

Tome CLXXI

Session ordinaire

Band CLXXI

Ordentliche Session

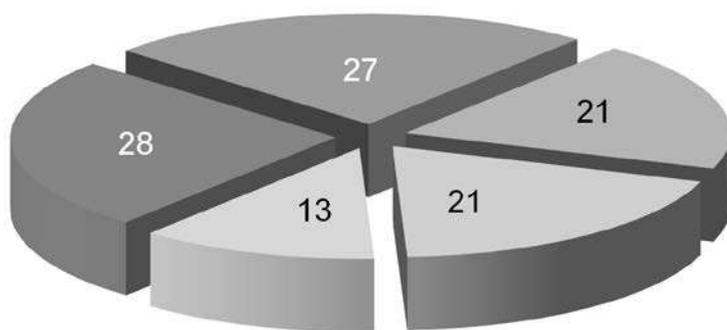
—

Juin / Juni 2019

Contenu/Inhalt	Pages/Seiten
Première séance, mardi 25 juin 2019 – 1. Sitzung, Dienstag, 25. Juni 2019	1173 – 1207
Deuxième séance, mercredi 26 juin 2019 – 2. Sitzung, Mittwoch, 26. Juni 2019	1208 – 1219
Troisième séance, jeudi 27 juin 2019 – 3. Sitzung, Donnerstag, 27. Juni 2019	1220 – 1257
Attribution des objets aux commissions – Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen	1258 – 1258
Messages – Botschaften	1259 – 1338
Préavis – Stellungnahmen	1339 – 1373
Rapports – Berichte	1374 – 2030
Réponses – Antworten	2031 – 2058
Dépôts et développements – Begehren und Begründungen	2059 – 2078
Questions – Anfragen	2079 – 2187
Composition du Grand Conseil – Zusammensetzung des Grossen Rates	2188 – 2191
Table des matières – Inhaltsverzeichnis	2192 – 2197

Cercles électoraux/Wahlkreise		Sièges/Sitze
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	Veveyse/Vivisbach	6

Groupes parlementaires/Fraktionen		Sièges/Sitze
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 25 juin 2019

Présidence de Roland Mesot (UDC/SVP, VE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
	Divers	Ouverture de la session		
	Divers	Communications		
2019-GC-103	Rapport d'activité	Conseil de la magistrature (2018)	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Nicolas Kolly
2018-DIAF-35	Loi	Adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Gabrielle Bourguet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-DIAF-4	Décret	Naturalisations 2019 - Décret 2	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Andréa Wassmer <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2018-DIAF-25	Décret	Fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Kirthana Wickramasingam <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2018-DIAF-32	Décret	Fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Kirthana Wickramasingam <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-DIAF-6	Rapport	Augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion (Rapport sur le postulat 2018-GC-164)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-DIAF-11	Rapport	Rapport agricole quadriennal 2019	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2017-DIAF-40	Rapport	Apport de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-GC-25	Motion	Institutionnaliser par décret le Ranz des vaches au rang d'hymne officiel du canton de Fribourg	Retrait	<i>Auteur-s</i> Nicolas Kolly Michel Chevalley <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2018-GC-72	Motion	Suppression de la rente à vie des conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Nicolas Kolly Romain Collaud <i>Représentant-e du gouvernement</i> Georges Godel
2019-GC-54	Rapport d'activité	CIP 'détenition pénale' : rapport aux parlements pour l'année 2018	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Erika Schnyder <i>Représentant-e du gouvernement</i> Maurice Ropraz
2019-DSJ-116	Rapport	Transports scolaires : Permis de conduire, espace dans les bus, licence et cours OACP (Rapport sur Postulat 2019-GC-26) - Suite directe	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Maurice Ropraz
2019-GC-82	Election judiciaire	Juge cantonal-e (50%)	Scrutin uninominal	
2019-GC-83	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Veveysse	Scrutin uninominal	
2019-GC-84	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement du Lac	Scrutin uninominal	
2019-GC-85	Election judiciaire	Assesseur-e à la Justice de paix de la Sarine	Scrutin uninominal	
2019-GC-86	Election judiciaire	Assesseur-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine	Scrutin uninominal	
2019-GC-87	Election judiciaire	Assesseur-e suppléant-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine	Scrutin uninominal	
2019-GC-88	Election judiciaire	Deux assesseurs-es suppléants-es (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère / Poste 1	Scrutin uninominal	
2019-GC-92	Election judiciaire	Deux assesseurs-es suppléants-es (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère / Poste 2	Scrutin uninominal	

Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 106 députés; absents: 4.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Antoinette Badoud, Sébastien Frossard, Ralph-Alexander Schmid et Ruedi Vonlanthen.

M^{mes} et MM. Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

Le Président.

1. Sortie commune du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, visite des forêts fribourgeoises - Le rassemblement, pour les personnes se déplaçant avec les bus organisés, est à 09 h 30 devant l'Hôtel cantonal. Les personnes se déplaçant par leurs propres moyens nous retrouvent au centre forestier de Châtel-St-Denis, à 10 h30. Vous êtes autorisés à venir en session en tenue décontractée, mais pas en short, et à vous munir de crème solaire.
 2. Clubs et groupements - Je vous communique que le club du bois et de la forêt se réunira jeudi 27 juin 2019, à 12 h 00, au restaurant le Punkt, à Fribourg. Le club culture se réunira aussi le jeudi 27 juin 2019, à 12 h 30, au Musée d'histoire naturelle de Fribourg.
 3. Je vous rappelle que dans cette salle, qui est classée monument historique, il est interdit de boire et de manger. Néanmoins, aujourd'hui, exceptionnellement, vous avez la bonté du président qui vous autorise à boire de l'eau. Je vous autorise aussi à poser la veste, vu qu'il fera très chaud cet après-midi.
 4. Au niveau des scrutateurs, je vous annonce que M^{me} Antoinette Badoud est excusée pour cette séance. Les scrutateurs ont décidé entre eux de nommer comme responsable pour cet après-midi et pour le déroulement des votes M. le Député André Schoenenweid. Je vous communique aussi que les scrutateurs m'ont demandé de vous signaler qu'ils distribueront des bulletins uniquement aux personnes assises à leur place.
 5. Je vous informe que le député doit rappeler ses liens d'intérêts, lorsqu'il s'exprime devant le Grand Conseil. Il ne s'agit pas, pour le député qui intervient, de décliner systématiquement tous ses liens d'intérêts mais uniquement de rappeler l'intérêt qui l'unit à l'objet en délibération et sur lequel il s'exprime. Les liens d'intérêts suivants doivent être signalés (art. 13, al. 2 de la LInf): les activités professionnelles, les fonctions assumées au sein d'organes de direction, de surveillance ou de conseil, dans des personnes morales de droit privé ou de droit public, les fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale, les fonctions politiques exercées, les fonctions permanentes de directions ou de conseil assumées pour le compte de groupes d'intérêts.
- > Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Rapport d'activité 2019-GC-103 Conseil de la magistrature (2018)

Rapporteur-e:	Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC)
Rapport/message:	mai 2019 (BGC juin 2019, p. 1386)
Préavis de la commission:	12.06.2019 (BGC juin 2019, p. 1716)
Remarque:	Représentant du Conseil de la magistrature : Johannes Froelicher, président

Discussion

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). J'adresse, au nom du Grand Conseil, la bienvenue au nouveau président du Conseil de la magistrature, M. le Juge cantonal Johannes Frölicher, et le félicite pour son élection. Conformément à l'article 198a de la loi sur le Grand Conseil, le Grand Conseil examine le rapport du Conseil de la magistrature en plenum, en présence de son président.

La Commission de justice s'est réunie le 12 juin dernier, afin d'examiner en détail le rapport 2018 du Conseil de la magistrature, qui nous a donc été présenté par le président du Conseil, ainsi que par M. Raphaël Bourquin, procureur général adjoint, qui est également le président de la commission électorale du Conseil de la magistrature, et par M^{me} Christine Keller, qui est la secrétaire juriste du Conseil de la magistrature.

Préalablement à cette rencontre, la Commission de justice avait adressé une note au Conseil de la magistrature, en lui indiquant les points sur lesquels nous souhaitions avoir un échange approfondi. Il s'agissait en particulier d'échanges par rapport à la fermeture de la Prison centrale, par rapport à l'analyse en cours du Pouvoir judiciaire par le comité de pilotage, ainsi que pour discuter d'éventuels coûts prohibitifs de certaines mesures d'instruction au niveau de l'instruction pénale. Nos échanges sur ces points précis ont été intéressants et constructifs. Lors de notre rencontre, nous avons abordé un nombre important d'autres sujets et avons échangé en particulier sur la nécessité d'améliorer et de renforcer le processus de conciliation particulièrement dans le cadre des procédures civiles. Si Fribourg arrive à améliorer son taux de conciliation, cela permettra de désengorger de manière importante les tribunaux, qui souffrent, pour certains, d'une certaine surcharge chronique de dossiers.

Nous avons en effet constaté que les différentes possibilités offertes par le code de procédure civile fédéral ne sont pas appliquées de manière systématique par les tribunaux fribourgeois. Ainsi, les commissions de conciliation peuvent, dans certains cas, émettre des propositions de jugements, conformément à l'article 210 CPC. Cet outil est en particulier utile dans les litiges relevant des baux à loyers et à fermes, mais n'est malheureusement pas assez utilisé.

Nous remercions à ce sujet le président du Conseil de la magistrature, qui a relayé nos inquiétudes et nos demandes lors de la rencontre avec les autorités judiciaires qui s'est déroulée le 14 juin dernier à Gruyères.

S'agissant du rapport à proprement parler, celui-ci est d'excellente qualité et donne un nombre important d'informations, qui nous sont utiles aujourd'hui et qui le seront également dans le futur afin d'avoir une vision rétrospective de la justice fribourgeoise.

C'est avec ces remarques que je remercie, au nom de la Commission de justice et du Grand Conseil, le Conseil de la magistrature, pour tout le travail effectué durant cette année. J'adresse un remerciement particulier à l'ancien président du Conseil de la magistrature, M. Adrian Urwyler, pour son travail important effectué en qualité tant de magistrat au Tribunal cantonal et en tant que président du Conseil de la magistrature. J'adresse également les mêmes remerciements et la même reconnaissance à tous les membres et à tout le personnel du Pouvoir judiciaire.

Avec ces considérations, je vous invite, Mesdames et Messieurs les Député(e)s, à prendre acte du rapport du Conseil de la magistrature pour l'année 2018.

Schneuwly André (*VCG/MLG, SE*). Die Fraktion Mitte Links Grün dankt dem Justizrat für den umfangreichen Bericht. Wir danken allen Gerichten für das Engagement und für die grosse Arbeit. Wir stellen fest, dass im Vergleich zu den anderen Jahren weniger Personen aus gesundheitlichen Gründen ausgefallen sind. Trotzdem wird bei verschiedenen Gerichten von allzu grosser Arbeit, Überstunden, zunehmender Last, zu wenig Personal und Platzmangel gesprochen, so beim Kantonsgericht, beim Jugendstrafgericht und auch bei den Friedensgerichten des Greyerz- und Sensebezirks.

Was gedenkt der Justizrat in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden zu unternehmen, damit sich diese Situation ändert?

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance de ce rapport avec grand intérêt et tient à remercier le Conseil de la magistrature pour son travail ainsi que toutes les autorités judiciaires qui, chaque jour, doivent trancher des situations difficiles, qui ont des conséquences pour les familles, pour nos entreprises.

Nous constatons que, dans l'ensemble, notre justice fonctionne bien et que le système qui a été mis en place par la Constitution a permis d'assurer une transparence dans l'élection de nos juges et une bonne surveillance des juges par le Conseil de la magistrature.

Les échanges qui ont lieu périodiquement entre la Commission de justice et le Conseil de la magistrature sont constructifs. Les solutions trouvées sont toujours dans l'intérêt de la justice. Je pense que c'est ainsi que la justice continuera à bien se porter, que tous ceux qui veulent y mettre leur bonne volonté dans l'intérêt public puissent être entendus. Nous continuerons comme ça à avoir des autorités judiciaires qui s'investissent, parce qu'elles sont soutenues tant par le Conseil de la magistrature que par le Grand Conseil. Donc, je remercie aussi nos collègues, qui font confiance à la Commission de justice et au Conseil de la magistrature en suivant, pour la plupart des cas, les préavis qui sont donnés.

Defferrard Francine (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance du rapport d'activité 2018 du Conseil de la magistrature. Trois remarques à ce sujet:

1. Nous saluons tout d'abord la très grande implication du Tribunal cantonal, sur délégation du Conseil d'Etat, dans le domaine de l'e-justice. Il s'agit là d'une concrétisation d'un des trois axes majeurs du programme de législation 2017-2021. A terme, la mise en œuvre de ce projet va transformer en profondeur la manière de travailler entre les autorités judiciaires, les justiciables, les avocats et les différents autres partenaires de la justice.

