zu anderen Süchten (einschliesslich die zuletzt als Sucht anerkannten Verhaltensweisen wie übermässiges Glücksspiel und Videospiele) taucht dieser Begriff in den offiziellen medizinischen Klassifikationen nicht auf. Die Frage, ob die problematische Internetnutzung eine eigenständige Krankheit darstellt oder ob es sich vielmehr um ein Symptom eines bereits bestehenden psychologischen Problems (wie Depression, soziale Phobie oder Ängste) handelt, ist bis heute nicht gelöst. Der Begriff Sucht sollte daher mit grosser Vorsicht verwendet werden.

Die Internetnutzung – mehrmals pro Woche – ist in der Bevölkerung ab 14 Jahren in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen, von 7% im Jahr 1997 auf 86% im Jahr 2017 (BFS). 2018 besaßen 99% der 12–19-Jährigen ein persön-

liches Mobiltelefon und 73% einen Computer. 94% der 12–19-Jährigen waren in mindestens einem sozialen Netzwerk wie Instagram, Snapchat usw. registriert. Die Internetnutzung betrifft daher insbesondere junge Menschen. Neben der Informationsrecherche und der Online-Kommunikation wird das Internet zur Unterhaltung genutzt. Die am häufigsten genannten Aktivitäten sind die Nutzung von sozialen Netzwerken und Videoplattformen (z. B. YouTube) sowie die Wiedergabe von Filmen, Dokumentationen oder das Streaming von Serien.

Aus den Zahlen geht hervor, dass bei den 12–19-Jährigen 8,5% eine problematische Internetnutzung aufweisen (7,7% der Mädchen und 9% der Jungen)<sup>1</sup> ohne Unterscheidung zwischen Personen mit hohem Konsumrisiko oder einer schweren Sucht (Kontrollverlust mit Folgen für die psychische, physische und/oder soziale Gesundheit). Diese Quote beträgt 1% der gesamten Bevölkerung (Suchtmonitoring Schweiz).

- > Mögliche Folgen für die psychische Gesundheit: Depressive Verstimmung, Gefühl von Kontrollverlust, Stress/Überforderung.
- > Mögliche Folgen für die physische Gesundheit: Schlechte Ernährung, Gewichtszunahme, Auswirkungen auf Muskulatur, Haltung und Rücken, Auswirkungen auf Schlaf und Müdigkeit, Sehstörungen.
- > Mögliche soziale Folgen: Isolation, familiäre Probleme, negative Auswirkungen auf das Berufs- oder Schulleben, Geldprobleme durch Online-Aktivitäten (Glücksspiel und Spiele mit/um Geld, Online-Shopping).

Das Projekt BYOD stellt kein grundlegend neues Risiko für Studierende der Mittelschulen dar, da sein Einsatz auf informative und bildende Aktivitäten ausgerichtet ist. Dieses Projekt verursacht keine Trennung zwischen der Erfahrung eines realen Schullebens und den menschlichen Erfahrungen der Studierenden. Bei Risikopersonen (7–8%) und gewissen Studierenden, die bereits internetabhängig sind, kann dies aber dazu beitragen, dass die damit verbundenen Sinnesreize weiterwirken. Die Schulen werden auch künftig Massnahmen zur Vorbeugung und sinnvollen Nutzung ergreifen, um Gesundheitsrisiken zu minimieren (wie oben erwähnt).

WLAN ist bereits in Schulen sowie in den meisten Gebäuden des Staates verfügbar. Die Anlagen entsprechen den aktuellen Normen. «Die vorhandenen Studien zur hochfrequenten Strahlung von WLAN zeigen weder gesicherte Erkenntnisse noch plausible Hinweise zu gesundheitlichen Gefahren. Schutzmassnahmen gegen die elektromagnetische Strahlung von WLAN sind deshalb für alle Bevölkerungsgruppen nicht erforderlich» erläutert das BAG (BAG, WLAN, Merkblatt vom 9. August 2019).

<sup>1</sup> Laut dem Short Internet Addictions Test, Quellen: JAMES (Suter et al., 2018; Willemse et al., 2017)

Der Vorschlag, gewisse WLAN-Router auszuschalten, würde die anderen aktiven WLAN-Router überlasten. Dies würde auch die Strahlungsreichweite dieser Geräte erweitern und die Arbeit von Lehrpersonen und Studierenden, die mit WLAN verbunden sind, stören. Die Gesamtstrahlung des Netzwerks wird somit nicht verringert. Ein dichteres Netzwerk ist die Lösung, das die Strahlenemissionen gleichmässig steuert und am benutzerfreundlichsten ist.

### 3. Chancengleichheit

Das Konzept sieht einen von der Mittelschuldirektorenkonferenz festgelegten Standard-Computertyp vor. Die Studierenden sind daher nicht verpflichtet, das gleiche Gerät zu kaufen. Um die Anschaffungskosten für die Eltern zu senken, wird das Kompetenzzentrum Fritic auf seiner Website Vorzugsangebote von (vorwiegend Freiburger) Unternehmen zusammenstellen. Es steht den Eltern natürlich frei, wo sie die Geräte kaufen und ob sie diese Angebote nutzen.

Bei der Art der genutzten Anwendungen zählt nicht die Leistung des Computers. Der Standardtyp verfügt über genügend Leistung und erlaubt den Studierenden, effizient zu arbeiten.

Eltern mit bescheidenem Einkommen werden durch das kantonale Stipendienwesen unterstützt. Zudem können die Schulen in Härtefällen einige Computer zur Verfügung stellen.

### 4. Kosten für die Eltern

Es ist schwierig, die Kosten für die Eltern abzuschätzen, da sich das Projekt weiterentwickelt. Die Entwicklung der Anzahl verfügbarer digitaler Ressourcen oder Geräte hat unter anderem Einfluss auf die Kosten. Erste Beobachtungen in den Schulen, die BYOD eingeführt haben, zeigen, dass deutlich weniger Fotokopien gemacht werden. Eine Umfrage in den Mittelschulen im Jahr 2017 ergab, dass etwa drei Viertel der Schülerinnen und Schüler einen eigenen Laptop hatten. Dieser Anteil ist seither sicherlich gestiegen. Die Einführung von BYOD würde den meisten Eltern letztlich eher eine Kostenreduzierung bringen, da ohnehin schon ein Computer (ca. 900 Franken für ein hochwertiges, langlebiges Gerät) gekauft wurde. Dies ist eine langfristige Investition. Die Studierenden werden diese Geräte auch in ihrem Studium auf Tertiärstufe (Universität, FH oder PH) benötigen.

Eine kantonale Arbeitsgruppe ermittelt derzeit den Bedarf an technischer Unterstützung in den Schulen.

Die BYOD Diskussionen fanden mit den Eltern statt, sei es mit Elternvereinen oder Schulkommissionen.

### 5. Koexistenz von Papier und Digitalem

Das Konzept ersetzt das Papier nicht durch das Digitale. Bücher in Papierform werden weiterhin verwendet, auch wenn die Zahl der digitalen Ressourcen steigt. Es besteht kein Widerspruch zu den Empfehlungen der CIIP vom

17. September 2015 zum Erwerb von Büchern und anderen Dokumenten durch Schulen und öffentliche Bibliotheken.

### 6. Sicherheit

Sicherheitsaspekte werden im Rahmen der kantonalen Informatik behandelt. Der Einsatz von Office 365 ist Teil eines sich noch in der Evaluationsphase befindenden Projekts, an dem alle Einheiten der kantonalen Verwaltung beteiligt sind. Dabei ist anzumerken, dass die Informatik-Lehrpläne nun auch Aspekte des Datenschutzes und der Sicherheit umfassen. So werden die Studierende auch Fähigkeiten in diesen Bereichen erwerben.

### 7. Installation, Wartung, Informatikausbildung

Am Kollegium Gambach wurden Pilotversuche durchgeführt, da die dortige Handelsmittelschule dafür besonders geeignet ist. Das Pilotprojekt betraf alle Studierenden der französisch- wie auch der deutschsprachigen Klassen (derzeit sind vier Klassen am Projekt beteiligt). Für einen anderen Bildungsgang hätte dies bedeutet, dass man hätte eine Auswahl unter den Studierenden treffen müssen, um einen Pilotversuch zu starten, was die Erfahrungswerte verfälscht hätte. Aufgrund der allgemein positiven Rückmeldungen dieser Pilotklassen und unter Berücksichtigung der Erfahrungen des GYB und anderer Kantone wurde beschlossen, das Konzept BYOD ab dem nächsten Schuljahr auf alle ersten Klassen der Mittelschulen auszuweiten.

Für den Bedarf an technischer Unterstützung siehe Punkt 4. Es versteht sich, dass die Studierenden für ihr Gerät und dessen einwandfreie Funktion verantwortlich sind.

### 8. Infrastruktur

Die Mittelschulen verfügen bereits über ein leistungsfähiges WLAN. Dieses wird bis zum nächsten Schuljahresbeginn weiter optimiert. Kabelgebundene Alternativen wären unrealistisch. Die Schulen sehen zusätzliche Steckdosen via Verlängerungskabel vor. Langfristig ist eine kabellose Verbindung zu Projektanlagen möglich, da für die technische Erneuerung der Multimedia-Ausstattung in Schulen ein gewisser Betrag zur Verfügung steht. Die Informatikräume werden vorerst beibehalten. Für spezielle Anwendungen (z. B. Videountericht im SF Bildnerisches Gestalten) stehen auch weiterhin feste Computer zur Verfügung.

### 9. Finanzierung

BYOD verursacht keine weiteren Kosten als die, die ohnehin durch die Digitalisierung der Schulen und der Kantonsverwaltung anfallen. Diese Kosten werden in den Jahresbudgets berücksichtigt.



## 10. Lehrpersonen – Weiterbildung

Lehrpersonen, die mit BYOD Erfahrungen sammeln konnten, werten diese Neuerung, welche didaktische Ansätze erweitert, durchaus positiv. Sie sind sich der Grenzen von BYOD bewusst und machen daraus kein Patentrezept. Lehrpersonen, die den Computer im Klassenzimmer regelmässig benutzen und dafür den Rollwagen für verfügbare Laptops reservieren, begrüssen die Einführung von BYOD, während andere skeptischer oder sogar dagegen sind.

Die Weiterbildung ist ein wesentlicher Bestandteil der Personalförderung und dies nicht nur im Hinblick auf die Digitalisierung. Die Schuldirektionen organisieren auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene Ausbildungen, entweder schulintern oder auf kantonaler Ebene. Die Fachstelle Fritic wird ein Tool zur Selbstbeurteilung einrichten, damit Lehrpersonen ihren eigenen Ausbildungsbedarf besser einschätzen können. Die Weiterbildung gehört zum Berufsauftrag des Lehrpersonals und wird daher nicht entschädigt.

Im Bereich der Grundausbildung ist das Institut für Lehrerinnen- und Lehrerbildung für die Sekundarstufen auf die Einführung dieses Konzepts vorbereitet und unterstützt dieses Projekt.

Lehrpersonen können bereits heute ihre Computer in den Unterricht mitnehmen, obwohl alle Räume mit einem Desktop-Computer ausgestattet sind. Ein Konzept zu dieser Anwendung wird derzeit geprüft.

## 11. Machbarkeitsbericht

Der Zwischenbericht über das Pilotprojekt am Kollegium Gambach finden Sie unter folgender Adresse: <http://www.cgafr.ch/de/ausbildung/byod>.

## 12. Tatsächlicher Bedarf oder Auslagerung von Kosten

Das Projekt begann vor vier Jahren, und zwar unabhängig von der Einführung der Informatik als obligatorisches Unterrichtsfach im Gymnasium. Das Konzept BYOD wird sich sicherlich positiv auf die Stundenpläne der Schulen auswirken, was jedoch nicht der Ansporn für dieses Projekt ist. Das Ziel ist es, neue pädagogische Ansätze in den Mittelschulen zu ermöglichen und die Studierenden so optimal auf die aktuelle reale Berufswelt oder auf ein Studium auf der Tertiärstufe vorzubereiten.

Den 10. Dezember 2019

## Question 2019-CE-199 Jean-Daniel Chardonnens

### Une plateforme d'emploi pour les requérants d'asile, pourquoi pas aussi pour les chômeurs de longue durée ou les bénéficiaires de l'aide sociale du canton?

#### Question

Ma question se veut positive, la plateforme FRintegration.ch répond à un besoin existant. Elle est louable et utile, que ce soit sur le plan humain ou économique. Elle permet aux requérants d'asile d'accéder plus facilement au monde du travail et ainsi bénéficier d'une meilleure intégration. Elle permet également à l'économie de pallier au manque de main d'œuvre dans certains domaines.

Cependant, nombreux sont nos concitoyens qui sont également en recherche d'emploi, parfois depuis très longtemps. Il existe déjà beaucoup de mesures d'insertion professionnelle que les ORP mettent à disposition des chômeurs, comme les allocations d'initiation au travail ou les allocations de formation. Malheureusement, elles ne s'avèrent pas toujours suffisantes. Une fois leurs indemnités épuisées, une grande partie de ces chômeurs émerge à l'aide sociale.

Si la situation personnelle du bénéficiaire le permet, un suivi par le binôme de Pôle Insertion+ et des mesures cantonales peuvent être mises en place par des insertions sociales ou contrats LEMT par exemple.

Force est de constater que pour certains la situation est très pénible, puisqu'ils n'entrevoient pas le bout du tunnel et n'ont que peu d'espoir de regagner le monde du travail. Il serait donc envisageable de partager une telle plateforme entre requérants d'asile et chômeurs en fin de droit, avec priorité à l'embauche pour nos chômeurs de longue durée.

En outre, je m'interroge également sur le risque de sous-enchère salariale qui peut être bien réel sur une telle plateforme!

Mes questions sont les suivantes:

1. *Peut-on envisager d'intégrer les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale dans cette plateforme?*
2. *Dans le cas contraire est-il envisageable d'en créer une?*
3. *Pourrait-on étendre «le risque à l'embauche que bénéficient les permis F» aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires de l'aide sociale?*
4. *Comment garantir que le processus de sélection soit respecté par tous les acteurs?*
5. *Un garde-fou contre la sous-enchère salariale a-t-il été prévu?*

Le 1<sup>er</sup> octobre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle en préambule que la plateforme FRintegration.ch est un lieu d'échange entre les réfugié-e-s et les requérant-e-s d'asile autorisé-e-s à travailler et les entreprises du canton de Fribourg. FRintegration.ch permet aux entreprises:

- > de consulter en ligne des dossiers de réfugié-e-s et requérant-e-s d'asile autorisé-e-s à travailler prêt-e-s à s'insérer sur le marché de l'emploi fribourgeois;
- > d'annoncer directement leurs postes de travail, de formation ou de stage.

La nouvelle plateforme complète une série de mesures comme le préapprentissage d'intégration, le subside à l'embauche «Vitamin F» ou encore le programme «Envole-moi» destiné aux requérant-e-s d'asile mineur-e-s et jeunes réfugié-e-s visant à les intégrer durablement au marché du travail. Depuis son lancement, la plateforme a vu l'inscription de 116 personnes du domaine de l'asile et des réfugié-e-s prêtes à s'intégrer sur le marché du travail et de 57 employeurs fribourgeois. Elle répond effectivement à un besoin, comme le souligne M. le Député Chardonnens, en atteignant l'objectif de rendre visibles les compétences et la motivation des personnes du domaine de l'asile et des réfugié-e-s. Pensée par les entreprises et pour les entreprises, FRintegration.ch facilite à ces dernières l'accès à des profils professionnels dont elles ont besoin.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions de M. le Député Chardonnens.

1. *Peut-on envisager d'intégrer les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale dans cette plateforme?*
2. *Dans le cas contraire est-il envisageable d'en créer une?*

Comme l'expose M. le Député Chardonnens, les chômeurs et chômeuses de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale sont d'ores et déjà couverts par les prestations des Offices régionaux de placement ORP et de l'assurance-chômage ainsi que par le dispositif cantonal de lutte contre le chômage de longue durée, dont font partie notamment les Pôles Insertion+. Le binôme du Pôle Insertion+, formé d'un-conseiller-ère en personnel et d'un-e assistant-e social-e, octroie un coaching intensif qui permet une réinsertion durable et efficiente des personnes en situation de chômage de longue durée. Des services en ligne sont en phase de déploiement pour faciliter les démarches des demandeurs d'emploi face à l'ORP. Les Services sociaux régionaux peuvent quant à eux octroyer des mesures d'insertion sociale sur mesure qui permettent aux bénéficiaires de l'aide sociale de recouvrer ou acquérir de nouvelles compétences et de créer des liens sociaux. Les chômeurs et chômeuses de longue durée bénéficient également déjà de la plateforme fédérale Job-Room accessible librement depuis le site [www.job-room.ch](http://www.job-room.ch). Cette

dernière est d'ailleurs reliée informatiquement au système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail PLASTA. Le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO est au cœur d'une campagne de modernisation de ses outils afin d'améliorer l'adéquation entre les emplois vacants et les profils des demandeurs d'emploi (matching).

Enfin, l'obligation d'annoncer les postes vacants, dont le taux de chômage est supérieur à 8%, respectivement à 5% dès le 01.01.2020, permet d'accorder à tous les demandeurs d'emploi (longue durée et migrants inclus) une priorité de 5 jours ouvrables pour postuler.

Le Conseil d'Etat juge que les chômeurs et chômeuses de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale disposent déjà de soutiens adaptés et accessibles. Il est plus efficient de se concentrer sur les prestations et les instruments de réinsertion développés spécifiquement pour ces personnes car celles-ci ne présentent pas les mêmes besoins que les réfugié-e-s et les requérant-e-s d'asile autorisés à travailler.

Il serait donc contreproductif de créer une plateforme supplémentaire qui constituerait un doublon avec le système actuel.

3. *Pourrait-on étendre «le risque à l'embauche que bénéficient les permis F» aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires de l'aide sociale?*

L'extension de ce type de prestations, qui visent essentiellement à partager le risque à l'embauche en prenant en charge une partie du salaire de l'employé-e de l'entreprise qui participe au programme, n'est pas utile. En effet, l'assurance-chômage (allocation d'initiation au travail) et le dispositif de lutte contre le chômage de longue durée (contrat LEMT) disposent déjà de tels outils.

4. *Comment garantir que le processus de sélection soit respecté par tous les acteurs?*

Les services d'intégration d'ORS et de Caritas Suisse, les deux organisations mandatées par l'Etat pour soutenir l'intégration socioprofessionnelle des personnes du domaine de l'asile et des réfugié-e-s dans le canton de Fribourg, travaillent selon des processus éprouvés et constamment ajustés. L'audit du Contrôle fédéral des finances CDF réalisé en 2018 sur l'utilisation des subventions fédérales en la matière a permis d'attester du sérieux et de l'efficacité du travail de soutien à l'intégration. Dans ce contexte, la plateforme FRintegration.ch est un instrument supplémentaire pour mettre en contact les réfugié-e-s et les requérant-e-s d'asile autorisé à travailler et les entreprises. Les équipes de conseillers et conseillères en intégration de ces organisations y jouent un rôle de pivot: elles effectuent le travail de profilage, de sélection et d'inscription sur la plateforme des candidat-e-s. Elles mettent également en contact les réfugié-e-s et les requérant-e-s d'asile autorisés à travailler avec les entreprises et actualisent constamment les données consultables. Par conséquent, l'ensemble des

processus et des procédures liées à l'utilisation de FRintegration.ch, notamment la sélection des candidat-e-s, sont mis en œuvre dans les règles de l'art.

#### 5. *Un garde-fou contre la sous-enchère salariale a-t-il été prévu?*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le législateur fédéral a aboli toute procédure d'autorisation d'accès au marché du travail pour les réfugié-e-s et les personnes admises provisoirement (détenteurs et détentrices d'un permis F) en Suisse. La plateforme sert uniquement à mettre en relation cette population avec les entreprises. Partant, cet objet relève de la compétence des partenaires sociaux et économiques. En l'espèce, les annonces de prises d'emplois sont communiquées au Service public de l'emploi et aux commissions paritaires et tripartites. Ces dernières années, le canton de Fribourg a accueilli, à l'instar des autres cantons suisses, de nombreuses personnes du domaine de l'asile, dont une majorité restera en Suisse. Il est dans leur intérêt et dans celui du canton que ces personnes s'intègrent rapidement et trouvent un emploi.

Le 7 janvier 2020

### **Anfrage 2019-CE-199 Jean-Daniel Chardonnens Eine Stellenplattform für Asylsuchende: Warum nicht auch für Langzeitarbeitslose oder Sozialhilfebeziehende des Kantons?**

#### **Anfrage**

Meine Anfrage ist positiv zu verstehen, denn die Plattform FRintegration.ch entspricht einem tatsächlichen Bedarf. FRintegration.ch ist lobenswert und nützlich, sowohl menschlich als auch wirtschaftlich. Dank der Plattform haben Asylsuchende vereinfachten Zugang zur Arbeitswelt und können sich damit besser integrieren. Zudem kann die Wirtschaft den Mangel an Arbeitskräften in gewissen Bereichen ausgleichen.

Dennoch sind auch viele andere Mitbürgerinnen und Mitbürger auf der Suche nach Arbeit, teilweise schon sehr lange. Es gibt viele berufliche Eingliederungsmassnahmen, die das RAV Arbeitslosen zur Verfügung stellt, wie Einarbeitungszuschüsse oder Ausbildungszuschüsse. Jedoch sind diese leider manchmal nicht ausreichend. Sind die Zulagen einmal erschöpft, greift bei einem Grossteil der Arbeitslosen die Sozialhilfe.

Erlaubt es die persönliche Situation der Beziehenden, können eine zweigliedrige Betreuung durch IP+ oder kantonale Massnahmen umgesetzt werden, beispielsweise durch soziale Eingliederung oder BAMG-Verträge.

Festzustellen ist, dass für manche die Situation sehr beschwerlich ist, da sie das Licht am Ende des Tunnels nicht sehen und nur wenig Hoffnung haben, in die Arbeitswelt zurückzukehren. Es wäre also denkbar, eine solche Plattform zwischen Asylsuchenden und ausgereisten Arbeitslosen aufzuteilen, mit Priorität für die Beschäftigung unserer Langzeitarbeitslosen.

Ausserdem frage ich mich, ob auf einer solchen Plattform nicht die Gefahr von Lohndumping besteht.

Daher stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Ist es denkbar, Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende in die Plattform zu integrieren?*
2. *Wenn nein, könnte dafür eine eigene Plattform geschaffen werden?*
3. *Könnte man das «Beschäftigungsrisiko für Personen mit Ausweis F» auf Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende ausweiten?*
4. *Wie wird garantiert, dass der Auswahlprozess von allen Akteuren eingehalten wird?*
5. *Wurde eine Schutzmassnahme gegen Lohndumping vorgesehen?*

Den 1. Oktober 2019

#### **Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat erinnert zuallererst daran, dass die Plattform FRintegration.ch ein Ort des Austauschs zwischen arbeitsberechtigten Flüchtlingen und Unternehmen des Kantons Freiburg ist. FRintegration.ch gibt den Unternehmen die Möglichkeit:

- > die Unterlagen von Flüchtlingen, die sich in den Freiburger Arbeitsmarkt integrieren möchten, online einzusehen;
- > freie Stellen, Ausbildungs- oder Praktikumsplätze auszusuchen.

Die neue Plattform ergänzt eine Reihe von Massnahmen, wie z.B. die Integrationsvorlehre, die Beschäftigungsförderung Vitamin F oder das Programm Envole-moi für minderjährige Asylsuchende und junge Flüchtlinge, die eine langfristige Integration auf dem Arbeitsmarkt anstreben. Seit Lancierung der Plattform haben sich 116 Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die sich auf dem Arbeitsmarkt integrieren wollen, angemeldet, sowie 57 Freiburger Arbeitgebende. In der Tat entspricht FRintegration.ch einem Bedarf, wie Grossrat Jean-Daniel Chardonnens betont, und erreicht das Ziel, die Kompetenzen und Motivationen von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sichtbar zu machen. Von Unternehmen und für Unternehmen: FRinteg-

ration.ch erleichtert den Unternehmen den Zugang zu den Berufsprofilen, die sie brauchen.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Jean-Daniel Chardonners wie folgt:

1. *Ist es denkbar, Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende in die Plattform zu integrieren?*
2. *Wenn nein, könnte dafür eine eigene Plattform geschaffen werden?*

Wie Grossrat Jean-Daniel Chardonners in seiner Anfrage erläutert, werden Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende bereits durch die Leistungen der regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV und der Arbeitslosenversicherung abgedeckt, sowie durch die kantonalen Dispositive zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, darunter IP+. Das Zweiergespannt IP+, bestehend aus Personalberater/in und Sozialarbeiter/in, umfasst ein intensives Coaching im Sinne einer nachhaltigen und effizienten Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Onlinedienste, die das Vorgehen der Arbeitssuchenden beim RAV erleichtern sollen, befinden sich derzeit in der Implementierungsphase. Die regionalen Sozialdienste können ihrerseits soziale Eingliederungsmassnahmen gewähren, dank denen Sozialhilfebeziehende Kompetenzen (wieder)erlangen und soziale Beziehungen knüpfen können. Zudem steht Langzeitarbeitslosen die Plattform des Bundes Job-Room zur Verfügung (frei zugänglich unter [www.job-room.ch](http://www.job-room.ch)). Die Plattform ist übrigens mit dem Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) verbunden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO steht im Zentrum einer Kampagne zur Modernisierung seiner Instrumente, damit die Entsprechung zwischen offenen Stellen und Stellensuchenden (Matching) verbessert werden kann.

Schliesslich gibt die Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit einer Arbeitslosenquote von 8% und darüber, respektive 5% ab 1. Januar 2020, allen Arbeitssuchenden (Langzeitarbeitslose und Migrantinnen/Migranten eingeschlossen) fünf Werkstage Vorsprung für ihre Bewerbung.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden bereits ausreichend angepasste und zugängliche Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen. Da diese Personen nicht die gleichen Bedürfnisse wie arbeitsberechtigte Flüchtlinge und Asylsuchende haben, ist es effizienter, sich auf die speziell für diese Personen entwickelten Leistungen und Instrumente der Wiedereingliederung zu konzentrieren.

Die Schaffung einer zusätzlichen Plattform, die sich mit dem aktuellen System überschneidet, wäre folglich kontraproduktiv.

3. *Könnte man das «Beschäftigungsrisiko für Personen mit Ausweis F» auf Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende ausweiten?*

Bei dieser Leistungsart wird ein Teil des Einkommens der Arbeitnehmenden, die bei den am Programm teilnehmenden Unternehmen beschäftigt sind, übernommen, und das Beschäftigungsrisiko somit verteilt. Die Ausweitung dieser Leistung ist nicht gewinnbringend. Die Arbeitslosenversicherung (Einarbeitungszuschuss) und das Dispositiv zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (BAMG-Vertrag) verfügen bereits über solche Instrumente.

4. *Wie wird garantiert, dass der Auswahlprozess von allen Akteuren eingehalten wird?*

Die Integrationsdienste von ORS und Caritas Schweiz, die beiden vom Staat beauftragten Organisationen für die sozialberufliche Eingliederung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Freiburg, arbeiten gemäss den bewährten und laufend angepassten Prozessen. Das Audit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im 2018 zur Verwendung der Integrationspauschalen hat die Zuverlässigkeit und Nützlichkeit der Unterstützungsarbeit für die Integrationsförderung belegt. In diesem Zusammenhang ist die Plattform FRintegration.ch ein zusätzliches Instrument für den Kontakt zwischen Flüchtlingen und arbeitsberechtigten Asylsuchenden sowie Unternehmen. Die Teams der Integrationsberaterinnen und Integrationsberater dieser Organisationen spielen eine tragende Rolle: Sie erledigen das Profiling, die Auswahl und die Anmeldung auf der Kandidatenplattform. Zudem stellen sie den Kontakt her zwischen den Flüchtlingen und arbeitsberechtigten Asylsuchenden sowie Unternehmen und aktualisieren ständig die bereitgestellten Daten. Demzufolge werden alle Prozesse und Vorgehensweisen bei der Nutzung von FRintegration.ch, insbesondere die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten, einwandfrei durchgeführt.

5. *Wurde eine Schutzmassnahme gegen Lohndumping geplant?*

Der Bund hat die Bewilligungsverfahren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz von vorläufig aufgenommenen Personen sowie Flüchtlingen (Ausweis F) per 1. Januar 2019 aufgehoben. Die Plattform dient einzig der Verbindung dieser Bevölkerungsgruppe mit den Unternehmen. Demnach liegt dieses Ziel in der Zuständigkeit der Sozial- und Wirtschaftspartner. Im vorliegenden Fall werden Stellenantritte dem Amt für den Arbeitsmarkt sowie den paritätischen und tripartiten Kommissionen gemeldet. In den vergangenen Jahren hat der Kanton Freiburg, wie auch die anderen Kantone, zahlreiche Personen aus dem Asylbereich aufgenommen, ein Grossteil wird in der Schweiz bleiben. Eine rasche Integration und Eingliederung auf dem

Arbeitsmarkt ist daher in ihrem eigenen Interesse sowie im Interesse des Kantons.

Den 7. Januar 2020

## **Question 2019-CE-205 Michel Zadory/ Jean-Daniel Chardonnens Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, réouverture et responsabilité**

### **Question**

La nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac a été inaugurée le 26 octobre 2016. A ce jour, elle n'est toujours pas en fonction. Dans le contexte du problème des dégâts occasionnés par les cormorans, les informations que nous avons reçues des pêcheurs professionnels fribourgeois nous inquiètent quant à l'avenir de ladite pisciculture. La population et les autorités locales sont toujours dans l'attente de voir cette pisciculture reprendre son activité pour compenser l'énorme perte de poissons causée par les cormorans.

Nos questions:

1. *Quels sont les problèmes rencontrés qui ont obligé la mise hors service de cette pisciculture depuis de nombreux mois?*
2. *Quels sont les mesures qui ont été prises pour la remettre en fonction?*
3. *Quel est le supplément de coût pour la rendre utilisable?*
4. *Est-ce que les responsabilités de ce fiasco sont identifiées?*
5. *Le cas échéant, qui prendra en charge les frais supplémentaires?*
6. *Est-il vrai qu'il a même été envisagé de fermer définitivement cette installation, inaugurée en 2016 et qui a coûté 2,4 millions de francs au contribuable?*

Nous vous remercions de nous apporter les éclaircissements nécessaires concernant l'arrêt technique de notre pisciculture, dans une époque où les poissons de notre lac font cruellement défaut pour les pêcheurs et *a fortiori* dans nos assiettes.

Le 7 octobre 2019

### **Réponse du Conseil d'Etat**

La nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac a été inaugurée et mise en service en octobre 2016. L'objectif était alors de concentrer sur un seul site la production d'alevins du canton de Fribourg destinés en premier lieu aux lacs de Neuchâtel et de Morat. Dès les premières semaines, les installations

ont connu des problèmes de fonctionnement importants. L'exploitation a été immédiatement suspendue. Une solution de remplacement pour compenser le manque d'alevins a été mise en place avec d'autres piscicultures, notamment à Colombier dans le canton de Neuchâtel.

Une analyse technique a été lancée au printemps 2017 pour établir la nature précise des problèmes rencontrés et proposer des solutions pour améliorer le fonctionnement de la pisciculture et, en décembre 2017, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a demandé, de concert avec la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), une enquête administrative, qui a porté sur la gestion de la procédure de planification et de construction des installations. Cette enquête devait également établir les éventuelles responsabilités des partenaires externes.

Le 7 mai 2019, en prolongement de la bonne collaboration de 2017/18 et 2018/19 et des réflexions menées dans le canton de Fribourg pour la remise en état du site d'Estavayer-le-Lac, le canton de Neuchâtel a proposé à la DAEC et à la DIAF une concentration de la production d'alevins pour les lacs de Neuchâtel et de Morat sur le site de Colombier. Une proposition de collaboration intercantonale sur ce site pour les trois cantons (Vaud, Neuchâtel et Fribourg) a été adressée par le canton de Neuchâtel au canton de Fribourg en date du 23 octobre 2019.

Suite à une comparaison des différentes options (travaux pour mise en fonction de la pisciculture selon le projet initial, travaux pour mise en fonction en tenant compte des adaptations liées à l'approvisionnement en eau et des besoins d'actualisation supplémentaires, proposition de collaboration intercantonale), le Conseil d'Etat a décidé dans sa séance du 10 décembre 2019 d'abandonner la production à la pisciculture de l'Etat à Estavayer-le-Lac et de collaborer avec le canton de Neuchâtel. La DIAF est chargée de négocier la nouvelle collaboration avec le canton de Neuchâtel et éventuellement avec le canton de Vaud.

Le message du décret de 2011 mentionnait un certain nombre d'arguments en faveur d'une pisciculture sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Depuis, ces arguments ont pu être relativisés. Les longs transports d'œufs de poisson sont théoriquement problématiques. Cependant, l'expérience des deux dernières années a montré que cela est possible dans la pratique. D'autre part, le canton de Neuchâtel confirme qu'il peut en principe assurer l'exploitation de la pisciculture par ses propres ressources en personnel. Un soutien ponctuel des gardes-faune fribourgeois est possible et réalisable sans problèmes majeurs. Le risque de perte de production en raison de maladies ou de panne technique est légèrement plus élevé dans une pisciculture unique, mais comme les œufs de poisson proviennent tous du même lac, le risque de maladie est minime et raisonnable. Les risques de défaillance technique peuvent être réduits par des systèmes de sécurité bien conçus.



En résumé, les trois cantons parviennent à la conclusion que se concentrer sur une pisciculture intercantonale fait désormais sens d'un point de vue économique et est acceptable d'un point de vue des risques technique.

Au vu des éléments précités, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées:

1. *Quels sont les problèmes rencontrés qui ont obligé la mise hors service de cette pisciculture depuis de nombreux mois?*

Les problèmes rencontrés durant la première saison de production en 2016/2017 étaient d'ordre technique et de qualité d'eau ayant entraîné une mortalité massive des embryons de poissons incubés. Suite à ces premières difficultés toute une série de défauts ont été constatés.

L'enquête technique lancée au printemps 2017 a soulevé les problèmes principaux suivants:

Au cours du projet la question de la prise d'eau a été revue. A l'origine, il était prévu d'utiliser de l'eau profonde d'un captage existant, à une température de 5 à 9 degrés, car le captage en eau profonde de l'ancienne pisciculture n'était plus fonctionnel. Au cours du projet, un captage a été réalisée dans le hangar à bateaux. En conséquence, la qualité et la température de l'eau sont sujettes à de fortes fluctuations et la protection des moules n'a pas été prise en compte. En raison du pompage de l'eau initialement pas prévu dans le bâtiment, la saturation totale en gaz a été modifiée défavorablement. L'eau de la pisciculture est évacuée dans le hangar à bateaux, à côté de la prise d'eau, ce qui a également causé des problèmes de contamination. En plus de ces lacunes conceptuelles et techniques, l'enquête a également constaté des défauts de construction, qui ne sont cependant pas à l'origine du non-fonctionnement de la pisciculture.

2. *Quels sont les mesures qui ont été prises pour la remettre en fonction?*

Après l'arrêt des installations suite à la saison compliquée de l'hiver 2016/2017, des solutions transitoires ont été trouvées pour les saisons 2017/18 et 2018/19 avec le soutien des piscicultures cantonales vaudoise de St-Sulpice et neuchâteloise de Colombier pour la production de palées et de bondelles. Pour la production de brochets, une solution transitoire a pu être mise en place avec un pisciculteur privé à Laupen/BE. Ces mesures ont bien fonctionné, mais la quantité de filets posés et donc de poissons pêchés et d'alevins incubés par les pêcheurs professionnels a dû être réduite en raison du manque de place dans ces différentes piscicultures.