2. En matière pénale, la mise en œuvre de la prévention spéciale en faveur des mineurs apparaît comme le parent pauvre. La hausse de la criminalité est constatée depuis 2013. Entre 2015 et 2016, il y a eu une augmentation extraordinaire de 16,7 % du nombre de nouvelles affaires. Pour la troisième année consécutive, l'exécution des placements fermés en Suisse romande a été difficile, voire impossible en pratique. Depuis la fermeture du foyer d'éducation de Prêles (BE) en 2016, il ne reste plus qu'un seul établissement concordataire à disposition, à savoir celui de Pramont à Granges (VS), avec 24 places disponibles. Les difficultés liées à l'exécution des prestations personnelles constatées en 2017 ont par ailleurs été confirmées en 2018. Dans ce contexte, nous rappelons que le Grand Conseil a accepté le 24 mai dernier une motion pour une exécution sous forme d'arrêts disciplinaires jusqu'à 10 jours pour un mineur condamné pénalement qui fait preuve d'indiscipline grave, se soustrait à l'exécution de la sanction ou de ses conditions, ou persiste à s'y opposer. Une attention particulière doit être accordée au développement de structures d'accueil en faveur des mineurs.
3. En matière de poursuites et faillites, nous pouvons constater que près de 75 % des recours auprès du Tribunal cantonal proviennent de l'Office des poursuites de la Sarine ou de l'Office des faillites, tous deux à Fribourg. Le taux d'admission de ces recours est par ailleurs très élevé, soit de près de 54 %. Peut-être y a-t-il une réflexion à mener dans ce domaine.

Nous prenons acte du rapport d'activité 2018. Notre groupe remercie le Conseil de la magistrature et tient à souligner le travail conséquent fourni pour son établissement. Il remercie également toutes les autorités judiciaires qui, au quotidien, œuvrent pour nos concitoyens.

Senti Julia (PS/SP, LA). Als Mitglied der Justizkommission erlaube ich mir, im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion kurz Stellung zu nehmen, insbesondere zu drei Punkten. Vorausgehend möchte ich dem Justizrat für seinen ausführlichen Bericht und für die zusätzlichen Erklärungen zu diversen Punkten anlässlich der Kommissionssitzung danken.

Erstens möchte ich die Bemühungen des Justizrates im Hinblick auf ein zukünftiges elektronisches Dossier begrüßen. Selbstverständlich sind im Voraus noch diverse Punkte abzuklären, um die Sicherheit der Daten zu gewährleisten. Jedoch wird ein solches System voraussichtlich ein effizienteres Behandeln der Dossiers gewährleisten.

Zweitens möchte ich eine allfällige Schliessung des Gefängnisses in der Stadt Freiburg ansprechen. Die Option, sämtliche betroffene Personen in der Anstalt Bellechasse zu beherbergen, macht, wie vom Berichterstatter auch erwähnt und in der Justizkommission diskutiert, je nach Stand des Verfahrens effektiv wenig Sinn, da die beschuldigten Personen in der ersten Zeit relativ oft zu Einvernahmen und Terminen bei der Polizei, dem Zwangsmassnahmengericht oder der Staatsanwalt antraben müssen und dies erhebliche zusätzliche Transportkosten zur Folge hätte.

Drittens erlaube ich mir, auf die notwendigen Überlegungen in Bezug auf die logistische Situation sowohl der Staatsanwaltschaft, des Jugendgerichts als auch des Kantonsgerichts zu sprechen zu kommen, da ein aktuelles Platzproblem Realität ist. Wir sind gespannt auf konkrete Vorschläge diesbezüglich. Zusätzlich erwägen wir eine Diskussion über die Funktion der Richtertätigkeit, insbesondere der Schlichtungsbemühungen der aktuellen Richter, als notwendig. Abzuklären wäre sicherlich auch, ob ein System mit separat an den Gerichten für die Schlichtung zuständigen Richtern zu bevorzugen oder zu testen wäre, um eine zweispurige Position, wie es oft der Fall ist, wenn die Schlichtungsbemühungen erfolglos sind und der Richter dann in der selben Sache entscheiden muss, zu verhindern.

Ich danke dem Berichterstatter für seine Ausführungen.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Je remercie tous les intervenants pour leurs prises de position. Ceux-ci étant tous membres de la Commission de justice, je n'ai pas noté de question particulière qui aurait été adressée au rapporteur de la commission.

J'invite à donner la parole au président du Conseil de la magistrature, pour sa prise de position.

Frölicher Johannes Merci beaucoup de me donner la possibilité d'adresser quelques mots. J'ai entendu une question, sur les mesures à prendre concernant la surcharge des tribunaux.

C'est principalement de la responsabilité des tribunaux eux-mêmes de demander, dans le cadre du budget, des moyens suffisants. Dans ce contexte, on peut saluer qu'il y a trois postes qui ont été libérés l'année passée et mis à disposition des différents tribunaux. De plus, il y a aussi des postes supplémentaires qui ont été libérés pour suivre le projet de E-Justice, ce qui demande effectivement des ressources de la part de toutes les personnes qui travaillent au sein des tribunaux. C'est donc par ce biais-là principalement qu'il faut faire des demandes de personnes supplémentaires à engager.

Le Conseil de la magistrature dit qu'il surveille les retards dans les dossiers, qui peuvent être le signe d'un manque de personnel et c'est par ce biais-là qu'il constate précisément dans son rapport les défauts de personnel. C'est aussi, par la suite, de la responsabilité des autorités politiques, Conseil d'Etat et vous-mêmes, de suivre et de prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du budget.

Par ailleurs, je vous remercie de l'attention portée à notre rapport. Pour l'instant, la justice fonctionne bien et, indépendamment de toute appartenance politique, je pense que nous avons un système judiciaire qui fonctionne bien et bénéficie de toute la stabilité de notre Etat.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Loi 2018-DIAF-35

Adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg

Rapporteur-e:	Bourguet Gabrielle (<i>PDC/CVP, VE</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	02.04.2019 (<i>BGC juin 2019, p. 1295</i>)
Préavis de la commission:	06.06.2019 (<i>BGC juin 2019, p. 1314</i>)

Entrée en matière

Bourguet Gabrielle (*PDC/CVP, VE*). La Commission des affaires extérieures (CAE) a tout d'abord examiné le projet de concordat dans le cadre de la consultation des Parlements, lors de sa séance du 22 février 2019, en vertu de la loi concernant les conventions intercantionales, la fameuse LConv. Les membres de la commission ont posé quelques questions, mais n'ont pas formulé de remarques particulières à l'attention du Conseil d'Etat. La CAE a ensuite étudié, lors de sa séance du 6 juin 2019, le projet de loi qui nous est soumis, accompagné du projet définitif de concordat, qui a fait l'objet de quelques petites adaptations, afin de vous donner son préavis dans la phase de ratification qui intervient aujourd'hui. Je vous rappelle qu'au stade de la ratification, nous ne pouvons plus modifier les termes du concordat.

Mesdames et Messieurs, nous vivons un moment historique. Nous sommes en train d'agrandir le territoire du canton de Fribourg. Si nous avons maintenant une certaine pratique dans le domaine des fusions de communes dans notre canton, ce dossier est complexe, puisqu'il engendre une modification territoriale des cantons de Fribourg et Berne. La CAE, dans sa séance portant sur la consultation, a été impressionnée par le nombre de points à régler pour cette fusion, respectivement cette modification territoriale, qui porte du côté de Clavaleyres, sur 46 habitants et 1,01 km², selon les statistiques au 31 décembre 2017. 23 articles traitant de questions aussi diverses que les finances ou le droit de cité, mais aussi sur le statut de Clavaleyres quant à l'organisation territoriale du canton de Fribourg, le statut de Clavaleyres quant aux églises reconnues par le canton de Fribourg ou les appellations d'origine contrôlée. Ce projet de loi, respectivement l'adoption de ce concordat, constitue la phase n° 2 d'un processus en trois phases, processus qui fait suite à l'idée de fusion initiée en 2012 déjà. Nous avons adopté le décret de fusion lors de la dernière session. Nous allons aujourd'hui, si vous l'acceptez, adopter le concordat qui nous est soumis et, dans une troisième phase, l'Assemblée fédérale devra se prononcer également sur cette modification territoriale, qui aura entretemps encore fait l'objet d'une votation populaire dans les deux cantons concernés.

La Commission des affaires extérieures vous recommande à l'unanimité d'approuver ce projet de loi et le concordat qui nous est soumis.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le projet de fusion des communes de Clavaleyres et de Morat a déjà occupé le Grand Conseil à plusieurs reprises. Cela montre bien la complexité d'un tel projet, totalement inédit pour notre canton. Je vous rassure toutefois, c'est sans doute la dernière fois que le Grand Conseil aura à se prononcer sur cet objet, puisque l'adhésion au concordat marque la dernière étape parlementaire avant le vote par le peuple et le traitement par les Chambres fédérales.

Comme cela a déjà été rappelé à de nombreuses reprises, l'accueil de la commune bernoise de Clavaleyres dans le canton de Fribourg sera la première modification du territoire de notre canton nécessitant l'accord de la Confédération depuis plus de deux siècles, soit très exactement depuis 1807, si l'on excepte quelques rectifications de frontières de détail. Cela en fait un moment historique, sur les traces de Napoléon, qui avait déjà voulu intégrer Clavaleyres à notre canton. Face à ce caractère tout à fait inédit, il a fallu innover en matière législative. Afin de bien comprendre la situation, je me permets donc de rappeler que nous sommes en réalité confrontés à deux processus distincts. Il y a d'une part une modification territoriale, qui s'appuie sur l'article 53 de la Constitution fédérale et qui fait l'objet du concordat qui vous est soumis aujourd'hui. Il y a, d'autre part, le processus de fusion de communes, que vous avez traité lors de la dernière session en approuvant la convention de fusion de Morat et Clavaleyres, elle-même soutenue par les populations concernées en septembre 2018.

Je ne reviendrai pas sur les détails du concordat, qui a été examiné par la Commission des affaires extérieures à deux reprises, avant sa signature par le Conseil d'Etat puis dans le cadre des travaux parlementaires en vue de la présente session.

Je tiens par contre à remercier les collaboratrices et collaborateurs des administrations fribourgeoise et bernoise pour le travail réalisé depuis des années. On peut bien sûr trouver que les ressources investies dans ce projet sont excessives vu le petit km² et la cinquantaine d'habitants, mais en matière d'institutions, la rentabilité n'est pas toujours un critère valable. La fusion de Morat avec Clavaleyres permettra de renforcer l'autonomie communale, puisque l'avenir même de Clavaleyres, en tant qu'entité autonome, était simplement impossible à terme.

Les travaux conjoints des cantons de Fribourg et de Berne témoignent ainsi de leur attachement à l'autonomie communale, qui est le fondement de la politique de proximité, qui fait la solidité et la prospérité de notre système.

Je vous invite donc naturellement à accepter le présent projet de loi et vous informe que le peuple devrait se prononcer en février 2020.

Schwander Susanne (PLR/FDP, LA). Ich spreche im Namen der Freisinnig-demokratischen Fraktion. Die Fusion von Clavaleyres mit Murten hat in der Commission des affaires extérieures wie auch in der Freisinnig-demokratischen Fraktion volle Unterstützung erhalten. Kleiner Wermutstropfen: Die Fusion kann nicht wie geplant 2021, sondern erst ein Jahr später im Jahre 2022 erfolgen. Diese Verspätung ist durch den Fahrplan des Bundes bedingt.

Der Seebezirk und die Gemeinde Murten freuen sich darauf, Clavaleyres bald als vollwertiges Mitglied in seinen Reihen willkommen zu heissen.

Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA). Die Begrüssung dauert länger als das Votum. Die Christlichdemokratische Fraktion unterstützt einstimmig den weiteren Schritt.

Wir freuen uns, dass die Braut und der Bräutigam im Heiratsvertrag nun alles geregelt haben und wir das Thema im Grossen Rat auch bald abgeschlossen haben. Wir unterstützen das Eintreten, das Gesetz und das Konkordat.

Schuwey Roger (UDC/SVP, GR). Ich spreche im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat den Gesetzesentwurf zum Gebietsänderungsantrag über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg analysiert. Eine Gemeindefusion zwischen zwei verschiedenen Kantonen ist nicht immer einfach und sehr aufwändig, besonders im administrativen Bereich. Das kommt glücklicherweise nicht alle Jahre vor. Erfreulicherweise wird unser Kanton einige Quadratmeter grösser und der Nachbarkanton Bern zu unseren Gunsten kleiner.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei wünscht den Einwohnern von Clavaleyres Satisfaktion und dass sie sich in der neuen Gemeinde und im Kanton wohl fühlen. Sie empfiehlt, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Ich möchte all diesen Votanten nicht nachstehen und für die Sozialdemokratische Fraktion ebenfalls unterstreichen, dass wir in unserer Fraktion zu hundert Prozent hinter diesem Projekt stehen.

Die Gemeinden Murten und Clavaleyres haben bereits zu hundert Prozent zugestimmt, der Kanton Bern hat dies in seiner letzten Legislatur vor wenigen Wochen getan und wir wollen heute Ja sagen.

Wir sind froh und freuen uns auf die neuen Bewohner, die die Gemeinde Murten nachher ein bisschen, bisschen vergrössern.

Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE). Je remercie toutes les personnes qui se sont exprimées dans le cadre du débat d'entrée en matière, toutes s'étant exprimées en faveur de ce projet de loi.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie également tous les intervenants et, au vu des interventions, je vous donne rendez-vous en février 2020 pour, je l'espère, un vote positif devant le peuple.

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

Première lecture

Art. 1

Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE). L'article 1 porte sur l'adhésion elle-même au concordat qui est annexé au présent projet de loi.

> Adopté.

Art. 2

Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE). La loi d'adhésion doit être soumise au corps électoral du canton de Fribourg, respectant ainsi l'article 20 alinéa 2 de la loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat. Un scrutin populaire aura également lieu le même jour dans le canton de Berne, en principe, cela a été dit, au début 2020, aussi selon le Message du Conseil d'Etat.

> Adopté.

Art. 3, titre et considérants

Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE). L'article 3 précise que le concordat est encore subordonné à l'approbation de la modification territoriale par le canton de Berne et par la Confédération. Le Conseil d'Etat en fixe la date d'entrée en vigueur d'un commun accord avec le conseil exécutif du canton de Berne. M. le Conseiller d'Etat a évoqué en séance la date du 1^{er} janvier 2021 mais sous réserve du calendrier des différentes étapes encore à venir. On peut lire dans le Message relatif au projet de décret de fusion que nous avons approuvé lors de la dernière session, l'éventualité d'un report de cette date.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je confirme les propos de M^{me} la Rapporteuse.

> Adopté.

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

Deuxième lecture

Art. 1 à 3, titre et considérants

> 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, sans modification, 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), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-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), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), 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), 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), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), 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), Herren-Schick Paul (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), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), 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), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), 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), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), 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), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), 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: 94.*

Décret 2019-DIAF-4 Naturalisations 2019 - Décret 2

Rapporteur-e: **Wassmer Andréa** (PS/SP, SC)
Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message: **12.02.2019** (BGC juin 2019, p. 1315)
Préavis de la commission: **06.06.2019** (BGC juin 2019, p. 1324)

Entrée en matière

Wassmer Andréa (PS/SP, SC). Suite au projet de décret soumis au vote du Grand Conseil aujourd'hui, la Commission des naturalisations a examiné 145 dossiers de demande du droit de cité suisse et fribourgeois. La commission a étudié ces dossiers et auditionné les personnes l'exigeant par la loi, au cours de 16 séances. Elle émet un préavis favorable à la naturalisation des candidates et candidats de 138 dossiers. Les candidates et candidats des 7 dossiers préavisés négativement par la commission ont demandé de suspendre leur demande de naturalisation. Leurs dossiers n'entreront donc pas en ligne de compte lors du vote. Nous y reviendrons à la lecture des articles.

En conclusion, la commission présente aujourd'hui des préavis favorables à la naturalisation de 231 personnes. Elles remplissent toutes les conditions légales, tant fédérales que cantonales, pour être naturalisées.

La Commission des naturalisations, à l'unanimité, vous demande d'entrer en matière sur le présent projet de décret.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie M^{me} la Rapporteuse pour ses explications. Le Conseil d'Etat se rallie aux propositions de la commission.

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

Lecture des articles

Art. 1

Wassmer Andréa (PS/SP, SC). La commission propose au Grand Conseil de modifier le projet de décret comme suit:

Les candidates et candidats figurant aux dossiers 18, 23, 69, 83, et 135 de l'annexe 1 souhaitent suspendre leur procédure de demande de naturalisation. Leurs dossiers sont ainsi retirés du projet de décret et le candidat du dossier 21 a retiré définitivement sa demande. Les autres modifications concernent l'ajout d'un dossier d'une personne de deuxième génération, la correction d'une date de naissance, des changements d'état-civil, les naissances de deux enfants intervenues récemment et deux changements de lieu de domicile.

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

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

Art. 2

Wassmer Andréa (PS/SP, SC). Les candidates et candidats figurant aux dossiers 1 et 2 de l'annexe 2 souhaitent suspendre leur procédure de demande de naturalisation. Leurs dossiers sont ainsi donc retirés du projet de décret. Toutes les candidates et tous les candidats préavisés-e-s négativement ayant demandé de suspendre leur demande, cet article n'a plus lieu d'être.

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

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

Art. 3

> Adopté.

Art. 4, titre et considérants

> Adoptés.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-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), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), 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), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), 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), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (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), 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), Mauron Pierre (GR,PS/SP), 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), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), 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: 93.*

Décret 2018-DIAF-25

Fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre

Rapporteur-e:	Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	25.03.2019 (BGC juin 2019, p. 1277)
Préavis de la commission:	14.06.2019 (BGC juin 2019, p. 1285)

Entrée en matière

Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR). Le Bureau du Grand Conseil a discuté le Message 2018-DIAF-25 accompagnant le projet de loi relatif à la fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre. Suite au non-aboutissement d'une fusion à six en 2010, puis à trois en 2015, ces deux communes ont réalisé un vote consultatif, dont l'issue positive en mars 2018 a amené à conclure cette fusion approuvée par la population en novembre de cette même année. Le montant de l'aide financière s'élève à 373 800 frs. La nouvelle commune portera le nom de Villaz au 1^{er} janvier 2020. Notons que ce décret est le premier qui intervient depuis l'entrée en vigueur de la modification du 17 mars 2015 de la loi déterminant les districts administratifs du 11 février 1998.

Donc, par 13 voix contre 0 et 0 abstention, le Bureau vous propose d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat et souhaite bon vent à la nouvelle commune.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. C'est la 18^e fois que le Grand Conseil a à se prononcer sur une fusion de communes depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle loi sur l'encouragement aux fusions des communes de 2011. Le Grand Conseil a déjà dû se prononcer à plus de 40 reprises sous l'égide de l'ancien décret sur les fusions de 1999. Il s'agit donc d'une procédure bien rodée. Toutefois, cela ne doit pas faire oublier l'importance d'une fusion pour les populations concernées et l'immense travail des autorités communales pour aboutir à ce résultat. Chaque fusion est particulière et représente un défi ainsi qu'un engagement pour l'avenir.

Je vous invite donc à soutenir ce projet de fusion et à adopter le décret qui vous est proposé.

Chassot Claude (VCG/MLG, SC). Notre groupe parlementaire Vert Centre Gauche constate que, dans notre canton, le mouvement des fusions provenant notamment de l'ère Pascal Corminboeuf a toujours le vent en poupe. Ainsi, le district de la Glâne voit naître une nouvelle entité politique qui s'appellera tout simplement Villaz. Bravo pour ce choix judicieux, qui évite les toponymes issus de derrière les fagots, fruits de réflexions imprégnées d'un émotionnel qui, même, met parfois en péril une convention de fusion. Cette dernière fait du reste partie, comme la crème et les meringues, du traditionnel menu de fusion servi à chaque fois dans toutes les démarches similaires. En 2005, les communes de Lussy et de Villarimboud, bien que géographiquement séparées par Villaz-Saint-Pierre, formaient la Folliaz. En élève appliqué, à l'instar de ses collègues, le préfet de la Glâne remettait sa copie, où il imaginait ou rêvait d'une grande commune reliant Le Châtelard, campant sur les contreforts du Gibloux, à Châtonnaye, qui tutoie le canton de Vaud. Le vote consultatif de 2014 a balayé cette vision préfectorale par le vote négatif de Châtonnaye et de sa voisine Torny ainsi que de Villorsonnens, comme des communes déjà fusionnées.

Je me permets d'intervenir aujourd'hui eu égard au fait que j'étais déjà dans cette salle lors de la création de la commune de Villorsonnens. Fort heureusement, les temps changent, de nouveaux habitants viennent mixer la population de ces villages et c'est tant mieux. Le processus est cependant long et démontre que les populations de certaines communes ont des avis bien tranchés, on en trouve la preuve lorsqu'on se donne la peine d'analyser le résultat des votes populaires. La Folliaz se rend aux urnes avec plus de 73 % de votants, ce qui démontre l'intérêt suscité par cette démarche: 540 citoyennes et citoyens se prononcent. Le oui l'emporte avec 286 votes positifs et dépasse de 32 voix les avis négatifs, ce qui ne fait que 4,3 % par rapport au total des votes exprimés. C'est là que je vous invite à savoir lire entre les lignes et souhaiter vivement que les nouvelles autorités communales, qui prendront en main la destinée de cette entité politique au 1^{er} janvier 2020, soient extrêmement attentives à mettre en place un exécutif non seulement compétent, mais conscient que plus de 47 % de votants d'une même commune formant Villaz ont dû monter dans le train, pas forcément de bon gré. Ayant vécu personnellement une première fusion comme syndic, je puis vous affirmer que certaines maladresses – et si j'étais plus virulent je dirais magouilles – de dernière heure provenant de subtiles manipulations de conseillers communaux frustrés, à la conscience politique inexistante, peuvent laisser durant de nombreuses années des stigmates qui gangrènent le fonctionnement et la mise en place de la nouvelle commune. Je pourrais ici vous donner un exemple de la grande fusion du Gibloux, démarche bien entendu parfaitement légalisée par le vote d'une assemblée last minute, comme par hasard, mais qui laissera un goût plus qu'amer aux contribuables des autres communes. Ce genre de démarche politique, à l'honnêteté des plus douteuses, marque du sceau de la méfiance, de la suspicion, les relations de bonne foi qui doivent s'instaurer par la suite dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle commune, comme le Gibloux, 7500 habitants.

Gageons cependant, chers Collègues, que les deux projets de fusions que notre Grand Conseil va certainement valider cet après-midi seront une réussite sur tous les plans.

Notre groupe parlementaire souhaite bon vent à cette nouvelle commune, à ces nouvelles communes, à leurs autorités et à toute leur population.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). Je déclare mes liens d'intérêts: comme mon terrain agricole déborde sur la nouvelle commune de Villaz, ou que la nouvelle commune de Villaz déborde sur mon terrain agricole, je suis contribuable de celle-ci.

Le groupe libéral-radical a étudié ce décret et salue cette décision de la population de ces trois villages et deux communes. Dans cette région, le mot fusion est presque une permanence. Cela avait commencé par des réussites dans les années 70, avec Maconnens, respectivement Fuyens, et plus tard avec la fusion entre Villarimboud et Lussy. Mon collègue Chassot a bien décrit les défaites, je ne vais pas y revenir. Mon village participait à ces votations. Autant qu'on se réjouisse maintenant d'avoir un résultat positif de la fusion entre Villaz-Saint-Pierre et La Folliaz.

Notre groupe soutient ce décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat, y compris bien sûr le soutien financier. Il souhaite bon vent à la nouvelle commune qui verra le jour le 1^{er} janvier 2020.

Décrind Pierre (*PDC/CVP, GL*). En parcourant la convention de fusion des communes de la Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre, on peut relever le travail conséquent qui a été réalisé en quelques mois par l'ensemble des 14 conseillers communaux. Cette convention, établie en 22 articles, définit les bases légales de la nouvelle commune. Cette fusion est l'aboutissement d'un long chemin, parsemé d'embûches, depuis le refus en consultation d'une première fusion en 2014, qui devait réunir six communes, à savoir Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre et Villorsonnens. En 2015, nouveau refus en consultation pour une seconde fusion à quatre communes comprenant Châtonnaye, La Folliaz, Villaz-Saint-Pierre et Torny. Ces deux échecs n'ont pas découragé les conseils communaux de La Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre et, en 2018, ils ont remis le métier sur l'ouvrage, cette fois avec le succès que l'on connaît. Il faut relever le courage politique, la persévérance des deux exécutifs, qui ont bien compris que l'avenir doit se construire ensemble. Souhaitons plein succès pour le futur à la nouvelle commune de Villaz, commune qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Ainsi, le nombre de communes de la Glâne passera de 19 à 18 à cette date.

C'est ainsi que le groupe démocrate-chrétien approuvera à l'unanimité le projet de décret pour la fusion de ces deux communes.

Bischof Simon (*PS/SP, GL*). Notre groupe salue également la fusion entre Villaz et La Folliaz. Bon vent à cette nouvelle commune! Espérons qu'une solution soit assez rapidement trouvée pour assainir le dernier passage à niveau entre Zurich et Genève, qui se trouve sur le territoire de cette commune.

Bertschi Jean (*UDC/SVP, GL*). Mes liens d'intérêts: je suis voisin de Villaz-Saint-Pierre, j'habite à environ 100 mètres de Fuyens.

Après plusieurs projets de fusions selon le plan préfectoral glânois qui n'ont pas abouti, je salue le courage des autorités et des habitants de Villaz-Saint-Pierre et de La Folliaz, de reprendre le dossier de fusion et de concrétiser une fusion géographiquement logique. Je vous encourage donc à accepter cette fusion et je souhaite bon vent à la commune de Villaz.