L'analyse technique réalisée a permis d'identifier les problèmes et de chiffrer les coûts de la remise en état. Des contacts ont été pris avec la ville d'Estavayer et le Groupe E pour évaluer les possibilités alternatives d'approvisionnement en eau qui est un des problèmes principaux.

Des rencontres ont également eu lieu avec les entreprises ayant participé majoritairement à la construction et à la réalisation de la pisciculture, en lien avec les conclusions de l'enquête administrative.

3. *Quel est le supplément de coût pour la rendre utilisable?*

Selon l'enquête technique, l'adaptation de l'installation selon le projet initial nécessiterait un investissement d'environ 657 000 francs. Il faut rajouter à ce montant 258 000 francs en lien avec l'appareillage et le mobilier, soit un total de 915 000 francs. Pour optimiser la production et la rendre compatible avec les besoins actuels, des frais supplémentaires à hauteur de 611 000 francs sont nécessaires, ce qui amène au chiffre total de 1 526 000 francs.

4. *Est-ce que les responsabilités de ce fiasco sont identifiées?*

L'enquête administrative lancée fin 2017 a confirmé que le mauvais fonctionnement des installations d'Estavayer-le-Lac est dû à des défauts de conception, notamment à la suite de modifications du projet initial, et de réalisation. Des manquements et des négligences ont été constatés tant dans l'organisation du projet que dans la réalisation des infrastructures, mais il n'y a eu aucune infraction à des normes, des lois ou des directives internes. L'enquête met aussi en avant le manque de contrôle et de documentation dans le projet ainsi que les nombreux changements de responsables. Plus aucune des personnes responsables durant la phase de planification et de construction de la pisciculture n'est en fonction dans les services concernés aujourd'hui.

L'enquête administrative recommande d'impliquer le Service des bâtiments (SBat) le plus tôt possible dans la phase de planification des projets et de mieux définir les besoins grâce à un programme des locaux ainsi qu'un cahier des charges exhaustif et précis. L'élaboration de l'ordonnance sur les grands projets immobiliers de l'Etat devra permettre de pallier ces problèmes à l'avenir. Cette ordonnance vise notamment à définir clairement la répartition des compétences entre les Directions et les services commanditaires de projets d'une part, et le SBat d'autre part. Elle permettra d'introduire une priorisation dans les projets de construction de l'Etat et sera liée au projet de réorganisation du SBat.

5. *Le cas échéant, qui prendra en charge les frais supplémentaires?*

Les entreprises impliquées dans la construction de la pisciculture sont disposées à assumer, sans reconnaître d'obligation légale et sans recourir à la voie judiciaire, une part d'environ 200 000 francs sur les 915 000 évoqués plus haut pour adapter l'installation, que la pisciculture soit remise en service ou non. Un solde de crédit de 159 000 francs n'a pas été utilisé.

La solution intercantonale ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires liés aux frais d'exploitation. Au contraire, les coûts annuels d'exploitation estimés pour la pisciculture



à Estavayer-le-Lac se montent à 180 000 francs, charges en personnel comprises, dont 90 000 francs destinés uniquement à l'approvisionnement en eau (sans les amortissements et l'entretien du bâtiment). La proposition de collaboration intercantonale faite par le canton de Neuchâtel en date du 23 octobre 2019 mentionne un budget de fonctionnement annuel total de l'ordre de 140 000 francs pour les trois cantons, charges en personnel comprises, et des investissements à réaliser de l'ordre de 145 000 francs au total sur les trois premières années. Cet investissement permettra de répondre au besoin quantitatif d'alevins. Le grand avantage de cette pisciculture est son approvisionnement en eau qui est assuré sans achat à un tiers, par prise d'eau directe dans le lac.

La charge pour le canton de Fribourg serait ainsi d'environ 63 000 francs par année pour les années 2020, 2021 et 2022 et de 47 000 francs les années suivantes.

Parmi les premières idées d'utilisation alternative du bâtiment de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac, il y a notamment sa transformation en bureaux pour une utilisation intercantonale avec le Canton de Vaud. Le coût de démontage des installations et des transformations sera établi dans le cadre d'une étude de faisabilité, respectivement d'un avant-projet. Une partie du bâtiment sera utilisée sans nouvelle intervention, notamment les bureaux pour les gardes pêche et le garage pour leur bateau.

La réaffectation demandera une adaptation du plan de zone car le secteur où se trouve la pisciculture est actuellement classé en zone d'activité II (ZACT 2) et est exclusivement destiné à l'implantation de la pisciculture de l'Etat selon le RCU.

6. *Est-il vrai qu'il a même été envisagé de fermer définitivement cette installation, inaugurée en 2016 et qui a coûté 2,4 millions de francs au contribuable?*

Etant donné les coûts de fonctionnement annuel et d'investissements estimés pour adapter la pisciculture de Colombier aux besoins d'alevinage (respectivement 47 000 et 48 000 francs) et ceux pour Estavayer-le-Lac (respectivement 180 000 francs (sans amortissement et sans entretien bâtiment) et 1 526 000 francs), sachant que la solution Colombier permet de satisfaire aux besoins fribourgeois, le Conseil d'Etat a décidé, dans sa séance du 10 décembre 2019, d'abandonner la production à la pisciculture de l'Etat à Estavayer-le-Lac et de collaborer avec les cantons de Neuchâtel et de Vaud.

Le 16 décembre 2019

## **Anfrage 2019-CE-205 Michel Zadory/ Jean-Daniel Chardonens Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, Wiederinbetriebnahme und Verantwortung**

### **Anfrage**

Die neue Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac wurde am 26. Oktober 2016 eingeweiht. Sie ist bis heute nicht in Betrieb. Vor dem Hintergrund der Schäden durch den Kormoran und der Informationen der Freiburger Berufsfischer machen wir uns Sorgen um die Zukunft dieser Fischzucht. Die Bevölkerung und die lokalen Behörden warten immer noch darauf, dass diese Anlage den Betrieb wiederaufnimmt, um die riesigen, dem Kormoran geschuldeten Fischverluste zu kompensieren.

Unsere Fragen:

1. *Welche Probleme haben dazu geführt, dass diese Fischzuchtanlage seit Monaten stillsteht?*
2. *Welche Massnahmen wurden ergriffen, um sie wieder in Betrieb zu nehmen?*
3. *Welche zusätzlichen Kosten sind erforderlich, um sie funktionsfähig zu machen?*
4. *Sind die Verantwortlichkeiten dieses Fiaskos bekannt?*
5. *Wer übernimmt gegebenenfalls die Mehrkosten?*
6. *Ist es wahr, dass sogar in Betracht gezogen wurde, diese Anlage, die 2016 eingeweiht wurde und den Steuerzahler 2,4 Millionen Franken gekostet hat, definitiv zu schliessen?*

Wir danken Ihnen für die erforderlichen Klarstellungen zur technischen Stilllegung unserer Fischzucht in einer Zeit, in der ein akuter Mangel an Fisch aus unserem See herrscht – für die Fischer und umso mehr auf unseren Tellern.

Den 7. Oktober 2019

### **Antwort des Staatsrats**

Die neue Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac wurde im Oktober 2016 eingeweiht und in Betrieb genommen. Ziel war es damals, die kantonale Produktion von Brütlingen, die in erster Linie für den Neuenburger- und den Murtensee bestimmt sind, an einem einzigen Standort zu bündeln. Bereits in den ersten Wochen gab es grössere Funktionsstörungen in der Anlage. Der Betrieb wurde sofort eingestellt. Als Ersatzlösung zur Kompensation der fehlenden Brütlinge wurde mit anderen Fischzuchtanlagen, namentlich in Colombier im Kanton Neuenburg, zusammengearbeitet.

Im Frühling 2017 wurde eine technische Analyse eingeleitet, um die genaue Ursache der aufgetretenen Probleme aufzufindig zu machen und Lösungen zur Verbesserung des Betriebs der

Fischzucht vorzuschlagen. Und im Dezember 2017 hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) zusammen mit der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) eine Administrativuntersuchung verlangt, in der es um das Vorgehen bei der Planung und beim Bau der Anlage ging. In dieser Untersuchung sollten auch die allfälligen Verantwortlichkeiten der externen Partner überprüft werden.

Am 7. Mai 2019, nach der guten Zusammenarbeit in den Jahren 2017/18 und 2018/19 und infolge der Überlegungen des Kantons Freiburg zur Instandsetzung des Standorts Estavayer-le-Lac, schlug der Kanton Neuenburg der RUBD und der ILFD eine Konzentration der Produktion von Brütlingen für den Neuenburger- und den Murtensee am Standort Colombier vor. Am 23. Oktober 2019 reichte der Kanton Neuenburg beim Kanton Freiburg ein Angebot für eine interkantonale Zusammenarbeit der drei Kantone (Waadt, Neuenburg und Freiburg) ein.

Infolge eines Vergleichs der verschiedenen Optionen (Arbeiten zur Inbetriebnahme der Fischzuchtanlage gemäss dem ursprünglichen Projekt, Arbeiten zur Inbetriebnahme unter Berücksichtigung der Anpassungen in Zusammenhang mit der Wasserversorgung und dem zusätzlichen Anpassungsbedarf, Angebot für eine interkantonale Zusammenarbeit), hat der Staatsrat in seiner Sitzung vom 10. Dezember 2019 entschieden, die Produktion in der kantonalen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac aufzugeben und mit dem Kanton Neuenburg zusammenzuarbeiten. Die ILFD hat den Auftrag, die neue Zusammenarbeit mit dem Kanton Neuenburg und eventuell mit dem Kanton Waadt auszuhandeln.

In der Botschaft zum Dekret von 2011 wurden einige Argumente erwähnt, die für eine Fischzuchtanlage auf der Südseite des Neuenburgersees sprachen. Inzwischen können diese relativiert werden. Längere Transporte von Fischeiern sind theoretisch problematisch. Die Erfahrung der vergangenen zwei Jahre hat aber gezeigt, dass es in der Praxis möglich ist. Bezüglich der Sicherstellung des Betriebs der Fischzuchtanlage garantiert heute der Kanton Neuenburg grundsätzlich den Betrieb. Punktuelle Unterstützungen durch Freiburger Wildhüter und Fischereiaufseher sind möglich und ohne grössere Probleme machbar. Produktionsausfallrisiken aufgrund von Krankheiten oder technischen Pannen sind in einer einzigen Fischzuchtanlage etwas höher. Da die Fischeier aber alle aus dem gleichen See stammen, ist die Krankheitsgefahr minim und vertretbar. Die technischen Ausfallrisiken können durch intelligente Sicherheitssysteme verringert werden. Zusammenfassend kommen alle drei Kantone zum Schluss, dass die Konzentration auf eine interkantonale Fischzuchtanlage aus wirtschaftlicher Sicht Sinn macht und die technischen Risiken vertretbar sind.

Aufgrund dieser Darlegungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Welche Probleme haben dazu geführt, dass diese Fischzuchtanlage seit Monaten stillsteht?*

Die Probleme, die in der ersten Produktionsphase 2016/2017 auftraten, waren technischer Natur und standen in Zusammenhang mit der Wasserqualität, was zu einer hohen Sterblichkeit der inkubierten Fischembryonen führte. Nach diesen ersten Schwierigkeiten wurde eine ganze Reihe von Defekten festgestellt.

Die im Frühling 2017 lancierte technische Untersuchung hat die folgenden Hauptprobleme an den Tag gebracht:

Im Verlaufe des Projekts wurde die Seewasserfassung geändert. Ursprünglich war die Nutzung des Tiefenwassers aus einer bestehenden Fassung mit einer Temperatur von 5–9 Grad vorgesehen, weil die Tiefenwasserfassung der alten Fischzuchtanlage nicht mehr funktionstauglich war.

Im Verlaufe des Projekts wurde dies geändert und eine Wasserfassung im Bootshaus realisiert. Dies hat zur Folge, dass die Wasserqualität und die Temperatur starken Schwankungen ausgesetzt sind. Auch war dem Schutz vor Muscheln nicht Rechnung getragen worden. Durch das ursprünglich nicht vorgesehene Pumpen des Wassers im Gebäude wurde die Gesamtgassättigung ungünstig verändert. Die Ableitung des Fischzuchtwassers geschieht im Bootshaus, neben der Wasserfassung. Dies hat ebenfalls zu Problemen wegen Verkeimung geführt. Nebst diesen konzeptionellen und technischen Unzulänglichkeiten bestehen auch einige bauliche Mängel. Diese sind aber nicht ursächlich für das Nichtfunktionieren der Fischzuchtanlage.

2. *Welche Massnahmen wurden ergriffen, um sie wieder in Betrieb zu nehmen?*

Nach der Stilllegung der Anlagen infolge der schwierigen Saison im Winter 2016/2017 konnten für die Saisons 2017/18 und 2018/19 für die Produktion von Felchen (Palée und Bondelle) Ersatzlösungen mit der Unterstützung der Fischzuchtanlagen des Kantons Waadt in St-Sulpice und des Kantons Neuenburg in Colombier gefunden werden. Für die Produktion von Hecht konnte eine vorübergehende Lösung mit einem privaten Fischzüchter in Laupen/BE gefunden werden. Diese Massnahmen haben gut funktioniert, aber die Anzahl der von den Berufsfischern gesetzten Netze und somit der gefangenen Fische und der inkubierten Eier musste aufgrund des Platzmangels in den verschiedenen Fischzuchtanlagen reduziert werden.

Anhand der technischen Analyse konnten die Probleme erkannt und die Kosten für eine Wiederinstandstellung beziffert werden. Die Stadt Estavayer-le-Lac und Groupe E wurden kontaktiert, um die möglichen Alternativen für die Wasserversorgung zu evaluieren, die eines der Hauptprobleme darstellt.

Weitere Treffen fanden in Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen der Administrativuntersuchung mit den Unternehmen statt, die hauptsächlich am Bau und an der Umsetzung der Fischzuchtanlage beteiligt waren.

3. *Welche zusätzlichen Kosten sind erforderlich, um sie funktionsfähig zu machen?*

Gemäss der technischen Untersuchung wäre für eine Anpassung der Anlage gemäss dem ursprünglichen Projekt mit Kosten von rund 657 000 Franken zu rechnen. Dazu kommt ein Betrag von 258 000 Franken für Geräte und Mobiliar, d.h. insgesamt 915 000 Franken. Um die Produktion zu optimieren und sie mit den aktuellen Bedürfnissen in Einklang zu bringen, wären zusätzliche Kosten in der Höhe von 611 000 Franken notwendig, womit der Gesamtbetrag bei 1 526 000 Franken liegen würde.

4. *Sind die Verantwortlichkeiten dieses Fiaskos bekannt?*

Die Ende 2017 eingeleitete Administrativuntersuchung hat bestätigt, dass die Betriebsstörungen in den Anlagen von Estavayer-le-Lac auf Fehler bei der Konzeption, namentlich infolge der Änderungen des ursprünglichen Projekts, und bei der Realisation zurückzuführen sind. Es wurden Mängel und Versäumnisse bei der Organisation des Projekts wie auch bei der Realisierung der Infrastrukturen festgestellt, aber es wurde nicht gegen Normen, Gesetze oder interne Richtlinien verstossen. In der Untersuchung wird auch auf die fehlende Kontrolle und Dokumentation im Projekt und die zahlreichen Wechsel der verantwortlichen Personen hingewiesen. Von den in der Phase der Planung und des Baus der Fischzuchtanlage verantwortlichen Personen ist heute niemand mehr bei den betroffenen Ämtern tätig.

In der Administrativuntersuchung wird empfohlen, das Hochbauamt (HBA) so früh wie möglich in die Planungsphase von Projekten miteinzubeziehen und die Bedürfnisse anhand eines Raumprogramms und eines abschliessenden und genauen Pflichtenhefts besser zu definieren. Die Ausarbeitung der Verordnung über grosse Immobilienvorhaben des Staates sollte dazu beitragen, diesen Problemen in Zukunft entgegenzuwirken. In dieser Verordnung sollen namentlich die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Direktionen und Ämtern, die das Projekt in Auftrag geben, einerseits und dem HBA andererseits klar definiert werden. Die Verordnung ermöglicht es, bei Bauvorhaben des Staates Prioritäten zu setzen, und steht in Zusammenhang mit dem Reorganisationsprojekt des HBA.

5. *Wer übernimmt gegebenenfalls die Mehrkosten?*

Ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und ohne den gerichtlichen Weg zu beschreiten, sind die zu einem wichtigen Teil am Bau der Fischzucht beteiligten Firmen bereit, einen Anteil von rund 200 000 Franken an den zur Anpassung der Anlage gemäss den vorstehend erwähnten Kosten

von 915 000 Franken zu übernehmen. Diese leisten diesen Beitrag unabhängig davon, ob die Fischzuchtanlage wieder in Betrieb genommen wird oder nicht. Zudem besteht noch ein Kreditrest von 159 000 Franken, der nicht genutzt wurde.

Betreffend die Betriebskosten der interkantonalen Lösung sollten keine zusätzlichen Kosten entstehen. Im Gegenteil: die jährlichen Betriebskosten für die Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac betragen schätzungsweise 180 000 Franken, einschliesslich der Personalkosten, davon sind 90 000 Franken ausschliesslich für die Wasserversorgung bestimmt (ohne Abschreibungen und Gebäudeunterhalt). Das Angebot für eine interkantonale Zusammenarbeit des Kantons Neuenburg vom 23. Oktober 2019 geht von einem jährlichen Betriebsbudget von insgesamt rund 140 000 Franken für die drei Kantone aus, einschliesslich der Personalkosten, und von Investitionen von ungefähr 145 000 Franken über die ersten drei Jahre verteilt. Der grosse Vorteil dieser Fischzucht ist ihre Wasserversorgung, die ohne Einkauf über Dritte direkt im See erfolgt.

Die Kosten für den Kanton Freiburg beliefen sich also auf rund 63 000 Franken pro Jahr in den Jahren 2020, 2021 und 2022 und auf 47 000 Franken in den folgenden Jahren.

Für eine alternative Nutzung des Gebäudes liegen erste Ideen vor, namentlich die Umnutzung in Büros für eine interkantonale Nutzung mit dem Kanton Waadt. Die Umnutzung wird Kosten verursachen. Die Kosten für die Demontage der Anlagen und den Umbau werden im Rahmen einer Machbarkeitsstudie bzw. eines Vorprojekts ermittelt. Ein Teil der Nutzung bleibt bestehen, namentlich die Bootsgarage für das Boot der Fischereiaufsicht und deren schon bestehende Büros.

Die Umnutzung wird eine Änderung des Zonenplans erforderlich machen, da der Sektor, in dem sich die Fischzucht befindet, derzeit in der Gewerbezone II liegt und gemäss dem Gemeindebaureglement ausschliesslich zur Realisation der Fischzuchtanlage des Staates bestimmt ist.

6. *Ist es wahr, dass sogar in Betracht gezogen wurde, diese Anlage, die 2016 eingeweiht wurde und den Steuerzahler 2,4 Millionen Franken gekostet hat, definitiv zu schliessen?*

Da in Colombier Investitionskosten von 48 000 Franken und jährliche Betriebskosten von 47 000 Franken Investitionskosten von 1 526 000 Franken und jährliche Betriebskosten von 180 000 Franken (ohne Unterhalt und Abschreibungen) in Estavayer gegenüberstehen und im Wissen, dass die Lösung Colombier die Bedürfnisse des Kantons Freiburg abdecken kann, hat der Staatsrat in seiner Sitzung vom 10. Dezember 2019 entschieden, die Produktion in der kantonalen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac aufzugeben und mit den Kantonen Neuenburg und Waadt zusammenzuarbeiten.

Den 16. Dezember 2019

## Question 2019-CE-207 Grégoire Kubski Entrée en vigueur et applicabilité de l'article constitutionnel 139a Cst-FR sur la transparence

### Question

En date du 4 mars 2018, plus de 68% de la population fribourgeoise acceptait l'introduction de l'art. 139a Cst-FR, par le biais de l'initiative constitutionnelle cantonale intitulée «Transparence du financement de la politique». Puis, par Arrêté fédéral du 22 mars 2019, l'Assemblée fédérale a donné son approbation à la modification constitutionnelle (Arrêté fédéral du 22 mars 2019; *FF 2019 2821*). A la suite de cet Arrêté fédéral, le Conseil d'Etat a promulgué cette modification en précisant simultanément qu'elle entrerait en vigueur «à la même date que la loi qui réglera son application» (publication dans le ROF, livraison n° 50 du 14 décembre 2018). Le projet de loi d'application a été mis en consultation, ce qui est par ailleurs satisfaisant. Cependant, la manière dont le Conseil d'Etat a repoussé l'entrée en vigueur de l'art. 139a Cst.-FR à la suite de l'approbation de l'initiative cantonale précitée interpelle pour les raisons détaillées ci-après.

Au préalable, il faut rappeler que l'octroi de la garantie fédérale n'a en principe qu'une valeur déclarative; les dispositions constitutionnelles cantonales peuvent donc entrer en vigueur avant d'avoir été garanties par l'Assemblée fédérale (Arun Bolkensteyn, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, Berne 2014, p. 100).

En l'occurrence, il doit être constaté qu'à ce jour le nouvel art. 139a Cst-FR apparaît sur le Recueil systématique en ligne de la confédération (*RS 131.219*), mais pas sur le Recueil systématique du canton (*RSF 10.1*). Après vérification auprès du Service de législation et de la DIAF, dont les chefs de service ont répondu de manière claire et transparente, il apparaît qu'à la suite de l'approbation fédérale, le Conseil d'Etat, en l'absence de règle légale concernant l'entrée en vigueur de modifications constitutionnelles, s'est fondé par analogie sur l'art. 19 al. 2 LPAL et sur une disposition transitoire (art. 147 al. 2 Cst-FR) qui régit l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution à la suite de la fin des travaux de la Constituante, pour repousser l'entrée en vigueur de l'art. 139a Cst-FR.

Toutefois, ni une interprétation historique, ni une interprétation littérale, ni une interprétation systématique, ni une interprétation téléologique des dispositions légales sur lesquelles se base le Conseil d'Etat pour repousser l'entrée en vigueur litigieuse ne permettent d'admettre qu'elles peuvent s'appliquer à une modification constitutionnelle nouvelle. C'est donc à la suite d'une interprétation des dispositions précitées à tout le moins extensive, donc pas envisageable juridiquement, et véritablement contraire à l'esprit du système de l'initiative populaire cantonale, que le Conseil d'Etat

s'est arrogé le droit de repousser l'entrée en vigueur de ladite norme. Une telle interprétation va à l'encontre du principe fondamental de la légalité, qui protège les citoyens en disposant que le droit est la base et la limite de l'activité de l'État (art. 5 al. 1 Cst).

Selon la doctrine, si le droit cantonal et l'initiative ne prévoient aucune disposition transitoire applicable, le droit constitutionnel adopté par voie d'initiative entre immédiatement en vigueur (Corina Fuhrer, *Die Umsetzung kantonal-er Volksinitiativen*, Zurich/St-Gall 2019, p. 133 s.). Quand bien même une autorité aurait la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur, elle ne peut pas retarder ce moment, en particulier pas dans l'attente de l'adoption de la loi d'exécution (Fuhrer, *op. cit.*, p. 133 s.). La doctrine estime clairement que l'entrée en vigueur d'une révision acceptée par le peuple ne peut être retardée outre mesure, au risque sinon de contredire le principe démocratique et celui de la sécurité du droit (Milena Pirek, *L'application du droit public dans le temps: la question du changement de loi*, Genève/Bâle/Zurich 2018, N 324). S'agissant d'une norme constitutionnelle, qui chapeaute l'ensemble de l'ordre juridique et qui a été acceptée par la population en votation populaire, un exécutif, du fait du principe de la séparation des pouvoirs, se doit d'élaborer le projet de loi d'application, ainsi qu'il l'a fait. Mais il ne peut en aucun cas différer son entrée en vigueur sans base légale formelle l'y autorisant expressément, sans violation des principes précités. En l'espèce, en refusant de reconnaître formellement la volonté populaire clairement établie, le Conseil d'Etat a perdu de vue que la population constitue le Législateur dans le cadre d'une telle votation.

Reconnaître l'entrée en vigueur d'un article constitutionnel adopté à l'urne est d'autant plus important que, dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat ne souhaiterait pas faire appliquer ledit article, comme cela se passe actuellement dans le canton de Schwyz sur un projet semblable, il pourrait suspendre *ad aeternam* l'entrée en vigueur de la norme constitutionnelle et le législatif, souvent issu de la même majorité politique que le gouvernement, pourrait bloquer toute application envisageable. En effet, l'obligation de mettre en œuvre la nouvelle disposition constitutionnelle par le biais d'une loi d'application naît directement du fait de l'existence de ladite disposition constitutionnelle. Si la disposition constitutionnelle ne fait pas partie de l'ordre juridique, on ne peut pas déduire du principe de la légalité une obligation d'adopter la loi de mise en œuvre. En conséquence, comme le confirme la doctrine unanime précitée, la manière de faire du Conseil d'Etat fribourgeois va clairement à l'encontre du principe démocratique et de la sécurité du droit.

Enfin, la question de l'entrée en vigueur de la norme constitutionnelle doit être distinguée de la question de l'applicabilité directe de ladite norme constitutionnelle, soit de savoir si elle est applicable sans loi de mise en œuvre. Ni le Conseil d'Etat, ni le Grand Conseil n'ont l'autorité pour décider de

l'applicabilité directe ou non d'une disposition constitutionnelle. L'appréciation définitive sur l'applicabilité directe relève des autorités judiciaires. Ce n'est pas parce que la disposition prévoit qu'une loi de mise en œuvre doit être adoptée qu'elle ne peut pas contenir des éléments directement applicables. Par analogie, nous pouvons comparer le cas d'espèce avec l'art. 75b Cst. sur les résidences secondaires, pour lequel le Tribunal fédéral a jugé que le noyau dur de l'article était directement applicable, soit que les permis de construire de «lits froids» devaient être refusés (ATF 139 II 243, RDAF 2014 I 351). En refusant de reconnaître que l'article est en vigueur, le Conseil d'Etat met en danger le respect de l'article dans les composantes de celui-ci qui pourraient être directement applicables, en particulier pour l'élection au Conseil des Etats du 20 octobre 2019.

Compte tenu de ce qui précède, le soussigné adresse au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *Le Conseil d'Etat admet-il que l'art. 139a Cst-FR est entré en vigueur à tout le moins au jour de l'octroi de la garantie par l'Assemblée fédérale?*
2. *Le Conseil d'Etat reconnaît-il que la manière de procéder choisie, en repoussant l'entrée en vigueur d'un article constitutionnel accepté par le peuple et approuvé par l'Assemblée fédérale entraîne une restriction en soi problématique du principe démocratique et de la sécurité du droit?*
3. *Le Conseil d'Etat admet-il qu'il revient aux instances judiciaires, dans l'hypothèse où elles sont saisies, de déterminer l'applicabilité directe d'une norme constitutionnelle nouvellement votée?*
4. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il de proposer l'adoption d'une modification constitutionnelle pour préciser les suites à donner à l'acceptation d'une initiative populaire cantonale pour combler la lacune actuelle?*

Le 11 octobre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

L'essentiel du raisonnement du député Kubski se fonde sur la jurisprudence et la doctrine publiées en lien avec l'art. 195 de la Constitution fédérale, qui prévoit que «*la Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée*». Le Conseil d'Etat y adhère globalement, et n'y reviendra donc pas.

Il est vrai que la Constitution cantonale de 2004 ne contient, elle, aucune disposition relative à l'entrée en vigueur des révisions constitutionnelles subséquentes à la révision totale de 2004. Le seul article de la Constitution de 2004 susceptible de donner une indication sur la volonté de l'Assemblée constituante en ce qui concerne l'entrée en vigueur de

nouvelles dispositions constitutionnelles qui ne seraient pas directement applicables est l'art. 147 al. 2 Cst. Il prévoit que «*dans les domaines où les règles de la présente constitution nécessitent des dispositions d'application, le droit actuel reste en vigueur jusqu'à l'adoption de ces dispositions*».

En l'occurrence, en date du 14 décembre 2018 (cf. ROF n° 50), le Conseil d'Etat a promulgué la nouvelle disposition constitutionnelle. Ce faisant, il a fait application de l'article 19 LPAL et de l'article 136h de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1). Pour mémoire, en procédant à une promulgation, le Conseil d'Etat constate que sous l'angle des droits populaires, rien ou plus rien ne s'oppose à l'entrée en vigueur d'un acte.

Il ressort d'une mention apportée au pied de l'acte de promulgation que l'article 139a Cst. entrera en vigueur à la même date que la loi qui règlera son application. Il s'agit là d'une application par analogie non seulement de la formule prévue en 2004 par la Constituante pour l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles issues de la révision totale, qui n'étaient pas directement applicables, mais aussi de l'article 19 al. 2 de la loi 16 octobre 2010 sur la publication des actes législatifs (LPAL) qui prévoit qu'il appartient au Conseil d'Etat de fixer l'entrée en vigueur des actes.

L'application analogique des articles précités a été nécessaire car, comme le relève le député Kubski, la nouvelle constitution cantonale ne contient pas de règle relative à l'entrée en vigueur d'articles constitutionnels introduits dans le cadre d'une révision partielle. La solution choisie permet une approche pragmatique et donne le temps, lorsque cela est nécessaire, d'élaborer des dispositions d'application en faisant une analyse sérieuse de la situation.

En l'occurrence, le Conseil d'Etat estime qu'il serait fort problématique de faire entrer en vigueur l'art. 139a Cst. sans le compléter d'abord avec des dispositions légales d'application. Cet article n'est en effet pas suffisamment précis, respectivement «dense» pour être d'applicabilité directe. En substance, pour qu'une norme soit suffisamment «dense», ou d'applicabilité directe, elle doit être prévisible, à savoir définir à quelles conditions elle s'applique, par rapport à qui, et quelles conséquences juridiques elle déploie. A défaut, son application s'avérerait à l'évidence hasardeuse, *notamment* sous l'angle des principes de l'égalité et de la sécurité du droit.

A première vue l'article 139a Cst. règle partiellement les obligations de transparence relatives au financement des organisations politiques (publication de leurs comptes), à celui des campagnes électorales et de votations (publication des budgets de campagne), ainsi que par rapport aux revenus que tirent les élu-e-s cantonaux de leur mandat et des activités en lien avec celui-ci. Toutefois, de très nombreuses questions se posent concrètement si l'on veut déterminer les obligations qui découlent de l'art. 139a Cst de manière prévisible et égalitaire.



S'il ne devait s'agir que de définir quelles autorités sont compétentes pour organiser la collecte des données, respectivement leur contrôle, le Conseil d'Etat pourrait vraisemblablement passer par la voie règlementaire. Tel n'est toutefois pas le cas. Ainsi qu'il l'a déjà relevé dans sa réponse à la question «Initiative constitutionnelle «Transparence et financement de la politique» – calendrier de mise en œuvre (2018-CE-238), il est nécessaire de résoudre *notamment* les importantes questions listées ci-dessous si l'on entend assurer une application prévisible et donc égalitaire, de l'art. 139a Cst:

- > La notion d'organisation politique (Qu'est-ce qu'une organisation politique? Comment par exemple une organisation politique éphémère, à savoir un comité de campagne créé pour une seule campagne pourrait-elle présenter des comptes annuels? Les personnes qui mènent une campagne personnelle pourraient-elles être concernées?);
- > La notion de campagne (Est-ce que le fait d'insérer une seule annonce consiste à mener une campagne? Que faut-il faire pour être considéré comme menant une campagne?);
- > La notion d' élu cantonal (Est-ce que les personnes élues «indirectement» par une autorité cantonale comme par le Grand Conseil, par exemple le ou la Procureur-e général-e, sont des élus au sens de l'art. 139a al. 2 Cst, ou les initiants visaient-ils par-là les seules élections «directes» populaires?);
- > Que peuvent être les revenus tirés du mandat électif ou en lien avec celui-ci?
- > Qui contrôle les données fournies, et comment?
- > Que doivent faire les organisations politiques avec les dons anonymes?
- > Qu'est-ce qu'un don (argent, donations mixtes, prestations en nature)?
- > Qu'en est-il du bénévolat?
- > Qui publie les données, lesquelles, comment, et pour combien de temps?
- > Quels sont les scrutins concernés (par exemple: les scrutins communaux sont-ils concernés?);
- > Quels sont les moments auxquels la documentation en lien avec le financement doit être portée à la connaissance des citoyennes et des citoyens (avant les scrutins, mais combien de temps avant? Une publication avant le scrutin suffit-elle ou faut-il prévoir une vérification après le scrutin?)
- > Comment respecter le secret professionnel dans le cadre ainsi donné?
- > Quelles sont les sanctions à prévoir lorsqu'une organisation politique ou un élu n'appliquerait pas l'article constitutionnel?

Toutes ces questions doivent par ailleurs être réglées en protégeant autant que possible les données personnelles des personnes concernées. La problématique n'est pas simple lorsque l'on sait que la divulgation de certaines données aura simultanément pour effet de restreindre le secret du vote.

Eu égard à tout ce qui précède, comme il l'avait déjà relevé dans sa réponse à la question 2018-CE-238, le Conseil d'Etat estime que l'art. 139a Cst dans son entier n'est pas d'applicabilité directe. Dès lors que la mise en œuvre de l'art. 139a Cst. nécessite des dispositions d'exécution à l'échelon de la loi, le fait de renoncer temporairement à le faire entrer en vigueur est pleinement justifié, car cela évite de créer la confusion dans l'esprit de la population, auquel il serait difficile d'expliquer qu'une disposition, entrée en vigueur, n'est pas (encore) applicable. D'autre part, le Conseil d'Etat, soucieux d'une application du droit égalitaire, ne peut pas définir des règles provisoires sans faire une analyse complète de leurs conséquences, notamment aussi celles du droit à la protection des données des personnes morales comme des personnes physiques.

Le Conseil d'Etat n'entend toutefois pas différer l'entrée en vigueur de l'art. 139a Cst plus que nécessaire.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat n'a pas attendu la garantie de conformité de l'art. 139a Cst. au droit supérieur pour débiter les travaux en vue de le mettre en application. En date du 12 juin 2018, soit moins d'un mois après l'entrée en fonctions du nouveau Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, en charge des droits politiques, il avait déjà adopté une organisation de projet à cet égard.

En l'état, la consultation sur l'avant-projet de loi d'application vient de se terminer. Suivant les résultats de cette dernière, le projet de loi devrait passer en Grand Conseil dans le courant de l'année 2020. L'objectif de disposer d'une loi d'application avant les prochaines élections cantonales de 2021 est donc tout à fait réaliste. Il dépendra toutefois, à ce stade, non plus du Conseil d'Etat, mais bien du Grand Conseil puis, le cas échéant, du peuple fribourgeois.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées:

1. *Le Conseil d'Etat admet-il que l'art. 139a Cst-FR est entré en vigueur à tout le moins au jour de l'octroi de la garantie par l'Assemblée fédérale?*

Comme relevé ci-dessus, en l'absence de règles sur l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut appliquer par analogie les principes posés aux art. 147 al. 2 Cst. et 19 al. 2 LPAL.

Comme l'art. 139a Cst nécessite des dispositions d'application, l'application conjointe des deux dispositions précitées conduit à ne pas modifier le droit actuellement en vigueur, ceci jusqu'à l'adoption des dispositions d'application nécessaires. Il incombe au Conseil d'Etat de fixer l'entrée en vigueur de ces dernières.

L'annonce de la volonté de mise en application de l'article constitutionnel pour les élections cantonales de l'automne 2021 n'a par ailleurs pas fait l'objet de remarque lors de sa publication.



2. *Le Conseil d'Etat reconnaît-il que la manière de procéder choisie, en repoussant l'entrée en vigueur d'un article constitutionnel accepté par le peuple et approuvé par l'Assemblée fédérale entraîne une restriction en soi problématique du principe démocratique et de la sécurité du droit?*

Le Conseil d'Etat n'adhère pas à cette affirmation. De son point de vue, dans la mesure où la mise en œuvre de l'art. 139a Cst. nécessite des dispositions d'exécution à l'échelon de la loi, le fait de renoncer temporairement à le faire entrer en vigueur est totalement justifié, car cela évite de créer la confusion dans l'esprit de la population, auquel il serait difficile d'expliquer qu'une disposition, entrée en vigueur, n'est pas (encore) applicable.

Sur le plan fédéral, une telle explication peut se fonder sur le texte clair de l'art. 195 de la Constitution fédérale; sur le plan cantonal, à défaut de disposition de ce type, l'explication serait difficilement comprise.

3. *Le Conseil d'Etat admet-il qu'il revient aux instances judiciaires, dans l'hypothèse où elles sont saisies, de déterminer l'applicabilité directe d'une norme constitutionnelle nouvellement votée?*

En l'occurrence, le Conseil d'Etat est pour sa part d'avis que l'art. 139a Cst., dans son ensemble, n'est pas d'application directe.

Pour le surplus, il n'entend pas s'exprimer en lieu et place du pouvoir judiciaire, qui ne serait de toute façon pas lié par sa réponse. Au demeurant, le Tribunal cantonal aura sans doute la possibilité de s'exprimer sur cette question dans le cadre de la décision en constatation demandée par le député Kubski, si un recours venait à être déposé.

4. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il de proposer l'adoption d'une modification constitutionnelle pour préciser les suites à donner à l'acceptation d'une initiative populaire cantonale pour combler la lacune actuelle?*

La situation actuelle n'est effectivement pas limpide et une clarification pourrait s'avérer opportune.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que la problématique soulevée par le député Kubski a d'abord une portée théorique. Dans le cas peu probable où le Conseil d'Etat faillirait à son obligation d'exécuter une disposition constitutionnelle, la population fribourgeoise, en direct ou par l'intermédiaire du Grand Conseil, disposerait de tous les moyens politiques nécessaires pour la lui rappeler. Dans ces circonstances, il examinera dans quelle mesure le comblement de cette lacune pourrait s'effectuer sans recours à une modification constitutionnelle; pour mémoire, une telle modification impliquerait en effet la convocation du corps électoral pour un scrutin, ce qui paraît démesuré sachant que la pratique actuelle n'a jamais posé problème.

Il examinera ainsi prioritairement dans quelle mesure une disposition légale allant dans le sens discuté et confirmant la bonne pratique actuelle pourrait valablement être ajoutée dans la loi sur l'exercice des droits politiques.

Le 7 janvier 2020

—

## **Anfrage 2019-CE-207 Grégoire Kubski Inkrafttreten und Anwendbarkeit des Verfassungsartikels 139a KV-FR über die Transparenz**

### **Anfrage**

Am 4. März 2018 haben über 68% der Freiburger Bevölkerung mit der Annahme der kantonalen Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» der Einführung von Art. 139a KV-FR zugestimmt. Anschließend genehmigte die Bundesversammlung in einem Bundesbeschluss vom 22. März 2019 die Verfassungsänderung (Bundesbeschluss vom 22. März 2019; *BBl* 2019 2861). Infolge dieses Bundesbeschlusses promulgierte der Staatsrat diese Änderung und wies darauf hin, dass sie «gleichzeitig mit dem Gesetz, das seine Anwendung regeln wird», in Kraft treten werde (ASF-Veröffentlichungen, *Lieferung Nr. 50 vom 14. Dezember 2018*). Das Ausführungsgesetz wurde in die Vernehmlassung gegeben, was im Übrigen zufriedenstellend ist. Die Art, wie der Staatsrat das Inkrafttreten von Art. 139a KV-FR nach der Annahme der kantonalen Initiative verschoben hat, wirft jedoch aus den im Folgenden erläuterten Gründen Fragen auf.

Einleitend sei darauf hingewiesen, dass die Gewährleistung des Bundes im Prinzip nur eine deklaratorische Bedeutung hat; kantonale Verfassungsbestimmungen können daher in Kraft treten, bevor sie von der Bundesversammlung gewährleistet werden (Arun Bolkensteyn, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, Bern 2014, S. 100).

Im vorliegenden Fall muss festgestellt werden, dass der neue Art. 139a KV-FR heute in der Online-Version der systematischen Rechtssammlung des Bundes (*SR* 131.219) erscheint, nicht jedoch in der systematischen Gesetzessammlung des Kantons (*SGF* 10.1). Nach Rücksprache mit dem Amt für Gesetzgebung und mit der ILFD, deren Dienstchefs klar und transparent Auskunft gegeben haben, scheint es, dass sich der Staatsrat nach der Genehmigung des Bundes, da es keine gesetzliche Regel für das Inkrafttreten von Verfassungsänderungen gibt, sinngemäss auf Art. 19 Abs. 2 VEG und auf eine Übergangsbestimmung zum Inkrafttreten der neuen Verfassung nach Abschluss der Arbeiten des Verfassungsrats (Art. 147 Abs. 2 KV-FR) gestützt haben, um das Inkrafttreten von Art. 139a KV-FR zu verschieben.

Doch weder eine historische, noch eine grammatische, eine systematische oder eine teleologische Auslegung der Gesetzesbestimmungen, auf die sich der Staatsrat stützt, um das umstrittene Inkrafttreten zu verschieben, lassen darauf schliessen, dass sie für eine neue Verfassungsänderung gelten können. Der Staatsrat hat sich also das Recht herausgenommen, auf der Grundlage einer gelinde gesagt breiten, juristisch aber nicht haltbaren Auslegung der erwähnten Bestimmungen, die in eindeutigem Widerspruch zum Geist des Systems der kantonalen Volksinitiative steht, das Inkrafttreten besagter Norm zu verschieben. Eine solche Auslegung widerspricht dem Grundrecht der Gesetzmässigkeit, das die Bürgerinnen und Bürger schützt, indem es festlegt, dass das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist (Art. 5 Abs. 1 BV).

Nach der Lehre tritt das durch Initiative angenommene Verfassungsrecht sofort in Kraft, wenn das kantonale Recht und die Initiative keine Übergangsbestimmung vorsehen (Corina Fuhrer, *Die Umsetzung kantonalen Volksinitiativen*, Zürich/St. Gallen 2019, S. 133 ff.). Auch wenn eine Behörde die Kompetenz hat, das Datum des Inkrafttretens festzulegen, so darf sie diesen Zeitpunkt nicht verzögern, insbesondere nicht in Erwartung der Verabschiedung des Ausführungsgesetzes (Fuhrer, *op. cit.*, S. 133 ff.). Die Rechtslehre ist klar der Ansicht, dass das Inkrafttreten einer vom Volk angenommenen Revision nicht übermässig hinausgezögert werden kann, da sonst die Gefahr besteht, dem demokratischen Prinzip und dem Grundsatz der Rechtssicherheit zu widersprechen (Milena Pirek, *L'application du droit public dans le temps: la question du changement de loi*, Genf/Basel/Zürich 2018, N 324). In Bezug auf eine Verfassungsnorm, der die gesamte Rechtsordnung untersteht und die in einer Volksabstimmung angenommen wurde, muss eine Exekutive, aufgrund des Grundsatzes der Gewaltenteilung, einen Entwurf des Ausführungsgesetzes ausarbeiten; dies hat sie auch getan. Aber sie kann auf keinen Fall deren Inkrafttreten aufschieben, ohne gegen die oben genannten Grundsätze zu verstossen, wenn ihr dieses Recht nicht ausdrücklich durch eine formelle gesetzliche Grundlage erteilt wurde. Indem sich der Staatsrat in vorliegendem Fall weigert, den klar erwiesenen Volkswillen formell anzuerkennen, hat er aus den Augen verloren, dass im Rahmen einer solchen Abstimmung das Volk der Gesetzgeber ist.

Für den Fall, dass der Staatsrat nicht wollte, dass besagter Artikel zur Anwendung kommt, wie das gegenwärtig im Kanton Schwyz bei einem vergleichbaren Entwurf der Fall ist, könnte er das Inkrafttreten dieser Verfassungsbestimmung *ad aeternam* hinauszögern. Die Legislative, die oftmals aus der gleichen politischen Mehrheit hervorging wie die Regierung, könnte jegliche Anwendung blockieren. Daher ist es umso wichtiger, das Inkrafttreten eines an der Urne angenommenen Verfassungsartikels anzuerkennen. Die Pflicht, eine neue Verfassungsbestimmung mit einem

Vollzugsgesetz umzusetzen, ergibt sich aus der Tatsache, dass die besagte Verfassungsbestimmung existiert. Auch wenn die Verfassungsbestimmung nicht Teil der Rechtsordnung ist, so lässt sich aus dem Legalitätsgrundsatz keine Pflicht ableiten, ein Ausführungsgesetz verabschieden zu müssen. Wie die vorerwähnte Lehrmeinung einhellig bestätigt, steht das Vorgehen des freiburgischen Staatsrats folglich eindeutig im Gegensatz zum demokratischen Prinzip und zur Rechtssicherheit.

Schliesslich muss die Frage des Inkrafttretens der Verfassungsnorm unterschieden werden von der Frage der direkten Anwendbarkeit der besagten Norm, also ob sie anwendbar ist ohne Ausführungsgesetz. Weder der Staatsrat noch der Grosse Rat sind befugt, zu entscheiden, ob eine Verfassungsbestimmung direkt anwendbar ist oder nicht. Die abschliessende Beurteilung der direkten Anwendbarkeit obliegt den Gerichtsbehörden. Die Tatsache, dass die Bestimmung ein Ausführungsgesetz vorsieht, bedeutet nicht, dass sie nicht Elemente enthalten kann, die direkt anwendbar sind. Der vorliegende Fall lässt sich sinngemäss mit Art. 75b BV über die Zweitwohnungen vergleichen, zu dem das Bundesgericht entschieden hat, dass der harte Kern des Artikels direkt anwendbar sei, d. h., dass Baubewilligungen für «kalte Betten» verweigert werden müssen (BGE 139 II 243, RDAF 2014 I 351). Weigert sich der Staatsrat anzuerkennen, dass der Artikel in Kraft ist, so gefährdet er die Einhaltung des Artikels in seinen Komponenten, die direkt anwendbar sein könnten, insbesondere für die Ständeratswahl vom 20. Oktober 2019.

Aus diesen Gründen richtet der Unterzeichnete die folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. *Räumt der Staatsrat ein, dass Art. 139a KV-FR spätestens am Tag, als ihm die Bundesversammlung die Gewährleistung erteilt hat, in Kraft getreten ist?*
2. *Ankerkennt der Staatsrat, dass die gewählte Vorgehensweise, das Inkrafttreten eines vom Volk angenommenen und von der Bundesversammlung genehmigten Verfassungsartikels aufzuschieben, eine an sich problematische Einschränkung des demokratischen Prinzips und der Rechtssicherheit nach sich zieht?*
3. *Räumt der Staatsrat ein, dass es den gerichtlichen Instanzen zukommt, für den Fall, dass diese damit befasst werden, über die direkte Anwendbarkeit einer neu angenommenen Verfassungsnorm zu entscheiden?*
4. *Zieht der Staatsrat in Betracht, eine Verfassungsänderung vorzuschlagen, um zu präzisieren, welche Folge der Annahme einer kantonalen Volksinitiative gegeben werden soll, damit die aktuelle Lücke geschlossen werden kann?*

Den 11. Oktober 2019

## Antwort des Staatsrats

Die Argumentation von Grossrat Kubski stützt sich im Wesentlichen auf die zu Artikel 195 der Bundesverfassung veröffentlichte Rechtsprechung und Lehrmeinung. Dieser Artikel besagt: «Die ganz oder teilweise revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von Volk und Ständen angenommen ist». Der Staatsrat stimmt dem insgesamt zu und wird daher nicht darauf zurückkommen.

Es stimmt, dass die Kantonsverfassung von 2004 ihrerseits keine Bestimmung zum Inkrafttreten von Verfassungsrevisionen enthält, die nach der Totalrevision von 2004 erfolgen. Der einzige Artikel der Verfassung von 2004, der einen Hinweis auf den Willen des Verfassungsrats geben könnte zum Inkrafttreten von Verfassungsbestimmungen, die nicht direkt anwendbar sind, ist Art. 147 Abs. 2 KV. Dieser sieht Folgendes vor: «Wo die vorliegende Verfassung Ausführungsbestimmungen erfordert, bleibt bis zu deren Erlass das bisherige Recht in Kraft».

Im vorliegenden Fall hat der Staatsrat die neue Verfassungsbestimmung am 14. Dezember 2018 promulgiert (vgl. ASF Nr. 50). Er hat damit Artikel 19 VEG und Artikel 136h des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) angewendet. Es sei daran erinnert, dass der Staatsrat mit einer Promulgierung aus dem Blickwinkel der Volksrechte feststellt, dass dem Inkrafttreten eines Erlasses nichts oder nichts mehr im Weg steht.

Am Ende des Promulgierungsakts ist erwähnt, dass Artikel 139a KV gleichzeitig mit dem Gesetz, das seine Anwendung regeln wird, in Kraft tritt. Es handelt sich hier einerseits um die sinngemässe Anwendung der vom Verfassungsrat 2004 vorgesehenen Vorgehensweise für aus der Totalrevision hervorgegangene Verfassungsbestimmungen, die nicht direkt anwendbar waren, aber auch von Artikel 19 Abs. 2 des Gesetzes vom 16. Oktober 2010 über die Veröffentlichung der Erlasse (VEG). Das VEG sieht vor, dass der Staatsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Erlasse bestimmt.

Die sinngemässe Anwendung dieser Artikel erwies sich als nötig, da die neue Kantonsverfassung, wie von Grossrat Kubski bereits erwähnt, keine Vorschriften zum Inkrafttreten von im Rahmen einer Teilrevision eingeführten Verfassungsartikeln enthielt. Die gewählte Lösung ermöglicht ein pragmatisches Vorgehen und lässt Zeit, falls es sich als nötig erweist, Ausführungsbestimmungen auszuarbeiten und die Situation gründlich zu analysieren.

In vorliegendem Fall ist der Staatsrat der Ansicht, dass es höchst problematisch wäre, Art. 139a KV in Kraft treten zu lassen, ohne ihn zuvor mit gesetzlichen Ausführungsbestimmungen zu ergänzen. Der Artikel ist nicht präzise, bzw. «dicht» genug, um direkt anwendbar zu sein. Um «dicht» genug oder direkt anwendbar zu sein, muss die Norm vorhersehbar sein, d. h. festlegen, unter welchen Bedingungen, und

für wen sie gilt und welche Rechtsfolgen sie hat. Andernfalls würde sich ihre Anwendung offensichtlich als riskant erweisen, insbesondere unter dem Blickwinkel der Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit.

Auf den ersten Blick regelt Artikel 139a KV teilweise die Transparenzpflichten im Bereich der Finanzierung der politischen Organisationen (Offenlegung der Rechnungen), der Wahl- und Abstimmungskampagnen (Offenlegung der Kampagnenbudgets) und der Einkommen der kantonalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus ihrem Mandat und den damit verbundenen Aktivitäten. Konkret stellen sich jedoch sehr viele Fragen, wenn man die Pflichten, die sich aus Art. 139a KV ergeben, vorhersehbar und rechtsgleich festlegen will.

Wenn es nur darum ginge festzulegen, welche Behörden dafür zuständig sind, das Sammeln der Daten bzw. ihre Kontrolle zu organisieren, könnte der Staatsrat wahrscheinlich den Reglementsweg einschlagen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie er bereits in seiner Antwort auf die Anfrage «Verfassungsinitiative ‹Transparenz bei der Finanzierung der Politik› – Zeitplan für die Umsetzung» (2018-CE-238) betont hat, müssen insbesondere die im Folgenden aufgelisteten wichtigen Fragen geklärt werden, wenn man eine vorhersehbare und somit rechtsgleiche Anwendung von Art. 139a KV sicherstellen will:

- > Der Begriff der politischen Organisation (Was ist eine politische Organisation? Wie kann beispielsweise eine kurzlebige politische Organisation, also ein Kampagnenkomitee, das nur für eine Kampagne gebildet wurde, eine Jahresrechnung vorlegen? Könnten Personen, die eine persönliche Kampagne durchführen, betroffen sein?)
- > Der Begriff der Kampagne (Bedeutet eine einzige Anzeige aufschalten eine Kampagne führen? Ab wann wird davon ausgegangen, dass eine Kampagne geführt wird, was muss man dazu tun?)
- > Der Begriff des gewählten Mitgliedes der kantonalen Behörden (Sind «indirekt» von einer kantonalen Behörde wie dem Grossen Rat gewählte Personen, zum Beispiel die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt, gewählte Behördenmitglieder im Sinne von Art. 139a Abs. 2 KV, oder hatten die Initianten nur die «direkten» Volkswahlen im Auge?)
- > Wobei kann es sich bei mit dem Wahlmandat und im Zusammenhang mit diesem erzielten Einkommen handeln?
- > Wer kontrolliert die gelieferten Daten und wie?
- > Was sollen die politischen Organisationen mit den anonymen Spenden tun?
- > Was ist eine Spende (Geld, gemischte Schenkungen, Sachleistungen)?
- > Wie steht es mit den ehrenamtlichen Tätigkeiten?
- > Wer veröffentlicht die Daten, welche, wie und für wie lange?

- > Welche Urnengänge sind betroffen (sind zum Beispiel kommunale Urnengänge betroffen?)
- > Zu welchem Zeitpunkt müssen die Unterlagen in Zusammenhang mit der Finanzierung den Bürgerinnen und Bürgern zur Kenntnis gebracht werden (vor den Urnengängen, aber wie lange im Voraus? Genügt eine Veröffentlichung vor dem Urnengang oder muss eine Überprüfung nach dem Urnengang vorgesehen werden?)
- > Wie wird das Berufsgeheimnis in dem so vorgegebenen Rahmen gewahrt?
- > Welche Sanktionen sind vorzusehen, falls eine politische Organisation oder ein gewählter Mandatsträger den Verfassungsartikel nicht anwenden würde?

Bei der Regelung all dieser Fragen müssen die Personendaten der betroffenen Personen im Übrigen so gut wie möglich geschützt werden. Es handelt sich hier um keine einfache Problematik, zumal man weiss, dass die Verbreitung gewisser Daten gleichzeitig das Stimmgeheimnis einschränkt.

In Anbetracht all dieser Fragestellungen und wie er bereits in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-238 festgehalten hat, ist der Staatsrat der Ansicht, dass Art. 139a KV als Ganzes nicht direkt angewendet werden kann. Da die Umsetzung von Art. 139a KV Vollzugsbestimmungen auf Gesetzesstufe erfordert, ist es absolut gerechtfertigt, ihn noch nicht in Kraft treten zu lassen. Ansonsten würde bei der Bevölkerung Verwirrung gestiftet, da man ihr nur schwer erklären könnte, weshalb eine Bestimmung, die in Kraft ist, (noch) nicht anwendbar ist. Da dem Staatsrat an einer gerechten Anwendung des Rechts gelegen ist, kann er keine provisorischen Vorschriften erlassen, ohne deren Auswirkungen zuvor vollumgänglich zu analysieren, namentlich auch jene des Rechts auf Datenschutz von juristischen wie auch natürlichen Personen.

Der Staatsrat hat jedoch nicht die Absicht, das Inkrafttreten von Art. 139a KV mehr als nötig aufzuschieben.

Er hat deshalb auch nicht abgewartet, bis die Gewährleistung des Bundes vorlag, dass Art. 139a KV mit dem übergeordneten Recht übereinstimmt, um mit den Arbeiten an der Ausführungsgesetzgebung zu beginnen. Am 12. Juni 2018, also weniger als ein Monat, nachdem der neue Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, der auch für die politischen Rechte zuständig ist, sein Amt angetreten hat, hatte er bereits eine entsprechende Projektorganisation genehmigt.

Zum jetzigen Zeitpunkt wurde die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Ausführungsgesetzes gerade abgeschlossen. Je nachdem, wie die Vernehmlassungsergebnisse ausfallen werden, sollte der Gesetzesentwurf im Laufe des Jahres 2020 dem Grossen Rat unterbreitet werden. Das Ziel, vor den nächsten kantonalen Wahlen im Jahr 2021 über ein Ausführungsgesetz zu verfügen, ist somit durchaus realistisch. In diesem Stadium wird es jedoch nicht mehr vom Staatsrat

abhängen, sondern vom Grossen Rat und gegebenenfalls von der freiburgischen Bevölkerung.

In Anbetracht dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Räumt der Staatsrat ein, dass Art. 139a KV-FR spätestens am Tag, als ihm die Bundesversammlung die Gewährleistung erteilt hat, in Kraft getreten ist?*

Wie oben ausgeführt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass in Ermangelung von Vorschriften zum Inkrafttreten von Verfassungsbestimmungen die in Art. 147 Abs. 2 KV und 19 Abs. 2 VEG festgelegten Grundsätze sinngemäss angewendet werden müssen.

Da es für Art. 139a KV Ausführungsbestimmungen braucht, führt die gemeinsame Anwendung der beiden vorerwähnten Bestimmungen dazu, dass das geltende Gesetz nicht geändert wird, bis die nötigen Ausführungsbestimmungen angenommen worden sind. Es ist Sache des Staatsrats, das Inkrafttreten dieser Bestimmungen festzulegen.

Die Ankündigung, den Verfassungsartikel für die kantonalen Wahlen im Herbst 2021 erstmals anwenden zu wollen, hatte bei ihrer Veröffentlichung keinerlei Bemerkungen zur Folge.

2. *Ankerkennt der Staatsrat, dass die gewählte Vorgehensweise, das Inkrafttreten eines vom Volk angenommenen und von der Bundesversammlung genehmigten Verfassungsartikels aufzuschieben, eine an sich problematische Einschränkung des demokratischen Prinzips und der Rechtssicherheit nach sich zieht?*

Der Staatsrat schliesst sich dieser Behauptung nicht an. Insofern als die Umsetzung von Art. 139a KV Vollzugsbestimmungen auf Gesetzesstufe erfordert, ist es seiner Ansicht nach voll und ganz gerechtfertigt, ihn noch nicht in Kraft treten zu lassen. Ansonsten würde bei der Bevölkerung Verwirrung gestiftet, da man ihr nur schwer erklären könnte, weshalb eine Bestimmung, die in Kraft ist, (noch) nicht anwendbar ist.

Auf Bundesebene lässt sich dies mit dem eindeutigen Wortlaut von Art. 195 der Bundesverfassung erklären; auf kantonalen Ebene wäre eine Erklärung in Ermangelung eines entsprechenden Artikels nur schwer verständlich.

3. *Räumt der Staatsrat ein, dass es den gerichtlichen Instanzen zukommt, für den Fall, dass diese damit befasst werden, über die direkte Anwendbarkeit einer neu angenommenen Verfassungsnorm zu entscheiden?*

In vorliegendem Fall ist der Staatsrat seinerseits der Ansicht, dass Art. 139a KV als Ganzes nicht direkt anwendbar ist.

Zudem hat er nicht die Absicht, sich anstelle der Judikative zu äussern, für die seine Antwort ohnehin nicht verbindlich wäre. Im Übrigen wird das Kantonsgericht zweifellos die Möglichkeit haben, sich im Rahmen der von Grossrat Kubski verlangten Feststellungsverfügung zu äussern, sofern Beschwerde eingereicht würde.

4. *Zieht der Staatsrat in Betracht, eine Verfassungsänderung vorzuschlagen, um zu präzisieren, welche Folge der Annahme einer kantonalen Volksinitiative gegeben werden soll, damit die aktuelle Lücke geschlossen werden kann?*

Die gegenwärtige Situation ist tatsächlich nicht klar und eine Klärung könnte sich als sinnvoll erweisen.

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die von Grossrat Kubski zur Sprache gebrachte Problematik vor allem theoretische Auswirkungen hat. Für den eher unwahrscheinlichen Fall, dass der Staatsrat seiner Pflicht nicht nachkommen würde, eine Verfassungsbestimmung umzusetzen, so würde die Freiburger Bevölkerung über alle erforderlichen politischen Möglichkeiten verfügen, ihn direkt oder über den Grossen Rat daran zu erinnern. Unter diesen Umständen wird er überprüfen, inwiefern diese Lücke geschlossen werden könnte, ohne dass eine Verfassungsänderung nötig ist; es sei daran erinnert, dass für eine Verfassungsänderung eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss, was unverhältnismässig scheint, da das gegenwärtige Vorgehen noch nie zu Problemen geführt hat.

Er wird in erster Linie überprüfen, inwiefern eine gesetzliche Bestimmung, die in die besprochene Richtung geht und die das aktuelle und bewährte Verfahren bestätigt, rechtsgültig in das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte aufgenommen werden könnte.

Den 7. Januar 2020

## **Question 2019-CE-208 Gabriel Kolly/ François Genoud Devoir de réserve du directeur de l'ECAB**

### **Question**

Le directeur actuel de l'ECAB a été nommé en 2010 dans des circonstances particulières. Sa nomination avait été imposée par le Conseil d'Etat contre l'avis du conseil d'administration de l'ECAB, qui privilégiait un autre candidat.

Dans son article du 19 mai 2010, *La Liberté* n'hésitait d'ailleurs pas à titrer qu'il s'agissait «d'un marchandage politique». Cette nomination controversée avait d'ailleurs fait l'objet d'une question écrite du député Raoul Girard (ques-

tion 3313.10 «Nomination à la direction de l'ECAB»). En 2017, et lors de la votation ECALEX, une nouvelle question écrite avait été déposée par les députés Benoît Piller et Xavier Ganioz afin de soulever différents points problématiques dans le cadre du comportement du directeur de l'ECAB lors de cette votation.

Depuis un certain temps, le directeur de l'ECAB ne fait plus parler de lui par rapport à sa fonction de directeur, mais dans le cadre de l'animation du «Forum romontois», qui tire à boulets rouges sur le travail de la commune de Romont et en particulier de son syndic. Les attaques sont d'une virulence inhabituelle pour le canton de Fribourg.

Ce comportement, que nous jugeons problématique et inapproprié, nous amènent à poser les questions qui suivent au Conseil d'Etat.

1. *Est-ce que le directeur de l'ECAB, qui est un établissement cantonal de droit public, a un devoir de réserve par rapport à la politique cantonale et communale?*
2. *Compte tenu de la collaboration entre l'ECAB et les communes (art. 23 LECAB), est-il approprié que le directeur de l'ECAB s'en prenne avec une telle virulence à un exécutif communal en l'occurrence la commune de Romont?*
3. *Compte tenu des attaques que porte le directeur de l'ECAB à l'encontre de la commune de Romont, comment se passe la collaboration entre ces deux entités actuellement?*
4. *Nous avons constaté que le directeur de l'ECAB publie régulièrement sur internet des textes attaquant la commune de Romont en pleine journée et en pleine semaine, soit vraisemblablement durant les heures de travail. Nous avons également appris dans *La Liberté* du 2 mars 2019 que l'ECAB aurait payé l'apéritif pour la première séance du «Forum romontois». Est-il exact que le directeur de l'ECAB utilise les ressources de l'ECAB dans le cadre de ses activités politiques à Romont? Si oui, quelles sont-elles, en a-t-il le droit et que compte faire le Conseil d'Etat par rapport à cette situation?*
5. *Le Conseil d'Etat a-t-il reçu des plaintes ou d'autres réactions par rapport au comportement du directeur de l'ECAB?*
6. *Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil d'Etat compte-t-il remettre à l'ordre le directeur de l'ECAB afin qu'il se concentre sur l'activité pour laquelle il est rémunéré, à savoir pour la direction de l'ECAB?*
7. *Quel est le salaire du directeur de l'ECAB?*
8. *Quand se termine le contrat de l'actuel directeur de l'ECAB?*

Le 16 octobre 2019



## Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments est, depuis sa fondation en 1812, un établissement autonome de droit public disposant de sa propre organisation et de son propre cadre légal. Le Conseil d'Etat n'intervient pas dans son fonctionnement interne ni ne dispose de compétences de surveillance sur celui-ci, ce rôle incombant au Conseil d'administration de l'établissement.

Depuis son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2018, la nouvelle loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB, RSF 732.1.1) offre en outre aux collaboratrices et collaborateurs de l'établissement – dont son directeur – un statut de droit public indépendant de la législation sur le personnel de l'Etat.

S'agissant des considérations générales posées par les auteurs de la question, le Conseil d'Etat n'entend pas se positionner sur la nomination de l'actuel directeur en 2010. Il ne saurait en outre partager le jugement exprimé sur l'exercice de ses fonctions. Depuis son entrée en fonction, le directeur actuel a fait preuve d'un engagement considérable pour l'ECAB, pour son fonctionnement et sa modernisation, pour l'amélioration constante des prestations en faveur des assuré-e-s, des collectivités publiques et des partenaires dans le domaine des secours et de la prévention. Cet engagement est tout aussi intense aujourd'hui qu'il l'a été par le passé et, de ce point de vue, ne prête le flanc à aucune critique.

S'agissant de son engagement au sein du «Forum romontois», le Conseil d'Etat estime qu'il est parfaitement clair pour tout un chacun qu'il est celui d'un citoyen de la commune de Romont, certes aguerrri aux affaires publiques romontoises de par ses anciennes fonctions de préfet de la Glâne, mais en aucun cas celui du directeur de l'ECAB. Quoi qu'il en soit, il reviendrait au Conseil d'administration de l'ECAB, et non au Conseil d'Etat, de juger si cet engagement citoyen de son directeur est problématique ou non.

1. *Est-ce que le directeur de l'ECAB, qui est un établissement cantonal de droit public, a un devoir de réserve par rapport à la politique cantonale et communale?*

Pas plus que la législation sur le personnel de l'Etat, celle sur l'ECAB n'impose explicitement à ses collaboratrices et collaborateurs un «devoir de réserve». La disposition qui s'applique en l'occurrence est l'article 44 du *Règlement du 20 juin 2018 du personnel de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments*. Lequel, fortement inspiré de l'article 56 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers, RSF 122.70.1), est formulé comme suit:

«Art. 44 Devoirs généraux

<sup>1</sup> *le collaborateur ou la collaboratrice accomplit son travail avec diligence, conscience professionnelle et fidélité à son employeur. Il ou elle s'engage à servir les intérêts de l'établissement en fournissant des prestations de qualité.*

<sup>2</sup> ...

<sup>3</sup> *Par son comportement, il ou elle se montre digne de la confiance et de la considération que sa fonction lui confère, ainsi que des valeurs communes à l'établissement.»*

Quand bien même il reviendrait au Conseil d'administration d'en juger, le Conseil d'Etat n'estime pas que les engagements citoyens du directeur de l'ECAB contreviennent à cette disposition.

2. *Compte tenu de la collaboration entre l'ECAB et les communes (art. 23 LECAB), est-il approprié que le directeur de l'ECAB s'en prenne avec une telle virulence à un exécutif communal en l'occurrence la commune de Romont?*
3. *Compte tenu des attaques que porte le directeur de l'ECAB à l'encontre de la commune de Romont, comment se passe la collaboration entre ces deux entités actuellement?*

Comme déjà évoqué en préambule, il ne fait aucun doute, ni à Romont ni au-delà, que les interventions du directeur de l'ECAB dans le cadre du «Forum romontois» ne sont pas faites en tant que directeur de l'ECAB, mais comme citoyen romontois, dont l'engagement en faveur de sa ville date de sa jeunesse. C'est du reste cet engagement bien connu qui a pu amener de nombreux citoyens, des élus locaux et même par le passé la commune elle-même à solliciter son appui dans diverses causes.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'une quelconque péjoration de la collaboration entre la commune de Romont et l'ECAB, ses centres de compétences, voire son directeur. Cette collaboration demeure très bonne.

Enfin, le Conseil d'Etat n'entend pas juger de la pertinence de l'utilisation des termes «virulence» et «attaques».

4. *Nous avons constaté que le directeur de l'ECAB publie régulièrement sur internet des textes attaquant la commune de Romont en pleine journée et en pleine semaine, soit vraisemblablement durant les heures de travail. Nous avons également appris dans La Liberté du 2 mars 2019 que l'ECAB aurait payé l'apéritif pour la première séance du «Forum romontois». Est-il exact que le directeur de l'ECAB utilise les ressources de l'ECAB dans le cadre de ses activités politiques à Romont? Si oui, quelles sont-elles, en a-t-il le droit et que compte faire le Conseil d'Etat par rapport à cette situation?*

Une veille attentive de ces publications permet de constater que la grande majorité d'entre elles est intervenue soit tôt le matin, soit en soirée, ou plus rarement à midi. Il convient en outre de préciser qu'un directeur d'établissement ne se contente pas de travailler durant les horaires ordinaires de bureau, ni de se limiter à effectuer le nombre d'heures de travail contractuel. Son engagement s'étend à des périodes de travail et des obligations en soirée, le week-end ou durant des



jours fériés, voire durant les vacances. S'agissant de l'événement du 2 mars 2019, aucune ressource de l'ECAB n'a été utilisée. Les collaboratrices et collaborateurs de l'ECAB peuvent à l'occasion recevoir l'une ou l'autre bouteille provenant des vignes de l'ECAB (domaine d'Ogoz, aux Faverges). Dès lors, c'est bien du vin de l'ECAB, mais précédemment reçu par son directeur à d'autres occasions, qui a été servi. Il s'est agi de trois bouteilles de vin blanc et une bouteille de vin rouge, prises dans sa cave privée.

5. *Le Conseil d'Etat a-t-il reçu des plaintes ou d'autres réactions par rapport au comportement du directeur de l'ECAB?*

Non.

6. *Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil d'Etat compte-t-il remettre à l'ordre le directeur de l'ECAB afin qu'il se concentre sur l'activité pour laquelle il est rémunéré, à savoir pour la direction de l'ECAB?*

Comme déjà évoqué précédemment, le Conseil d'Etat n'est ni autorité hiérarchique ni autorité de surveillance du directeur de l'ECAB. Il n'en est que l'autorité de nomination. La surveillance de la direction de l'ECAB incombe au Conseil d'administration.

7. *Quel est le salaire du directeur de l'ECAB?*

Le Conseil d'Etat ne peut pas répondre à cette question, car le personnel de l'ECAB n'est pas soumis à la législation sur le personnel de l'Etat. L'ECAB dispose de ses propres dispositions légales et réglementaires sur son personnel et d'un système salarial distinct, qui doit toutefois s'inscrire dans les minima et maxima des salaires alloués au personnel de l'Etat (art. 16 al. 3 LECAB).

8. *Quand se termine le contrat de l'actuel directeur de l'ECAB?*

Le directeur de l'ECAB est au bénéfice d'un contrat de travail à durée indéterminée.

Le 3 décembre 2019

—

## **Anfrage 2019-CE-208 Gabriel Kolly/ François Genoud Pflicht des KGV-Direktors zur Zurückhaltung**

### **Anfrage**

Der aktuelle Direktor der KGV wurde 2010 unter besonderen Umständen ernannt. Der Staatsrat hatte seine Ernennung gegen den Willen des Verwaltungsrats der KGV, der einen anderen Kandidaten bevorzugte, diktiert.

Die Tageszeitung *La Liberté* schreckte denn in ihrem Artikel vom 19. Mai 2010 auch nicht davor zurück, im Titel von einem politischen Kuhhandel zu sprechen. Die umstrittene Ernennung war zudem der Auslöser für eine schriftliche Anfrage von Grossrat Raoul Girard (Anfrage 3313.10 «Ernennung des Direktors der KGV»). Im Jahr 2017, anlässlich der ECALEX-Abstimmung, reichten die beiden Grossräte Benoît Piller und Xavier Ganioz eine weitere schriftliche Anfrage ein, in der sie auf die problematischen Aspekte im Verhalten des KGV-Direktors im Abstimmungskampf hinwiesen.