Wickramasingam Kirthana (*PS/SP, GR*). Je remercie tous les intervenants. Je prends acte des différentes remarques faites par ces derniers et constate que l'ensemble des groupes soutiennent ce projet.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je m'associe à tous les intervenants pour relever le courage politique, féliciter les autorités communales pour leur persévérance et souhaiter bon vent et plein succès à la nouvelle commune.

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

Lecture des articles

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

Wickramasingam Kirthana (*PS/SP, GR*). Le nom de la nouvelle commune est Villaz.

> Adopté.

Art. 3

> Adopté.

Art. 4

Wickramasingam Kirthana (*PS/SP, GR*). Le montant de l'aide financière de l'Etat s'élève à 373 800 frs.

> Adopté.

Art. 5, titre et considérants

> Adoptés.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 98 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), 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), 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), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), 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), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (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), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), 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), Mauron Pierre (GR,PS/SP), 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), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,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), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), 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), 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: 98.*

Décret 2018-DIAF-32

Fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz

Rapporteur-e:	Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	30.04.2019 (BGC juin 2019, p. 1286)
Préavis de la commission:	14.06.2019 (BGC juin 2019, p. 1294)

Entrée en matière

Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR). Lors de sa même séance, le Bureau du Grand Conseil a également pris connaissance du Message 2018-DIAF-32 sur le projet de fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz. Suite à l'échec du projet de fusion à 10 communes en mars 2015, les trois exécutifs de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz ont décidé d'entamer un projet de fusion en 2018. En février 2019, la population des trois communes a soutenu cette fusion. Le montant de l'aide financière s'élève à 391 380 frs et la commune nouvellement constituée portera le nom de Prez. M. Mutrux, chef du Service des communes, a informé le Bureau que la commune de Corserey est actuellement sous administration spéciale. Les communes ont renoncé à une disposition qui permettrait aux anciens membres de l'exécutif d'entrer au nouveau conseil communal sans élection. Cela signifie qu'il y a aura des élections pour une durée relativement courte, fait qui s'explique également par l'introduction d'un conseil général.

Par 13 voix contre 0 et 0 abstention, le Bureau vous propose d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat et félicite les citoyennes et les citoyens de la nouvelle commune.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie M^{me} la Rapporteuse et la commission pour le soutien au projet. Comme je l'ai dit tout à l'heure, chaque fusion est unique. C'est à chaque fois un pas important en

faveur de l'autonomie communale, qui permet aux autorités locales de garder la main sur les thématiques de proximité, tout en garantissant des services renforcés pour les habitantes et les habitants.

Je vous invite donc également à soutenir ce projet de fusion, qui n'appelle aucun commentaire complémentaire de ma part, hormis que nous arriverons à moins de 130 communes une fois que les deux fusions votées aujourd'hui entreront en vigueur.

Morel Bertrand (*PDC/CVP, SC*). Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien.

La constitution fribourgeoise et la loi sur les communes disposent que les communes pourvoient au bien commun sur le plan local, assurent à la population une qualité de vie durable et disposent de services de proximité. La fusion avec une ou plusieurs autres communes est souvent le moyen le plus approprié pour y parvenir. En effet, à n'en pas douter, la fusion permet d'améliorer l'autonomie et les capacités des communes, ainsi que l'efficacité de leurs services. En ce sens, le groupe démocrate-chrétien félicite les citoyens des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz, qui ont su voir par-dessus le clocher et ainsi décider d'unir leurs forces pour le bien commun, avec un taux de oui pour la fusion de quelque 80 % des votes. Cette commune fusionnée portera le nom de Prez dès le 1^{er} janvier 2020 et bénéficiera, comme l'a relevé M^{me} la Rapporteuse, d'une aide de 391 380 frs, calculée sur la base de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes. Il ne s'agit pas d'une dépense, puisque cette aide est comprise dans la contribution globale à charge du canton, estimée à 50 millions et qui avait été soumise au référendum financier obligatoire en mai 2011. Nous espérons que cette fusion ne constitue qu'une étape intermédiaire dans la réalisation du plan de fusion des communes de Sarine-Ouest, établi par M. le Préfet, approuvé par le Conseil d'Etat et dont le projet a été refusé en vote consultatif le 8 mars 2015.

Tout en adressant encore nos félicitations aux trois communes qui ont décidé de regrouper leurs forces, le groupe démocrate-chrétien vous invite à approuver - que dis-je ? - à plébisciter la fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz et que vive la commune de Prez!

Wicht Jean-Daniel (*PLR/FDP, SC*). Je suis conseiller communal intérimaire de Corserey depuis janvier 2018, nommé par le préfet de la Sarine, avec deux autres anciens syndics, notre collègue Solange Berset et notre ancien collègue André Ackermann. Suite à la démission de trois conseillers sur cinq, le préfet de la Sarine a nommé un conseil communal intérimaire, chargé de conduire la commune et de gérer les affaires courantes. Nous avons lancé de nombreux projets en une année et demie et, rapidement, la solution d'une fusion s'est présentée comme la meilleure alternative pour cette entité de 440 habitants. Nos voisins de Prez-vers-Noréaz et Noréaz ont adhéré à l'idée. Même si le timing que nous avons proposé a créé quelques inquiétudes, nous sommes arrivés, grâce à trois conseils communaux motivés, à soumettre le projet au vote des citoyens au début de cette année, projet accepté, comme l'a dit mon préopinant, à une très forte majorité.

De nombreux défis attendent la nouvelle commune, mais je suis convaincu que les futurs élus sauront donner à la commune de Prez l'aura qu'elle mérite, dans cette belle région agricole.

Le groupe libéral-radical a étudié ce projet de décret avec intérêt. Il n'a aucune remarque à formuler sur celui-ci et l'approuve à l'unanimité. Il vous demande, chers Collègues, d'en faire de même.

Bonny David (*PS/SP, SC*). Mon lien d'intérêt: je suis conseiller communal de la commune actuelle de Prez-vers-Noréaz. Coupé en 1 d'or au lion de gueules mouvant du trait, en 2 parti d'azur et de gueules, à trois coquilles Saint-Jacques d'argent brochant – tel sera le magnifique blasonnement de la nouvelle commune. Ce n'est évidemment pas le plus important.

Après plusieurs tentatives infructueuses à petite et grande échelle, après l'échec de la grande fusion de Sarine-Ouest, la fusion de nos trois communes sera enfin effective le 1^{er} janvier 2020, soit dans 6 mois. La population a mis un grand oui dans les urnes et c'est réjouissant pour l'avenir de nos villages. La nouvelle commune de Prez regroupera plus de 2200 habitants, 7 conseillers communaux au lieu de 17, 1 conseil général de 30 membres au lieu de 3 assemblées communales. Le défi de la nouvelle fusion est de taille et on se réjouit de mener à bien ce lancement. Cet après-midi, il s'agit aussi d'accepter le montant de 391 380 frs en guise d'aide financière.

En conclusion et au nom du groupe socialiste, nous vous remercions d'approuver la fusion exprimée très clairement par les citoyens des trois communes et le montant financier prévu. Adieu aux communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz, plein succès à la nouvelle commune. Vive Prez!

Berset Solange (*PS/SP, SC*). Mon lien d'intérêt: comme cela a été dit, je suis vice-syndique ad intérim de la commune de Corserey.

Cette commune, qui compte à ce jour environ 400 habitants, sera dès le 1^{er} janvier 2020 réunie par fusion avec les communes de Prez-vers-Noréaz et de Noréaz. La nouvelle entité s'appellera Prez. Il y aura, comme l'a relevé la rapporteure, effectivement, les élections cet automne et à nouveau dans une année, lorsqu'il y aura toutes les élections communales dans notre canton.

J'aimerais peut-être relever ici que ce sujet a été discuté dans le cadre des discussions de fusion entre les conseillers communaux et que tout le monde n'a pas forcément compris ces deux élections. Mais je tiens à préciser ici que cet automne il y aura de nouvelles élections et que cela permettra aux anciens ou nouveaux conseillers communaux de pouvoir se remettre en liste, d'être élus, de faire le lien pendant cette nouvelle année 2020 et de se représenter le cas échéant, ou non, selon leur choix, en 2021.

Je termine en relevant la clairvoyance des citoyennes et des citoyens de ces trois communes pour avoir accepté ce projet et avoir ainsi contribué à la création de la nouvelle entité Prez. C'est donc réunis que les citoyennes et les citoyens feront face aux défis à relever pour leur avenir.

Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR). Je remercie les représentantes et représentants des groupes, qui soutiennent cette fusion, et relève l'enthousiasme de ces dernier(ère)s.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie tous les intervenants. Je félicite les autorités communales et leurs citoyens pour le projet et, à l'instar des députés, je souhaite une belle vie à Prez. Vive Prez!

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

Lecture des articles

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR). Le nom de la nouvelle commune est Prez.

> Adopté.

Art. 3

> Adopté.

Art. 4

Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR). La contribution financière de l'Etat se monte à 391 380 frs.

> Adopté.

Art. 5, titre et considérants

> Adopté.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 99 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-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), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), 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), Herren-Schick Paul (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), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), 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), Mauron Pierre (GR,PS/SP), 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), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), 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). *Total: 99.*

Rapport 2019-DIAF-6

Augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion (Rapport sur le postulat 2018-GC-164)

Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
 Rapport/message: **28.05.2019** (BGC juin 2019, p. 1734)

Discussion

Mutter Christa (VCG/MLG, FV). Meine Interessenbindung: Ich bin Mitglied der Assemblée constitutive du Grand Fribourg.

Sehr geehrter Herr Staatsrat, wir sind sehr enttäuscht über Ihre Antwort, Ihren Bericht, insbesondere auch über die "schnoddrige" Art, die Vorschläge und Argumente öfters einfach mit einer hingeworfenen Bemerkung abzutun, anstatt, wie wir vorgeschlagen hatten, Möglichkeiten zu ihrer Anwendung zu entwickeln.

Ce postulat a été signé par la majorité du Grand Conseil, donc sa transmission était quasi assurée. Malgré cela, avec regret, nous acceptons la suite directe, car pour de grandes fusions à Fribourg et en Gruyère, il y a une certaine urgence à trouver des solutions. Mais vu le ton du rapport, nous sommes simplement de l'avis qu'une année d'attente de plus ne rapporterait probablement pas grand-chose de meilleur. J'aimerais juste expliquer quel était notre but, il était de lancer une dynamique positive en donnant aux communes la possibilité d'exprimer leur opinion et d'en tenir compte d'une façon représentative et non pas de laisser gagner une minorité négative. Mais le Conseil d'Etat a choisi de chercher la petite bête dans une proposition qui se voulait générale et dont on lui demandait d'étudier les possibilités de mises en œuvre. Certains arguments qu'il avance contre notre proposition pourraient également s'appliquer contre la loi actuelle ou la loi sur l'agglomération quand on parle de l'autonomie communale ou de la liberté de vote. La réponse, si je résume: "Si votre fusion est un échec, vous n'avez qu'à repartir à zéro", sonne comme une gifle aux nombreux citoyennes et citoyens qui cherchent des solutions communes pendant des années. Ce que je déplore en matière communale à Fribourg et plus encore en matière de fusions, c'est que les *Neinsager*, ceux qui ne veulent jamais rien changer, ceux qui veulent se profiler contre les autres et pas avec eux, s'imposent trop souvent. Je regrette que le Conseil d'Etat ne nous aide pas à sortir de cette spirale négative, pour citer mon collègue Chassot "de ne pas sortir des subtiles manipulations de conseils communaux frustrés".

Piller Benoît (PS/SP, SC). Le groupe socialiste a lu avec attention le rapport concernant l'augmentation des chances de réussite dans les processus de fusions. Ce rapport présente avec clarté les différentes et les nouvelles possibilités pour mener à bien les processus de fusions sans toutefois donner de recette ou de conseil.

Après une analyse, nous remarquons finalement que la seule alternative possible aux processus actuels serait celle de la double majorité communes et citoyens. Ce processus a d'ailleurs été retenu dans la loi pour la formation des agglomérations. Toutes les autres alternatives pourraient en effet nous mener vers des fusions de communes non contiguës. Or, une fusion doit suivre une certaine logique, logique qui avait été mise en avant dans les plans des préfets. Malheureusement, ces plans n'ont pas toujours été suivis pour l'établissement de certains nouveaux projets. Certes, la double majorité met à mal l'autonomie des communes, qui est inscrite dans le droit cantonal. Cependant, il faudra un jour arbitrer ou faire la pesée des intérêts

entre l'autonomie communale et le bien des citoyennes et citoyens, qui pourraient, eux, profiter des synergies dégagées par la nouvelle entité.

En conclusion, on remarque surtout que l'aboutissement d'une fusion de communes est avant tout lié à la volonté et à l'implication des exécutifs communaux dans ce processus. Sans eux, sans un engagement affiché à mener à bien le projet, les chances d'aboutissement resteront minimes.