Seit einiger Zeit macht der Direktor der KGV nun nicht mehr wegen seiner Funktion als Direktor zu reden, sondern weil er die Facebook-Gruppe «Forum romontois» betreibt, in der scharf gegen die Arbeit der Gemeinde Romont und besonders jene ihres Ammanns geschossen wird. Die Angriffe sind ungewohnt heftig für den Kanton Freiburg.

Dieses unserer Ansicht nach problematische und deplatzierte Verhalten veranlasst uns, dem Staatsrat die folgenden Fragen zu stellen.

1. *Ist der Direktor der KGV, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons, in der kantonalen und kommunalen Politik zur Zurückhaltung verpflichtet?*
2. *Ist es angesichts der Zusammenarbeit zwischen der KGV und den Gemeinden (Art. 23 KGVG) angebracht, dass der Direktor der KGV die Exekutive einer Gemeinde (in diesem Fall jene der Gemeinde Romont) derart heftig angreift?*
3. *Wie steht es nach den Angriffen des KGV-Direktors auf die Gemeinde Romont aktuell um deren Zusammenarbeit?*
4. *Wir haben festgestellt, dass der KGV-Direktor mitten am Tag und mitten unter der Woche, also wahrscheinlich während der Arbeitszeit regelmässig Texte gegen die Gemeinde Romont im Internet veröffentlicht. Aus der Liberté vom 2. März 2019 haben wir zudem erfahren, dass die KGV den Aperitif für die erste Sitzung des «Forum romontois» bezahlt habe. Stimmt es, dass der Direktor der KGV Ressourcen der KGV für seine politischen Aktivitäten in Romont nutzt? Wenn ja, um welche Aktivitäten handelt es sich, steht ihm dies zu und was gedenkt der Staatsrat angesichts dieser Situation zu unternehmen?*
5. *Sind beim Staatsrat andere Beschwerden oder Reaktionen in Zusammenhang mit dem Verhalten des KGV-Direktors eingegangen?*
6. *Wird der Staatsrat den Direktor der KGV angesichts dieser Ausführungen zur Ordnung rufen, damit er sich auf die Tätigkeit konzentriert, für die er bezahlt wird, d. h. die Direktion der KGV?*

7. *Wie hoch ist das Gehalt des KGV-Direktors?*
8. *Wann endet der Vertrag des amtierenden KGV-Direktors?*

Den 16. Oktober 2019

## Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) seit ihrer Gründung im Jahr 1812 eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Organisation und eigenen gesetzlichen Rahmenbedingungen ist. Der Staatsrat greift nicht in den internen Betrieb der KGV ein und ist auch nicht für ihre Aufsicht zuständig. Diese Rolle fällt dem Verwaltungsrat zu.

Seit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG, SGF 732.1.1) am 1. Juli 2018 befinden sich die Mitarbeitenden der Anstalt und auch ihr Direktor in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, das von der Gesetzgebung über das Staatspersonal unabhängig ist.

Was die allgemeinen Ausführungen der Urheber der Anfrage angeht, hat der Staatsrat nicht vor, zur Ernennung des amtierenden Direktors im Jahr 2010 Stellung zu nehmen. Zudem teilt er die in der Anfrage geäußerte Meinung zur Ausübung seiner Funktion nicht. Der Direktor hat seit seinem Amtsantritt ein beachtliches Engagement für die KGV bewiesen und sich dabei für ihre Arbeitsweise und ihre Modernisierung sowie für die stetige Verbesserung der Leistungen zugunsten der Versicherten, der Gemeinwesen und der Partner aus den Bereichen Sicherheit und Prävention eingesetzt. Dieses Engagement hat in der Zwischenzeit nicht abgenommen und gibt deshalb zu keiner Kritik Anlass.

Was sein Engagement im «Forum romontois» betrifft, vertritt der Staatsrat die Ansicht, dass es für jede und jeden vollkommen klar ist, dass es sich hierbei um das Engagement eines Einwohners der Gemeinde Romont handelt, der als ehemaliger Oberamtmann des Glanebezirks natürlich in öffentlichen Angelegenheiten von Romont versiert ist, was aber nicht mit seiner aktuellen Funktion als Direktor der KGV in Zusammenhang steht. In jedem Fall wäre es Sache des Verwaltungsrats der KGV und nicht Sache des Staatsrats, zu beurteilen, ob das gesellschaftliche Engagement ihres Direktors problematisch ist oder nicht.

1. *Ist der Direktor der KGV, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons, in der kantonalen und kommunalen Politik zur Zurückhaltung verpflichtet?*

Weder die KGV noch die Gesetzgebung über das Staatspersonal auferlegen den Mitarbeitenden eine «Zurückhaltungspflicht». Die in diesem Fall anwendbare Bestimmung ist Artikel 44 des *Reglement vom 20. Juni 2018 über das Perso-*

*nal der Kantonalen Gebäudeversicherung*. Dieser orientiert sich stark an Artikel 56 des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG, SGF 122.70.1) und lautet wie folgt:

«Art. 44 Allgemeine Pflichten

<sup>1</sup> *Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen ihre Arbeit sorgfältig, beruflich kompetent und loyal zu ihrem Arbeitgeber aus. Sie verpflichten sich, durch die Qualität ihrer Leistungen den Interessen der KGV zu dienen.*

<sup>2</sup> ...

<sup>3</sup> *Sie erweisen sich mit ihrem Verhalten des Ansehens und Vertrauens, die mit ihrer Funktion verbunden sind, und der gemeinsamen Werte der KGV würdig.»*

Obwohl es Sache des Verwaltungsrats wäre, dies zu beurteilen, ist der Staatsrat nicht der Ansicht, dass das gesellschaftliche Engagement des KGV-Direktors gegen diese Bestimmung verstösst.

2. *Ist es angesichts der Zusammenarbeit zwischen der KGV und den Gemeinden (Art. 23 KGVG) angebracht, dass der Direktor der KGV die Exekutive einer Gemeinde (in diesem Fall jene der Gemeinde Romont) derart heftig angreift?*
3. *Wie steht es nach den Angriffen des KGV-Direktors auf die Gemeinde Romont aktuell um deren Zusammenarbeit?*

Wie bereits in der Einleitung erwähnt besteht weder in Romont noch anderswo ein Zweifel darüber, dass sich der KGV-Direktor im «Forum romontois» nicht als Direktor der KGV, sondern als Einwohner von Romont äussert, der sich schon seit seiner Jugend für seine Stadt engagiert. Im Übrigen ist es eben dieses wohlbekanntes Engagement, das zahlreiche Einwohnerinnen und Einwohner, lokale Amtsträger und in der Vergangenheit sogar die Gemeinde selbst dazu bewegt hat, ihn in verschiedenen Angelegenheiten um Unterstützung zu bitten.

Der Staatsrat hat keine Kenntnis von einer Verschlechterung der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Romont und der KGV, ihren Kompetenzzentren oder ihrem Direktor. Die Zusammenarbeit ist weiterhin sehr gut.

Der Staatsrat wird sich nicht dazu äussern, ob die Verwendung der Begriffe «heftig» und «Angriffe» angebracht ist.

4. *Wir haben festgestellt, dass der KGV-Direktor mitten am Tag und mitten unter der Woche, also wahrscheinlich während der Arbeitszeit regelmässig Texte gegen die Gemeinde Romont im Internet veröffentlicht. Aus der Liberté vom 2. März 2019 haben wir zudem erfahren, dass die KGV den Aperitif für die erste Sitzung des «Forum romontois» bezahlt habe. Stimmt es, dass der Direktor der KGV Ressourcen der KGV für seine poli-*

*tischen Aktivitäten in Romont nutzt? Wenn ja, um welche Aktivitäten handelt es sich, steht ihm dies zu und was gedenkt der Staatsrat angesichts dieser Situation zu unternehmen?*

Eine sorgfältige Überprüfung der Beiträge ergibt, dass die meisten davon am frühen Morgen oder am Abend oder, seltener, am Mittag veröffentlicht wurden. Weiter ist klarzustellen, dass der Direktor einer Einrichtung nicht nur während der ordentlichen Bürozeiten arbeitet und auch nicht nur die vertraglich vereinbarten Arbeitsstunden leistet. Seine Anstellung umfasst auch Arbeitszeiten und Verpflichtungen am Abend, am Wochenende und an Feiertagen oder gar in den Ferien. Für die Veranstaltung vom 2. März 2019 wurden keine Ressourcen der KGV verwendet. Die Mitarbeitenden der KGV erhalten gelegentlich die eine oder andere Flasche vom Weingut der KGV (Domaine d'Ogoz in den Faverges). Es wurde also wirklich Wein der KGV ausgeschenkt. Diesen hatte der Direktor jedoch bei anderen Gelegenheiten erhalten. Die Rede ist von drei Flaschen Weisswein und einer Flasche Rotwein aus seinem privaten Weinkeller.

5. *Sind beim Staatsrat andere Beschwerden oder Reaktionen in Zusammenhang mit dem Verhalten des KGV-Direktors eingegangen?*

Nein.

6. *Wird der Staatsrat den Direktor der KGV angesichts dieser Ausführungen zur Ordnung rufen, damit er sich auf die Tätigkeit konzentriert, für die er bezahlt wird, d. h. die Direktion der KGV?*

Wie bereits erwähnt ist der Staatsrat weder die vorgesetzte Behörde noch die Aufsichtsbehörde des KGV-Direktors. Er ist lediglich die Behörde, die ihn ernennt. Die Aufsicht über die Direktion der KGV obliegt dem Verwaltungsrat.

7. *Wie hoch ist das Gehalt des KGV-Direktors?*

Der Staatsrat kann diese Frage nicht beantworten, weil das Personal der KGV nicht der Gesetzgebung über das Staatspersonal untersteht. Die KGV hat ihre eigenen gesetzlichen und reglementarischen Personalbestimmungen und ein eigenes Gehaltssystem, das sich jedoch innerhalb der Minima und Maxima, die für das Staatspersonal gelten, bewegen muss (Art. 16 Abs. 3 KGVG).

8. *Wann endet der Vertrag des amtierenden KGV-Direktors?*

Der Direktor der KGV verfügt über einen unbefristeten Arbeitsvertrag.

Den 3. Dezember 2019

## Question 2019-CE-215 Simon Bischof Agir sur l'éclairage nocturne

### Question

L'art. 5 al. 7 de la loi sur l'énergie stipule que l'Etat et les communes s'engagent, d'ici au 31 décembre 2018, à assainir l'éclairage public dont ils ont la charge, afin de le rendre conforme à l'état de la technique et de l'exploiter de manière efficace au sens de l'article 15a de la présente loi.

Etant donné les réelles conséquences de l'éclairage artificiel sur la santé humaine, les écosystèmes, la faune, la flore, la fonge, etc., je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quel bilan tire-t-il de l'assainissement de l'éclairage public dans le canton de Fribourg?*
2. *L'Etat et l'ensemble des communes se sont-ils exécutés dans le délai légal? Si non, un ultime délai a-t-il été fixé? Si oui, à qui et jusqu'à quand?*
3. *Compte-t-il prendre des mesures supplémentaires à celles existantes? Lesquelles?*
4. *Serait-il favorable de laisser le libre choix aux communes de maintenir, ou non, leurs passages piétons éclairés?*

Un défi représente également les enseignes lumineuses. Dans La Gruyère du 19 octobre 2019, la commune de Bulle fait part qu'elle a rédigé un règlement dans ce sens, qui a été soumis au canton pour approbation mais qu'il aurait été considéré comme trop restrictif.

5. *Ledit règlement a-t-il été soumis au canton pour approbation? Si oui, a-t-il été considéré comme trop restrictif? Si oui, pourquoi et sur quels points?*
6. *Le Conseil d'Etat est-il conscient des impacts d'une telle décision sur d'autres communes qui voudraient prendre des mesures similaires? Selon l'Agence Lamper, la pollution lumineuse est même la deuxième cause de disparition des insectes volants!*

Le 21 octobre 2019

### Réponse du Conseil d'Etat

Avec l'entrée en vigueur de la modification de la loi cantonale sur l'énergie (LEn; RSF 770.1) en août 2013, les communes et les services concernés de l'Etat ont été informés par le Service de l'énergie (SdE) de leur obligation d'assainir l'éclairage public d'ici au 31 décembre 2018, conformément au nouvel article 15a LEn. Les entreprises de distribution d'électricité du canton ont également été invitées à accompagner les communes dans la réalisation de cette tâche pour ce qui concerne leurs aires de desserte respectives. Celles-ci sont par ailleurs généralement amenées à exploiter les éclairages publics sur

mandat des communes et de l'Etat de Fribourg. Il est aussi à relever que la grande majorité de l'éclairage public est en mains des communes, les tronçons de routes éclairés appartenant au canton restant très limités. De plus, le Service des ponts et chaussées (SPC) n'éclaire que les tronçons de routes cantonales sur lesquels la sécurité l'exige, notamment les carrefours avec des obstacles sur la chaussée (giratoire, îlots, etc.).

Pour la mise en œuvre de cette nouvelle exigence d'assainissement, Groupe E et Gruyère Energie SA ont soutenu financièrement les communes par un subventionnement des investissements qu'elles avaient à consentir. Un montant de 6 millions de francs a notamment été engagé par Groupe E pour cette mesure. IB-Murten et la société EW Jaun ont également accompagné «leurs» communes pour assainir l'éclairage public sur leur territoire.

Cela dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions du député Simon Bischof:

1. *Quel bilan tire-t-il de l'assainissement de l'éclairage public dans le canton de Fribourg?*

Selon les informations obtenues auprès des distributeurs d'électricité par le SdE, il peut être estimé que plus de 70% de l'éclairage public du canton a été assaini, tant pour ce qui concerne le renouvellement du matériel, généralement remplacé par un éclairage à LED, que le régime d'exploitation de ces nouveaux éclairages.

La diminution de la consommation d'électricité est également remarquable. Selon les données transmises par certaines communes et les distributeurs d'électricité, elle varie entre 50% et 80% là où les travaux ont été réalisés. L'effet le plus important se situe dans les quartiers/zones où une extinction nocturne a été programmée entre minuit et 5 heures du matin. Dans la majeure partie des cas, les communes ont toutefois opté pour une réduction de l'intensité durant cette période afin de tout de même maintenir un niveau minimum d'éclairage.

2. *L'Etat et l'ensemble des communes se sont-ils exécutés dans le délai légal? Si non, un ultime délai a-t-il été fixé? Si oui, à qui et jusqu'à quand?*

- > L'éclairage public n'a pas encore assaini dans son intégralité, notamment pour les raisons suivantes:
- > Les communes ont établi un plan d'investissement sur plusieurs années. Elles ont pratiquement toutes débuté les travaux, mais leur programme se termine dans les années à venir;
- > L'éclairage public n'a pas été assaini dans certaines zones en raison d'autres travaux, parfois conséquents, programmés à court et moyen termes;
- > L'éclairage des ouvrages souterrains de la route de contournement de Bulle (H189) sera adapté (éclairage LED) lors de son renouvellement dans quelques années.

Afin d'avoir une vue précise de la situation, le SdE a prévu de contacter chaque commune début 2020, afin d'évaluer chaque situation locale et, si nécessaire, de fixer un délai d'assainissement au cas par cas, pour autant que la mesure ait du sens tant sur le plan technique qu'économique. Il est également en contact avec les services compétents de l'Etat afin de finaliser les travaux pour les portions de routes cantonales concernées. En principe, la quasi-totalité de l'éclairage public devrait être en conformité au plus tard à fin 2022.

3. *Compte-t-il prendre des mesures supplémentaires à celles existantes? Lesquelles?*

Le Conseil d'Etat estime que la mise en œuvre de cette mesure est satisfaisante. Par conséquent, il n'entend pas prendre de mesures supplémentaires pour l'éclairage public.

A noter toutefois que le Service de l'environnement (SEn) et le Service des forêts et de la nature (SFN) participeront dès 2020 à l'organisation d'ateliers destinés aux communes, dans le but de les sensibiliser à la mise en place de mesures concrètes, voire de les inciter à établir une stratégie d'éclairage globale. De plus, ces deux services soutiennent le parc naturel du Gantrisch, qui veut devenir un «International Dark-Sky Park», via le développement d'une «boîte à outils lumière» mise à disposition des communes pour réduire la pollution lumineuse.

4. *Serait-il favorable de laisser le libre choix aux communes de maintenir, ou non, leurs passages piétons éclairés?*

La question est particulièrement délicate sous l'angle de la responsabilité en cas d'accident sur un passage piéton non éclairé. Un conducteur de véhicule pourrait considérer la commune comme étant responsable d'un aménagement défectueux. Les passages à piétons sont principalement aménagés sur des routes où la limitation de vitesse se situe entre 50 et 60 km/h. En supprimant l'éclairage sur les passages à piétons, le conducteur verra le piéton plus tard, ce qui réduit sensiblement le temps pour réagir et, par conséquent, le risque d'accident s'en trouvera augmenté. A l'appui de ce raisonnement, la norme VSS 40 241 «Passages piétons» indique:

*De nuit, les passages piétons et leurs zones d'approche doivent être éclairés afin que les piétons qui les empruntent soient détectables. L'éclairage doit être conforme à la directive 202 de la SLG «Eclairage public: Eclairage des routes, chapitre 2.3 «Eclairage des passages piétons». Sur le passage piétons, y compris sa zone d'approche, l'éclairage ne devrait pas être atténué ou gêné (en particulier par des arbres, des avant-toits). Ceci vaut également pour la surface piétonne derrière la zone d'approche ou sur une surface d'au moins 1,00 m en arrière de la zone d'approche.*

Le Conseil d'Etat relève également que bon nombre de communes ont opté à satisfaction pour une réduction nocturne (maintien de 30% du niveau de l'éclairage) sur les axes de circulation, là où généralement des passages à piétons ont été aménagés. Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'un bon compromis entre la réduction de la consommation d'énergie et la sécurité des personnes. Par ailleurs, des solutions d'éclairage plus ponctuelles sont également possibles.

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat n'entend pas donner le libre choix aux communes en ce qui concerne l'éclairage des passages à piétons.

5. *Le règlement de la Ville de Bulle sur les enseignes et procédés de réclame a-t-il été soumis au canton pour approbation? Si oui, a-t-il été considéré comme trop restrictif? Si oui, pourquoi et sur quels points?*

Le projet de règlement sur les enseignes et les procédés de réclame de la Ville de Bulle a bien été soumis au canton dans le cadre d'une procédure d'examen préalable. Dans sa prise de position, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) évoque à juste titre que, pour qu'une commune dispose de la compétence de légiférer dans un domaine donné, quatre conditions doivent être remplies, au rang desquelles figure l'exigence que ladite délégation soit prévue dans une loi au sens formel. Il y est aussi fait mention qu'aucune disposition de ce genre ne se trouve dans la loi cantonale sur les réclames, ni dans une autre loi cantonale et que, de ce fait, la Ville de Bulle ne dispose pas de la compétence pour édicter une réglementation spécifique dans le domaine des procédés de réclame.

Néanmoins, le Conseil d'Etat relève que l'article 15a al. 5 LEn, adopté en 2013 par le Grand Conseil, précise que les communes peuvent fixer par voie de règlement des exigences particulières relatives à l'efficacité énergétique, la luminosité et les heures de fonctionnement destinées aux éclairages, dont font notamment partie les enseignes lumineuses – rangées parmi les éclairages d'objets –, selon la volonté exprimée par le législateur dans son message. Ceci ne permet toutefois pas de valider l'ensemble du projet de règlement de la Ville de Bulle, dont la portée dépasse clairement le cadre de la disposition précitée concernant l'énergie, sans compter que, comme cela a été relevé, certaines dispositions que la commune entend adopter ne sont pas toutes en conformité avec le droit supérieur.

6. *Le Conseil d'Etat est-il conscient des impacts d'une telle décision sur d'autres communes qui voudraient prendre des mesures similaires? Selon l'Agence Lamper, la pollution lumineuse est même la deuxième cause de disparition des insectes volants!*

Compte tenu de la possibilité donnée aux communes par l'article 15a al. 5 LEn, le Conseil d'Etat relève qu'il appartient aux communes de fixer des règles en ce qui concerne l'installation et l'utilisation des enseignes lumineuses sous l'angle

de l'énergie, ce qui pourra avoir un impact important sur la réduction de la pollution lumineuse.

Le 21 janvier 2020

—

## **Anfrage 2019-CE-215 Simon Bischof Weniger nächtliche Beleuchtung**

### **Anfrage**

Gemäss Artikel 5 Abs. 7 des Energiegesetzes verpflichten sich der Staat und die Gemeinden, bis am 31. Dezember 2018 die öffentliche Beleuchtung, für die sie zuständig sind, mittels Sanierungsmassnahmen auf den Stand der Technik zu bringen und die Beleuchtung energiesparend im Sinne von Artikel 15a dieses Gesetzes zu betreiben.

Angesichts der realen Auswirkungen der künstlichen Beleuchtung auf Gesundheit, Ökosysteme, Fauna, Flora, Funga usw. stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. *Welche Bilanz zieht er über die Sanierung der öffentlichen Beleuchtung im Kanton Freiburg?*
2. *Haben der Staat und die Gemeinden die gesetzlichen Fristen für die Sanierung eingehalten? Wenn nein, wurde eine endgültige Frist gesetzt? Wenn ja, wem und bis wann?*
3. *Beabsichtigt er, die bestehenden Massnahmen durch weitere zu ergänzen? Welche?*
4. *Wäre es angezeigt, den Gemeinden die Wahl zu lassen, ob sie die Beleuchtung ihrer Fussgängerstreifen beibehalten wollen oder nicht?*

Eine Herausforderung stellen auch die Leuchttafeln dar. In der Zeitung *La Gruyère* vom 19. Oktober 2019 hat die Gemeinde Bulle informiert, dass sie ein entsprechendes Reglement ausgearbeitet und dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt hat, der das Reglement aber für allzu streng hält.

5. *Wurde dieses Reglement dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt? Wenn ja, wurde es als zu streng erachtet? Wenn ja, warum und in welchen Punkten?*
6. *Ist sich der Staatsrat über die Auswirkungen eines derartigen Entscheids auf andere Gemeinden bewusst, die ähnliche Massnahmen ergreifen möchten? Der Agentur Lamper zufolge ist die Lichtverschmutzung der zweitwichtigste Grund für das Sterben von Fluginsekten!*

Den 21. Oktober 2019



## Antwort des Staatsrats

Mit Inkrafttreten der Änderung des kantonalen Energiegesetzes (EnGe; SGF 770.1) im August 2013 hat das Amt für Energie (AfE) die betroffenen Gemeinden und Dienststellen des Staats informiert, dass sie gestützt auf den neuen Artikel 15a EnGe verpflichtet sind, die öffentliche Beleuchtung bis am 31. Dezember 2018 zu sanieren. Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen des Kantons wurden eingeladen, die Gemeinden auf ihrem Versorgungsgebiet bei der Umsetzung dieser Aufgabe zu unterstützen. Diese Unternehmen sind übrigens vielfach von den Gemeinden und vom Staat Freiburg mit dem Betrieb der öffentlichen Beleuchtung beauftragt. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die öffentliche Beleuchtung grösstenteils in der Verantwortung der Gemeinden liegt und der Kanton nur für wenige beleuchtete Strassenabschnitte verantwortlich ist. Ausserdem beleuchtet das Tiefbauamt (TBA) nur die Abschnitte von Kantonsstrassen, die eine Beleuchtung aus Sicherheitsgründen erfordern, insbesondere Kreuzungen mit Hindernissen auf der Strasse (Kreisel, Inseln usw.).

Für die Umsetzung dieser neuen Sanierungspflicht haben die Groupe E und die Gruyère Energie SA den Gemeinden Finanzbeiträge an die dafür notwendigen Investitionen geleistet. Die Groupe E hat für diese Massnahme 6 Millionen Franken eingesetzt. Die IB-Murten und die EW Jaun haben die Gemeinden auf ihrem Gebiet ebenfalls bei der Sanierung der öffentlichen Beleuchtung begleitet.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Simon Bischof wie folgt:

### 1. Welche Bilanz zieht er über die Sanierung der öffentlichen Beleuchtung im Kanton Freiburg?

Nach Auskunft der Elektrizitätsversorgungsunternehmen wurde bisher über 70% der öffentlichen Beleuchtung im Kanton saniert und zwar durch den Ersatz des Leuchtmittels (meist durch LED) und durch betriebliche Massnahmen.

Der Stromverbrauch hat in der Folge merklich abgenommen. Gemäss den Angaben bestimmter Gemeinden und Elektrizitätsversorgungsunternehmen verbraucht die sanierte Beleuchtung 50% bis 80% weniger Strom. Die grösste Wirkung wurde in den Quartieren/Zonen erzielt, in denen die Strassenbeleuchtung zwischen Mitternacht und 5 Uhr morgens gelöscht wird. Die meisten Gemeinden haben sich jedoch für eine Senkung der Intensität in dieser Zeitspanne entschieden, um eine minimale Beleuchtung aufrechtzuerhalten.

### 2. Haben der Staat und die Gemeinden die gesetzlichen Fristen für die Sanierung eingehalten? Wenn nein, wurde eine endgültige Frist gesetzt? Wenn ja, wem und bis wann?

Die öffentliche Beleuchtung wurde namentlich aus den folgenden Gründen noch nicht vollständig saniert:

- > Die Gemeinden haben einen Investitionsplan über mehrere Jahre aufgestellt. Fast alle haben die Arbeiten begonnen, aber ihre Pläne enden erst in den kommenden Jahren.
- > Die öffentliche Beleuchtung wurde in bestimmten Zonen aufgrund anderer, teils bedeutender Arbeiten, die kurz- und mittelfristig geplant werden mussten, nicht saniert.
- > Die Beleuchtung der Untertagbauten der Umfahrungsstrasse von Bulle (H189) wird in ein paar Jahren bei ihrer geplanten Erneuerung durch LED ersetzt.

Um sich ein genaues Bild vom Umsetzungsstand machen zu können, sieht das AfE vor, jede Gemeinde Anfang 2020 zu kontaktieren. Auf diese Weise kann jede örtliche Situation beurteilt und gegebenenfalls eine individuelle Sanierungsfrist gesetzt werden, sofern die Massnahme technisch und wirtschaftlich sinnvoll ist. Das AfE steht auch in Kontakt mit den zuständigen Dienststellen des Staats, damit die Arbeiten auf den betroffenen Abschnitten der Kantonsstrassen abgeschlossen werden. Grundsätzlich sollte praktisch die gesamte öffentliche Beleuchtung bis Ende 2022 saniert sein.

### 3. Beabsichtigt er, die bestehenden Massnahmen durch weitere zu ergänzen? Welche?

Der Staatsrat ist mit der Umsetzung dieser Massnahme zufrieden. Deshalb beabsichtigt er nicht, zusätzliche Massnahmen für die öffentliche Beleuchtung zu treffen.

Es ist aber erwähnenswert, dass das Amt für Umwelt (AfU) und das Amt für Wald und Natur (WNA) ab 2020 an Workshops für Gemeinden teilnehmen, um sie für die Umsetzung konkreter Massnahmen zu sensibilisieren oder sogar zur Ausarbeitung einer globalen Beleuchtungsstrategie zu animieren. Diese beiden Dienststellen unterstützen zudem den Naturpark Gantrisch, der ein «International Dark-Sky Park» werden möchte. Zu diesem Zweck haben sie eine «Licht-Toolbox» entwickelt, die den Gemeinden zur Verfügung steht, um die Lichtverschmutzung zu reduzieren.

### 4. Wäre es angezeigt, den Gemeinden die Wahl zu lassen, ob sie die Beleuchtung ihrer Fussgängerstreifen beibehalten wollen oder nicht?

Die Frage der Haftung ist bei einem Unfall auf einem nicht beleuchteten Fussgängerstreifen besonders heikel. Ein Autolenker könnte die Gemeinde wegen mangelhafter Fussgängerstreifenanlagen zur Verantwortung ziehen. Fussgängerstreifen befinden sich in der Regel auf Strassen mit einer Geschwindigkeitsbeschränkung zwischen 50 und 60 km/h. Wird die Beleuchtung an Fussgängerstreifen aufgehoben, sind Fussgänger später sichtbar, so dass dem Fahrer deutlich weniger Reaktionszeit bleibt. Dadurch vergrössert sich das Unfallrisiko. Aus diesem Grund schreibt die Norm VSS 40 241 «Fussgängerstreifen» Folgendes vor:



Fussgängerstreifen und ihre Annäherungsbereiche müssen nachts so beleuchtet werden, dass die querenden Fussgänger erkennbar sind. Die Beleuchtung hat der SLG-Richtlinie 202 «Öffentliche Beleuchtung: Strassenbeleuchtung, Kapitel 2.3 «Beleuchtung Fussgängerüberwege» zu entsprechen. Auf dem Fussgängerstreifen inklusive seiner Annäherungsbereiche sollte die Beleuchtung nicht abgeschattet sein (insbesondere durch Bäume, Dachvorsprünge). Auch die Gehfläche hinter dem Annäherungsbereich bzw. eine Fläche von mindestens 1,00 m hinter dem Annäherungsbereich sollte frei sein von Schattenwürfen.

Der Staatsrat stellt zudem fest, dass sich zahlreiche Gemeinden für eine nächtliche Beleuchtungsreduktion (30% der ursprünglichen Beleuchtungsstärke) auf Strassenabschnitten, auf denen sich in der Regel Fussgängerstreifen befinden, entschieden haben und damit zufrieden sind. Der Staatsrat hält dies für einen guten Kompromiss, der es erlaubt, den Energieverbrauch unter Wahrung der Personensicherheit zu senken. Im Übrigen sind auch punktuelle Beleuchtungslösungen möglich.

Aus all diesen Gründen will der Staatsrat den Gemeinden nicht die freie Wahl bezüglich der Beleuchtung von Fussgängerstreifen lassen.

5. *Wurde das Reglement der Stadt Bulle über Schilder und Reklame dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt? Wenn ja, wurde es als zu streng erachtet? Wenn ja, warum und in welchen Punkten?*

Der Reglementsentwurf über Schilder und Reklamen der Stadt Bulle wurde dem Kanton in der Tat im Rahmen einer Vorprüfung vorgelegt. In ihrer Stellungnahme hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) mit Recht erwähnt, dass vier Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich gesetzgeberisch tätig werden kann. Eine dieser Bedingungen lautet, dass ein formales Gesetz ihr diese Befugnis überträgt. In der Stellungnahme wird auch erwähnt, dass weder das kantonale Gesetz über die Reklame noch ein anderes kantonales Gesetz eine entsprechende Bestimmung enthält, weshalb die Stadt Bulle nicht befugt ist, ein spezifisches Reglement über die Reklame aufzustellen.

Der Staatsrat weist allerdings darauf hin, dass der im Jahr 2013 verabschiedete Artikel 15a Abs. 5 EnGe es den Gemeinden erlaubt, in einem Reglement besondere Anforderungen an die Energieeffizienz einer Beleuchtung, die Leuchtstärke und die Beleuchtungsdauer zu stellen. Diese Bestimmung betrifft namentlich auch Leuchttafeln – die zu den Objektbeleuchtungen gezählt werden – wie aus der Botschaft zum Gesetz hervorgeht. Dies ermöglicht es jedoch nicht, den gesamten Reglementsentwurf der Stadt Bulle zu genehmigen, dessen Geltungsbereich klar über die erwähnte Bestimmung im Energiebereich hinausgeht und der Bestimmungen enthält, die – wie erwähnt – nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind.

6. *Ist sich der Staatsrat über die Auswirkungen eines derartigen Entscheids auf andere Gemeinden bewusst, die ähnliche Massnahmen ergreifen möchten? Der Agentur Lamper zufolge ist die Lichtverschmutzung der zweitwichtigste Grund für das Sterben von Fluginsekten!*

Der Staatsrat weist darauf hin, dass aufgrund von Artikel 15a Abs. 5 EnGe die Gemeinden die Möglichkeit haben, Regeln über das Anbringen und Verwenden von Leuchttafeln aus energetischer Sicht aufzustellen und so die Lichtverschmutzung deutlich einzudämmen.

Den 21. Januar 2020

## Question 2019-CE-216 Michel Chevalley Quid de la santé de la forêt fribourgeoise?

### Question

Vérité de la Palice, les épisodes de chaleur sont, aujourd'hui, de plus en plus fréquents.

Le réchauffement climatique menace et ce type d'épisodes va se répéter, plus tôt dans l'été et de manière plus intense, mettant en péril les forêts – entre autres – et donc l'équilibre durable auquel elles contribuent.

Toute proportion gardée, les forêts fribourgeoises, qui recouvrent le quart de la surface du canton sont, elles aussi, hautement concernées par ces changements.

Lors de leur sortie annuelle 2019, les parlementaires ont eu l'occasion de le vérifier, in situ.

Les explications données à cette occasion par les responsables forestiers, tant communaux que cantonaux, les ont, parfois, laissés pour le moins perplexes.

Aussi, dans ce contexte, je pose les questions suivantes:

- Qu'en est-il de la forêt fribourgeoise en 2019? Certaines essences sont-elles menacées de dépérissement? Dans l'affirmative, lesquelles?*
- L'équilibre de la biodiversité est-il, par conséquent, en péril? Le cas échéant, quels moyens pourraient contribuer à enrayer le phénomène? Existe-t-il des dispositions qui permettraient, au minimum, de limiter les dégâts, par exemple une exploitation forestière intensive, des soins apportés à la jeune forêt, ou encore un entretien soutenu des forêts?*

3. Dans ce dernier domaine, l'aide à l'entretien des forêts protectrices, la subvention fédérale va diminuer: le montant prévu pour 4 ans restera le même, mais sera désormais ventilé sur 5 ans.  
Qu'en est-il de l'aide de la Confédération, respectivement de celle du canton aux propriétaires forestiers: détail de cette aide, montants alloués, etc.?
4. 1999, Lothar; 2003, sécheresse; 2005, grêle. Pris parmi tant d'autres, ces événements ont, non seulement fait souffrir les forêts, mais également endommagé les forêts et dévalorisé le bois.  
L'exploitation des bois endommagés reste probablement la solution la meilleure pour lutter contre la propagation du bostryche typographe.  
Après environ 20 années d'efforts dans ce domaine, est-ce que cette exploitation est toujours d'actualité?  
Dans l'affirmative, est-elle soutenue et à quelle hauteur de subventionnement?  
Ce montant est-il suffisant?  
A-t-on, faute de moyens suffisants, sacrifié l'un ou l'autre massif forestier protecteur?

La forêt profite un peu à tout le monde. Partant de ce principe, nous estimons que le canton, fort de son devoir d'exemplarité, se doit de soutenir, y compris financièrement, tout effort visant à la bonne santé de nos forêts.

Dès lors, relativement au point 3 ci-dessus, nous proposerons que le canton compense le manquo du montant non versé par la Confédération, permettant ainsi un entretien optimal, impératif pour des forêts protectrices.

Si nécessaire – cela dépend évidemment des réponses du Conseil d'Etat à la présente question nous déposerons un objet parlementaire allant dans ce sens.

Le 23 octobre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

Le changement climatique n'est en soi pas un problème pour la nature qui a toujours su s'adapter aux nouvelles conditions. Ce qui pose problème ces dernières années, et en particulier pour la forêt, c'est la rapidité de ce changement pour un écosystème qui met des dizaines d'années, voire des siècles pour se constituer. Les effets de ce changement se font déjà sentir sur les forêts fribourgeoises, plus rapidement que ce qui aurait pu être envisagé. Bien que cela se produise actuellement dans une proportion moindre que dans d'autres régions de la Suisse telles que le canton du Jura ou la chaîne du Jura où l'on observe un dépérissement massif de forêts de hêtre, les ouragans hivernaux et les périodes de sécheresse de 2018 et 2019 ont eu des effets sur les peuplements forestiers fribourgeois. Le dépérissement de certaines essences forestières est une réalité avec laquelle il faudra composer à l'avenir et

qui pourrait avoir également des conséquences directes sur l'économie du canton et son approvisionnement en énergie.

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. Qu'en est-il de la forêt fribourgeoise en 2019?  
Certaines essences sont-elles menacées de dépérissement?  
Dans l'affirmative, lesquelles?

Selon l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, le réchauffement climatique aura pour conséquence un déplacement des étages de végétation de quelque 500 à 700 mètres d'altitude d'ici à la fin du XXI<sup>e</sup> siècle. Ces prévisions impliquent une migration progressive des essences forestières vers un étage de végétation plus adapté à leurs exigences écologiques à laquelle le canton de Fribourg n'échappera pas.

En 2019, on a observé dans le canton de Fribourg une augmentation de la mortalité des épicéas (*picea abies*) situés à une altitude inférieure à 800 mètres, due à la sécheresse et aux attaques du bostryche typographe, qui profite de l'état de faiblesse découlant du stress hydrique.

Les vieux hêtres (*fagus sylvatica*) du Plateau sont également fortement touchés, ce qui se révèle par un dessèchement des couronnes. Ces deux essences représentent environ 70% des arbres du canton.

Le sapin blanc (*abies alba*), quant à lui, montre également des signes d'affaiblissement, mais dans des zones moins étendues. Il fait l'objet d'une recrudescence d'attaques du bostryche curvidenté (*pityokteines curvidens*).

On observe, en plus des effets de la sécheresse ou des ouragans, l'apparition de nouvelles espèces ou maladies.

Pour exemple, sans que l'on puisse totalement rattacher cette maladie au réchauffement climatique, la chalarose du frêne (*chalara fraxinea*, champignon) poursuit son œuvre de décapitation de cette essence importante. Selon le WSL, il faut s'attendre à une mortalité de 90% des arbres, seuls 10% se révéleront résistants. Un nouveau bostryche a également fait son apparition en Suisse en 2019, le scolyte nordique de l'épicéa (*ips duplicatus*), originaire de Scandinavie, qui ne manquera pas de coloniser les épicéas fribourgeois également.

2. L'équilibre de la biodiversité est-il, par conséquent, en péril?  
Le cas échéant, quels moyens pourraient contribuer à enrayer le phénomène?  
Existe-t-il des dispositions qui permettraient, au minimum, de limiter les dégâts, par exemple une exploitation forestière intensive, des soins apportés à la jeune forêt, ou encore un entretien soutenu des forêts?

La biodiversité, qui englobe l'ensemble du vivant dans toutes ses variations et interactions, est un équilibre dynamique qui comprend extinctions et apparitions d'espèces vivantes. Ce

qui met en péril cette biodiversité, c'est la disparition actuelle de certaines espèces sans possibilité d'adaptation, due à la rapidité des changements.

Si l'on se limite à la zone et aux essences forestières, la haute mortalité de certaines espèces d'arbres pourrait, à certains endroits, conduire à une augmentation directe de la biodiversité, comme on a pu l'observer suite à l'ouragan Lothar: la création subite de grandes surfaces dénudées avait permis le développement de davantage d'espèces d'insectes et d'oiseaux dans ces nouvelles zones. Ce qui pose problème aujourd'hui, c'est la rapidité et l'échelle à laquelle se produisent les changements pour les peuplements forestiers, qui n'ont que peu de possibilités d'adaptation, une génération d'arbres se comptant en dizaines d'années voire de siècles.

La sylviculture proche de la nature pratiquée depuis des dizaines d'années dans notre canton a garanti jusqu'à présent, par le travail avec le rajeunissement naturel, la présence d'essences forestières adaptées aux conditions écologiques du milieu. Tout en poursuivant cet effort, il est à prévoir de passer à l'avenir à un interventionnisme plus important. En effet, les cinq principes d'adaptation publiés par le WSL à l'intention des gestionnaires forestiers sont les suivants: augmenter la diversité des essences, la diversité structurelle, la diversité génétique, la résistance individuelle des arbres et réduire la période de révolution ou le diamètre cible<sup>1</sup>. Toutes ces mesures impliquent une intensification de l'exploitation et de l'entretien des forêts.

La diversité des essences par exemple impliquera le recours à plus d'interventions par plantations, pour introduire, là où elles ne se trouvent pas encore, des essences plus adaptées, telles que le chêne par exemple. Ce dernier, plus résistant aux périodes de sécheresse, est une essence très importante pour la biodiversité puisqu'il abrite entre 300 et 500 espèces animales, nettement plus que toutes les autres espèces indigènes.

Une conversion rapide des peuplements forestiers va de pair avec un entretien suivi des forêts, notamment des coupes visant un rajeunissement accéléré des peuplements. Les bases légales et les directives actuelles en la matière permettent d'apporter un soutien pour le rajeunissement et l'entretien des forêts. Il s'agira d'évaluer dans le cadre de la stratégie cantonale de gestion des forêts en lien avec les changements climatiques, qui est en cours d'élaboration au sein de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), Service des forêts et de la nature (SFN), si des adaptations seront nécessaires. Actuellement, la Confédération n'a prévu aucun soutien supplémentaire en lien avec le changement climatique.

De plus, les conséquences de tous ces changements, notamment sur la fourniture de bois-énergie devront également

être évaluées, même si, à terme, ce secteur ne sera pas forcément pénalisé par cette évolution.

3. *Dans ce dernier domaine, l'aide à l'entretien des forêts protectrices, la subvention fédérale va diminuer: le montant prévu pour 4 ans restera le même, mais sera désormais ventilé sur 5 ans.*

*Qu'en est-il de l'aide de la Confédération, respectivement de celle du canton aux propriétaires forestiers: détail de cette aide, montants alloués, etc.?*

Le tableau suivant présente les montants selon les conventions-programmes signées avec la Confédération:

Années	Montant total (fr.)	Montant annuel (fr.)
2012–2015 (4 ans)	12 120 000	3 040 000
2016–2019 (4 ans)	16 091 400	4 023 000
2020–2024 (5 ans)	16 100 000	3 220 000

Les mesures de lutte contre le capricorne asiatique, conclues avec succès en 2018, sont la raison de la hausse des moyens fédéraux pour la période 2016–2019.

Dès 2020, certaines prestations, à savoir les mesures de protection des forêts contre les organismes nuisibles hors forêts protectrices et même hors forêts, ont été rajoutées et intégrées dans la convention. On observe ainsi une diminution relative des moyens mis à disposition par la Confédération. La part des moyens cantonaux est restée stable en proportion aux moyens fédéraux.

Dans le cadre des négociations avec la Confédération ainsi que lors de l'établissement du plan financier, il a été informé que les moyens financiers seront très limités et qu'il n'est pas exclu que des crédits supplémentaires soient nécessaires en fonction de l'évolution de l'état des forêts, notamment du dépérissement de certaines essences forestières et de la recrudescence des attaques de bostryches sur les peuplements d'épicéas et de sapins blancs. Une demande de crédit complémentaire d'un montant de 410 000 francs a du reste été nécessaire pour l'année 2019 pour les dégâts aux forêts.

La stratégie cantonale de gestion des forêts en lien avec les changements climatiques actuellement en cours d'élaboration sera présentée au Conseil d'Etat en 2020.

4. *1999, Lothar; 2003, sécheresse; 2005, grêle. Pris parmi tant d'autres, ces événements ont, non seulement fait souffrir les forêts, mais également endommagé les forêts et dévalorisé le bois.*

*L'exploitation des bois endommagés reste probablement la solution la meilleure pour lutter contre la propagation du bostryche typographe.*

*Après environ 20 années d'efforts dans ce domaine, est-ce que cette exploitation est toujours d'actualité?*

<sup>1</sup> Brang, Peter & Küchli, Christian & Schwitter, Raphael & Bugmann, Harald & Ammann, Peter. (2016). Stratégies sylvicoles et changements climatiques.

*Dans l'affirmative, est-elle soutenue et à quelle hauteur de subventionnement?*

*Ce montant est-il suffisant?*

*A-t-on, faute de moyens suffisants, sacrifié l'un ou l'autre massif forestier protecteur?*

Les événements naturels se succèdent en effet avec un rythme soutenu amenant avec eux leur lot de dégâts et d'impacts sur la forêt. Dans le cadre de la lutte contre le bostryche, la récolte des épicéas et sapins blancs endommagés reste la mesure appliquée dans le canton de Fribourg pour éviter la propagation du bostryche et préserver les peuplements restants. Cette mesure, pour autant qu'elle soit appliquée au bon moment, soit avant que les bostryches ne se soient envolés pour coloniser d'autres arbres, reste d'actualité. Mais, en fonction de

l'évolution, une remise en question pourrait avoir lieu en cas d'incapacité à intervenir rapidement dans certaines régions car l'abattage et l'évacuation d'arbres déjà abandonnés par les bostryches et présentant l'apparence d'arbres dépérissants ou secs sont des mesures inefficaces et inutiles. Au contraire, ces arbres sont un habitat précieux pour un cortège d'espèces végétales et animales et en particulier pour les prédateurs naturels du bostryche que sont, par exemple, les pics et le clairon formicaire.

Actuellement, aucun massif forestier protecteur n'a été «sacrifié» pour cause de manque de moyens.

La table ci-dessous renseigne sur les dégâts subventionnés dus aux tempêtes, ainsi que ceux dus au bostryche durant les années 2017 à 2019.

Année	Dégâts subventionnés (m <sup>3</sup> )	Total des subventions (fr.)	Subventions cantonales (fr.)	Subventions fédérales (fr.)
2017 (année «normale»)	14 000	414 000	82 000	332 000
2018 (tempête Burglind)	71 000	1 895 000	731 000	1 164 000
2019 (sécheresse estivale)	64 000	1 619 000	641 000	978 000

Le 21 janvier 2020

## Anfrage 2019-CE-216 Michel Chevalley Wie steht es um die Gesundheit des Freiburger Waldes?

### Anfrage

Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, dass es immer häufiger Hitzeperioden gibt.

Die Klimaerwärmung droht und solche Hitzewellen werden sich wiederholen, sie werden früher im Sommer auftreten und intensiver werden, und so – unter anderem – die Wälder gefährden, und damit das nachhaltige Gleichgewicht, zu dem sie beitragen.

Die freiburgischen Wälder, die einen Viertel des Kantonsgebiets bedecken, sind ebenfalls verhältnismässig stark von diesen Veränderungen betroffen.

Bei ihrem diesjährigen Ausflug konnten sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier vor Ort davon überzeugen.

Die Ausführungen der kommunalen und kantonalen Forstverantwortlichen machten manchmal, gelinde gesagt, ratlos.

Vor diesem Hintergrund stelle ich daher die folgenden Fragen:

1. *Wie steht es 2019 um den Freiburger Wald? Drohen bestimmte Arten einzugehen? Wenn ja, welche?*

2. *Ist das Gleichgewicht der Artenvielfalt folglich gefährdet? Was könnte gegebenenfalls dazu beitragen, dieses Phänomen einzudämmen? Gibt es Vorkehrungen, die es ermöglichen würden, solche Schäden zumindest zu begrenzen, zum Beispiel eine intensive Waldbewirtschaftung, Jungwaldpflege oder ein verstärkter Unterhalt des Waldes?*

3. *In letzterem Bereich, der Unterstützung des Unterhalts von Schutzwäldern, wird der Beitrag des Bundes zurückgehen: der für 4 Jahre vorgesehene Betrag bleibt sich gleich, wird von nun an aber auf 5 Jahre verteilt werden. Wie steht es mit der Hilfe des Bundes, respektive des Kantons für die Waldeigentümer: Einzelheiten dieser Hilfe, gewährte Beträge usw.?*

4. *1999, Lothar; 2003, Trockenheit; 2005, Hagel. Nebst vielen anderen haben diese Ereignisse die Wälder in Mitleidenschaft gezogen, beschädigt und zu einem Wertverlust des Holzes geführt. Die Nutzung von geschädigtem Holz ist wahrscheinlich die beste Lösung zur Bekämpfung der Ausbreitung des Buchdruckers. Ist diese Art der Holznutzung nach rund 20-jährigen Bemühungen in diesem Bereich nach wie vor aktuell? Wenn ja, wird sie unterstützt und mit welchen Beiträgen? Ist dieser Betrag ausreichend? Hat man mangels ausreichender Mittel den einen oder anderen Schutzwald geopfert?*

Vom Wald profitieren alle ein bisschen. Davon ausgehend sind wir der Ansicht, dass es sich der Kanton aufgrund seiner Vorbildfunktion schuldig ist, sämtliche Bemühungen, die



zur Gesundheit des Waldes beitragen, zu unterstützen, auch finanziell.

Zu Punkt 3 werden wir daher vorschlagen, dass der Kanton das Manko des vom Bund nicht bezahlten Betrags kompensiert, um so einen optimalen Unterhalt zu ermöglichen, der für Schutzwälder unabdingbar ist.

Wenn nötig – dies hängt offensichtlich von den Antworten des Staatsrats auf diese Anfrage ab – werden wir ein entsprechendes parlamentarisches Geschäft einreichen.

Den 23. Oktober 2019

### Antwort des Staatsrats

Der Klimawandel ist an sich kein Problem für die Natur, die es stets verstanden hat, sich an die neuen Bedingungen anzupassen. Was in den letzten Jahre Probleme bereitete, insbesondere für den Wald, ist die Geschwindigkeit dieses Wandels für ein Ökosystem, das Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte braucht, um sich zu bilden. Die Auswirkungen des Klimawandels machen sich in den Freiburger Wäldern bereits bemerkbar, und zwar schneller als vorausgesehen werden konnte. Auch wenn sie geringer sind als in anderen Regionen der Schweiz, wie dem Kanton Jura oder dem Jura-gebirge, wo ein massives Absterben von Buchenwäldern beobachtet werden kann, sind die Winterstürme und Trockenperioden von 2018 und 2019 nicht spurlos an den Freiburger Waldbeständen vorbeigegangen. Das Absterben gewisser Baumarten ist eine Tatsache, mit der man sich in Zukunft wird abfinden müssen und die auch direkte Auswirkungen auf die kantonale Wirtschaft und Energieversorgung haben könnte.

Der Staatsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt.

1. *Wie steht es 2019 um den Freiburger Wald?  
Drohen bestimmte Arten einzugehen?  
Wenn ja, welche?*

Nach der Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL wird die Klimaerwärmung dazu führen, dass sich die Vegetationshöhenstufen bis Ende des 21. Jahrhunderts um etwa 500 bis 700 m nach oben verschieben werden. Diese Vorhersagen implizieren eine allmähliche Verschiebung der Baumarten auf eine Vegetationshöhe, die ihren ökologischen Anforderungen besser entspricht. Auch im Kanton Freiburg wird eine solche Verschiebung erfolgen.

2019 konnte man im Kanton Freiburg eine Zunahme der Mortalität der Fichte (*pinus abies*) in einer Höhe von weniger als 800 m beobachten, dies aufgrund der Trockenheit und des Buchdruckerbefalls. Der Trockenstress erhöht die Anfälligkeit der Fichten für Borkenkäferbefall.

Alte Rotbuchen (*fagus sylvatica*) im Mittelland sind ebenfalls stark betroffen, was an den trockenen Baumkronen ersicht-

lich ist. Diese beiden Arten machen rund 70% der Bäume des Kantons aus.

Auch bei der Weisstanne (*abies alba*) gibt es Anzeichen von Schwäche, die Zonen sind aber weniger ausgedehnt. Der Befall der Weisstanne durch den Krummzahnigen Weisstannenborkenkäfer (*pityokteines curvidens*) nimmt zu.

Nebst den Auswirkungen von Trockenheit und Stürmen treten auch neue Arten oder Krankheiten auf.

Das Eschentriebsterben (*chalara fraxinea*, Pilz) zum Beispiel dezimiert diese wichtige Baumart weiterhin. Die Krankheit kann jedoch nicht vollständig der Klimaerwärmung zugeschrieben werden. Gemäss dem WSL ist eine Baumsterblichkeit von 90% zu erwarten, nur 10% werden sich als resistent erweisen. Zudem ist 2019 zum ersten Mal ein neuer Borkenkäfer, der aus Skandinavien stammende Nordische Fichtenborkenkäfer (*ips duplicatus*), in der Schweiz aufgetreten. Auch die freiburgischen Fichten werden nicht von ihm verschont bleiben.

2. *Ist das Gleichgewicht der Artenvielfalt folglich gefährdet?  
Was könnte gegebenenfalls dazu beitragen, dieses Phänomen einzudämmen?  
Gibt es Vorkehrungen, die es ermöglichen würden, solche Schäden zumindest zu begrenzen, zum Beispiel eine intensive Waldbewirtschaftung, Jungwaldpflege oder ein verstärkter Unterhalt des Waldes?*

Die Biodiversität umfasst alles was lebt in all seinen Variationen und Interaktionen, und ist ein dynamisches Gleichgewicht, zu dem auch das Aussterben und Auftreten von Lebewesen gehört. Was diese Biodiversität gefährdet, ist das aktuelle Verschwinden bestimmter Arten ohne Möglichkeit, sich anzupassen, aufgrund der hohen Geschwindigkeit der Veränderungen.

Wenn wir uns auf die Waldzone und die Waldbäume beschränken, so könnte die hohe Sterblichkeit bestimmter Baumarten an einigen Orten zu einem direkten Anstieg der Biodiversität führen, wie es nach dem Sturm Lothar beobachtet werden konnte: Durch die plötzliche Bildung grosser kahler Flächen konnten sich in diesen neuen Zonen mehr Insekten- und Vogelarten entwickeln. Was heute zu Problemen führt, ist die Geschwindigkeit und das Ausmass der Veränderungen für die Waldbestände, die nur wenige Möglichkeiten haben, sich anzupassen, da eine Baumgeneration Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte dauert.

Der in unserem Kanton seit Jahrzehnten praktizierte naturnahe Waldbau hat durch die Arbeit mit der natürlichen Verjüngung bis heute die Präsenz von Baumarten sichergestellt, die an die ökologischen Standortbedingungen angepasst sind. Dieser Ansatz soll weiterverfolgt werden, wobei gleichzeitig vorzusehen ist, dass in Zukunft umfassender eingegriffen werden soll. Das WSL hat dazu folgende fünf Handlungsprinzipien für Waldbewirtschaftende veröffentlicht: die Erhöhung der Baumartenvielfalt, der Strukturvielfalt,

der genetischen Vielfalt und der Resistenz der Einzelbäume sowie die Reduktion der Umtriebszeit oder des Zieldurchmessers<sup>1</sup>. All diese Massnahmen erfordern eine Intensivierung der Bewirtschaftung und des Unterhalts des Waldes.

Die Artenvielfalt erfordert beispielsweise mehr Eingriffe pro Pflanzung, um dort, wo sie noch nicht vorhanden sind, besser angepasste Arten wie die Eiche einzuführen. Die trockenheitsresistentere Eiche ist eine sehr wichtige Art für die Biodiversität, da sie zwischen 300 und 500 Tierarten beherbergt, weit mehr als alle anderen einheimischen Arten.

Eine rasche Anpassung der Waldbestände geht einher mit einem intensiven Unterhalt der Wälder, insbesondere Abholzungen zur beschleunigten Verjüngung der Bestände. Aufgrund der derzeitigen Gesetzesgrundlagen und Weisungen in diesem Bereich können die Verjüngung und der Unterhalt der Wälder unterstützt werden. Im Rahmen der kantonalen Strategie der Waldbewirtschaftung in Zusammenhang mit dem Klimawandel, die derzeit bei der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), Amt für Wald und Natur (WNA) ausgearbeitet wird, wird evaluiert werden müssen, ob Anpassungen notwendig sind. Derzeit hat der Bund keine zusätzliche Unterstützung in Zusammenhang mit dem Klimawandel vorgesehen.

Zudem werden auch die Auswirkungen all dieser Veränderungen insbesondere auf die Energieholzbereitstellung untersucht werden müssen, auch wenn dieser Sektor auf Lange Sicht nicht zwangsläufig von dieser Entwicklung beeinträchtigt wird.

3. *In letzterem Bereich, der Unterstützung des Unterhalts von Schutzwäldern, wird der Beitrag des Bundes zurückgehen: der für 4 Jahre vorgesehene Betrag bleibt sich gleich, wird von nun an aber auf 5 Jahre verteilt werden. Wie steht es mit der Hilfe des Bundes, respektive des Kantons für die Waldeigentümer: Einzelheiten dieser Hilfe, gewährte Beträge usw.?*

Folgende Beträge werden gemäss den mit dem Bund unterzeichneten Programmvereinbarungen gewährt:

Jahre	Totalbetrag (Fr.)	Jährlicher Betrag (Fr.)
2012–2015 (4 J.)	12 120 000	3 040 000
2016–2019 (4 J.)	16 091 400	4 023 000
2020–2024 (5 J.)	16 100 000	3 220 000

Die Massnahmen zur Bekämpfung des Asiatischen Laubholzbockkäfers, die 2018 erfolgreich abgeschlossen wurde, sind der Grund für den Anstieg an Bundesmitteln im Zeitraum 2016–2019.

Ab 2020 wurden bestimmte Leistungen, nämlich die Massnahmen zum Schutz des Waldes vor Schadorganismen ausser-

halb des Schutzwaldes und sogar ausserhalb des Waldes, in die Vereinbarung aufgenommen und integriert. Daher kann ein relativer Rückgang der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel beobachtet werden. Der Anteil der kantonalen Mittel ist im Verhältnis zu den Bundesmitteln stabil geblieben.

Im Rahmen der Verhandlungen mit dem Bund und bei der Ausarbeitung des Finanzplans wurde darüber informiert, dass die finanziellen Mittel sehr beschränkt sind, und dass es je nach Entwicklung des Zustands des Waldes nicht ausgeschlossen sei, dass zusätzliche Kredite notwendig sein werden. Dies namentlich in Zusammenhang mit dem Absterben bestimmter Baumarten und dem starken Borkenkäferbefall bei den Fichten und Weisstannen. Im Übrigen war für die Waldschäden im Jahr 2019 ein Gesuch um einen zusätzlichen Kredit von 410 000 Franken notwendig.

Die kantonale Strategie der Waldbewirtschaftung in Zusammenhang mit dem Klimawandel, die derzeit ausgearbeitet wird, wird dem Staatsrat 2020 unterbreitet.

4. *1999, Lothar; 2003, Trockenheit; 2005, Hagel. Nebst vielen anderen haben diese Ereignisse die Wälder in Mitleidenschaft gezogen, beschädigt und zu einem Wertverlust des Holzes geführt. Die Nutzung von geschädigtem Holz ist wahrscheinlich die beste Lösung zur Bekämpfung der Ausbreitung des Buchdruckers. Ist diese Art der Holznutzung nach rund 20-jährigen Bemühungen in diesem Bereich nach wie vor aktuell? Wenn ja, wird sie unterstützt und mit welchen Beiträgen? Ist dieser Betrag ausreichend? Hat man mangels ausreichender Mittel den einen oder anderen Schutzwald geopfert?*

Die Naturereignisse folgen tatsächlich rasch aufeinander. Sie verursachen immer wieder Schäden und haben Auswirkungen auf den Wald. Im Rahmen der Bekämpfung des Borkenkäfers wird im Kanton Freiburg weiterhin die Entnahme von beschädigten Fichten und Weisstannen angewendet, um die Verbreitung des Borkenkäfers zu vermeiden und die verbleibenden Bestände zu schützen. Diese Massnahme bleibt aktuell, sofern sie zum richtigen Zeitpunkt angewendet wird, d. h. bevor die Borkenkäfer ausgeflogen sind, um andere Bäume zu befallen. Aber je nach Entwicklung könnte sie infrage gestellt werden, falls es in einigen Regionen nicht möglich ist, rasch einzugreifen, denn der Holzschlag und die Räumung des Holzes von Bäumen, die vom Käfer bereits wieder verlassen wurden, und die absterbend oder trocken aussehen, sind ineffiziente und nutzlose Massnahmen. Im Gegenteil, diese Bäume sind ein wertvoller Lebensraum für eine ganze Reihe von Tier- und Pflanzenarten, insbesondere für die natürlichen Feinde des Borkenkäfers wie der Specht und der Ameisenbuntkäfer.

Bis anhin wurde kein Schutzwald aufgrund von fehlenden Mitteln «geopfert».

<sup>1</sup> Brang, Peter & Küchli, Christian & Schwitter, Raphael & Bugmann, Harald & Ammann, Peter. (2016). Waldbauliche Strategien im Klimawandel.



Folgende Tabelle enthält die subventionierten Schäden aufgrund von Stürmen sowie aufgrund des Borkenkäfers in den Jahren 2017 bis 2019.

Jahr	Subventionierte Schäden (m <sup>3</sup> )	Total Subventionen (Fr.)	Kantonale Subventionen (Fr.)	Bundessubventionen (Fr.)
2017 («normales Jahr»)	14 000	414 000	82 000	332 000
2018 (Sturm Burglind)	71 000	1 895 000	731 000	1 164 000
2019 (Sommer- trockenheit)	64 000	1 619 000	641 000	978 000

Den 21. Januar 2020

### Question 2019-CE-220 André Schneuwly/ Bernadette Mäder-Brühlhart Nombre de places d'apprentissage pour les apprenti-e-s français, allemands et bilingues à l'Etat de Fribourg avec enregistrement statistique

#### Question

L'enseignement bilingue en allemand et en français est profondément enraciné dans le canton de Fribourg et bénéficie d'un soutien et d'une promotion politiques. L'accès à la langue partenaire doit être facilité dans le canton bilingue. La maîtrise d'une deuxième langue nationale renforce le lien entre les différentes cultures et a une grande valeur dans le monde professionnel.

Dans notre canton, qui encourage le bilinguisme à tous égards, il est donc important que les jeunes qui quittent l'école germanophone puissent faire un apprentissage à Fribourg. Les recherches menées dans les quatre hautes écoles spécialisées du canton (ingénierie et architecture, gestion, santé, et travail social) ont montré qu'un seul des 39 apprentissages est effectué par un-e apprenti-e germanophone. Quatre places d'apprentissages sont occupées par des apprenti-e-s bilingues et 34 par des apprenti-e-s francophones.

Selon sa page d'accueil, le canton de Fribourg compte plus de 400 places d'apprentissage dans les domaines de l'administration, de la technique et de la terre, de la santé et du social ainsi que dans la restauration. La formation à l'Etat de Fribourg relève de la responsabilité du Service du personnel et d'organisation (SPO) avec sa section Formation et Développement.

Cela nous a amené à poser au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Les 400 places d'apprentissage à l'Etat sont-elles toutes occupées?
2. Tous les apprentissages de l'Etat sont-ils ouverts aux apprenti-e-s francophones et germanophones?
3. La question linguistique joue-t-elle un rôle dans le recrutement et, dans l'affirmative, dans quels domaines et dans quelles entreprises/services de formation?
4. Quel est le pourcentage d'apprenti-e-s français, allemands et bilingues?
5. Des statistiques sont-elles tenues à ce sujet?
6. Combien de places d'apprentissage sont offertes aux personnes de l'AI en réinsertion professionnelle?
7. Quelle est la répartition des places d'apprentissage en vue de l'obtention d'un CFC ou d'une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP)?

Le 4 novembre 2019

#### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner son attachement au bilinguisme au sein de son administration.

1. Les 400 places d'apprentissage à l'Etat sont-elles toutes occupées?

Les 400 places d'apprentissage mentionnées sur la page internet de l'Etat de Fribourg (<https://www.fr.ch/appr/travail-et-entreprises/travailler-a-letat/apprentissage-a-letat-de-fribourg>) correspondent à la moyenne du nombre d'apprenti-e-s à l'Etat de ces dernières années. Actuellement, 386 apprenti-e-s tous métiers confondus travaillent à l'Etat. Ce chiffre varie lors de chaque rentrée scolaire. A titre

d'exemple, au moment de la réponse à la question Kolly/Collaud «Le canton de Fribourg est-il un mauvais élève en matière d'apprentissage?» (2019-CE-142), l'Etat-employeur comptait, en juin 2019, 365 apprenti-e-s (254 + 111 [HFR et RFSM]). Comme il ne rencontre aucune difficulté concernant l'engagement d'apprenti-e-s, toutes les places d'apprentissage sont généralement pourvues pour chaque rentrée scolaire.

2. *Tous les apprentissages de l'Etat sont-ils ouverts aux apprenti-e-s francophones et germanophones?*

Toutes les places d'apprentissage de l'Etat sont ouvertes aux apprenti-e-s francophones et germanophones. Si un-e apprenti-e souhaite effectuer son apprentissage majoritairement dans la langue partenaire pour améliorer/développer ses connaissances, il ou elle est libre de postuler pour un service de l'Etat situé dans la région du canton concernée.

3. *La question linguistique joue-t-elle un rôle dans le recrutement et, dans l'affirmative, dans quels domaines et dans quelles entreprises/services de formation?*

Pour ce qui est des candidat-e-s et au vu des dossiers de postulation reçus, il semble que oui. Les apprenti-e-s germanophones, qui considèrent ne pas parler suffisamment bien le français, auront tendance à postuler pour des places où l'allemand est demandé en priorité. Comme l'Etat n'offre pas beaucoup de places d'apprentissage où la maîtrise de l'allemand est prioritaire (hormis dans les régions de la Singine et du Lac), ils ou elles auront tendance à orienter leurs recherches d'emplois du côté de la Suisse allemande et de Berne en particulier.

4. *Quel est le pourcentage d'apprenti-e-s français, allemands et bilingues?*

Le Service du personnel et d'organisation (ci-après SPO) tient des statistiques concernant les apprenti-e-s engagé-e-s à l'Etat sur la base des informations contenues dans le contrat d'apprentissage. La langue y étant renseignée, une distinction entre les francophones et les germanophones peut être faite. Cependant, une distinction pour les apprenti-e-s bilingues n'est pas établie.

Sur les 386 apprenti-e-s actuellement en formation au sein l'Etat, 38 sont de langue allemande et 348 de langue française.

Pour ce qui est du recrutement des apprenti-e-s employé-e-s de commerce, dont la gestion est centralisée au SPO, une statistique des postulations est établie chaque année. Actuellement, l'Etat-employeur (hors HFR et RFSM) offre 62 places d'apprentissage (57 francophones et 5 germanophones) en vue de la rentrée 2020. Depuis début septembre, 194 candidatures ont été reçues, dont 8 germanophones.

5. *Des statistiques sont-elles tenues à ce sujet?*

Comme indiqué dans la réponse précédente, des statistiques sont tenues selon certaines informations mentionnées dans les contrats d'apprentissage, telles que nom et prénom de l'apprenti-e, type de formation, profession, date de début et de fin du contrat, employeur, nom et prénom du ou de la formateur-trice, etc.

6. *Combien de places d'apprentissage sont offertes aux personnes de l'AI en réinsertion professionnelle?*

Actuellement, l'Etat-employeur forme une dizaine d'apprenti-e-s au bénéfice de l'AI, principalement dans les métiers du commerce (Attestation fédérale de formation professionnelle [AFP] et Certificat fédéral de capacité [CFC]).

7. *Quelle est la répartition des places d'apprentissage en vue de l'obtention d'un CFC ou d'une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP)?*

L'Etat-employeur propose plusieurs formations menant à une AFP, telles qu'assistant-e de bureau, employé-e de cuisine, aide en soins et accompagnement, employé-e en industrie laitière et employé-e en intendance. 12 apprenti-e-s suivent un apprentissage permettant l'obtention d'une AFP et 374 apprenti-e-s une formation menant au CFC.

Les apprenti-e-s ayant obtenu leur AFP peuvent, avec l'accord de leur unité administrative, poursuivre leur formation avec un CFC.

Le 16 décembre 2019

—

**Anfrage 2019-CE-220 André Schneuwly/  
Bernadette Mäder-Brühlhart  
Anzahl Lehrstellen der französisch-,  
deutsch- und zweisprachigen Lernenden  
beim Staat Freiburg mit statistischer  
Erfassung**

**Frage**

Die duale zweisprachige Ausbildung in Deutsch und Französisch ist im Kanton Freiburg tief verwurzelt, wird politisch unterstützt und gefördert. Der Zugang zur Partnersprache soll im zweisprachigen Kanton erleichtert werden. Das Beherrschen einer zweiten Landessprache festigt die Bindung unter den verschiedenen Kulturen und hat in der Berufswelt einen hohen Stellenwert.

In unserem Kanton, der die Zweisprachigkeit in sämtlichen Belangen fördert, ist es darum wichtig, dass deutschsprachige Schulabgänger/innen eine Lehrstelle in Freiburg/Fribourg absolvieren können. Recherchen bei den vier Fachhochschulen des Kantons (Technik und Architektur, Wirtschaft,

Gesundheit und Soziale Arbeit) haben aufgezeigt, dass auf 39 Lehrstellen nur eine von einer/m deutschsprachigen Lernenden besetzt ist. Vier Lehrstellen sind von zweisprachigen und 34 von französischsprachigen Lernenden besetzt.

Laut Homepage verfügt der Staat Freiburg über 400 Lehrstellen und zwar in den Bereichen Verwaltung, Technik/Naturberufe, Gesundheit und Soziales und Gastgewerbe. Für die Ausbildung beim Staat Freiburg ist das Amt für Personal und Organisation (POA) mit seiner Sektion Ausbildung und Entwicklung verantwortlich.

Dies hat uns veranlasst, dem Staatsrat folgende Fragen zu stellen:

1. *Sind die 400 Lehrstellen alle besetzt?*
2. *Stehen alle Lehrstellen des Staates französisch- und deutschsprachigen Lehrstellensuchenden offen?*
3. *Spielt die Sprachenfrage bei der Rekrutierung eine Rolle und wenn ja, in welchen Bereichen und bei welchen Lehrbetrieben/Dienststellen?*
4. *Wie sieht die prozentuale Aufteilung in französisch-, deutsch- und zweisprachige Lernende aus?*
5. *Wird eine Statistik darüber geführt?*
6. *Wie viele Lehrstellen werden für Personen aus der IV mit einem Umschulungsauftrag angeboten?*
7. *Wie sieht die Aufteilung der Lehrstellen mit dem Ziel eines Eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) oder eines Eidgenössischen Berufsattests (EBA) aus?*

Den 4. November 2019

## Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat betonen, dass er der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung einen hohen Stellenwert beimisst.

1. *Sind die 400 Lehrstellen alle besetzt?*

Bei den 400 Lehrstellen, die auf der Internetseite des Staates Freiburg erwähnt sind (<https://www.fr.ch/de/lehre/arbeit-und-unternehmen/arbeiten-beim-staat/lehre-beim-staat-freiburg>), handelt es sich um den durchschnittlichen Lernendenbestand beim Staat der letzten Jahre. Gegenwärtig absolvieren 386 Lernende in allen angebotenen Berufen ihre Ausbildung beim Staat. Diese Zahl variiert bei jedem Lehrjahresbeginn. So zählte der Arbeitgeber Staat bei der Beantwortung der Anfrage Kolly/Collaud «Ist der Kanton Freiburg ein schlechter Schüler bei der Lernendenausbildung?» (2019-CE-142) im Juni 2019 beispielsweise 365 Lernende (254 + 111 [HFR und FNPG]). Da es keinerlei Schwierigkeiten bei der Einstellung

von Lernenden gibt, werden jeweils auf Lehrjahresbeginn hin in der Regel alle Lehrstellen besetzt.

2. *Stehen alle Lehrstellen des Staates französisch- und deutschsprachigen Lehrstellensuchenden offen?*

Alle Lehrstellen beim Staat stehen den französischsprachigen und den deutschsprachigen Lehrstellensuchenden offen. Wer die Lehre mehrheitlich in der jeweiligen Partnersprache absolvieren möchte, um die Sprachkenntnisse zu verbessern, kann sich ohne Weiteres bei einer im entsprechenden Kantonsgebiet gelegenen Dienststelle bewerben.