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

Thalmann-Bolz Katharina (*UDC/SVP, LA*). Meine Interessenbindung in dieser Angelegenheit: Ich bin Gemeinderätin in Murten und damit direkt von vergangenen und zukünftigen Zusammenschlüssen betroffen. Ich äussere mich heute als Fraktionssprecherin.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei nimmt Kenntnis von den detaillierten Ausführungen des Staatsrates bezüglich Zusammenschlüssen von Gemeinden in den vergangenen Jahren sowie von den Anliegen der Verfasser des Postulats und dankt für den umfassenden Bericht. Ganz im Sinne der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei fallen die Schlussfolgerungen des Staatsrates hinsichtlich der Nichtweiterführung der Vorschläge des Postulats aus.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei anerkannte die zahlreichen Fusionen in der Vergangenheit, weil sie stets auf freiwilliger Basis erfolgen konnten. Die heutige Gesetzgebung hat sich zusammen mit den Fusionsplänen der Oberämter bewährt und auf diese bauen wir weiter. Die Gemeinde ist unsere kleinste politische Zelle. Wenn die Gemeinden in ihrer Autonomie gestärkt werden, sind sie auch bereit, gesellschaftliche Veränderungen umzusetzen. So können Gemeindefusionen auf freiwilliger Basis erfolgen. Natürliche Annäherungsprozesse auf der Stufe Gemeinde bedeuten Garantie für beständige neue Strukturen. Mit einer Lockerung des Einstimmigkeitsgrundsatzes wird aber von Beginn her Unsicherheit gesät und das ist nie gut für eine Gemeinde, die ein Projekt eingehen will.

Mit diesen Bemerkungen nimmt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei den Bericht zu Kenntnis.

Roth Pasquier Marie-France (*PDC/CVP, GR*). Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêts avec le sujet, je suis vice-présidente de l'association régionale de la Gruyère, qui a lancé une étude de faisabilité pour une fusion des 25 communes de la Gruyère. Dans leur postulat du 6 novembre 2018, nos collègues Christa Mutter et Bertrand Gaillard demandent au Conseil d'Etat d'étudier la constitutionnalité et la faisabilité du remplacement de la règle de l'unanimité des communes nécessaires pour l'aboutissement d'une fusion par celle de la double majorité des votants et des communes. Ils estiment que cette règle est très contraignante puisqu'elle permet à une minorité de communes d'imposer son opinion à la majorité en empêchant l'aboutissement d'un processus de fusion. Ils proposent une alternative à l'article 134 let. d al. 3 de la loi sur les communes qui prévoit que la convention de fusion doit être approuvée par chacune des communes concernée en respectant trois principes; les communes qui veulent fusionner peuvent le faire, aucune commune n'est forcée de fusionner et chaque commune aura une deuxième chance. Les postulants demandent au Conseil d'Etat d'accélérer le traitement de ce postulat afin de permettre son application dans les processus de fusions en cours, notamment celui concernant le grand Fribourg. Le Conseil d'Etat a accepté de donner une suite directe au postulat et propose de prendre acte du rapport. Si le Conseil d'Etat partage le souci des députés, il constate dans sa réponse et dans son rapport que le système en vigueur a fait ses preuves et qu'il permet de répondre à satisfaction au souhait formulé par les postulants. Dans son rapport, le Conseil d'Etat présente le cadre constitutionnel fédéral et fribourgeois des fusions de communes, de même que le cadre légal des fusions de communes. Il décrit enfin les expériences réalisées avec le droit en vigueur. On apprend qu'au 1^{er} janvier 2020, 18 projets de fusions seront réalisés concernant 53 communes et ramenant ainsi le nombre de communes du canton de 168 à 133. Dans une démonstration juridique, le Conseil d'Etat s'attelle ainsi à nous démontrer que le système en vigueur a déployé des effets très positifs et que le potentiel d'amélioration réside en l'utilisation encore plus efficace des règles en place et des moyens mis à disposition, notamment de nouvelles dispositions de la loi sur les communes. Il estime que le modèle alternatif esquissé par le postulat prolonge et complexifie le processus. La loi dit effectivement que l'on peut adapter le périmètre mais pour autant que l'Etat n'intervienne pas par la suite, auquel cas le processus se voit également prolongé. Le rapport décrit un exemple intéressant, qui est le système des fusions de communes du canton des Grisons, où les conventions de fusion peuvent contenir une clause de quorum qualifié. Cette solution, même si elle implique des modifications du cadre légal fribourgeois, a des avantages certains, notamment dans les projets de grandes fusions. Nous regrettons que le Conseil d'Etat ne montre pas plus d'ouverture sur une évolution de notre cadre légal afin de rendre les processus de fusions plus simples et moins longs, surtout dans l'optique des projets de fusions d'envergure qui sont actuellement en cours dans le grand Fribourg et en Gruyère. Le groupe démocrate-chrétien remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse au postulat de nos collègues et prend acte du présent rapport.

Bürgisser Nicolas (*PLR/FDP, SE*). Meine Interessenbindung: Ich habe einen Teil des Fusionsplans des Kantons Freiburg, sprich, für den Sensebezirk, verfasst. Diesen Fusionsplan haben wir zusammen mit den Gemeinden und den Gemeindepräsidenten in sehr enger Arbeit zusammen erarbeitet.

Die Freisinnig-demokratische Fraktion dankt dem Staatsrat für den hervorragenden und detaillierten Bericht. In der Tat sind die Erfolge im Dossier der Gemeindefusionen beachtlich, leider mit Ausnahme von Grossfreiburg, einmal mehr. Für die Freisinnig-demokratische Fraktion ist es aber zwingend und nur dann möglich, eine Fusion zu realisieren, wenn alle Mitglieder der betroffenen Gemeinderäte hinter einer Fusion stehen und dies auch in der Öffentlichkeit mit der ganzen Ehrlichkeit tun. Denn das Volk spürt sehr gut, ob ein Gemeinderat hinter einer Gemeindefusion steht oder eigentlich dagegen ist. Manchmal ist ein Gemeinderat auch gegen eine Fusion, um den eigenen Hut oder die eigene Karriere zu retten oder zu schützen. Dies ist sehr schade, da die Bevölkerung einer Fusion oftmals sehr positiv gesinnt ist und eine benachbarte Gemeinde im Geist und in der Einstellung nicht als Feind oder Gegner sondern als Partner sieht. In diesem Sinne ist die Öffentlichkeit den Politikern voraus und Fusionen gegenüber eher positiv eingestellt.

In diesem Sinne nimmt die Freisinnig-demokratische Fraktion Kenntnis vom Bericht.

Gaillard Bertrand (*PDC/CVP, GR*). Mes liens d'intérêts: Je suis l'un des postulants et conseiller communal dans une commune légèrement impliquée dans le processus de fusion de la Gruyère. Tout d'abord je remercie le gouvernement pour le rapport qui nous est présenté. Le postulat avait surtout pour but de mettre en lumière la difficulté rencontrée lorsque la fusion est refusée par une partie, voire une minorité des participants. La longueur de la procédure pour la suite, nouvelle convention, nouvelle votation, cela prend du temps, on l'a vu dans l'exemple La Folliaz et Villaz-St-Pierre: huit ans, quatre consultations et votations supplémentaires. Ce temps, parfois, lasse, lasse une population qui a toujours l'impression qu'on lui demande de revoter ce qu'elle a déjà accepté: cela lasse aussi les conseillers communaux usés sur plusieurs périodes de discuter toujours la même chose. Monsieur le Conseiller d'Etat, si votre rapport est complet, je le trouve un peu conservateur. Votre rapport mentionne bien le respect de l'autonomie communale, la possibilité de poursuivre la fusion en une ou plusieurs étapes. Toutefois ce rapport fige la situation actuelle. Je regrette simplement que la conclusion de ce document soit le statu quo. J'aurais aimé qu'il se termine sur une note plus ouverte avec un engagement de principe à faire évoluer la loi dans les années à venir. Sur ces constatations, je prends acte de votre rapport.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Une fusion de communes est toujours un processus complexe, quelle que soit la taille du projet. Je remercie ici les auteurs et les signataires du postulat, qui ont souhaité approfondir certaines idées d'optimisation pour faciliter ce processus. Le Conseil d'Etat a été très sensible à leur objectif. Toutefois, comme vous avez pu le voir, hélas, j'ai envie de dire, aucune des pistes envisagées n'est réellement prometteuse. Nous n'avons pas cherché, Madame Mutter, la petite bête, mais cherché des solutions, des solutions pragmatiques, rapides, efficaces et surtout qui soient juridiquement solides. Il ne faut pas partir dans des processus d'opposition qui peuvent s'avérer totalement contreproductifs et très lents. Le rapport apporte de nombreuses informations sur la situation dans d'autres cantons, ce qui permet notamment de constater les difficultés constitutionnelles rencontrées aussi ailleurs en Suisse. Je veux toutefois insister sur les limites d'une comparaison inter-cantonale en matière de fusions de communes. Chaque canton a ses propres règles et les relations entre les communes et l'Etat ne sont pas les mêmes partout. Je crois ici que le bilan des fusions dans le canton de Fribourg montre que les options prises depuis maintenant des décennies portent tout de même leurs fruits et que les procédures légales ne sont pas insurmontables, loin de là. Le canton de Fribourg, il est vrai, accorde une très grande importance à l'autonomie communale, comme l'a relevé Madame Thalmann-Bolz. Cela implique aussi d'accepter les décisions des populations concernées, même lorsqu'elles s'opposent à une fusion, et de consacrer l'essentiel de l'énergie politique à développer des projets solides et à convaincre ensuite les citoyennes et les citoyens concernés. J'aimerais dire aussi qu'il faut avoir le courage politique, le moment venu, de corriger le périmètre, quitte à exclure les communes dont on sait par avance qu'elles ne diront pas un oui à une fusion. La seule alternative serait d'imposer une certaine fusion, ce que notre constitution cantonale permet. Le Conseil d'Etat estime toutefois que le moment n'est pas venu d'envisager de telles solutions extrêmes et contraires au respect de l'autonomie communale.

S'agissant du projet de fusion du grand Fribourg, qui constitue l'arrière-plan de ce postulat, je crois qu'il est essentiel de ne pas modifier les règles du jeu en cours de route. Le processus est déjà bien engagé et l'assemblée constitutive a mis en consultation le résultat de ses premiers travaux le mois dernier. Je remarque que le grand Fribourg bénéficie déjà d'un régime légal spécifique, qui prévoit par ailleurs le scénario d'un premier échec aux urnes avec la possibilité de relancer immédiatement la machine en vue d'un nouveau projet. Madame Mutter, Monsieur Gaillard, l'expérience montre qu'un non d'une commune à une grande fusion ne signifie pas un non à tout le processus. On ne repart pas à zéro, il est en effet possible de déposer rapidement un nouveau périmètre de fusion et une nouvelle convention, qui permet de tenir compte des avis annoncés durant la campagne avec comme corollaire un oui dans les urnes quelques mois après le premier échec. C'est la solution pragmatique et avérée qui est le mieux à même de mener au succès, en respectant nos valeurs démocratiques bien ancrées, notamment bien évidemment celle de l'autonomie communale si souvent évoquée devant ce Parlement. A l'inverse, une modification du système fribourgeois, par exemple dans le sens de celui retenu par le canton des Grisons, avec un quorum prévu dans la convention de fusion, aurait un impact certain dans le processus en cours. Cela reviendrait à imposer à l'assemblée constitutive l'élaboration de deux, trois, quatre, peut-être même plus de conventions de fusions différentes pour déterminer finalement le quorum et faire le tri entre les communes jugées nécessaires et celles qui ne seraient

qu'accessoires, tout cela sans avoir pris au préalable l'avis de la population. Un échec dans les urnes permettrait au contrat d'identifier clairement les lacunes du projet et de repartir ensuite sur des bases solides en diminuant les risques d'opposition qui apportent retard. Avec la fusion du grand Fribourg, nous avons déjà démontré la capacité du canton à tenir compte de manière pragmatique des situations particulières sans devoir mettre en place un système qui, au final, ajouterait de la complexité et de l'incertitude. Je vous invite donc à prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport 2019-DIAF-11

Rapport agricole quadriennal 2019

Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message: **14.05.2019** (*BGC juin 2019, p. 1769*)