3. *Spielt die Sprachenfrage bei der Rekrutierung eine Rolle und wenn ja, in welchen Bereichen und bei welchen Lehrbetrieben/Dienststellen?*

Bei den Bewerberinnen und Bewerbern scheint dies angesichts der eingegangenen Bewerbungsunterlagen der Fall zu sein. Deutschsprachige Lernende, die der Meinung sind, dass sie nicht gut genug Französisch sprechen, werden sich tendenziell für Lehrstellen bewerben, für die in erster Linie Deutsch verlangt wird. Da der Staat nicht viele solche Lehrstellen anbietet, (mit Ausnahme des Sense- und Seebezirks), werden diese Personen eher in der Deutschschweiz, namentlich im Kanton Bern eine Lehrstelle suchen.

4. *Wie sieht die prozentuale Aufteilung in französisch-, deutsch- und zweisprachige Lernende aus?*

Das Amt für Personal und Organisation (POA) führt Statistiken über die angestellten Lernenden anhand der im Lehrvertrag enthaltenen Informationen. Da die Sprache erfasst wird, kann zwischen französisch- und deutschsprachigen Lernenden unterschieden werden, eine Unterscheidung für zweisprachige Lernende lässt sich jedoch nicht machen.

Von den gegenwärtig 386 Lernenden beim Staat sind 38 deutschsprachig und 348 französischsprachig.

Für die Rekrutierung der KV-Lernenden, für die zentral das POA zuständig ist, wird jedes Jahr eine Bewerbungsstatistik erstellt. Gegenwärtig bietet der Arbeitgeber Staat (ohne HFR und FNPG) 62 Lehrstellen (57 französischsprachige und 5 deutschsprachige) für den Lehrjahresbeginn 2020 an. Seit September sind 194 Bewerbungen eingegangen, davon 8 deutschsprachige.

5. *Wird eine Statistik darüber geführt?*

Wie in der Antwort auf Frage schon 4 gesagt, werden Statistiken anhand gewisser Informationen in den Lehrverträgen (Name und Vorname der/des Lernenden, Art der Ausbildung, Beruf, Lehrvertragsbeginn und -ende, Arbeitgeber, Name und Vorname der Berufsbildnerin/des Berufsbildners usw.) geführt.

6. *Wie viele Lehrstellen werden für Personen aus der IV mit einem Umschulungsauftrag angeboten?*

Gegenwärtig bildet der Arbeitgeber Staat rund zehn Lernende mit IV aus, und zwar hauptsächlich im kaufmännischen Bereich (eidgenössisches Berufsattest [EBA] und eidgenössisches Fähigkeitszeugnis [EFZ]).

7. *Wie sieht die Aufteilung der Lehrstellen mit dem Ziel eines Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis-ses (EFZ) oder eines Eidgenössischen Berufsattests (EBA) aus?*

Der Arbeitgeber Staat bietet verschiedene Ausbildungen mit Berufsattest an, so etwa Büroassistent/in EBA, Küchenangestellte/r EBA, Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA, Milchpraktiker/in EBA und Hauswirtschaftspraktiker/in EBA. 12 Lernende absolvieren eine EBA-Ausbildung und 374 Lernende eine EFZ-Ausbildung.

Lernende, die ihr EBA erfolgreich absolviert haben, können mit dem Einverständnis ihrer Verwaltungseinheit ihre Ausbildung für ein EFZ fortsetzen.

Den 16. Dezember 2019

## Question 2019-CE-225 Cédric Péclard La DAEC s'est-elle pris les pieds dans le tapis?

### Question

En date du 3 septembre 2019, un arrêt du Tribunal cantonal (TC) de Fribourg remet en question la manière de traiter les révisions générales des plans d'aménagement locaux (PAL) mis à l'enquête avant l'adoption du plan directeur cantonal (PDCant). Le TC estime que la décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) était non conforme au nouveau PDCant adopté le 2 octobre 2018.

En décembre 2017, la DAEC avait décidé d'examiner les dossiers selon les termes de l'ancien PDCant, pour ne pas prétendre le travail accompli par les communes jusque-là. Le TC estime que ces dossiers doivent être examinés selon le nouveau PDCant qui stipule à l'article 18:

**Art. 18** *Effets du plan directeur cantonal*

<sup>1</sup> *Dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales.*

Article on ne peut plus clair! Malgré cela, le Conseil d'Etat annonce le 11 septembre 2019 qu'il va faire recours au Tribunal fédéral (TF) contre la décision du TC.

Les communes dépensent une énergie folle, du temps et beaucoup d'argent pour une révision générale de leur PAL, qui est un travail de longue haleine. Pour celles qui sont parvenues au stade de l'approbation, le constat est analogue et décourageant, l'allure est bien trop lente et le processus trop lourd.

Bien plus préoccupant, force est de constater, qu'aujourd'hui, plus de 50 communes sont bloquées dans leur planification, touchées par la décision du TC qui demande l'application de l'article 18 al. 1 LATeC, ainsi que par la décision du Conseil d'Etat de recourir au TF.

Il est difficile d'admettre que la DAEC, maîtresse en matière d'aménagement du territoire, a semble-t-il négligé les complexités et l'imbroglio générés par la votation de la LAT, ses conséquences, ainsi que les répercussions de son propre PDCant.

Dans le cadre de l'approbation du PDCant par la Confédération, le Conseil d'Etat a de plus décidé de modifier la fiche T103 du PDCant et d'appliquer la qualité de desserte en transport public de niveau C au minimum pour toute augmentation de densification. Il faut savoir que les PAL bloqués par cet arrêt du TC devront dès lors appliquer cette nouvelle règle!

De plus, le PDCant mentionne que pour toutes extensions de zone à bâtir, par exemple pour l'ordre de priorité d'urbanisation 4 qui regroupe une très grande majorité de communes du canton, la commune doit avoir moins de 0,5 ha de surface de réserve à bâtir pour prétendre une extension! Et que celle-ci ne peut excéder 1,5 ha!

Avec le cumul de ces nouveaux critères à appliquer, autant dire que les communes concernées par cet arrêt peuvent repartir de zéro dans leur planification. Lesquelles devront en plus démontrer que pour une extension de zone à bâtir, celle-ci serait possible compte tenu du potentiel d'accueil des zones légalisées! Sachant entre autres que personne n'est en mesure, aujourd'hui, de fixer les critères pour évaluer ce potentiel.

Par ses décisions, le Conseil d'Etat dit avoir agi afin de soutenir au mieux les communes qui ont investi énormément dans leur PAL. Cette décision de recourir au TF n'est-elle pas un coup de massue supplémentaire qui ne fera que retarder encore et encore le processus!

Les communes concernées par cet arrêt s'inquiètent fortement des conséquences liées aux multiples incertitudes, soit l'insécurité du droit, blocage et délai de leur plan d'adoption, des surcoûts, etc., et du manque de communication.

Devant ce nouveau PDCant et ses critères très stricts à appliquer pour prétendre à une extension de zone ou une densification, les communes décentralisées (principalement celles classifiées dans l'ordre de priorité d'urbanisation 4) sont très préoccupées. Elles estiment que l'on va inéluctablement devant une stratégie d'urbanisation à deux vitesses, avec très



certainement des risques énormes et des conséquences dramatiques. Cette vision engendre une menace de disparition des services, des transports publics, des commerces, de la vie sociale, de notre culture, de nos valeurs, etc., avec le danger de voir ces communes perdre tout attrait.

## Questions

1. *Quelles sont les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat à ne pas appliquer l'article 18 al. 1 LATeC? Quelles étaient les garanties et avis de droit, qui ont motivé et légitimé le Conseil d'Etat de déroger à l'article 18 al. 1 LATeC?*
2. *Pourquoi le Conseil d'Etat, en lieu et place de déroger à l'article 18 al. 1 LATeC, n'a-t-il pas ordonné une planification d'approbation des PAL en cours de procédure avec un échéancier avant d'adopter son propre PDCant?*
3. *Pourquoi la DAEC reste muette et ne communique pas sur les solutions et mesures face à ce blocage? Ne voit-elle pas d'autre issue à cette problématique que l'hypothétique décision favorable du TF?*
4. *Comment la DAEC prévoit-elle de traiter les communes qui dans leur planification avaient prévu une augmentation de la densification et qui dès lors devront appliquer la desserte niveau C, et donc ne pourront plus densifier? Et comment prévoit-elle de traiter celles qui ont prévu des extensions de zone à bâtir que les critères du nouveau PDCant ne lui permettent plus? Combien de PAL sont concernés par ces deux problématiques?*
5. *Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'assumer cette situation envers les communes impactées par cet arrêt? Quels délais et coûts cela va-t-il engendrer? Prévoit-il de soutenir financièrement ces communes?*
6. *Pourrait-il y avoir des conséquences sur la délivrance de permis de construire pour les communes concernées par l'arrêt du TC? Si oui lesquelles? Comment seront traitées ces demandes d'autorisation de construire?*
7. *Pour les districts de la Broye et de la Glâne, districts qui ont une très forte croissance démographique, selon le PDCant, plus de 50% des surfaces à bâtir supplémentaires sont prévues dans les territoires d'urbanisation en ordre de priorité 4. Le Conseil d'Etat peut-il concrètement concevoir qu'il sera possible de légaliser ces surfaces au vu des critères du PDCant?*
8. *Pour quelles raisons le Conseil d'Etat a modifié la fiche T103 pour imposer une qualité de desserte pour toute densification? La consultation a-t-elle été respectée?*
9. *Est-ce que les niveaux de desserte du PDCant doivent être appliqués uniquement aux PAL mis à l'enquête après le nouveau PDCant ou également à tous les PAL en vigueur, soit pour toutes demandes d'autorisation de construire?*

10. *Le Conseil d'Etat a-t-il évalué les conséquences sur les disparités et sur le développement à vitesses variables entre les zones centre et les communes décentralisées qui seront freinées à tout développement face au niveau de desserte C et aux critères des ordres de priorité d'urbanisation 3 et 4 à appliquer?*

11. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas tout simplement proposé une modification de la loi, en particulier l'article 18 LATeC afin de permettre un régime transitoire pour les PAL en cours de procédure?*

Le 15 novembre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

### Historique de la révision du plan directeur cantonal

La révision du plan directeur cantonal est un projet d'une ampleur très importante qui a démarré en 2015 et qui se terminera dans le courant 2020 au moment où la Confédération l'aura approuvé dans son intégralité. L'objectif principal et incontesté de cette révision était de mettre en conformité le plan directeur cantonal aux exigences de la LAT révisée dans un délai de 5 ans, dans le but d'obtenir une approbation du Conseil Fédéral au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2019, afin de lever le moratoire sur les zones à bâtir et d'éviter un gel total de ces mêmes zones sur l'ensemble du canton. Cet impératif temporel a constitué un défi majeur en termes d'organisation, mais aussi en ce qui concerne les changements de pratique importants qu'implique l'application des principes de la LAT révisée en 2014 par rapport aux pratiques de l'aménagement du territoire des décennies précédentes, notamment pour les communes.

La stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal répond en tous points aux exigences de la LAT, ce qui implique de définir les besoins d'urbanisation canton à un horizon de planification de 20–25 ans et de les répartir sur l'ensemble du territoire selon un ordre de priorité visant à concentrer le développement autour des centres déjà urbanisés et selon une logique favorisant le développement vers l'intérieur. Rapporté au contexte du territoire fribourgeois, il s'agit dès lors de renforcer à long terme le poids relatif du tissu urbain des projets d'agglomération et des centres régionaux. Les objectifs de densification élevés à rechercher donnent à ces secteurs urbanisés un rôle particulier à jouer dans le développement de projets urbains d'envergure qui permettront d'absorber sur des surfaces mesurées un potentiel important de la croissance démographique attendue.

Par ailleurs, en situant les secteurs stratégiques pour le développement d'activités dans le tissu urbain des projets d'agglomération, des centres régionaux ou encore dans les secteurs d'extension planifiés du territoire urbanisable, le canton veille à coordonner la répartition du développement démographique attendu et la mise sur pied des sites présentant le plus grand potentiel pour accueillir des emplois. Hors des

agglomérations et des centres régionaux, il a été constaté que certaines localités présentent des tissus urbains d'une densité intéressante pour assurer une répartition décentralisée de l'urbanisation et contribuer à maintenir l'habitat et les emplois sur l'ensemble du territoire. Cette troisième catégorie devra absorber une part de l'augmentation de population qui correspond à la croissance que cette catégorie a connu au cours des 15 dernières années. La dernière catégorie se voit octroyer une part de croissance limitée mais néanmoins possible, notamment sur les réserves de terrains non construits.

Cette stratégie d'urbanisation, discutée et validée par un Comité de pilotage comprenant des représentants de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et de la Conférence des préfets, a été jugée insuffisante en un premier temps par l'Office fédéral du développement territorial, puis adaptée en fonction des exigences de la Confédération et jugée conforme à la LAT par le Conseil fédéral dans sa décision d'approbation du 1<sup>er</sup> mai 2019. Pour mémoire, le plan directeur cantonal, comprenant un volet stratégique, une soixantaine de thèmes consacrés à l'urbanisation, à la mobilité, à l'espace rural et naturel et à l'environnement, ainsi qu'une septantaine de fiches de projet, a été mis en consultation publique entre le mois de novembre 2017 et le mois de février 2018. Il a en outre fait l'objet d'une consultation complémentaire auprès notamment des communes entre les mois de mars et d'avril 2018 sur les modifications demandées par la Confédération, et plus particulièrement sur les exigences en matière de densification, dans le cadre de son examen préalable et pour faire suite également aux discussions menées avec les communes concernées par des divergences majeures. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a pris en considération au maximum les attentes des communes et en particulier de celles dont le PAL n'était pas encore approuvé, compte tenu du nouveau contexte légal, et a proposé une stratégie d'urbanisation qui ne remettait pas en question les zones qui avaient été examinées favorablement sous l'angle de l'ancien plan directeur cantonal, soit les révisions de plans d'aménagement local qui ont été approuvées depuis le milieu des années 2000.

Après une présentation au Grand Conseil en septembre 2018, le Conseil d'Etat a adopté le plan directeur cantonal le 2 octobre 2018 et l'a transmis à la Confédération pour approbation. Cette dernière a approuvé le 1<sup>er</sup> mai 2019, après approbation par le Conseil d'Etat des ultimes modifications demandées par la Confédération qui ont fait l'objet d'échanges de courriers entre la Confédération et le canton, les contenus et fiches de projets relatifs à l'urbanisation, levant ainsi le moratoire sur les zones à bâtir.

A l'heure actuelle, le canton est en train de finaliser les guides d'application du plan directeur cantonal au niveau régional et local. Ils ont déjà fait l'objet de nombreux échanges avec les acteurs concernés par les nombreux changements qu'implique la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Le guide pour l'aménagement local fait l'objet d'une consultation

auprès des communes. Le guide pour l'aménagement régional est en cours de finalisation après consultation auprès des organes intéressés.

### Conséquences sur les plans d'aménagement local

Dès l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT, la DAEC a strictement appliqué les articles 38a LAT et 52a OAT dans le cadre de l'examen des PAL qui lui ont été soumis pour approbation par les communes, tout en appliquant les critères de dimensionnement fixés par l'ancien plan directeur cantonal. Ce faisant, elle s'est assurée, dans le cadre de son examen des PAL qui lui étaient soumis, que le moratoire sur les zones à bâtir avait bien été respecté par les autorités communales dans le cadre de leur plan d'affectation des zones. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014, la DAEC a d'ailleurs communiqué la totalité de ses décisions d'approbation de PAL à l'Office du développement territorial (ODT), lequel n'en a contesté aucune sous l'angle des dispositions légales fédérales précitées.

C'est dans ce contexte délicat que la DAEC a dû anticiper et évaluer les répercussions du futur plan directeur cantonal sur les dossiers des PAL en cours de procédure d'adoption au niveau des communes ou déposés pour examen final auprès du canton. Etant donné que le droit fédéral révisé n'empêchait pas la poursuite des travaux de planification des communes, lesquelles devaient impérativement adapter leur PAL au nouveau droit cantonal entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la DAEC a considéré qu'elle pourrait valablement continuer d'examiner les dossiers de révision générale des PAL sur la base du plan directeur cantonal qui était alors en vigueur (depuis 2002), du moment que les dispositions du droit fédéral directement applicables étaient respectées.

A la suite de divers échanges oraux avec l'ODT, et simultanément à la mise en consultation publique du projet de plan directeur cantonal, la DAEC, soucieuse d'éviter aux communes concernées de devoir reprendre des travaux engagés souvent depuis de longues années, a donc informé les communes, par lettre du 15 décembre 2017, qu'elle appliquerait l'ancien plan directeur cantonal aux PAL mis à l'enquête publique avant l'adoption par le Conseil d'Etat du nouveau plan directeur cantonal. Le contenu de cette lettre a ensuite été confirmé dans un nouveau courrier de la DAEC adressé le 11 juillet 2018 aux communes. Cette manière de procéder a également été présentée et examinée par la Commission parlementaire du Grand Conseil (séances du 29 août et 2 septembre 2018) avant la présentation du plan directeur cantonal en séance plénière au mois de septembre 2018.

Avec l'approbation du 1<sup>er</sup> mai 2019, le canton de Fribourg a pu, même en appliquant les critères de dimensionnement de l'ancien plan directeur cantonal, diminuer la surface totale des zones à bâtir de 271 ha entre l'entrée en vigueur de la LAT révisée et la décision d'approbation du Conseil fédéral, comme le demande l'article 38a al. 2 LAT. Selon la statistique



cantonale, la surface totale en zone à bâtir est ainsi passée de 10 438 ha au 1<sup>er</sup> mai 2014 à 10 177 ha au 18 septembre 2019.

Le Conseil d'Etat souligne que la solution de droit transitoire communiquée et appliquée par la DAEC se justifie d'autant plus que les communes du canton de Fribourg se trouvaient dans une situation particulière en raison de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, de la nouvelle LATeC. Pour mémoire, les communes du canton disposaient en effet d'un délai de cinq ans pour adapter leur planification à cette nouvelle loi (art. 175 al. 1 LATeC). Le processus a ensuite été ralenti en raison de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai 2014, de la LAT révisée, qui a exigé des communes qu'elles réexaminent leur PAL sur la base des nouvelles dispositions fédérales directement applicables, en particulier l'article 38a al. 2 LAT. Ces communes ont donc dû procéder à des études et des démarches complémentaires auprès des propriétaires. C'est au prix d'un travail de longue haleine qu'elles sont parvenues à établir des dossiers conformes au droit supérieur, avec l'espoir que la révision générale de leur PAL soit approuvée par la DAEC – moyennant le respect du droit supérieur – sur la base de l'ancien plan directeur cantonal dont elles avaient appliqué les critères en matière d'urbanisation, en libérant ainsi les projets de construction de l'effet anticipé des plans (art. 91 LATeC) et en ouvrant la possibilité de délivrer des permis de construire conformes à la législation cantonale et à la réglementation communale.

Il convient également de prendre en compte que le plan directeur cantonal, une fois adopté, doit encore être approuvé et que son contenu peut par conséquent être remis en question par la Confédération, ce qui a été le cas en l'occurrence puisque le canton a dû modifier son plan directeur cantonal après l'adoption par le Conseil d'Etat pour obtenir l'approbation de la Confédération et ainsi la levée du moratoire sur les zones à bâtir. Par conséquent, en approuvant des PAL avant l'approbation fédérale sur la base du nouveau plan directeur cantonal, le canton aurait fait prendre le risque aux communes concernées d'appliquer des éléments qui pourraient éventuellement être remis en question, voire ne pas être approuvés par la Confédération. La décision du Tribunal cantonal a effectivement pour conséquence de prolonger les procédures d'approbation, mais elle ne bloque pas totalement les communes qui peuvent souvent conserver l'essentiel de leur PAL tel qu'adopté et gardent la possibilité de l'adapter si elles le souhaitent sur la base des analyses effectuées par le canton.

## Réponses aux questions

### 1. *Quels sont les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat à ne pas appliquer la LATeC?*

Comme il le défend dans son recours de droit public déposé auprès du Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat estime que ni l'article 18 al. 1 LATeC ni le nouveau plan directeur cantonal ne contiennent de dispositions transitoires explicites concernant le moment d'application des principes liants fixés par la planification cantonale. L'ensemble des textes du plan directeur cantonal, si l'on se réfère en particulier aux textes explicatifs accompagnant chaque thème traitant de l'urbanisation, est clairement rédigé dans le sens d'une obligation pour les communes de mettre en œuvre les principes liants en matière d'urbanisation dans le cadre des planifications futures qu'elles initieront sur la base du nouveau plan directeur après son adoption le 2 octobre 2018. En raison du système fédéraliste et du caractère pyramidal de la structure composée par les différents instruments de planification, il existe forcément un décalage dans le temps au niveau de l'application des différentes normes légales révisées et de l'adaptation des instruments de planification élaborés aux différents échelons institutionnels du territoire des cantons, aux niveaux cantonal, régional et local. Si l'on peut concevoir que de nouvelles règles de droit créant des droits et obligations pour les autorités et les particuliers doivent être appliquées de suite par les autorités de planification au moment où elles rendent leurs décisions, il apparaît beaucoup plus discutable de faire une même application directe de nouveaux principes directeurs de niveau cantonal à des planifications d'ordre inférieur dont les travaux ont été initiés plusieurs années auparavant puis finalisés avant l'adoption du nouveau plan directeur cantonal.

Dans la mesure où le plan directeur cantonal est un instrument qui définit la politique du canton dont la mise en œuvre est de la compétence du Conseil d'Etat, celui-ci devait se voir reconnaître la marge d'appréciation nécessaire pour définir, par le biais de la DAEC, un régime transitoire concernant le plan directeur cantonal applicable aux PAL déposés auprès de l'administration cantonale pour examen final – notamment pour éviter de devoir demander à de nombreuses communes de revoir en toute fin de course des travaux entrepris souvent depuis de longues années. L'approche stricte choisie par le Tribunal cantonal dans son arrêt ignore la réalité de la mise en œuvre dans le temps de la planification du territoire au niveau des différentes autorités qui en sont responsables et doivent à ce titre conserver une certaine liberté d'appréciation. Le Conseil d'Etat estime par conséquent que l'interprétation faite par la DAEC de l'article 18 LATeC était défendable d'un point de vue juridique et se justifiait vu le contexte particulier dans lequel se déroulaient les travaux de planification des communes initiés depuis de nombreuses années déjà.

L'interprétation suivie par la DAEC, et préconisée dès la mise en consultation publique du projet de plan directeur cantonal, n'a d'ailleurs jamais été contestée avant la décision du TC. Une application immédiate des principes du nouveau plan directeur cantonal en matière d'urbanisation aurait contraint la plupart des communes concernées à réexaminer leur dossier de révision de PAL, avec pour effet de précéder les travaux qu'elles avaient débutés de nombreuses années auparavant, en prolongeant considérablement les procédures de révisions générales de PAL, malgré les importants efforts et les investissements déjà consentis.

2. *Pourquoi le Conseil d'Etat, en lieu et place de déroger à l'article 18 al. 1 LATeC, n'a-t-il pas ordonné une planification d'approbation des PAL en cours de procédure avec un échéancier avant d'adopter son propre PDCant?*

Le Conseil d'Etat a dû prendre en compte les délais impératifs fixés par la LAT afin d'éviter un gel de toutes les zones à bâtir du canton dès le 1<sup>er</sup> mai 2019. Pour éviter ce gel et compte tenu des délais pour l'approbation fédérale, le plan directeur cantonal devait être adopté par le Conseil d'Etat début octobre 2018 au plus tard. Il n'était donc pas possible d'approuver tous les PAL en cours de procédure avant l'adoption du plan directeur cantonal. Dans un contexte où deux tiers des PAL des communes concernées sont contestés par des recours, une planification telle qu'elle est évoquée dans la question aurait impliquer des procédures impossibles à planifier et à régler dans l'étroit cadre de temps qui était imparti avant le délai d'octobre 2018 fixé par la Confédération pour éviter au canton un moratoire sur les zones à bâtir.

3. *Pourquoi la DAEC reste muette et ne communique pas sur les solutions et mesures face à ce blocage? Ne voit-elle pas d'autre issue à cette problématique que l'hypothétique décision favorable du TF?*

Contrairement à ce qu'affirme l'auteur de la question, la DAEC a communiqué immédiatement vers l'extérieur, avec un point de presse auquel a été associé le président de l'Association des communes fribourgeoises, écrit à chaque commune concernée pour l'informer des modalités de traitement mises en place pour leur dossier. Dès lors, des analyses de situation ont été réalisées par le SeCA et sont transmises au fur et à mesure aux 62 communes concernées. Des échanges avec les autorités communales pour discuter concrètement de la situation concrète de leur PAL et sans préjuger de l'issue des procédures sont en cours. A l'heure actuelle, des analyses ont déjà été transmises à 21 communes et 25 sont en cours de finalisation. Le solde des analyses sera terminé avant la fin janvier 2020. Quant aux entrevues de la DAEC avec les quelques 60 communes concernées, elles se tiennent au fur et à mesure des demandes des communes et devraient pouvoir être toutes organisées d'ici la fin février 2020.

La DAEC n'attend pas par conséquent l'issue du recours au TF pour examiner les cas problématiques et établir des contacts avec les communes concernées. Par ailleurs, l'instruction des dossiers se poursuit malgré la décision du Tribunal cantonal. Les communes ont la possibilité de transmettre au canton des dossiers d'examen préalable de leur PAL ou de transmettre les modifications nécessaires en vue de remplir les conditions d'approbation fixées par le canton. Pour les communes qui le souhaitent, des décisions d'approbation sont rendues en se basant sur la teneur du nouveau plan directeur cantonal sans attendre l'issue du recours au Tribunal fédéral.

4. *Comment la DAEC prévoit-elle de traiter les communes qui dans leur planification avaient prévu une augmentation de la densification et qui dès lors devront appliquer la desserte niveau C, et donc ne pourront plus densifier? Et comment prévoit-elle de traiter celles qui ont prévu des extensions de zone à bâtir que les critères du nouveau PDCant ne lui permettent plus? Combien de PAL sont concernés par ces deux problématiques?*

A partir du moment où elles sont informées de leur situation, les communes peuvent choisir si elles souhaitent attendre ou non la décision du TF. La DAEC traite les dossiers en fonction des choix des communes ou de la décision du TF, cette dernière demeurant réservée. 62 communes sont concernées par l'arrêt du TC et la majorité d'entre elles ont prévu des extensions de zone à bâtir. A ce stade, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de fournir une statistique sur les communes qui prévoient d'augmenter leur densification, mais il est certain que beaucoup n'atteignent pas le niveau de desserte C en transports publics nécessaire à une densification sans limite telle qu'il a été demandé pour rendre le plan directeur cantonal conforme à la LAT. Certains potentiels de densification à l'intérieur de zones existantes sont néanmoins possibles. Ils font l'objet des échanges individuels entre la DAEC et les communes qui sollicitent un entretien après l'obtention de l'analyse succincte de leur situation par rapport à l'application du nouveau plan directeur cantonal.

5. *Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'assumer cette situation envers les communes impactées par cet arrêt? Quels délais et coûts cela va-t-il engendrer? Prévoit-il de soutenir financièrement ces communes?*

La majeure partie des travaux menés par les communes pourront faire l'objet d'une décision de la DAEC indépendamment de l'arrêt du TC. Dans aucun cas, les travaux déjà effectués dans les PAL sont à reprendre à zéro. Les éventuelles mises en zones et mesures de densification seront concernées au premier titre, mais les révisions générales de plan d'aménagement local comprennent bien plus de mesures que cela (notamment en matière de protection des biens culturels, environnementale ou d'énergie) et la plupart d'entre elles ne sont pas impactées par cet arrêt.

Le Conseil d'Etat rappelle que selon l'article 34 LATeC, les communes sont responsables de leur aménagement. Une commune peut choisir de demander une décision à la DAEC sur son PAL tel que transmis pour approbation sans modifier son dossier.

6. *Pourrait-il y avoir des conséquences sur la délivrance de permis de construire pour les communes concernées par l'arrêt du TC? Si oui lesquelles? Comment seront traitées ces demandes d'autorisation de construire?*

Indépendamment de cette arrêt du TC, toute demande de permis de construire basé sur un plan non approuvé doit être examiné sous l'angle de l'effet anticipé des plans, conformément à l'article 91 LATeC. Il est rappelé que la règle prévue par cet article est l'interdiction de délivrer des permis dans des secteurs faisant l'objet de mesures d'aménagement qui n'ont pas encore été approuvées par la DAEC. La possibilité d'accorder un effet anticipé positif des plans, soit de délivrer des permis avant la décision d'approbation rendue par la DAEC, demeure l'exception. Depuis plusieurs années, la pratique sur ce point est devenue plus restrictive compte tenu de la jurisprudence cantonale. La prise en compte de l'arrêt du TC nécessite toutefois une analyse plus fine, au cas par cas, des demandes de permis qui se trouvent dans des secteurs où des mesures de densification sont envisagées.

7. *Pour les districts de la Broye et de la Glâne, districts qui ont une très forte croissance démographique, selon le PDCant, plus de 50% des surfaces à bâtir supplémentaires sont prévues dans les territoires d'urbanisation en ordre de priorité 4. Le Conseil d'Etat peut-il concrètement concevoir qu'il sera possible de légaliser ces surfaces au vu des critères du PDCant?*

Il est vrai que la surface du territoire d'urbanisation en priorité 4 dans les districts de la Broye et de la Glâne se situe au-dessus de 50%. Le plan directeur cantonal ne dit pas pour autant que toutes les surfaces du territoire d'urbanisation pourront être mises en zone (voir thème T101 Territoire d'urbanisation du plan directeur cantonal – il sied de rappeler ici que le territoire d'urbanisation donne des indications sur les potentiels de mise en zone, mais comprend un territoire 2,5 fois plus important que le potentiel total de mises en zones et ne peut donc en aucun cas être considéré comme donnant droit à des mises en zones automatiques), mais que c'est à l'intérieur de ces surfaces que des mises en zones peuvent être étudiées. Ce principe s'applique à toutes les priorités d'urbanisation et les conditions à remplir avant de pouvoir justifier une extension de zone à bâtir (utilisation des zones non construites existantes et définition concrète de mesures de densification) également. Il est à noter que le principe qui veut qu'une mise en zone n'est envisageable que si elle est indispensable une fois que l'ensemble des terrains non construits est réalisé et que la majorité des mesures possibles en matière de densification sont concrétisées est un

principe ancré dans la LAT (art. 15 al. 4 let. b) et non un choix spécifique du canton de Fribourg. Une fois ces conditions remplies, la priorité 4 est, par contre, celle qui donne le droit aux étapes d'extensions les plus petites en termes de surface.

8. *Pour quelles raisons le Conseil d'Etat a modifié la fiche T103 pour imposer une qualité de desserte pour toute densification? La consultation a-t-elle été respectée?*

La limitation de la densification évoquée dans la question était déjà comprise dans le thème T103 *Densification et requalification* du plan directeur cantonal au moment de la consultation publique en novembre 2017. Il y était écrit «Permettre la densification du milieu bâti aux endroits présentant les meilleures conditions de desserte en transports publics et mobilité douce» et constitue dans son principe une reprise de l'ancien plan directeur cantonal. Suite à son examen préalable du plan directeur, la Confédération a conditionné l'approbation à l'introduction de règles plus strictes et notamment de fixer un seuil quantitatif à cette limitation. Conformément aux dispositions de la LATeC, cette modification a fait l'objet d'une consultation publique complémentaire entre mars et avril 2018 lors de laquelle toutes les communes ont été consultées, dans le strict respect de la procédure prévue par la LATeC.

9. *Est-ce que les niveaux de desserte du PDCant doivent être appliqués uniquement aux PAL mis à l'enquête après le nouveau PDCant ou également à tous les PAL en vigueur, soit pour toutes demandes d'autorisation de construire?*

L'exigence de disposer d'une desserte en transports publics raisonnable lors de toute nouvelle mise en zone était déjà comprise dans l'ancien plan directeur cantonal et figure dans la LATeC depuis 2010. Tous les PAL mis à l'enquête publique avant ou après le nouveau plan directeur cantonal sont donc concernés. Ces dispositions ne sont toutefois pas de nature à remettre en question des zones déjà légalisées.

Les dispositions relatives aux conditions de desserte en transports publics et mobilité douce pour la densification du milieu bâti s'appliquent par contre uniquement aux PAL mis à l'enquête après le nouveau plan directeur cantonal. Les conséquences sur la délivrance des permis de construire dans les secteurs concernés sont les mêmes que celles décrites à la réponse à la question 6. Tant qu'une demande de permis de construire n'est pas située dans un secteur où le PAL est en cours de modification, il est examiné sur la base du PAL en vigueur.

10. *Le Conseil d'Etat a-t-il évalué les conséquences sur les disparités et sur le développement à vitesses variables entre les zones centre et les communes décentralisées qui seront freinées à tout développement face au niveau de desserte C et aux critères des ordres de priorité d'urbanisation 3 et 4 à appliquer?*

La mise en œuvre de la loi fédérale implique la priorité d'un développement de l'urbanisation sur les agglomérations et les centres régionaux. La stratégie d'urbanisation retenue par le Conseil d'Etat permet toutefois une urbanisation, certes plus mesurée que précédemment, dans toutes les parties du canton, y compris les territoires classés dans les 2 dernières priorités. Des scénarios de plausibilité ont été développés afin de vérifier si, avec les critères retenus, les croissances démographiques fixées en fonction des priorités d'urbanisation étaient réalisables (45% de croissance en priorité 1, 25% en priorité 2 et 15% en priorités 3 et 4). En ce qui concerne la densification, elle reste possible dans les secteurs ne disposant pas des conditions de mobilité requises, même si elle est limitée (voir thème T103 *Densification et requalification* du plan directeur cantonal).

11. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas tout simplement proposé une modification de la loi, en particulier l'article 18 LATeC afin de permettre un régime transitoire pour les PAL en cours de procédure?*

Après une analyse interne et consultation d'un expert juridique externe à l'administration, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion qu'une telle modification, qui déploierait un effet rétroactif à une décision intervenue avant son entrée en vigueur (la décision d'approbation fédérale) ne serait pas conforme aux principes généraux. Dans tous les cas, l'expert juridique consulté est d'avis qu'une telle disposition légale serait probablement impraticable, notamment en ce qui concerne l'applicabilité des règles du droit fédéral entrées en vigueur en 2014 (révision partielle de la LAT).

Le 16 décembre 2019

## **Anfrage 2019-CE-225 Cédric Péclard Hat sich die RUBD verkalkuliert?**

### **Anfrage**

Mit seiner Entscheidung vom 3. September 2019 stellt das Freiburger Kantonsgericht (KG) die Vorgehensweise des Staats bei der Behandlung von Totalrevisionen von Ortsplänen (OP), die vor der Annahme des neuen kantonalen Richtplanplans (KantRP) öffentlich aufgelegt wurden, in Frage: Das KG kam zum Schluss, dass der Entscheid der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) mit dem neuen KantRP, der am 2. Oktober 2018 angenommen wurde, nicht vereinbar sei.

Im Dezember 2017 hatte die RUBD beschlossen, die Dossiers gemäss Vorgaben des alten KantRP zu beurteilen, um die Arbeit, welche die Gemeinden bis dahin geleistet hatten, nicht zu beeinträchtigen. Das KG ist jedoch der Ansicht, dass der neue KantRP für die Beurteilung dieser Dossiers massgebend sei, und verweist hierbei auf Artikel 18 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG):

**Art. 18** *Wirkungen des kantonalen Richtplans*

<sup>1</sup> *Mit der Annahme durch den Staatsrat ist der kantonale Richtplan für die Kantons- und Gemeindebehörden verbindlich.*

Dieser Artikel könnte klarer nicht sein. Und doch liess der Staatsrat am 11. September 2019 wissen, dass er den Entscheid des KG vor das Bundesgericht (BGer) weiterziehen wolle.