Discussion

Bonvin-Sansonens Sylvie (*VCG/MLG, BR*). La réponse à notre postulat a été intégrée au rapport agricole 2019, formule que j'ai acceptée. Je ferai de même maintenant en associant mes commentaires sur cet objet, donc le rapport quadriennal, avec l'objet suivant: la réponse au postulat. Je ne prendrai donc la parole qu'une fois, Monsieur le Président. Tout d'abord, j'aimerais remercier mes collègues du Grand Conseil, qui avaient accepté à l'unanimité ce postulat. Vous aviez compris l'importance de ce thème pour notre canton et je vous en sais gré. Merci aussi au Conseil d'Etat d'avoir pris notre demande au sérieux. A la lecture du rapport, nous pourrions presque penser que nous avons la meilleure agriculture du monde, sinon de Suisse, mais notre enthousiasme est vite douché par les innombrables tâches et mesures à mener à bien pour garantir la pérennité de cette agriculture, dont les difficultés ne sont pas un secret. Il y a beaucoup à faire pour maintenir une agriculture durable, sociale et dynamique, il s'agit d'un travail colossal et permanent. Les tâches exigées par le postulat n'étaient pas aisées, j'en conviens. Il n'est pas facile de définir des réponses précises, celles-ci se sont retrouvées, quoique diffuses et peu précises, dans le rapport agricole 2019. Néanmoins, j'aimerais mettre un coup de projecteur sur le thème qui était directement visé par notre postulat, c'est-à-dire le sol ou plutôt la protection des sols agricoles, leur maintien, leur mise en valeur. Avec notre ancien collègue Michel Losey, nous avons entendu les appels de collègues agriculteurs désireux de préserver leurs surfaces agricoles utiles. Ils ont choisi de se battre pour continuer de travailler leurs terres plutôt que de les voir recouvertes de béton ou de goudron et ceci malgré les sirènes enivrantes du gain promis. Il y a dans ma région un immense centre de distribution, qui occupe dix hectares, dix hectares de belle terre agricole plate, productive, accessible. Dix hectares, c'est la moitié de la taille moyenne des domaines agricoles en Suisse, donc vous voyez, ce n'est pas rien. Avant, sur ces dix hectares, on y cultivait du blé pour faire du pain, de la betterave pour faire du sucre. Aujourd'hui, ce sont des camions qui viennent chaque jour sur cette parcelle amener du pain et du sucre produits à l'étranger. D'autres terres agricoles ont aussi été sacrifiées pour construire les routes qui amènent cette marchandise depuis le fin fond de l'Europe alors que nous pouvions les produire ici sur ces dix hectares. Notre société, vous le savez, ne brille ni par sa logique ni par son bon sens. Nos sols agricoles nous nourrissent, nous font vivre, nous donnent du travail, mais les menaces qui planent sur eux sont dramatiques. Au bétonnage déraisonnable de nos terres, il faut ajouter les conditions climatiques extrêmes, la sécheresse, les inondations, l'érosion, la perte de matière organique, le tassement ou la disparition irréversible des terres noires de notre grand marais, qui fournit 25% des légumes suisses. Dans la une du rapport, un élément essentiel a été à mon avis négligé, ce sont les effets des pesticides chimiques et des engrais minéraux sur le sol et la microfaune du sol. Il manque, et je le regrette, des chiffres précis sur cet élément-là. Nous constatons que les consommateurs se soucient de plus en plus fortement de cet aspect et les politiques doivent leur donner des réponses satisfaisantes pour le bien de tous les agriculteurs. Nous constatons effectivement que des efforts sont réalisés, mais le canton de Fribourg est-il vraiment exemplaire? Je n'ai rien trouvé dans ce rapport qui puisse rassurer nos concitoyennes et nos concitoyens alors que le débat est actuellement porté à l'échelon national. C'est sur ces quelques considérations que je prends acte de ce rapport tout en remerciant ses auteurs.

Jordan Patrice (*PDC/CVP, GR*). Mes liens d'intérêts, je suis agriculteur et parle au nom de mon groupe, qui relève la qualité de ce rapport, lequel donne une multitude de renseignements sur tout le secteur agricole. Nous ne pouvons donc que féliciter les auteurs de ce rapport. Nous relevons avec satisfaction les objectifs futurs, qui parlent d'une agriculture professionnelle, attractive, productrice et innovante dans le respect de la santé et de l'environnement. Depuis bon nombre d'années, nos exploitations ont fait de gros efforts financiers pour différentes mises aux normes, notamment pour la détention des animaux, efforts pas toujours reconnus à leur juste valeur et sans trop se soucier non plus du bien-être de ceux qui les élèvent. A ce titre, il est réjouissant que le canton souhaite valoriser le travail des agriculteurs et renforcer les liens entre producteurs et

consommateurs. On nous annonce aussi de nombreux changements dans la future politique agricole et nous espérons qu'il n'y aura pas de tracasserie administrative supplémentaire, car nous sommes déjà bien servis de ce côté-là. C'est avec ces quelques considérations que nous prenons acte de ce rapport 2019.

Glauser Fritz (*PLR/FDP, GL*). Mes liens d'intérêts: je suis paysan à Châtonnaye, président de l'Union des paysans fribourgeois et membre de la commission consultative pour l'agriculture.

Le groupe libéral-radical a examiné attentivement ce rapport quadriennal agricole.

Au nom de mon groupe et en mon nom, je tiens à remercier la DIAF ainsi que toutes les personnes qui ont collaboré de près ou de loin à la réalisation de ce rapport quadriennal, d'excellente facture. L'agriculture est un vaste et complexe thème, que vous avez très bien traité afin de rendre une image conforme à la réalité du terrain. Les objectifs définis vont en majorité dans le sens que nous souhaitons.

Avec la vision et la stratégie du Conseil d'Etat, ce que l'on note au tout premier abord est que ce rapport démontre clairement l'importance économique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire dans notre canton. Oui, on peut l'affirmer, l'agriculture est un moteur important de notre économie cantonale. Les sept piliers stratégiques de notre agriculture décrits dans le rapport soulignent d'une manière pertinente et appropriée la réalité de notre agriculture d'aujourd'hui et le rôle qu'elle occupe au sein de notre canton.

Pour que notre agriculture cantonale arrive annuellement à plus de 740 millions de frs de valeur de production, des professionnels très bien formés doivent fournir des denrées alimentaires à la qualité irréprochable et adaptée aux marchés très concurrentiels. Et cette production se fait dans notre pays en respectant les ressources naturelles et les conditions de production animale et végétale qu'aucun autre pays ne connaît au monde. Près de 2800 exploitations familiales fribourgeoises travaillent avec passion afin de vous apporter le meilleur de ce que peut nous apporter notre terre nourricière.

Avec grande satisfaction, nous pouvons constater que le Conseil d'Etat réaffirme sa stratégie d'être le meneur dans le domaine agroalimentaire en Suisse. Notre secteur agroalimentaire est essentiel pour notre économie fribourgeoise et il dépend forcément étroitement de l'avenir de notre agriculture. Si l'investissement de notre canton dans la formation agricole et la transformation des produits sont essentiels à notre économie, ces prochaines années, il ne faudra pas négliger les projets de développements économiques et sociaux innovants pour les producteurs de la matière première locale: nos familles paysannes.

Le souhait de garantir un revenu du travail permettant aux familles paysannes de vivre dignement au sein de la société fribourgeoise est la base avouée de la stratégie du Conseil d'Etat. Pour les prochaines années, afin de veiller à la bonne santé économique et sociale de ce secteur de production si important pour le canton, les innovations et investissements doivent aussi se réaliser directement sur le terrain à l'échelon des exploitations paysannes. Si resserrer les filets de sécurité des marchés est extrêmement difficile et délicat, en collaboration avec la profession, le rôle du canton doit encore mieux s'affirmer dans celui d'initiateur de projets novateurs afin de valoriser nos produits agricoles. Il faut aussi investir à la base des filières agricoles et améliorer les conditions de production de nos familles paysannes. Cette demande est peut-être récurrente, mais le premier échelon de la production est toujours celui qui doit se battre le plus pour ses marges avec ses transformateurs.

Aujourd'hui, il est certes difficile de connaître les conditions de production dans deux ans, puisque la Politique Agricole 22+ est en discussion et que des initiatives comme "Eau Propre" et "Pour une Suisse sans pesticides de synthèse" risquent de rendre ce rapport caduc et de remettre notre agriculture et le secteur agroalimentaire fribourgeois en question. Quel que sera le cadre donné, nous devons rester performants et à la pointe du progrès. Au regard de l'immense travail déjà accompli et représenté dans ce rapport, c'est précisément dans cet accompagnement que nous devons encore mieux travailler ensemble et améliorer le soutien apporté par le canton.

Repond Nicolas (*PS/SP, GR*). Le groupe socialiste a étudié avec attention ce rapport agricole quadriennal et il est satisfait du résultat dans son ensemble, même s'il est un peu moins lisible que son prédécesseur, ceci au niveau de la vision des chiffres mis en avant dans ce dernier, c'est un détail. En tous les cas, ce rapport agricole est important, car il permet de comprendre que l'agriculture est capitale pour l'homme, car elle sert non seulement à fournir notre alimentation de tous les jours mais aussi et nous dirons surtout, à la préservation de la nature et de la faune. La politique fédérale agricole PA 2018-2021 va d'ailleurs plus loin que la PA 2014-2017, ceci dans le sens d'un plus grand respect aux animaux ainsi que du soin à la nature, aux paysages et au développement durable, ce que le groupe socialiste et le groupe Vert Centre Gauche demandent d'ailleurs depuis longtemps. Ceci est capital, car sans nature saine, pas de nourriture saine. Plusieurs postulats, motions, mandats, questions et autres instruments parlementaires venant aussi bien des partis de droite que du groupe Vert Centre Gauche et allant dans ce sens ont d'ailleurs été déposés et traités dans cette enceinte. Les demandes de la population sont d'ailleurs aussi claires sur ce sujet. La nouvelle politique agricole va dans le sens de la préservation des sols, mais dans les champs, les fauches se font encore, à notre avis, toujours trop tôt. Les grands perdants en sont la faune, les oiseaux et surtout les insectes pollinisateurs, ce qui a également une incidence sur la biodiversité et donc sur le développement durable. Tout le monde peut

d'ailleurs le constater, il y a de moins en moins de fleurs dans nos champs, trop ripolinés et aux allures de terrains de foot. Ceci même si les discours des dernières politiques agricoles nous disent qu'il devrait y avoir plus de fleurs dans les champs, mais c'est peut-être aussi pour ces raisons que l'agriculture bio et la demande de produits bio par la population ont le vent en poupe, agriculture bio qui favorise la biodiversité et le soutien à l'apiculture, qui est pourtant en danger ces dernières années, apiculture qui est aussi capitale pour l'homme, car sans abeilles, il n'y a pas de récolte de cultures. Une partie de la population l'a d'ailleurs très bien compris. Le groupe socialiste soutient également tout ce qui est entrepris dans le canton de Fribourg aussi bien pour la promotion et l'écoulement des produits du terroir et des produits de proximité que pour les produits AOP. Tous ces produits vont dans le sens du développement durable et également dans celui de l'auto-provisionnement et des produits régionaux dont nous soutenons les causes. Finalement, nous remercions la DIAF et toutes les personnes qui ont travaillé à ce rapport, nous remercions également toutes les agricultrices et les agriculteurs fribourgeois et les personnes travaillant dans les métiers qui sont liés à l'agroalimentaire pour leur travail effectué toute l'année pour nous nourrir et ainsi veiller à notre santé. Le groupe socialiste prend ainsi acte de ce rapport.

Bertschi Jean (*UDC/SVP, GL*). Rapport sur l'agriculture 2019. Le canton de Fribourg est une terre agricole avec une vieille tradition, mais est un canton agricole d'avant-garde avec son agriculture variée et moderne, prête à affronter le défi de l'avenir. Ce rapport est une radiographie de la paysannerie et de la politique agricole fribourgeoise. L'agriculture fribourgeoise, diversifiée et dynamique, n'a cessé de s'adapter et d'évoluer afin de rester compétitive tout en intégrant les exigences plus élevées en matière d'environnement et de protection animale. Fribourg a l'avantage de pouvoir compter sur de grandes industries et artisans agroalimentaires réputés, qui bénéficient d'un approvisionnement en matières premières de qualité, non seulement de provenance fribourgeoise, mais aussi des régions voisines. 20% de nos produits agricoles du pays sont transformés dans le canton. L'agriculture fribourgeoise a vécu une grande restructuration, le nombre d'exploitations a diminué d'un quart entre 2000 et 2017. Avec l'ouverture des marchés et la baisse des prix pour les produits agricoles, l'agriculture vit une incertitude économique. Sans accompagnement étatique, les conséquences pour les exploitations de produits de base seraient dramatiques. La vision du Conseil d'Etat est à saluer, à savoir stimuler la compétitivité et l'innovation, promouvoir et préserver la santé, et protéger les ressources naturelles. La stratégie du Conseil d'Etat de participer de façon active à l'élaboration de la politique agricole fédérale est indispensable, ainsi que la recherche de solutions pour diminuer les charges administratives des agriculteurs. Favoriser la promotion des produits agricoles garantit une plus-value pour tous les acteurs, il faut soutenir la formation avec des outils modernes et performants. Les moyens cantonaux en faveur de l'agriculture se montaient en 2018 à 39 millions. D'importants investissements sont prévus à Grangeneuve; 12 millions pour la ferme-école, halle technologique et halle polyvalente, un crédit supplémentaire de 8 millions est au plan financier 2017-2021 pour la 2^e étape Grangeneuve et la ferme Sorens, 70 millions pour le bâtiment Agroscope Posieux permettant l'accueil du personnel de Liebefeld, ce qui va mettre le canton à la pointe de la recherche et de la formation agricole. Le groupe de l'Union démocratique du centre soutient également une agriculture performante, productive et innovante tout en ménageant l'environnement.

Johner-Etter Ueli (*UDC/SVP, LA*). Meine Interessenbindung: Ich bin Landwirt und Gemüsebauer im Unruhestand.

Ich habe den Landwirtschaftsbericht eingehend studiert und finde ihn ausführlicher als noch vor 5 Jahren. Besten Dank.

Als Seeländer erlaube ich mir einige Bemerkungen, da doch einige bei uns viel diskutierte heisse Eisen oder Probleme nicht erwähnt werden, obschon visionäre Lösungen angedacht sind. Insbesondere vermisse ich die Auflistung folgender Punkte:

1. Gedanken und eine Strategie des Staatsrates zum Verein Zukunft Dreiseeland zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit;
2. Projekte und Visionen zur Sanierung von degradierten Böden;
3. die Lösung von anstehenden Bewässerungsprojekten in möglichst kurzer Zeit, da ein Verbot für Wasserbezug aus öffentlichen Gewässern und Kanälen absehbar ist.

Ich vermisse auch einen Gedanken oder einen Lösungsansatz zum Erhalt des im Broye- und dem Seebezirk wichtigen Anbaus von Zuckerrüben. Die Schweizerische Zuckerwirtschaft und der Rübenanbau sind bekanntlich in grossen Schwierigkeiten.

Und zum Schluss: Im Bericht wird richtigerweise ein sehr innovativer Vorzeigebetrieb mit Hightech-Gemüseproduktion vorgestellt, ein für die Zukunft gut aufgestellter moderner Grossbetrieb. Man darf allerdings nicht vergessen, dass ein Teil der Freiburgischen Gemüsebetriebe eine solche Vision und Entwicklung kaum erreichen wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Kenntnisnahme, Herr Staatsrat, und vielleicht auch Herr Amtschef.

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). Le rapport, qui est très bien détaillé, je pense qu'il est fort intéressant et je pense qu'il est très bien pour notre agriculture cantonale. Ce que je dois aussi corriger, c'est ce qui a été dit tout à l'heure, malheureusement Monsieur Repond n'est plus rien là, c'est qu'il dit qu'il y a de moins en moins de fleurs dans nos champs et c'est totalement faux. Les agriculteurs ont fait de nombreuses mesures, on sait que de 1980 jusqu'à 1993, on était très intensifs, mais depuis les choses ont changé et je pense qu'il faut aussi accepter de reconnaître les efforts qui ont été faits depuis là. On a des prairies aujourd'hui extensives avec des qualités 2, où on reçoit aussi quelque chose pour ces qualités 2 et là, on a des mesures qui

sont intensives, la mesure doit être intensive de manière à être efficace et là, on voit qu'il y a des changements, il y a beaucoup de fleurs dans ces prairies-là et finalement c'est là qu'on est efficaces, ce n'est pas dans les mesures où on fait un système d'arrosage, et dans ces mesures-là, souvent pour l'écologie on a peu d'impact. Je pense que dans ces prairies extensives de qualité 2, on a un impact qui est important pour l'écologie et je pense qu'il faut continuer dans ce sens-là. Le rapport relève aussi qu'il y a 20% des emplois qui sont soit directement, soit indirectement liés à l'agriculture et, il faut le répéter, souvent certains disent qu'on reçoit beaucoup de paiements directs, mais les paiements directs ne profitent souvent pas tellement à l'agriculteur lui-même mais bien à ces 20%, parce qu'on les reçoit, mais je peux vous dire qu'on les utilise rapidement pour les redistribuer à ces 20% d'emplois qui sont directement liés à l'agriculture.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. La discussion qui accompagne le rapport agricole montre tout l'attachement des autorités politiques fribourgeoises à l'agriculture, qui a fait la prospérité de notre canton et qui constitue un élément important pour son avenir. En effet, le domaine agroalimentaire représente 20% des emplois de notre canton. Le Conseil d'Etat ne s'y est pas trompé, puisqu'il a intégré dans son programme de législature l'objectif de se positionner comme leader suisse de la stratégie agroalimentaire. Actuellement, nous travaillons en collaboration avec la Direction de l'économie et de l'emploi pour définir une vraie stratégie agroalimentaire pour le canton, elle sera disponible dès cet automne. En effet, le développement du secteur agroalimentaire illustre à merveille l'importance de ce secteur, que certains auraient trop vite tendance à croire dépassé. Le canton de Fribourg a l'immense chance de pouvoir compter sur des agricultrices et des agriculteurs motivés et compétents qui produisent des denrées de très haute qualité recherchée dans tout le pays et au-delà. Oui, Madame Bonvin-Sansonns, je ne suis pas sûr que nous ayons la meilleure agriculture, mais en tout cas nous avons dans les meilleurs agricultrices et agriculteurs au monde, j'en suis certain, et je ne crois pas que vous allez me contredire. C'est aussi pour illustrer cette agriculture résolument tournée vers l'avenir que nous avons revu en profondeur la forme du rapport quadriennal. Il s'agit, comme vous avez pu le voir, de ne pas se limiter à un bilan des années passées mais de se projeter vers l'avenir avec une vision, des objectifs, une stratégie et des mesures. L'agriculture est un secteur clé pour de très nombreux défis actuels. Cela a été évoqué par plusieurs intervenants, je n'y reviens pas. Le maintien de l'emploi, la cohésion sociale, la santé, la sécurité alimentaire, le développement durable, dans tous ces secteurs l'agriculture apporte une contribution essentielle et souvent pas assez reconnue. Le rappeler est un des mérites du rapport agricole quadriennal. Je partage les soucis qui ont été évoqués par rapport à la thématique "sols". Evidemment, on aurait pu aller beaucoup plus loin dans ce rapport, en tout cas pour les spécialistes. Après, la difficulté, c'est de le faire de manière suffisamment concise pour les non-spécialistes. On a essayé de trouver un équilibre, mais ce n'est pas toujours facile à faire. Enfin, j'aimerais dire qu'on a mis aussi l'être humain au centre de ce rapport, parce que trop souvent on parle, à juste titre, de produits durables, mais on oublie qu'il faut aussi des producteurs durables qui doivent pouvoir vivre de leurs activités. Je salue le fait qu'il semble, dans les interventions que j'ai entendues jusqu'à présent, que les agriculteurs partagent la vision du Conseil d'Etat, celle d'une agriculture professionnelle, productive, durable, respectueuse de l'environnement et de la santé animale.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport 2017-DIAF-40

Apport de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement

Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message: **14.05.2019** (BGC juin 2019, p. 1717)

Discussion

Jordan Patrice (PDC/CVP, GR). Ce rapport fait suite au postulat 2016-GC-131, qui traite de l'apport de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement. Le Conseil d'Etat nous informe, avec raison, que les réponses au postulat et les thèmes abordés sont mentionnés dans le rapport agricole 2019. La présentation de deux rapports ne s'impose donc pas. Il n'est cependant pas inutile de rappeler encore que l'ensemble du secteur agroalimentaire représente 20% des emplois fribourgeois. Il ne faut pas oublier de relever qu'avec toutes les mises aux normes des bâtiments agricoles, ce secteur a aussi donné beaucoup de travail aux entreprises de construction ainsi que dans le secteur d'équipement de machines agricoles, ce qui n'est pas négligeable pour les emplois. Le groupe démocrate-chrétien prend donc acte de la réponse du Conseil d'Etat.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Le groupe socialiste remercie la DIAF et le Conseil d'Etat pour leur réponse au postulat de nos collègues et anciens collègues Sylvie Bonvin-Sansonns et Michel Losey. Cette réponse d'une page renvoie au rapport quadriennal et surtout à l'étude que la HEG a réalisé ces dernières années. Cette étude nommée "mandat agriculture" traite

de l'analyse des performances de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement. L'étude a été réalisée par plusieurs collaboratrices et collaborateurs de la HEG et occupe presque 100 pages. Elle est extrêmement complète et sera très utile pour le futur de toutes les branches de l'agroalimentaire et du tourisme fribourgeois. Nous pourrions y puiser tous les éléments utiles. Cette étude, qui correspond à une réponse au mandat Bonvin-Sansonnens - Losey, sera également utile pour que le canton fasse le nécessaire par ce qui y est mentionné et proposé. Le groupe socialiste prend ainsi acte de ce rapport.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). Le groupe libéral-radical a pris connaissance de ce rapport avec un grand intérêt. L'agriculture cantonale a des valeurs de production évaluées à plus de 727 millions et génère 20% des emplois fribourgeois en 2016, ce qui en fait un acteur important pour l'économie de notre canton. Elle pourrait très bien faire partie ou intégrer l'un des quatre piliers. L'étude a été intégrée dans le rapport agricole 2019 et il est constaté que l'agrotourisme est encore un marché de niche, mais avec un fort potentiel de développement. La vente des produits à la ferme est en constante augmentation et a un très fort potentiel de développement pour le tourisme, car ce n'est que 300 exploitations sur les plus de 2000 recensées qui offrent une vente directe et jouent un rôle important pour le tourisme. Le Conseil d'Etat, en collaboration avec l'Union fribourgeoise du tourisme, est invité à développer une plate-forme qui regroupe toutes les offres fribourgeoises dans le domaine de l'agrotourisme. Terroir Fribourg est un grand acteur de ce développement et on doit s'appuyer sur ses compétences pour faire connaître nos produits aussi bien de boucherie, laitiers, maraîchers et viticoles, pour que toutes les régions se reconnaissent dans l'agrotourisme et que notre canton récolte les fruits de ses efforts. C'est avec ces considérations que le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

Herren-Rutschi Rudolf (UDC/SVP, LA). Ich spreche im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Meine Interessenbindungen: Ich bin produzierender Landwirt.

Vorab möchte ich dem Vorsteher des Amtes für Landwirtschaft und seinen Mitarbeitern für den umfassenden Landwirtschaftsbericht 2019 danken, der auch indirekt auf die vier Fragen der Postulanten Antwort gibt. In diesem Bericht sehen wir, dass unsere Freiburger Bäuerinnen und Bauern hervorragende Arbeit leisten und auch im schweizerischen Vergleich sehr gute Noten erhalten. Auf 2/3 der Landwirtschaftsflächen, die Gras/Weideland sind, wird eine für unseren Kanton äusserst wichtige Wertschöpfung durch Greyerzer- und Vacherinkäse, Industriemilchproduktion, hochstehende Viehzucht und nebenbei auch Landschaftspflege für Konsumenten und Tourismus betrieben. Die Betriebe, die ackerfähige Flächen bewirtschaften, weisen jedoch höhere Verdienste aus und wurden nun vom Tourismusverband See auch in sein Angebot aufgenommen.

Nochmals hervorzuheben ist, dass rund 20 Prozent der Arbeitsplätze im Kanton mit dem Lebensmittelsektor zusammenhängen. Weiteres Gewerbe, das als Zulieferer oder Dienstleister direkt von der Landwirtschaft abhängig ist, wurde nicht aufgeführt. Der Kanton will eine leistungsstarke, innovative, Lebensmittel produzierende Landwirtschaft mit authentischen Produkten von grosser Wertschöpfung. Dies hat der Staatsrat auch in seiner Stellungnahme anlässlich der Vernehmlassung zu AP22+ deutlich geäussert.

Grosse Beachtung ist auch dem Erhalt der Fruchtbarkeit des Bodens, der absolut wichtigsten Grundlage der Pflanzenproduktion, zu schenken. Nur eine nachhaltige und schonende Bewirtschaftung wird diese Grundlage für kommende Generationen erhalten und unsere Ernährungssicherheit stärken können. Bei all diesen strategischen Überlegungen dürfen wir aber nicht vergessen, dass in der heutigen Zeit mit der aktuellen Klima- und Umweltdiskussion unsere Bewirtschafteterfamilien einer enormen gesellschaftlichen Belastung ausgesetzt sind und sich für ihre Tätigkeiten im Bereich Pflanzenschutz und Tierschutz dauernd rechtfertigen müssen. Dazu kommt noch der wirtschaftliche Druck, weil unsere Erzeugnisse nicht zu Schweizer- sondern zu Europa- oder Weltmarktpreisen angeboten werden sollen. Dies führt bei der aktuellen Struktur und den Lohnkosten zu einem Ungleichgewicht und kann auch durch immer grössere oder sich spezialisierende Betriebe nicht ausgeglichen werden.

Ich schliesse auf eine starke produzierende Freiburger Landwirtschaft.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je vous ai bien entendu Monsieur Jordan, je tâcherai donc d'être court, voire très court. La discussion, en effet, confirme les propos tenus lors du rapport précédent, le rapport quadriennal. J'aimerais toutefois remercier les auteurs du postulat, qui ont accepté de lier ceci au rapport précédent, et tous les intervenants qui l'ont aussi accepté. Je crois que c'était plein de bon sens. L'agriculture fait face à des défis importants; ensemble, nous allons les relever.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Motion 2019-GC-25**Institutionnaliser par décret le Ranz des vaches au rang d'hymne officiel du canton de Fribourg**

Auteur-s:	Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC) Chevalley Michel (UDC/SVP, VE)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Dépôt:	18.02.2019 (BGC mars 2019, p. 503)
Développement:	18.02.2019 (BGC mars 2019, p. 503)
Réponse du Conseil d'Etat:	28.05.2019 (BGC juin 2019, p. 2043)

Retrait

Chevalley Michel (UDC/SVP, VE). Je n'ai aucun lien d'intérêt avec l'objet dont il est question. Nicolas Kolly et moi-même remercions le Conseil d'Etat pour sa réponse.