Die Gemeinden wenden Unmengen Energie, Zeit und Geld für eine Totalrevision ihres OP auf, eine Arbeit, die einen sehr langen Atem erfordert. Die Gemeinden, die mit ihrem Dossier in der Genehmigungsphase angelangt sind, machen eine vergleichbare Feststellung. Sie sind entmutigt, weil das Verfahren nur langsam vorangeht und schwerfällig ist.

Noch viel beunruhigender ist aber, dass die Planung von mehr als 50 Gemeinden blockiert ist, weil das KG die Anwendung von Artikel 18 Abs. 1 RPBG verlangt und der Staatsrat diesen Entscheid vor dem BGer anfechten will.

Es ist schwer verständlich, wie die RUBD, die für die Raumplanung zuständig ist, offenbar die Komplexität und weitverzweigten Auswirkungen der Annahme der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) durch das Stimmvolk sowie die Folgen im Allgemeinen und im Speziellen für das KantRP unterschätzen konnte.

Im Rahmen der Genehmigung des KantRP durch den Bund beschloss der Staatsrat zudem, das Themenblatt T103 des KantRP zu ändern und die ÖV-Erschliessungsgütekategorie C als Minimum für jegliche Verdichtung festzulegen. Das bedeutet, dass die OP, die nun aufgrund des Entscheids des KG blockiert sind, diese neue Regel werden anwenden müssen!

Laut KantRP gilt zudem Folgendes: In der Kategorie der Siedlungspriorität 4 – also in der Kategorie, in der sich die Mehrheit der Gebiete befinden – kann eine Erweiterung der Bauzone von höchstens 1,5 ha geplant werden, allerdings nur, wenn die gesamte nicht überbaute Fläche der rechtskräftigen Bauzone nicht mehr als 0,5 ha beträgt.

Betrachtet man all diese Kriterien, welche die vom Entscheid des KG betroffenen Gemeinden neu anwenden müssen, bleibt nur der Schluss, dass sie bei ihrer Planung wieder bei null werden anfangen müssen. Die Gemeinden werden darüber hinaus für eine Erweiterung der Bauzone den Nachweis

erbringen müssen, dass diese unter Berücksichtigung des Aufnahmepotenzials der rechtskräftigen Zonen möglich ist. Heute ist jedoch niemand in der Lage, die Kriterien für die Beurteilung dieses Potenzials zu definieren.

Der Staatsrat begründete seine Entscheide damit, dass er die Gemeinden, die sehr viel in ihre OP investiert haben, bestmöglich unterstützen wolle. Sein Entscheid, eine Beschwerde beim BGer gegen den Entscheid der KG einzureichen, ist indes eher ein zusätzlicher Schlag für die Gemeinden, weil er das Ende des Verfahrens weiter hinauszögern wird.

Die vom Entscheid betroffenen Gemeinden sind äusserst beunruhigt wegen der zahlreichen Ungewissheiten (Rechtsunsicherheit, Blockierung und fragliche Fristen für die Genehmigung, Mehrkosten usw.) und der fehlenden Kommunikation.

Angesichts der neuen, sehr strikten Regeln des neuen KantRP für eine Bauzonenerweiterung oder Verdichtung machen sich die Gemeinden in der Peripherie (hauptsächlich die Gemeinden mit Siedlungspriorität 4) grosse Sorgen. Sie befürchten, dass eine Zweiklassengesellschaft bei der Siedlungsentwicklung die unausweichliche Folge sein wird, was zwangsläufig mit enormen Gefahren und dramatische Auswirkungen einhergehen wird. Das Risiko besteht, dass verschiedene Dienstleistungen, der öffentliche Verkehr, das lokale Gewerbe, das soziale Leben, das Kulturangebot und unsere Werte zurückgehen oder ganz verschwinden und die Gemeinden dadurch jegliche Attraktivität verlieren.

### Fragen

1. Was hat den Staatsrat bewogen, Artikel 18 Abs. 1 RPBG nicht anzuwenden? Aufgrund welcher Garantien und Rechtsgutachten hat der Staatsrat beschlossen, von Artikel 18 Abs. 1 RPBG abzuweichen?
2. Wieso hat der Staatsrat nicht eine Planung für die bereits eingereichten Dossiers angeordnet, bei der diese OP vor der Annahme des neuen KantRP genehmigt worden wären, anstatt von Artikel 18 Abs. 1 RPBG abzuweichen?
3. Wieso hört man nichts von der RUBD und wieso kommuniziert sie nicht über Lösungen und Massnahmen, um diese Blockade zu überwinden? Sieht die RUBD keine andere Lösung für dieses Problem als möglicherweise vor dem BGer recht zu erhalten?
4. Wie will die RUBD die Gemeinden behandeln, die in ihrer Planung eine Erhöhung der Dichte des bestehenden Siedlungsgebiets vorgesehen hatten und nun wegen der neu verlangten ÖV-Erschliessungsgüteklasse C darauf verzichten müssen? Und wie will sie die Gemeinden behandeln, die eine Erweiterung der Bauzone vorgesehen hatten und aufgrund der Vorgaben des neuen KantRP davon absehen müssen? Wie viele OP sind von diesen beiden Problemen betroffen?
5. Wie will sich der Staatsrat gegenüber den vom Gerichtsentscheid betroffenen Gemeinden verhalten? Welche Verzögerungen und Mehrkosten werden durch diese Situation erzeugt? Hat der Staatsrat vor, die betroffenen Gemeinden finanziell zu unterstützen?
6. Ist es denkbar, dass der Entscheid des KG Folgen für die Erteilung von Baubewilligungen in den betroffenen Gemeinden hat? Wenn ja, welche? Wie werden die Baubewilligungsgesuche behandelt werden?
7. Im Broye- und im Glanebezirk, die beide ein bedeutendes Bevölkerungswachstum verzeichnen, befinden sich über 50% der Bauzonen in der Kategorie der Siedlungspriorität 4. Besteht aus Sicht des Staatsrats eine konkrete Möglichkeit, dass an diesen Orten angesichts der KantRP-Kriterien Bauzonen ausgeschrieben werden können?
8. Aus welchen Gründen hat der Staatsrat das Themenblatt T103 geändert und eine minimale ÖV-Erschliessungsgüteklasse als Voraussetzung für jegliche Verdichtung vorgeschrieben? Wurde die Vernehmlassung respektiert?
9. Gelten die Anforderungen bezüglich Erschliessungsgüteklasse nur für OP, die nach der Annahme des neuen KantRP aufgelegt wurden oder gelten sie auch für alle anderen rechtskräftigen OP und damit für alle Baubewilligungen?
10. Hat der Staatsrat die Folgen auf die Ungleichheiten und die unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten der Zentrums- und peripheren Gemeinden analysiert, wird doch aufgrund der Vorgaben in Zusammenhang mit der Erschliessungsgüteklasse (mindestens C) und der Kategorie der Siedlungspriorität (3 oder 4) so gut wie jede Entwicklung der peripheren Gemeinden verunmöglicht?
11. Weshalb hat der Staatsrat nicht einfach eine Änderung des RPBG – namentlich von Artikel 18 – vorgeschlagen, um ein Übergangsrecht für die OP, die bereits im Genehmigungsverfahren sind, zu schaffen?

Den 15. November 2019

### Antwort des Staatsrats

#### Historischer Abriss zur Revision des kantonalen Richtplans

Mit der Revision des kantonalen Richtplans (KantRP) wurde 2015 ein äusserst umfangreiches Unterfangen in Angriff genommen, das noch bis 2020 – bis zur Genehmigung durch den Bund des Richtplans in seiner Gesamtheit – dauern wird. Das wichtigste Ziel dieser Revision bestand unbestrittenermassen in der Anpassung des KantRP an das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) innerhalb von 5 Jahren nach dessen Inkrafttreten. Dadurch



sollte erreicht werden, dass der Bundesrat den neuen KantRP spätestens bis am 1. Mai 2019 genehmigt, damit das Bauzonenmoratorium aufgehoben und die Gesamtfläche der Bauzone nicht eingefroren wird. Diese zeitliche Vorgabe war eine grosse Herausforderung für die Organisation der Revision, aber auch darum, weil die Praktiken in der Raumplanung, die während den vorangegangenen Jahrzehnten üblich waren, in Anwendung des im Jahr 2014 revidierten RPG erheblich angepasst werden mussten. Davon waren namentlich die Gemeinden betroffen.

Die Siedlungsstrategie des KantRP erfüllt alle Vorgaben des RPG. Dies bedeutet unter anderem, dass die Siedlungsbedürfnisse des Kantons für einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren definiert und gemäss einer Prioritätenordnung, welche die Entwicklung in den bereits besiedelten Zentren konzentriert und die Siedlungsentwicklung nach Innen fördert, auf das Kantonsgebiet verteilt werden müssen. Auf den Kanton Freiburg bezogen heisst dies, dass es langfristig darum gehen wird, das relative Gewicht der städtischen Gebiete der Agglomerationsprogramme und der regionalen Zentren zu erhöhen. Die anzustrebenden hohen Verdichtungsziele geben diesen Sektoren eine besondere Rolle bei der Entwicklung von grossen städtischen Projekten und werden es erlauben, auf einer relativ geringen Fläche einen grossen Teil des erwarteten Bevölkerungswachstums aufzunehmen.

Indem der Kanton die strategischen Sektoren für die Entwicklung von wirtschaftlichen Tätigkeiten im städtischen Gebiet der Agglomerationsprogramme, in den regionalen Zentren und in den Erweiterungssektoren des bebaubaren Gebiets situiert, will er zudem die Verteilung des erwarteten Bevölkerungswachstums und die Bereitstellung der Standorte mit dem grössten Potenzial für die Aufnahme von Arbeitsplätzen koordinieren. Er hat festgestellt, dass gewisse Orte ausserhalb der Agglomerationen und regionalen Zentren ein städtisches Gebiet mit einer interessanten Dichte für eine dezentrale Siedlungsentwicklung und die Aufrechterhaltung von Wohnungen und Arbeitsplätzen auf dem gesamten Kantonsgebiet aufweisen. Diese Orte werden den Teil des Bevölkerungswachstums aufnehmen müssen, der ihrem Bevölkerungswachstum der letzten 15 Jahre entspricht. Diesen Orten wird mit anderen Worten ein begrenzter, aber für sie annehmbarer Anteil am Bevölkerungswachstum zugewiesen, wofür insbesondere die Reserven der unüberbauten Grundstücke mobilisiert werden sollen.

Diese Siedlungsstrategie, die in einem Steuerungsausschuss, in dem der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und die Oberamtmännerkonferenz vertreten waren, diskutiert und von diesem validiert worden ist, wurde in einem ersten Durchgang vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) für ungenügend befunden, darauf unter Berücksichtigung der Auflagen des Bundes angepasst und schliesslich am 1. Mai 2019 vom Bundesrat genehmigt, da mit dem RPG konform. Zur Erinnerung: Der kantonale Richtplan, der einen

strategischen Teil, rund 60 Themenblätter zu Besiedlung, Mobilität, ländlicher und natürlicher Raum und Umwelt sowie gut 70 Projektblätter umfasst, wurde von November 2017 bis Februar 2018 öffentlich aufgelegt. Von März bis April 2018 wurde darüber hinaus im Rahmen der Vorprüfung und infolge der Diskussionen mit den Gemeinden mit erheblichen Meinungsverschiedenheiten eine ergänzende Vernehmlassung, hauptsächlich bei den Gemeinden, über die vom Bund verlangten Änderungen durchgeführt. Dabei ging es namentlich um die Vorgaben für eine Verdichtung. In diesem Rahmen hat der Staatsrat die Erwartungen der Gemeinden und insbesondere der Gemeinden, deren Ortsplan (OP) angesichts des neuen rechtlichen Rahmens noch nicht genehmigt worden war, weitestmöglich berücksichtigt. Auch schlug der Staatsrat eine Siedlungsstrategie vor, mit der die Zonen, die vor dem Hintergrund des alten KantRP positiv begutachtet worden waren, nicht in Frage gestellt wurden (Ortspläne, die Mitte 2000er-Jahre genehmigt worden waren).

Der Staatsrat legte den KantRP im September 2018 dem Grossen Rat zur Information vor, nahm ihn am 2. Oktober 2018 an und unterbreitete ihn anschliessend dem Bund zur Genehmigung. Der Bundesrat genehmigte ihn am 1. Mai 2019 mit den Projektblättern zur Besiedlung, nachdem der Staatsrat die letzten vom Bund verlangten Änderungen, die Gegenstand eines Schriftwechsels zwischen Bund und Kanton waren, angenommen hatte, wodurch das Bauzonenmoratorium wegfiel.

Der Kanton ist daran, die Arbeitshilfen für die Umsetzung des KantRP auf regionaler und lokaler Ebene fertigzustellen. Hierfür gab es bereits einen breitangelegten Austausch mit den Akteuren, die von den zahlreichen Änderungen betreffend Umsetzung des KantRP betroffen sind. Die Arbeitshilfe für die Ortsplanung ist Gegenstand einer Anhörung der Gemeinden. Die Arbeitshilfe für die Regionalplanung steht nach einer Anhörung der betroffenen Organe vor ihrer Fertigstellung.

### **Folgen für die Ortspläne**

Ab Inkrafttreten der Teilrevision des RPG hielt sich die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) bei der Prüfung der OP, die ihr von den Gemeinden zur Genehmigung unterbreitet wurden, strikt an die Artikel 38a RPG und 52a PRV und wandte die Bemessungskriterien nach altem KantRP an. Damit stellte die Direktion sicher, dass die Gemeindebehörden das Bauzonenmoratorium mit ihrem Zonennutzungsplan einhalten. Seit dem 1. Mai 2014 hat sie zudem alle ihre Genehmigungsverfügungen für OP dem ARE unterbreitet, das keine einzige Verfügung unter dem Gesichtspunkt der oben erwähnten Bestimmungen des Bundesrechts bemängelt hat.



Vor diesem Hintergrund hatte die RUBD die heikle Aufgabe, die Auswirkungen des aus damaliger Sicht künftigen KantRP auf die OP-Dossiers, die vor der Annahme durch die Gemeindebehörden standen oder dem Kanton zur Schlussprüfung unterbreitet worden waren, vorwegzunehmen und zu beurteilen. Weil die Fortführung der Planungsarbeiten der Gemeinden auch mit dem revidierten Bundesrecht möglich blieb und die Gemeinden ihren OP zwingend an das neue kantonale Recht, das seit dem 1. Januar 2010 galt, anpassen mussten, war die RUBD der Ansicht, dass sie weiterhin die Dossiers zur Gesamtrevision der OP auf der Grundlage des KantRP aus dem Jahr 2002, der damals in Kraft war, prüfen könne, solange die direkt anwendbaren Bestimmungen des Bundesrechts eingehalten waren.

Nach verschiedenen mündlichen Gesprächen mit dem ARE und parallel zur öffentlichen Vernehmlassung des Entwurfs des KantRP informierte die RUBD die Gemeinden mit Schreiben vom 15. Dezember 2017 darüber, dass die Direktion bis zur Annahme des neuen KantRP durch den Staatsrat den alten KantRP für die öffentlich aufgelegten OP anwenden würde. Die RUBD bestätigte diese Vorgehensweise in ihrem Brief vom 11. Juli 2018 an die Gemeinden. Dieser Ansatz wurde der parlamentarischen Kommission des Grossen Rats (Sitzungen vom 29. August und 2. September 2018) vorgestellt und von ihr diskutiert, bevor der kantonale Richtplan im September 2018 dem Kantonsparlament in einer Plenarversammlung vorgestellt wurde.

Mit der Genehmigung vom 1. Mai 2019 hat der Kanton Freiburg zwischen dem Inkrafttreten des revidierten RPG und dem Genehmigungsentscheid des Bundesrats trotz der Anwendung der Bemessungskriterien des alten KantRP die Gesamtfläche der Bauzone in Einklang mit Artikel 38a Abs. 2 RPG um 271 ha reduzieren können: Gemäss Statistik des Kantons ging die Gesamtfläche der Bauzone von 10 438 ha am 1. Mai 2014 auf 10 177 ha am 18. September 2019 zurück.

Der Staatsrat unterstreicht, dass die von der RUBD kommunizierte und angewandte übergangsrechtliche Lösung gerechtfertigt ist, weil sich die Freiburger Gemeinden wegen des Inkrafttretens am 1. Januar 2010 des neuen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) in einer besonderen Situation wiederfanden; denn nach Artikel 175 Abs. 1 RPBG verfügten die Gemeinden über fünf Jahre, um ihre Ortspläne an dieses Gesetz anzupassen. Mit dem Inkrafttreten am 1. Mai 2014 des revidierten RPG verlangsamte sich dann der gesamte Prozess, weil die Gemeinden gezwungen wurden, ihren OP auf der Grundlage der neuen direkt anwendbaren bundesrechtlichen Bestimmungen, namentlich Artikel 38a Abs. 2 RPG, erneut zu prüfen. Diese Gemeinden mussten deshalb zusätzliche Studien und Vorstösse bei den Grundeigentümerinnen und -eigentümern unternehmen. In langjähriger Arbeit erstellten die Gemeinden Dossiers, die dem übergeordneten Recht entsprechen, im Bestreben, die Totalrevision ihrer OP durch die RUBD gemäss übergeordneten Recht und auf der Grundlage der Sied-

lungskriterien des alten KantRP genehmigen zu lassen und so Bauprojekte von der Vorwirkung der Pläne (Art. 91 RPBG) zu befreien und die Erteilung von Baubewilligungen gemäss Kantonsrecht und Gemeindevorschriften zu ermöglichen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der kantonale Richtplan nach seiner Annahme noch genehmigt werden muss und sein Inhalt daher vom Bund in Frage gestellt werden kann, was hier der Fall war, da der Kanton nach der Annahme durch den Staatsrat seinen KantRP ändern musste, um die Genehmigung des Bundes und damit die Aufhebung des Bauzonenmoratoriums zu erhalten. Hätte der Kanton die OP auf der Grundlage des neuen KantRP genehmigt, bevor der Bund ebendiesen Richtplan genehmigt, hätte für die Gemeinden die Gefahr bestanden, dass Elemente angewendet werden, die in der Folge vom Bund in Frage gestellt oder ganz abgelehnt werden. Der Entscheid des Kantonsgerichts (KG) hat zwar eine Verlängerung der Bewilligungsverfahren zur Folge, blockiert aber die Gemeinden nicht vollständig, die ihren OP grösstenteils so belassen können, wie er angenommen wurde, und die Möglichkeit behalten, ihn, wenn sie dies wollen, auf der Grundlage der vom Kanton durchgeführten Analysen anzupassen.

## Antworten auf die Fragen

1. *Was hat den Staatsrat bewogen, das RPBG nicht anzuwenden?*

Nach Auffassung des Staatsrats – eine Auffassung, die er auch in seiner staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht (BGer) vertreten hat – enthalten weder Artikel 18 Abs. 1 RPBG noch der neue kantonale Richtplan Übergangsbestimmungen, die explizit festlegen, ab wann die verbindlichen Grundsätze der kantonalen Planung anzuwenden sind. Sämtliche Texte des KantRP und insbesondere die Erläuterungen zu den Themenblättern mit Bezug zum Themenbereich Siedlung machen deutlich, dass die Gemeinden die verbindlichen Siedlungsgrundsätze im Rahmen der Planungen, die sie auf der Grundlage des neuen KantRP nach dessen Annahme vom 2. Oktober 2018 initiieren, umsetzen müssen. Aufgrund des föderalistischen Systems und der pyramidenförmigen Struktur mit verschiedenen Planungsinstrumenten besteht zwangsläufig eine zeitliche Verzögerung bei der Anwendung der verschiedenen überarbeiteten Rechtsnormen und der Anpassung der Planungsinstrumente, die auf den verschiedenen institutionellen Ebenen der Kantone (Kanton, Region, Gemeinde) ausgearbeitet werden. Während es unmittelbar einleuchtet, dass neue Rechtsnormen, die für Behörden und Private Rechte und Pflichten schaffen, von den Planungsbehörden, wenn sie einen Entscheid fällen, sofort anzuwenden sind, ist es problematischer, eine direkte Anwendung von neuen Grundsätzen der kantonalen Richtplanung auf Planungen der untergeordneten Ebene, für welche die Arbeiten mehrere Jahre zuvor begonnen und vor der Annahme des neuen Richtplans beendet wurden, zu verlangen.

Weil der kantonale Richtplan ein Instrument ist, das die Politik des Kantons definiert, deren Umsetzung in den Zuständigkeitsbereich des Staatsrats fällt, ist ihm der nötige Ermessensspielraum zu gewähren, damit er über die RUBD eine Übergangsregelung für die Anwendung des KantRP für die OP, die der Kantonsverwaltung zur Schlussprüfung vorgelegt werden, definieren kann. Bei einem abrupten Wechsel der anwendbaren Normen nähme man namentlich in Kauf, dass die Gemeinden nach mehrjähriger Arbeit und kurz vor der Ziellinie im Verfahren zurückgeworfen würden und ihre Dossiers überarbeiten müssten. Mit seiner strikten Auslegung lässt das KG in seiner Entscheid ausser Acht, dass die Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen zeitlich gestaffelt erfolgt und dass die verschiedenen Behörden, die auf ihrer jeweiligen Stufe für die Raumplanung verantwortlich sind, deshalb einen gewissen Ermessungsspielraum behalten müssen. Nach Meinung des Staatsrats war die Auslegung der RUBD von Artikel 18 RPBG deshalb aus juristischer Sicht absolut vertretbar und angesichts des besonderen Kontexts, in der die vor Jahren begonnenen Arbeiten der Gemeinden erfolgten, gerechtfertigt.

Diese Lesart des Rechts, welche die RUBD seit der öffentlichen Vernehmlassung des Richtplangentwurfs verteidigt, ist übrigens bis zum Entscheid des KG zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden. Auf der anderen Seite hätte eine sofortige Anwendung der Siedlungsgrundsätze des neuen KantRP die meisten betroffenen Gemeinden gezwungen, ihr Dossier zu überprüfen, wodurch die vor zahlreichen Jahren begonnenen Arbeiten beeinträchtigt und die Verfahren für die Totalrevision der OP erheblich in die Länge gezogen worden wären, zum Schaden des erheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwands, der bereits getätigt wurde.

2. *Wieso hat der Staatsrat nicht eine Planung für die bereits eingereichten Dossiers angeordnet, bei der diese OP vor der Annahme des neuen KantRP genehmigt worden wären, anstatt von Artikel 18 Abs. 1 RPBG abzuweichen?*

Der Staatsrat musste den vom RPG vorgegebenen Fristen Rechnung tragen, weil sonst die Gesamtfläche der Bauzone im Kanton ab dem 1. Mai 2019 vollständig eingefroren worden wäre. Angesichts dieser Frist und der Frist für die Genehmigung durch den Bundesrat musste der Staatsrat den KantRP spätestens Anfang Oktober 2018 annehmen. So war es nicht möglich, alle eingereichten OP vor der Annahme des KantRP zu genehmigen. Kommt hinzu, dass gegen zwei Drittel der OP-Entwürfe Beschwerde eingereicht worden waren. Beschwerdeverfahren können aber nicht geplant werden. Auch war es unmöglich, alle vor der engen Frist von Oktober 2018 abzuschliessen und so das Einfrieren der Bauzonen zu vermeiden. Somit war eine Planung, wie sie mit der Frage vorgeschlagen wird, nicht verwirklichtbar.

3. *Wieso hört man nichts von der RUBD und wieso kommuniziert sie nicht über Lösungen und Massnahmen, um diese Blockade zu überwinden? Sieht die RUBD keine andere Lösung für dieses Problem als möglicherweise vor dem BGer recht zu erhalten?*

Entgegen den Aussagen in der Anfrage hat die RUBD unverzüglich nach aussen kommuniziert. Sie hat im Beisein des Präsidenten des Freiburger Gemeindeverbands eine Medienorientierung durchgeführt und jeder Gemeinde, die betroffen war, in einem Brief dargelegt, wie ihr Dossier behandelt werden würde. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) nimmt zudem für jede Gemeinde eine Lagebeurteilung vor und übermittelt diese Analysen nach und nach den 62 betroffenen Gemeinden. Weiter sind Gespräche mit den Gemeindebehörden im Gang, bei denen die Situation des OP, ohne den Ausgang der laufenden Verfahren vorwegzunehmen, konkret diskutiert wird. Bis heute erhielten 21 Gemeinden die Lagebeurteilung des BRPA. 25 weitere Analysen stehen vor dem Abschluss. Die noch verbleibenden Analysen werden bis Ende Januar 2020 folgen. Zu den Gesprächen zwischen der RUBD und den etwa 60 Gemeinden ist zu sagen, dass diese den Anfragen der Gemeinden entsprechend abgehalten werden. Geplant ist, das letzte Gespräch bis Ende Februar 2020 durchzuführen.

Damit ist auch gesagt, dass die RUBD nicht den Entscheid des BGer abwartet, um die problematischen Fälle zu analysieren und das Gespräch mit den betroffenen Gemeinden zu suchen. Im Übrigen gehen die Prüfungen der Dossiers trotz des Entscheids des KG weiter. Die Gemeinden können weiterhin dem Kanton Vorprüfungs dossiers zu ihrem OP oder die Änderungen zur Erfüllung der vom Kanton festgelegten Genehmigungsbedingungen unterbreiten. Auf Wunsch der Gemeinde wird eine Genehmigungsverfügung auf der Grundlage des neuen KantRP erlassen, ohne den Entscheid des BGer abzuwarten.

4. *Wie will die RUBD die Gemeinden behandeln, die in ihrer Planung eine Erhöhung der Dichte des bestehenden Siedlungsgebiets vorgesehen hatten und nun wegen der neu verlangten ÖV-Erschliessungsgüteklasse C darauf verzichten müssen? Und wie will sie die Gemeinden behandeln, die eine Erweiterung der Bauzone vorgesehen hatten und aufgrund der Vorgaben des neuen KantRP davon absehen müssen? Wie viele OP sind von diesen beiden Problemen betroffen?*

Sobald die Gemeinden über ihre Situation Bescheid wissen, können sie entscheiden, ob sie den Entscheid des BGer abwarten wollen oder nicht. Die RUBD behandelt die Dossiers gemäss den Entscheiden der Gemeinden oder des Entscheids des BGer, wobei letzterer in jedem Fall vorbehalten bleibt. Vom Entscheid des KG sind 62 Gemeinden betroffen, wovon die Mehrheit eine Erweiterung der Bauzone vorgesehen hat. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Staatsrat keine

bezahlte Angabe zur Anzahl Gemeinden, die verdichten wollen, machen. Sicher ist, dass viele dieser Gemeinden die ÖV-Erschliessungsgütekategorie C für eine uneingeschränkte Verdichtung nicht erreichen (die Bedingung der Erschliessungsgütekategorie musste eingeführt werden, damit der kantonale Richtplan den Vorgaben des RPG entspricht). Ein gewisses Verdichtungspotenzial innerhalb bestehender Zonen ist aber auch so möglich. Dies ist Gegenstand eines individuellen Austausches zwischen der RUBD und den Gemeinden, die einen solchen Austausch wünschen, nachdem sie eine Kurzanalyse zu ihrer Situation betreffend die Umsetzung des neuen KantRP erhalten haben.

5. *Wie will sich der Staatsrat gegenüber den vom Gerichtsentscheid betroffenen Gemeinden verhalten? Welche Verzögerungen und Mehrkosten werden durch diese Situation erzeugt? Hat der Staatsrat vor, die betroffenen Gemeinden finanziell zu unterstützen?*

Der Grossteil der Arbeiten der Gemeinden kann unabhängig vom Entscheid des KG Gegenstand einer Verfügung der RUBD sein. Auf keinen Fall werden die Gemeinden wieder bei null angefangen müssen. Zwar sind in erster Linie die allfälligen Einzonungen und Verdichtungsmassnahmen vom Gerichtsentscheid betroffen, doch umfassen OP-Totalrevisionen zahlreiche andere Massnahmen wie etwa Massnahmen zum Kulturgüterschutz, zum Umweltschutz oder zu Energie; die meisten dieser Massnahmen sind davon unberührt.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass die Planung des Gemeindegebiets gemäss Artikel 34 RPBG Sache der Gemeinde ist. Somit kann eine Gemeinde entscheiden, ihr OP-Dossier nicht anzupassen und von der RUBD zu verlangen, dass diese einen Entscheid zum OP gemäss eingereichtem Dossier trifft.

6. *Ist es denkbar, dass der Entscheid des KG Folgen für die Erteilung von Baubewilligungen in den betroffenen Gemeinden hat? Wenn ja, welche? Wie werden die Baubewilligungsgesuche behandelt werden?*

Unabhängig vom Entscheid des KG muss jegliches Baubewilligungsgesuch, das einen nicht genehmigten Plan zur Grundlage hat, unter dem Gesichtspunkt der Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 RPBG geprüft werden. Es sei daran erinnert, dass die Regel nach diesem Artikel die Erteilung einer Baubewilligung verbietet, wenn sie einen Sektor betrifft, der Gegenstand von Raumplanungsmassnahmen ist, die von der RUBD noch nicht bewilligt worden sind. Die Möglichkeit, eine positive Vorwirkung der Pläne zu gewähren, das heisst eine Baubewilligung vor der Genehmigungsverfügung der RUBD zu erteilen, bleibt die Ausnahme. Aufgrund der kantonalen Rechtsprechung wird diese Möglichkeit zudem seit mehreren Jahren noch restriktiver gehandhabt. Die Berücksichtigung des Entscheids des KG erfordert indessen eine detailliertere, den Einzelfall berücksichtigende Analyse der

Bewilligungsgesuche in Sektoren, in denen Verdichtungsmassnahmen geplant sind.

7. *Im Broye- und im Glanebezirk, die beide ein bedeutendes Bevölkerungswachstum verzeichnen, befinden sich über 50% der Bauzonen in der Kategorie der Siedlungspriorität 4. Besteht aus Sicht des Staatsrats eine konkrete Möglichkeit, dass an diesen Orten angesichts der KantRP-Kriterien Bauzonen ausgeschieden werden können?*

Es stimmt, dass der Anteil des Siedlungsgebiets mit Siedlungspriorität 4 im Broye- und Glanebezirk 50% übersteigt. Der KantRP sagt aber nicht, dass alle Flächen im Siedlungsgebiet einzozont werden können, sondern lediglich, dass Einzonungen innerhalb dieser Flächen in Betracht gezogen werden können (vgl. Thema T101 *Siedlungsgebiet* des KantRP; das Siedlungsgebiet gibt Auskunft über das Einzonungspotenzial, doch wird damit kein Recht auf eine Einzonung geschaffen, weil die Fläche des Siedlungsgebiets 2,5-mal so gross ist wie das gesamte Einzonungspotenzial). Dieses Prinzip und die Bedingungen, die für eine Erweiterung der Bauzone erfüllt sein müssen (Nutzung der bestehenden nicht bebauten Zonen und Festlegung von konkreten Verdichtungsmassnahmen), gelten für alle Siedlungsprioritäten. Dem ist Folgendes anzufügen: Der Grundsatz, der besagt, dass Land nur dann einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn die Einzonung auch nach einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen nötig ist, ist im Bundesrecht verankert (Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG). Er ist nicht das Resultat eines spezifischen Entscheids des Kantons Freiburg. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, ist es jedoch effektiv die Priorität 4, die Zugang zu den Erweiterungsetappen mit der kleinsten Fläche gibt.

8. *Aus welchen Gründen hat der Staatsrat das Themenblatt T103 geändert und eine minimale ÖV-Erschliessungsgütekategorie als Voraussetzung für jegliche Verdichtung vorgeschrieben? Wurde die Vernehmlassung respektiert?*

Die in der Anfrage angesprochene Vorgabe für Verdichtung war bereits in der KantRP-Version vorhanden, die im November 2017 in die Vernehmlassung gegeben wurde. So sah das Themenblatt T103 *Verdichtung und Aufwertung* dieser Version folgenden Grundsatz vor, der sinngemäss bereits im alten kantonalen Richtplan definiert worden war: «Ermöglichung der Verdichtung des Siedlungsgebiets an Orten, die die besten Erschliessungsbedingungen durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr aufweisen». Nach der Vorprüfung des KantRP verknüpfte der Bund dessen Genehmigung mit der Einführung strengerer Regeln und insbesondere mit der Festlegung einer quantitativen Schwelle. In Übereinstimmung mit dem RPBG war diese Änderung Gegenstand einer zusätzlichen öffentlichen Vernehmlassung. Bei dieser Vernehmlassung, die von März bis April 2018 dauerte, wurden unter Einhaltung des im RPBG vorgesehenen Verfahrens alle Gemeinden angehört.

9. *Gelten die Anforderungen bezüglich Erschliessungsgüteklasse nur für OP, die nach der Annahme des neuen KantRP aufgelegt wurden oder gelten sie auch für alle anderen rechtskräftigen OP und damit für alle Baubewilligungen?*

Der Grundsatz, wonach eine vernünftige Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr vorhanden sein muss, damit Land einer Bauzone zugewiesen werden kann, war bereits im alten KantRP vorgesehen und ist seit 2010 auch im RPBG verankert. Dies bedeutet, dass alle öffentlich aufgelegten OP davon betroffen sind, unabhängig davon, ob die Auflage vor oder nach der Annahme des neuen KantRP erfolgt ist. Rechtskräftige Bauzonen werden dadurch aber nicht in Frage gestellt.

Die Vorgaben für die Erschliessung durch den öffentlichen und den Langsamverkehr für eine Verdichtung des Siedlungsgebiets gelten dagegen lediglich für OP, die nach der Annahme des neuen kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt werden. Die Folgen für die Erteilung von Baubewilligungen in den betroffenen Sektoren entsprechen den zur Frage 6 erwähnten Folgen: Soweit ein Baubewilligungsgesuch nicht in einem Sektor liegt, der von einer laufenden Änderung des OP betroffen ist, wird das Gesuch auf der Grundlage des geltenden OP beurteilt.

10. *Hat der Staatsrat die Folgen auf die Ungleichheiten und die unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten der Zentrums- und der peripheren Gemeinden andererseits analysiert, wird doch aufgrund der Vorgaben in Zusammenhang mit der Erschliessungsgüteklasse (mindestens C) und der Kategorie der Siedlungspriorität (3 oder 4) so gut wie jede Entwicklung der peripheren Gemeinden verunmöglicht?*

Für die Umsetzung des Bundesrechts muss die Siedlungsentwicklung in den Agglomerationen und regionalen Zentren konzentriert werden. Das heisst aber nicht, dass sie ausschliesslich dort erfolgen kann. So ermöglicht die vom Staatsrat vorgegebene Siedlungsstrategie eine Entwicklung aller Kantonsteile – wenn auch in geringerem Mass als bis anhin in den Gebieten mit den Siedlungsprioritäten 3 und 4. Es wurden Plausibilitätszenarien entwickelt, um zu prüfen, ob das Bevölkerungswachstum gemäss Siedlungsprioritäten mit den definierten Kriterien (45% Wachstum für die Priorität 1; 25% für die Priorität 2; 15% für die Prioritäten 3 und 4) erreicht werden kann. Die Verdichtung ist in eingeschränktem Mass auch in Sektoren möglich, welche die Vorgaben betreffend Mobilität nicht erfüllen (vgl. Thema T103 *Verdichtung und Aufwertung* des KantRP).

11. *Weshalb hat der Staatsrat nicht einfach eine Änderung des RPBG – namentlich von Artikel 18 – vorgeschlagen, um ein Übergangsrecht für die OP, die bereits im Genehmigungsverfahren sind, zu schaffen?*

Nach einer verwaltungsinternen Analyse und dem Beizug eines externen Rechtsexperten kam der Staatsrat zu folgendem Schluss: Eine solche Änderung nach dem Entscheid des KG hätte bedeutet, dass der Genehmigungsentscheid für den KantRP im Widerspruch zu den allgemeinen Grundsätzen Rückwirkung entfaltet hätte. Ausserdem, so der beigezogene Rechtsexperte, wäre eine solche Änderung angesichts der Übergangsregelungen, die 2014 mit der Teilrevision des RPG eingeführt wurden, in der Praxis kaum anwendbar.

Den 16. Dezember 2019

## Question 2019-CE-232 Romain Collaud/ Gabriel Kolly Formation professionnelle et visites des commissaires (ou commissions) d'apprentissage (CA)

### Question

Depuis un certain temps, les visites des personnes en formation (apprenti(e)s) par la CA ne se font plus qu'une fois durant la formation alors que la loi sur la formation professionnelle LFP 420.1 mentionne une visite annuelle: «art 47 *Commissions d'apprentissage – Attributions: procéder, dans la mesure du possible, à une **visite annuelle** de chaque personne en formation, dans son milieu de pratique professionnelle ou durant les cours interentreprises,...*».

Si l'on remonte de quelques années, les visites se faisaient encore chaque année. Cette décision a vraisemblablement été prise pour une question de coûts. Est-ce que l'interprétation de «dans la mesure du possible» peut être une raison financière?

Aussi, dans les directives des commissions d'apprentissage (CA) [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sfp/\\_www/files/pdf66/14.09.01\\_Directives\\_CA\\_-\\_F\\_-V1.3\\_4me\\_dition.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sfp/_www/files/pdf66/14.09.01_Directives_CA_-_F_-V1.3_4me_dition.pdf), il est indiqué au point 3.4 que pour les visites supplémentaires, **dans le cadre du forfait accordé par contrat de 1<sup>re</sup> année**, les CA sont en charge du suivi des apprentis durant tout l'apprentissage, y compris l'organisation de visites supplémentaires. Ce texte, laisse la responsabilité à la CA du suivi des apprentis, au besoin de visites supplémentaires *mais sans défraiement supplémentaire*.

Voici les questions:

1. *Etant donné l'importance de la formation professionnelle, est-ce que les visites ne devraient pas revenir à un rythme annuel?*
2. *Est-ce que la directive est conforme à la LFP 420.1?*
3. *La situation des ruptures de contrat d'apprentissage est une problématique connue (avec toutes les conséquences qui en découlent...) dans bien des cantons. Pour quelle raison, le SFP a réduit les visites, tout en laissant la responsabilité au CA pour toute la durée de la formation sans défraielement?*
4. *Qu'en est-il lorsque la formation est planifiée dès le départ sur plusieurs lieux de formation différents?*

Le 21 novembre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

Dans le courant de l'année 2013, au vu de la péjoration des perspectives financières de l'Etat, chaque direction a été mandatée afin de reconsidérer ses positions budgétaires, avec comme intention prioritaire, la diminution des charges cantonales. Après de nombreuses réflexions et analyses, des décisions, touchant chaque service et unité du canton, ont été arrêtées. Celles-ci ont entraîné une baisse substantielle des montants de bon nombre de positions budgétaires, dont notamment celle consacrée à la surveillance de la formation professionnelle. Le Service de la formation professionnelle (SFP) a ainsi dû modifier ses «Directives des commissions d'apprentissage» du 1<sup>er</sup> septembre 2011, en adaptant le système de visites effectuées par ces dernières.

Il est important de rappeler que le programme susmentionné était le fruit d'une analyse globale des dépenses et des recettes de l'Etat. Des négociations avec les différents partenaires concernés, ainsi qu'un examen approfondi des charges de chaque service, ont permis d'établir un paquet de mesures touchant un grand nombre de domaines. Le message du programme en question a été soumis dans son intégralité au Grand Conseil, si bien que la mise en œuvre de ces mesures dès 2014, qui passait pour certaines par des modifications d'ordre légal et pour d'autres par des adaptations d'ordre réglementaire, voire purement budgétaire, reflétait d'une claire volonté politique.

Le Conseil d'Etat rappelle que parmi les mesures fixées, certaines d'entre elles avaient un caractère temporaire et ont été explicitement assorties d'une durée limitée dans le temps, tandis que d'autres ont été conçues pour perdurer.

1. *Etant donné l'importance de la formation professionnelle, est-ce que les visites ne devraient pas revenir à un rythme annuel?*

La surveillance de la formation professionnelle, garante de la relève professionnelle et par là-même de notre économie, constitue bien évidemment une priorité. Cependant, malgré la diminution du montant alloué et au vu des structures à disposition des personnes en formation, le Conseil d'Etat est convaincu que la qualité de la surveillance de la formation professionnelle continue d'être pleinement garantie. Une approche visant à renforcer le suivi là où il est nécessaire, tout en libérant des ressources au niveau des visites systématiques, a ainsi été mise en place lors de la modification desdites directives. Cette adaptation du système de visites a eu pour conséquence une diminution significative de la charge de travail pour les CA, permettant ainsi de couvrir leurs interventions durant l'intégralité de la formation. De plus, les directions et les services de médiation des centres de formation professionnelle ainsi que les chefs de secteurs du SFP se tiennent à l'entière disposition des personnes en formation et/ou des entreprises formatrices pour conseiller et diriger en cas de difficultés.

L'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG), responsable du champ professionnel de l'agriculture et de ses professions, gère la surveillance de l'apprentissage de manière similaire, en assurant une visite de la CA aux apprentis de première année, aux nouveaux formateurs et en privilégiant le suivi là où il s'avère nécessaire, à savoir lors de difficultés connues et/ou sur demande des parties contractantes.

2. *Est-ce que la directive est conforme à la LFP 420.1?*

Considérant que le terme «la mesure du possible» définie dans l'art. 47 LFP n'implique pas impérativement une visite annuelle de chaque apprenti et surtout afin de diminuer et de maîtriser les dépenses liées à la surveillance sans mettre en péril la qualité de l'encadrement des apprentis, la proposition d'effectuer moins de visites systématiques, tout en renforçant la disponibilité au cas par cas, a été faite:

- > une visite de chaque apprenti, en entreprise, durant la première année de formation;
- > des visites supplémentaires, sur demande des apprentis ou/et des entreprises formatrices, durant le reste de la formation.

Concernant le champ professionnel de l'agriculture et de ses professions, le Règlement du 10 juillet 2007 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (RIAG; RSF 911.10.11), qui définit les tâches des commissions d'apprentissage et offices d'apprentissage y relatifs, est en adéquation avec la LFP et la directive du SFP.

Dans le cadre de la révision de ses bases légales, qui s'effectuera de 2020 à 2022, le Service de la formation professionnelle, respectivement la Direction de l'économie et de l'emploi



(DEE), procédera à une consultation large des partenaires de la formation professionnelle avec, comme questionnaire, l'avenir des CA. En effet, l'utilité des visites systématiques n'est plus forcément avérée et il y a lieu de redéfinir cet élément en proposant des visites uniquement sur demande d'un des partenaires. Le développement d'un outil, tel qu'il existe dans certains cantons et destiné à annoncer des situations préoccupantes, sera également à l'étude.

En Suisse alémanique, dans la plupart des cantons, les CA n'existent simplement pas; ce sont des commissaires qui encadrent les personnes en formation, sans toutefois effectuer de visites systématiques. En Suisse romande, ce sont des collaborateurs de services de la formation professionnelle ou encore des commissaires qui effectuent au moins une visite durant l'apprentissage.

3. *La situation des ruptures de contrat d'apprentissage est une problématique connue (avec toutes les conséquences qui en découlent ...) dans bien des cantons. Pour quelle raison, le SFP a réduit les visites, tout en laissant la responsabilité au CA pour toute la durée de la formation sans défraiement?*

Comme relevé ci-dessus, le Service de la formation professionnelle a dû redéfinir les «Directives des commissions d'apprentissage», afin d'obtenir un tarif de défraiement correct pour les tâches effectuées par les CA en fonction des montants alloués.

Concernant les personnes en formation, pour lesquelles des prestations insuffisantes sont obtenues à l'école et/ou aux cours interentreprises, le SFP invite également les parties contractantes, afin de trouver ensemble des solutions.

4. *Qu'en est-il lorsque la formation est planifiée dès le départ sur plusieurs lieux de formation différents?*

Dans le système dual, le contrat d'apprentissage est toujours conclu avec une entreprise formatrice, qui reste l'entreprise de référence, même si un stage est prévu dans une autre entreprise.

En ce qui concerne les réseaux d'entreprises formatrices, ces derniers sont visités par le SFP et non par les CA, étant donné que ceux-ci exercent déjà la surveillance de l'apprentissage sur les entreprises formatrices faisant partie de leur réseau.

Quant au champ professionnel de l'agriculture et de ses professions, il offre la possibilité et encourage vivement les échanges de places d'apprentissage. Ceux-ci sont possibles aussi bien entre cantons qu'entre régions linguistiques. Lors d'échanges, la surveillance de l'apprentissage et le suivi de l'apprenti sont effectués par les cantons qui ont validé les contrats.

## Conclusion

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat confirme que la surveillance de la formation professionnelle est pleinement assurée et que l'adaptation du système des visites des CA ne constitue nullement un report de responsabilités de la part de l'autorité cantonale sur ces commissions. Des réflexions sont par contre nécessaires pour déterminer précisément les rôles des différents partenaires concernés par le suivi de la formation professionnelle.

Le 21 janvier 2020

—

## Anfrage 2019-CE-232 Romain Collaud/ Gabriel Kolly Berufsbildung und Besuche der Beauftragten (oder Kommissionen) für die Lehraufsicht

### Anfrage

Seit einiger Zeit werden die Lernenden nur noch einmal im Laufe ihrer Ausbildung von der Lehraufsichtskommission (LAK) besucht, obwohl das Gesetz über die Berufsbildung (BBiG; SGF 420.1) einen jährlichen Besuch vorsieht: «Art. 47 Lehraufsichtskommissionen – Aufgaben: [Die Lehraufsichtskommissionen] besuchen wenn möglich jede lernende Person **einmal im Jahr** an ihrem Arbeitsplatz oder an den überbetrieblichen Kursen [...]».

Vor einigen Jahren fanden die Besuche noch jedes Jahr statt. Der Verzicht auf einen jährlichen Besuch hängt vermutlich mit Kostengründen zusammen. Kann die Formulierung «wenn möglich» auch finanzielle Gründe betreffen?

In den Weisungen für die LAK [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sfp/\\_www/files/pdf66/14.09.01\\_Directives\\_CA\\_-\\_D\\_-\\_V1.3\\_Ame\\_dition.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sfp/_www/files/pdf66/14.09.01_Directives_CA_-_D_-_V1.3_Ame_dition.pdf) wird unter Punkt 3.4 in Bezug auf zusätzliche Besuche Folgendes erwähnt: «**Im Rahmen der Pauschale pro Lehrvertrag des 1. Lehrjahres** sind die LAK verantwortlich für die Betreuung der lernenden Person während der ganzen Lehrzeit, inkl. Organisation der zusätzlichen Besuche». Dieser Text überträgt den LAK die Verantwortung für die Betreuung der Lernenden und für allfällige zusätzliche Besuche, *jedoch ohne sie zusätzlich dafür zu entschädigen*.



Unsere Fragen:

1. *Sollten angesichts der Bedeutung der Berufsbildung die Besuche nicht wieder jährlich stattfinden?*
2. *Ist die Weisung mit dem **BBiG (SGF 420.1)** vereinbar?*
3. *Vertragsabbrüche sind eine in vielen Kantonen bekannte Problematik (mit all ihren negativen Folgen). Weshalb hat das BBA die Zahl der Besuche reduziert und die Verantwortung den LAK für die gesamte Lehrdauer übertragen, ohne sie dafür zu entschädigen?*
4. *Wie wird vorgegangen, wenn die Lehre von vornherein an verschiedenen Bildungsstandorten geplant ist?*

Den 21. November 2019

## Antwort des Staatsrats

Im Jahr 2013 wurde jede Direktion beauftragt, ihre Budgetpositionen auf ihr Sparpotenzial hin zu prüfen, da sich die finanziellen Aussichten des Staats verschlechtert hatten. Nach zahlreichen Diskussionen und Analysen wurden Entscheidungen getroffen, die alle Dienststellen und Einheiten des Kantons betrafen. Diese haben dazu geführt, dass zahlreiche Budgetpositionen spürbar gekürzt wurden, darunter auch jene für die Aufsicht über die Berufsbildung. Das Amt für Berufsbildung (BBA) musste in der Folge ihre Weisungen für die Lehraufsichtskommissionen vom 1. September 2011 ändern und namentlich das Besuchssystem der Kommissionen anpassen.

Es ist zu erwähnen, dass das oben erwähnte Struktur- und Sparmassnahmenprogramm aus einer Gesamtanalyse der Einnahmen und Ausgaben des Staats hervorgegangen ist. Diverse Verhandlungen mit den verschiedenen betroffenen Partnern sowie eine genaue Prüfung der Aufgaben der einzelnen Ämter haben es ermöglicht, ein Massnahmenpaket aufzustellen, das eine grosse Zahl von Gebieten abdeckt. Der Grosse Rat hat die vollständige Botschaft zum Struktur- und Sparmassnahmenprogramm erhalten. Folglich entsprachen die ab 2014 umgesetzten Massnahmen, die teils Gesetzes- oder Reglementsänderungen und teils nur Budgetanpassungen erforderten, einem klaren politischen Willen.

Einige der getroffenen Massnahmen waren zeitlich beschränkt, andere waren auf Dauer angelegt.

1. *Sollten angesichts der Bedeutung der Berufsbildung die Besuche nicht wieder jährlich stattfinden?*

Die Aufsicht über die Berufsbildung, die den beruflichen Nachwuchs und damit den Fortbestand unserer Wirtschaft gewährleistet, hat natürlich Priorität. Dennoch ist der Staatsrat überzeugt, dass trotz der Senkung der bereitgestellten Mittel die Qualität der Aufsicht über die Berufsbildung weiterhin voll gewährleistet wird, namentlich angesichts der Strukturen, die den Lernenden zur Verfügung stehen.

So wurde mit der Änderung der erwähnten Weisungen die Betreuung dort verstärkt, wo sie nötig ist, während bei den systematischen Besuchen Ressourcen freigesetzt wurden. Diese Anpassung des Besuchssystems hat die Lehraufsichtskommissionen stark entlastet und erlaubt es, ihre Einsätze für die gesamte Dauer der Lehre zu decken. Bei Schwierigkeiten stehen den Lernenden und Bildungsbetrieben ausserdem die Direktionen und Mediationsdienste der Berufsbildungszentren wie auch die Sektorverantwortlichen des BBA zur Verfügung, die sie beraten und anleiten können.

Das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIG), das für die landwirtschaftlichen Berufe zuständig ist, geht bei der Lehraufsicht ähnlich vor. Es sorgt dafür, dass die Lernenden im ersten Lehrjahr und die neuen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner einmal von der Lehraufsichtskommission besucht werden. Des Weiteren privilegiert es die Betreuung, da wo sie nötig ist, das heisst bei bekannten Schwierigkeiten oder auf Verlangen der Vertragsparteien.

2. *Ist die Weisung mit dem **BBiG (SGF 420.1)** vereinbar?*

Da der in Artikel 47 BBiG verwendete Ausdruck «wenn möglich» nicht zwingend einen jährlichen Besuch aller Lernenden verlangt, wurde vorgeschlagen, weniger systematische Besuche durchzuführen und dafür die Verfügbarkeit in Fällen zu steigern, die eine engere Begleitung erfordern. Ziel war es, die Aufsichtskosten zu senken, aber die Qualität der Lernendenbetreuung aufrechtzuerhalten. Der Vorschlag beinhaltete namentlich:

- > einen systematischen Besuch aller Lernenden am Arbeitsplatz im ersten Lehrjahr;
- > zusätzliche Besuche auf Bitten der Lernenden und oder der Lehrbetriebe während der restlichen Lehrzeit.

Im Bereich der landwirtschaftlichen Berufe legt das Reglement vom 10. Juli 2007 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIGR; SGF 911.10.11) die Aufgaben der Lehraufsichtskommissionen und der entsprechenden Berufsbildungsämter fest. Es stimmt diesbezüglich mit dem BBiG und den Weisungen des BBA überein.

Das Amt für Berufsbildung, respektive die Volkswirtschaftsdirektion, wird bei der Überarbeitung der Gesetzesgrundlagen, die von 2020 bis 2022 stattfinden wird, die Berufsbildungspartner anhören und sie namentlich über die Zukunft der Lehraufsichtskommissionen befragen. Die systematischen Besuche haben sich nicht unbedingt als nützlich erwiesen, so dass vorgeschlagen wird, diesen Punkt zu ändern und künftig nur noch Besuche auf Verlangen eines der Lehrvertragspartner vorzusehen. Ebenfalls geprüft wird die Entwicklung eines Tools, wie es in einzelnen Kantonen bereits existiert, mit dem kritische Situationen gemeldet werden können.

In den meisten Deutschschweizer Kantonen gibt es gar keine Lehraufsichtskommissionen. Stattdessen gibt es Beauftragte für die Lehraufsicht, die die Lernenden begleiten, ohne sie jedoch systematisch zu besuchen. In der Westschweiz sind es Mitarbeitende der Berufsbildungsämter oder Aufsichtsbeauftragte, die mindestens einen Besuch während der Lehre durchführen.

3. *Vertragsabbrüche sind eine in vielen Kantonen bekannte Problematik (mit all ihren negativen Folgen). Weshalb hat das BBA die Zahl der Besuche reduziert und die Verantwortung den LAK für die gesamte Lehrdauer übertragen, ohne sie dafür zu entschädigen?*

Wie weiter oben dargelegt, musste das Amt für Berufsbildung die «Weisungen für die Lehraufsichtskommissionen» ändern, um die von den LAK durchgeführten Aufgaben mit den verfügbaren Mitteln angemessen zu vergüten.

Was die Lernenden betrifft, für welche die an den Berufsfachschulen und den überbetrieblichen Kursen gewährten Leistungen nicht ausreichen, appelliert das BBA auch an die Vertragsparteien, um gemeinsam eine Lösung zu finden.

4. *Wie wird vorgegangen, wenn die Lehre von vornherein an verschiedenen Bildungsstandorten geplant ist?*

Im dualen System wird der Lehrvertrag stets mit einem Bildungsbetrieb abgeschlossen, der das Bezugsunternehmen bleibt, auch wenn ein Praktikum in einem anderen Unternehmen geplant ist.

Was die Lehrbetriebsverbände betrifft, werden diese vom BBA und nicht von den LAK besucht, da diese bereits die Lehraufsicht in den Lehrbetrieben ausübt, die dem Verbund angehören.

Bei den landwirtschaftlichen Berufen wird der Austausch von Lehrstellen angeboten und sehr empfohlen. Dieser Austausch ist über die Kantons- und Sprachgrenzen hinaus möglich. Bei einem Austausch werden die Lehraufsicht und die Betreuung der lernenden Person durch den Kanton gewährleistet, der den Vertrag genehmigt hat.

## **Schlussfolgerung**

Aus den oben dargelegten Gründen bestätigt der Staatsrat, dass die Lehraufsicht voll und ganz gewährleistet ist und dass die Kantonsbehörden mit der Anpassung des Besuchsystems durch die Lehraufsichtskommissionen keineswegs die Verantwortung an die Kommissionen abschieben. Es gilt jedoch, die Rolle der verschiedenen Partner zu überdenken, die an der Begleitung der Berufsbildung teilhaben.

Den 21. Januar 2020

**Composition du Grand Conseil**  
**Zusammensetzung des Grossen Rates**

**Février 2020**  
**Februar 2020**

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>1. Fribourg-Ville</b> (14 députés : 3 PDC, 5 PS, 2 PLR, 3 VCG, 1 UDC) <i>Stadt Freiburg</i> (14 Grossräte: 3 CVP, 5 SP, 2 FDP, 3 MLG, 1 SVP)			
Ballmer Mirjam, géographe, Fribourg	VCG/MLG	1982	2018
de Weck Antoinette, avocate, vice-syndique, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, conseiller communal, Fribourg	PDC/CVP	1972	2013
Gamba Marc-Antoine, médecin FMH, Fribourg	PDC/CVP	1961	2011
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Garghentini Python, Giovanna, directrice administrative, Fribourg	PS/SP	1964	2011
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Moussa Elias, avocat, Fribourg	PS/SP	1984	2016
Mutter Christa, spécialiste en communication, Fribourg	VCG/MLG	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	VCG/MLG	1958	1996
Schoenenweid André, Ingénieur HES-EUR FNG, Fribourg	PDC/CVP	1961	2004
Schumacher Jean-Daniel, médecin, Fribourg	PLR/FDP	1956	2016
Steiert Thierry, syndic, Fribourg	PS/SP	1963	2016
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>2. Sarine-Campagne</b> (24 députés : 5 PDC, 7 PS, 5 PLR, 3 VCG, 4 UDC) <i>Saane-Land</i> (24 Grossräte : 5 CVP, 7 SP, 5 FDP, 3 MLG, 4 SVP)			
Baiutti Sylvia, adjointe de direction, Treyvaux	PLR/FDP	1966	2016
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Besson Gumy Muriel, cheffe de section, Belfaux	PS/SP	1980	2019
Bonny David, Adjoint de direction au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR/FDP	1976	2011
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	VCG/MLG	1956	2007
Collaud Romain, expert Dipl. en finance et investissements, Cottens	PLR/FDP	1984	2014
Dafflon Hubert, directeur société commerciale, Grolley	PDC/CVP	1958	2015
Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne	PDC/CVP	1967	2016
Dorthe Sébastien, avocat, Matran	PLR/FDP	1982	2019
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC/CVP	1968	2002
Fagherazzi Martine, enseignante, Ecuwillens	PS/SP	1972	2018
Galley Nicolas, policier, Ecuwillens	UDC/SVP	1985	2016
Ghielmini Kraysenbühl Paola, Ing. agronome EPFZ, Corpataux-Magnedens	VCG/MLG	1963	2016
Kolly Nicolas, juriste, Essert	UDC/SVP	1986	2011

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur-Glâne	VCG/MLG	1975	2016
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	PDC/CVP	1975	2016
Piller Benoît, médecin, Avry-sur-Matran	PS/SP	1955	2011
Schläfli Ruedi, agriculteur, Posieux	UDC/SVP	1974	2011
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Wassmer Andrea, animatrice culturelle, enseignante, Belfaux	PS/SP	1957	2011
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne	PLR/FDP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître agriculteur, Posieux	PDC/CVP	1972	2014
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>3. Sense</b> (15 Grossräte: 4 CVP, 3 SP, 2 FDP, 3 MLG, 3 SVP) <i>Singine</i> (15 députés : 4 PDC, 3 PS, 2 PLR, 3 VCG, 3 UDC)			
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düdingen	PS/SP	1967	2016
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	PDC/CVP	1963	2004
Brügger Adrian, Meisterlandwirt / Agrokaufmann HF, Düdingen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	PDC/CVP	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Giffers	PLR/FDP	1963	2016
Flechtner Olivier, Untersuchungsleiter, Schmitten	PS/SP	1970	2014
Julmy Markus, Betriebsleiter-Geschäftsführer, Schmitten	PDC/CVP	1971	2019
Krattinger-Jutzet Ursula, Lehrerin an der Berufsschule / Hausfrau, Düdingen	PS/SP	1961	1996
Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau / Familienfrau, Schmitten	VCG/MLG	1958	2014
Perler Urs, Gymnasiallehrer., Schmitten	VCG/MLG	1977	2016
Schneuwly Achim, Vermögensberater, Oberschrot	UDC/SVP	1967	2019
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düdingen	VCG/MLG	1955	2011
Schwaller-Merkle Esther, Rentnerin, Düdingen	PDC/CVP	1956	2019
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>4. Gruyère</b> (19 députés : 5 PDC, 5 PS, 5 PLR, 3 UDC, 1 VCG) <i>Greyerz</i> (19 Grossräte : 5 CVP, 5 SP, 5 FDP, 3 SVP, MLG)			
Badoud Antoinette, employée de commerce, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Bapst Bernard, garde-frontière, Hauteville	UDC/SVP	1960	2019
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC/CVP	1958	2011
Gaillard Bertrand, maître menuisier, La Roche	PDC/CVP	1973	2016
Glasson Benoît, Sorens	PLR/FDP	1973	2018

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Gobet Nadine, juriste, directrice de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC/CVP	1967	2002
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Kubski Grégoire, juriste, Bulle	PS/SP	1991	2019
Lauber Pascal, préposé à l'Office des poursuites, Morlon	PLR/FDP	1971	2019
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Pascal André Moënnat, technicien en chauffage, Grandvillard	PDC/CVP	1965	2020
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR/FDP	1963	2016
Pasquier Nicolas, Dr. Sci. nat., Maître professionnel, Bulle	VCG/MLG	1978	2016
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Schuwey Roger, hôtelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc	PDC/CVP	1968	2016
Wickramasingam Kirthana, administratrice de l'association Omoana, Bulle	PS/SP	1984	2016
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>5. See</b> (13 Grossräte: 2 CVP, 3 SP, 3 FDP, 4 SVP, 1 MLG ) <i>Lac</i> (13 députés : 2 PDC, 3 PS, 3 PLR, 4 UDC, 1 VCG)			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Kerzers	PDC/CVP	1976	2012
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten/Morat	PS/SP	1954	2007
Hayoz Madeleine, enseignante spécialisée, Cressier	PDC/CVP	1955	2014
Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen	UDC/SVP	1970	2016
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten/Morat	PLR/FDP	1966	2015
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
André Kaltenrieder, chef de projets-spécialiste MT/BT, Sugiez	PLR/FDP	1968	2019
Müller Chantal, Ärztin, Murten/Morat	PS/SP	1986	2016
Senti Julia, Anwaltspraktikantin, Murten/Morat	PS/SP	1989	2016
Schär Gilberte, directrice d'agence immobilière, Murten	UDC/SVP	1960	2020
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	VCG/MLG	1959	2011
Schwander Susanne, Geschäftsfrau, Kerzers	PLR/FDP	1960	2016
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten/Morat	UDC/SVP	1957	2007
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>6. Glâne</b> (8 députés : 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC) <i>Glâne</i> (8 Grossräte : 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bertschi Jean, maître-agriculteur, Orsonnens	UDC/SVP	1954	2011
Bischof Simon, collaborateur administratif, Ursy	PS/SP	1992	2013
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC/CVP	1960	2007

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Décrind Pierre, chef de service, Romont	PDC/CVP	1961	2014
Demierre Philippe, directeur adjoint, Esmonts	UDC/SVP	1968	2017
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Jaquier Armand, secrétaire syndical, Romont	PS/SP	1961	2018
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC/CVP	1955	2002
Menoud Marc, agriculteur, Romont	UDC/SVP	1973	2015
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>7. Broye</b> (11 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 2 VCG) <i>Broye (11 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 2 MLG)</i>			
Bonvin-Sansonnens Sylvie, maître-agricultrice, Rueyres-les-Prés	VCG/MLG	1971	2015
Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny	UDC/SVP	1965	2016
Collomb Eric, directeur, Lully	PDC/CVP	1969	2007
Cotting-Chardonnens Violaine, employée de commerce, Domdidier	PS/SP	1968	2016
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	PDC/CVP	1963	2011
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	PDC/CVP	1973	2011
Péclard Cédric, technicien géomètre, Aumont	VCG/MLG	1967	2017
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante, mère au foyer, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR/FDP	1962	2011
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>8. Veveyse</b> (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 1 UDC) <i>Viisbach (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 1 SVP)</i>			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC/CVP	1971	2007
Chevalley Michel, retraité, Tatroz	UDC/SVP	1952	2016
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Genoud François, enseignant, Châtel-St-Denis	PDC/CVP	1957	2016
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011
Présidente du Grand Conseil/ <i>Präsidentin des Grossen Rates</i> : <b>Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)</b>			
Première vice-présidente/ <i>1. Vize-Präsidentin</i> : <b>Sylvie Bonvin-Sansonnens (VCG/MLG, BR)</b>			
Deuxième vice-présidente/ <i>2. Vize-Präsidentin</i> : <b>Jean-Pierre Doutaz (PDC/CVP, GR)</b>			



## Table des matières

### Lois

Signature	Titre	Traitement	Page
2018-DSJ-227	Modification de la loi sur les établissements publics	Message	104
		Préavis	121
		Entrée en matière	38
		Première lecture	44
		Deuxième lecture	52
		Vote final	53
2019-DIAF-24	Modification de la loi sur l'eau potable	Message	124
		Préavis	136
		Entrée en matière	6
		Première lecture	8
		Deuxième lecture	10
		Vote final	10

### Décrets

Signature	Titre	Traitement	Page
2019-DAEC-158	Octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022	Message	139
		Préavis	154
		Entrée en matière	58
		Première lecture	61
		Deuxième lecture	63
		Vote final	63
2019-DFIN-57	Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019	Message	156
		Préavis	166
		Entrée en matière	73
		Lecture des articles	75
		Vote final	75

### Rapports

Signature	Titre	Traitement	Page
2017-DIAF-9	Demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg	Rapport	234
		Préavis	263
		Discussion	11
		Vote	23
2019-DFIN-64	Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat – Répartition des forces de travail au sein de l'Etat (rapport sur les postulats 2013-GC-80 et 2014- GC-59)	Rapport	270
		Discussion	76
2019-DICS-59	Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2017-GC-169)	Rapport	167
		Discussion	28
2019-DICS-66	Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale (suite directe)	Rapport	205
		Discussion	33
2019-GC-73	Dysfonctionnements au sein du collège des scrutateurs et ouverture d'une enquête	Rapport	215
		Discussion	94

## Motions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2018-GC-43	Pierre-André Grandgirard Nadia Savary	STEP - L'eau est un enjeu majeur	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	277 64
2019-GC-113	André Schneuwly Antoinette de Weck	Les Seniors devraient participer régulièrement à l'école ordinaire	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	293 24
2020-GC-9	Perler Urs Benoît Rey	Protection du climat – article constitutionnel	Dépôt et développement	342
2020-GC-12	Daniel Bürdel Pierre-André Grandgirard	"Loi sur le développement des infrastructures numériques	Dépôt et développement	343
2020-GC-13	Xavier Ganioz Pierre Mauron	Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale	Dépôt et développement	344
2020-GC-14	Nicolas Kolly Claude Brodard	Modification de la loi sur les marchés publics : obligation d'organiser un concours	Dépôt et développement	345
2020-GC-16	Grégoire Kubski Stéphane Sudan	Protection de la jeunesse contre la publicité liée au tabac et aux alcools forts	Dépôt et développement	346
2020-GC-20	Francine Defferrard Grégoire Kubski	Pour un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0.3 %	Dépôt et développement	349
2020-GC-21	Xavier Ganioz Nicolas Repond	Gratuité des transports publics pour les personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite	Dépôt et développement	350

## Postulats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2018-GC-100	Susanne Schwander Nicolas Bürgisser	Augmentation de la dotation horaire pour la discipline économie familiale	Réponse du Conseil d'Etat	282
2020-GC-15	Bernadette Mäder-Brülhart Nicolas Kolly	La médiation en procédure civile et en droit de la famille	Dépôt et développement	345
2020-GC-17	Julia Senti Antoinette de Weck	Pour plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial	Dépôt et développement	347
2020-GC-18	André Kaltenrieder Bruno Boschung	Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton ?	Dépôt et développement	347
2020-GC-19	Roland Mesot	Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux	Dépôt et développement	348
2020-GC-22	Mirjam Ballmer Christian Ducotterd	Création d'une table ronde des religions	Dépôt et développement	350

## Questions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2018-CE-142	Romain Collaud Bertrand Morel	Gestion des restaurants et mensas de l'Etat et concurrence déloyale	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	352 352

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-CE-176	Nicolas Kolly	Regroupement des services sociaux communaux	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	356 356
2019-CE-177	Nicolas Kolly	Déménagement de la police de sûreté : état des lieux	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	359 359
2019-CE-178	Benoît Glasson	Régulation de la chasse au chamois	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	362 363
2019-CE-183	Nicolas Kolly	Fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	365 366
2019-CE-186	Gabriel Kolly	Centre de formation des sapeurs-pompier, à Chatillon - qui l'utilise ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	372 372
2019-CE-197	Guy-Noël Jelk	BYOD/AVEC : de nombreuses questions subsistent	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	374 377
2019-CE-199	Jean-Daniel Chardonnens	Une plateforme d'emploi pour les requérants d'asile, pourquoi pas aussi pour les chômeurs de longue durée ou les bénéficiaires de l'aide sociale du canton ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	386 387
2019-CE-205	Michel Zadory Jean-Daniel Chardonnens	Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, réouverture et responsabilité	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	390 390
2019-CE-207	Grégoire Kubski	Entrée en vigueur et applicabilité de l'article constitutionnel 139a Cst-FR sur la transparence	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	395 396
2019-CE-208	Gabriel Kolly François Genoud (Braillard)	Devoir de réserve du directeur de l'ECAB	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	402 403
2019-CE-215	Simon Bischof	Agir sur l'éclairage nocturne !	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	406 406
2019-CE-216	Michel Chevalley	Quid de la santé de la forêt fribourgeoise ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	410 411
2019-CE-220	André Schneuwly Bernadette Mäder-Brühlhart	Nombre de places d'apprentissage pour les apprenti-e-s français, allemands et bilingues à l'Etat de Fribourg avec enregistrement statistique	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	416 416
2019-CE-225	Cédric Péclard	La DAEC s'est-elle pris les pieds dans le tapis ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	419 420
2019-CE-232	Romain Collaud Gabriel Kolly	Formation professionnelle et visites des commissaires (ou commission) d'apprentissage (CA)	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	431 432

## Mandats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-GC-185	Pierre Mauron Eric Collomb Benoît Rey Hubert Dafflon Bruno Marmier Stéphane Peiry Benoît Piller Peter Wüthrich Nicolas Kolly Sébastien Dorthe	Mandat interpartis avec procédure d'urgence : Elections du 10 novembre 2019	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	284 90

## Requêtes

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2020-GC-8	Nadia Savary Eric Collomb	CEP Pisciculture d'Estavayer-le-Lac	Dépôt et développement	342
			Réponse du Conseil d'Etat	298
			Prise en considération	79
2020-GC-11	Daniel Bürdel Pierre-André Grandgirard	Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion relative à la loi sur le développement des infrastructures numériques	Dépôt et développement	343
			Prise en considération	56

## Motions d'ordre

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
–	Bertrand Morel Eric Collomb	Report du traitement de la motion visant l'introduction d'une disposition transitoire dans la LATEC en relation avec l'adoption du nouveau Plan directeur cantonal	Prise en considération	54

## Elections (autres)

Signature	Titre	Traitement	Page
2020-GC-2	Un membre de la délégation fribourgeoise à la CIP-GYB, en remplacement de Johanna Gapany	Discussion	75
		Scrutin de liste	97
2020-GC-7	Un membre de la Commission des affaires extérieures (CAE), en remplacement de Xavier Ganioz	Scrutin de liste	98

## Validations

Signature	Titre	Page
2019-GC-174	Validation du mandat de députée de M <sup>me</sup> Gilberte Schär en remplacement de M. Paul Herren-Schick et assermentation	5
2019-GC-210	Validation du mandat de député de M. Pascal André Moënnat, en remplacement de Marie-France Roth Pasquier et assermentation	5

## Divers

Titre	Page	Titre	Page
Ouverture de la session	3	Prise de congé	98
Discours d'ouverture	4	Clôture de la session	98
Communications	5		

—