Fribourg, pays de musique et de musiciens, est le seul canton romand qui ne possède pas d'hymne officiel, alors même que la majorité des Fribourgeois et Fribourgeoises considèrent le Ranz des vaches comme un élément majeur de leur patrimoine.

Le canton de Fribourg lui-même y est allé de son soutien, qui a validé la proposition d'inscription du Ranz des vaches, en patois gruérien, au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO.

Même si des Ranz existent un peu partout dans la zone préalpine, d'Appenzell à Fribourg, il en est un qui résonne tout particulièrement aux oreilles – que dis-je, aux oreilles, au cœur – des Fribourgeois et Fribourgeoises. Il est vrai, comme l'explique en détail l'excellent ouvrage d'Anne Philipona et de Guy Serge Métraux, le phénomène est peut-être unique dans l'histoire, à savoir ce rapport immédiat entre un chant d'origine pastoral et la prise de conscience nationale du peuple suisse. À une certaine époque, le Ranz des vaches devient un chant national. Et ce n'est pas Jean-Jacques Rousseau qui me contredira, lui qui évoque les pouvoirs évocateurs de cet air. Je cite : *« Il faisait fondre en larmes, désertier ou mourir ceux qui l'entendaient, tant il excitait en eux l'ardent désir de revoir leur pays. »* Les grands musiciens n'y sont pas non plus indifférents : Beethoven, Berlioz ou encore, plus près de nous I Muvrini ou Bastian Baker.

Notre idée n'est pas de nous approprier le chant, comme le craint le Conseil d'Etat. Le Ranz va continuer à appartenir à tout le monde. D'ailleurs, il s'impose par lui-même. Notre idée n'est pas, non plus, d'en figer la forme et d'amener une frustration chez nos voisins confédérés. L'idée est simplement de faire reconnaître un élément majeur du patrimoine fribourgeois, chanté partout, souvent spontanément, dans la vie associative, familiale ou encore lors de grands événements sportifs. Le chant, arrangé par l'Abbé Bovet, est tellement populaire qu'il a cette capacité de provoquer des émotions tous azimuts. Il y est pourtant question des Colombettes, qui elles sont bel et bien fribourgeoises.

Même si nous saluons le souci du Conseil d'Etat, qui craint de tuer dans l'œuf l'esprit d'échange et de partage qui prévaut lorsque le Ranz est entonné, par exemple lors de manifestations, nous ne pensons pas que le simple fait d'une institutionnalisation par le canton de Fribourg prive ensuite celles et ceux qui aiment le Ranz des vaches de l'entonner. D'ailleurs sauront-ils seulement, le cas échéant, que Fribourg aurait fait du Ranz son hymne officiel ?

Laquelle ou lequel d'entre nous connaît le nom de l'hymne genevois *« Cé qu'é lainô »* (celui qui est en-haut – Escalade) ou de l'hymne jurassien *« La nouvelle Rauracienne »* ?

Le Ranz des vaches a un enracinement qui saurait résister à une éventuelle consécration fribourgeoise. Ce n'est pas Fribourg qui, en le chantant 3 fois par année, va faire perdre au Ranz des vaches le caractère d'universalité que les siècles lui ont conféré. Le Ranz est authentique et à notre sens continuerait à rayonner, à être source d'inspiration, comme il l'a été jusqu'ici. Outre la version française du Ranz des vaches, il existe une version singinoise. Elle est également le fait de l'Abbé Bovet.

À l'instar de l'hymne genevois, en patois, l'idée de se démarquer des langues officielles du canton voulait, avant tout, préserver l'authenticité du Ranz des vaches tout en ménageant les susceptibilités et les sensibilités linguistiques. L'intention n'était pas non plus de voir Fribourg renforcer l'image pastorale que, aux yeux de certains esprits chagrins, le canton tenterait péniblement d'effacer. Force est de constater ici que l'image du canton et certains clichés ont parfois la vie dure alors même qu'ils font partie de notre ADN. Le Ranz a quelque chose qui touche à l'universel, il a la faveur d'un public qui ne va pas le boudier même si d'aventure Fribourg en fait son hymne officiel.

Un mythe reste un mythe, quelque chose de vécu par la communauté, pour reprendre le propos d'Anne Philipona. On ne l'apprend pas, on le reconnaît toujours. C'est pourquoi, il va droit au cœur. Le liauba, repris et répété par le public, a quelque chose de solennel. Un mythe, à notre sens, ne peut ni pâtir, ni pâler du fait que Fribourg, après en avoir fait son hymne

officieux, en ferait son hymne officiel (faut-il préférer le ciel aux cieux, à vous d'en juger). Le Ranz reste l'hymne de cœur de la majorité des Fribourgeois. Les mêmes peut-être qui se consolent – et plutôt 20 fois qu'une – en écoutant leur chant préféré, dès le 18 juillet prochain, dans les arènes de la Fête des Vignerons. Le Ranz des vaches est fait pour réunir, pas pour diviser. Aussi, les motionnaires rentrent dans le... rang et retirent leur motion.

Je termine ici ma longue intervention, que j'ai délibérément allongée, puisque la discussion qui aurait pu s'ensuivre sera, elle, inexistante.

> Cette motion est retirée par ses auteurs.

> Cet objet est ainsi liquidé.

Motion 2018-GC-72

Suppression de la rente à vie des conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets

Auteur-s:	Kolly Nicolas (<i>UDC/SVP, SC</i>) Collaud Romain (<i>PLR/FDP, SC</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Godel Georges, Directeur des finances
Dépôt:	14.05.2018 (<i>BGC juin 2018, p. 2638</i>)
Développement:	14.05.2018 (<i>BGC juin 2018, p. 2638</i>)
Réponse du Conseil d'Etat:	09.04.2019 (<i>BGC juin 2019, p. 2031</i>)

Prise en considération

Collaud Romain (*PLR/FDP, SC*). Mes liens d'intérêts, je suis comotionnaire du présent objet. Dans huit cantons suisses, dont quatre romands et le Tessin, les conseillers d'Etat sont encore au bénéfice d'une rente viagère. Le Jura et le Valais ont, eux, déjà fait le pas de la suppression de ces rentes pour passer à un système plus novateur, plus actuel. Loin de nous, motionnaires, de vouloir dévaluer la fonction ou de faire de nos conseillers d'Etat et préfets des employés de la fonction publique. Nous reconnaissons évidemment leur travail, leur engagement 7 jours sur 7, des journées à rallonge, la pression, la vie publique. Pour cela, il nous paraît évident que ce travail mérite un salaire en conséquence et la protection qui va avec. C'est bien là que se situe la jeunesse de notre motion. La formule valaisanne est peut-être un peu extrême en ce sens, la proposition du Conseil d'Etat fribourgeois nous paraît être un bon consensus entre protection et affiliation à la Caisse de pensions. Cette affiliation à la Caisse de pensions était pour nous primordiale et plus proche de la réalité de chaque citoyen. Cette solution, si elle est acceptée, devra être mise en place pour les nouveaux conseillers d'Etat à partir de 2021, les élus actuels restant dans l'ancien régime. Elle permettrait des économies conséquentes, ceci malgré la revalorisation salariale avec les contributions LPP supplémentaires. En effet les rentes transitoires cessent avec la retraite, la caisse de pensions prenant ainsi le relais. Un exemple: si notre cher Conseiller d'Etat Monsieur Godel était dans le nouveau système, sa retraite à partir de 2021 ne coûterait rien à l'Etat alors que dans le système actuel et vu qu'il dépassera facilement les 100 ans, il m'a déjà dit qu'il aimerait le fauteuil, il coûtera au bas mot 5 millions en rentes. Concernant le contre-argument qui prétend que les coûts passent des caisses de l'Etat à ceux de la Caisse de pensions, c'est une erreur car en primauté des cotisations, c'est bien ces dernières qui sont reversées par un calcul actuariel. Une caisse bien gérée ne perd pas d'argent, elle redistribue ses avoirs. Finalement, après avoir demandé la révision de la LPers avec Nicolas Kolly, il nous paraissait évident de revoir également le système pour les conseillers d'Etat et les préfets. Ainsi, avec cette proposition, nous avons un filet de sécurité conséquent entre 50 et 65 ans. Il va de soi que pour les anciens élus continuant leur carrière, le droit à la rente cesserait. En conclusion, même si à titre personnel j'aurais souhaité un projet avec un seuil de rente plus près des 55 ans que des 50 ans, avec en compensation une augmentation salariale, je suis satisfait de la proposition du Conseil d'Etat, qui est équilibrée, moderne et qui permet de préserver l'indépendance et l'attrait de cette fonction si importante. Merci pour votre soutien.

Pythoud-Gaillard Chantal (*PS/SP, GR*). En préambule, le groupe socialiste remercie le Conseil d'Etat pour sa volonté de transparence avec sa réponse détaillée et exhaustive. Nous ne remettons pas en cause ici le fort engagement et le grand mérite de nos conseillers d'Etat et de nos préfets, mais, il faut bien le reconnaître, le principe d'allouer des rentes à vie à certains magistrats fâche la majorité de nos citoyens. Il apparaît comme un privilège démesuré à l'heure où personne n'a la garantie de conserver son poste jusqu'à sa retraite. Il n'est donc pas cohérent de prétexter une rente à vie face au risque de ne pas pouvoir retrouver un emploi à la fin de son mandat. Une telle fonction inscrite dans un CV devrait tout de même ouvrir quelques portes. En abolissant les rentes à vie, nous devons néanmoins être attentifs à garantir des conditions salariales qui restent attractives pour susciter des candidatures de personnes compétentes et qui compensent le risque d'interrompre

une carrière professionnelle. Il ne faudrait pas que des soucis financiers pour son avenir incitent le magistrat à prendre des décisions biaisées, il s'agit d'assurer l'indépendance et l'impartialité de nos magistrats et d'éviter toute corruption. Nous pouvons envisager de prévoir une indemnité en cas de départ ou de non-réélection, voire une indemnité transitoire qui serait dans les deux cas proportionnelle aux années de fonction et qui prendrait fin à l'âge de la retraite. Nous souhaitons également l'affiliation des personnes concernées au régime de pension ordinaire de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. En conclusion, nous vous encourageons à soutenir cette motion.

Ghielmini Krayenbühl Paola (*VCG/MLG, SC*). Le groupe Vert Centre Gauche a pris connaissance avec grand intérêt de la réponse du Conseil d'Etat à la motion Nicolas Kolly et Romain Collaud. Nous prenons acte que la réponse du Conseil d'Etat se réfère uniquement aux prestations lors de la retraite, d'une non-réélection des conseillers et conseillères d'Etat et des préfets ou d'une diminution de leur nombre. La situation des juges est déjà conforme à la demande des motionnaires. Les comparaisons intercantionales montrent que pour tous les cantons les prestations offertes lors de la cessation d'activité des conseillers et conseillères d'Etat sont particulières et ne correspondent pas aux prestations du personnel de l'Etat. La fonction de conseiller d'Etat ainsi que celle de préfet doit rester attractive et pouvoir intéresser des candidats compétents provenant de divers milieux professionnels. Le fait de leur réserver un traitement particulier lors de la fin du mandat nous paraît ainsi normal. Pourtant nous sommes aussi d'avis que les conseillers et les conseillères d'Etat ainsi que les préfets doivent être assurés à la Caisse de prévoyance de l'Etat avec un régime transitoire pour les magistrats qui terminent leur mandat avant l'âge de la retraite. Le premier projet esquissé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion nous paraît aller dans la bonne direction. Cependant, nous aimerions faire remarquer que dans l'estimation des conséquences financières présentées dans la réponse du Conseil d'Etat, il n'est pas fait mention de la cotisation patronale à la Caisse de prévoyance de l'Etat pendant la période du mandat des magistrats. Dans un souci d'équité, nous espérons que le financement par l'Etat de cette part est bel et bien prévu dans le projet. Avec ces considérations, le groupe Vert Centre Gauche soutient la motion qui nous est soumise.

Brodard Claude (*PLR/FDP, SC*). La motion déposée par nos collègues députés Kolly et Collaud a le mérite d'examiner la pratique institutionnelle des rémunérations de nos hauts magistrats après la cessation de leur activité politique. La réponse du Conseil d'Etat est intéressante et elle met en lumière les différentes pratiques mises en œuvre dans les cantons suisses. On le voit bien, celles-ci sont multiples et disparates. A Fribourg, la prévoyance actuelle est conservatrice et plutôt généreuse, spécialement pour les élus ayant œuvré peu de temps. L'exemple cité à cet égard par les motionnaires est révélateur et critiquable. Notre groupe soutient donc à une grande majorité une réévaluation du système actuel, il va ainsi dans le sens des motionnaires et du Conseil d'Etat. Le groupe libéral-radical ne souhaite toutefois pas que nos préfètes, préfets, conseillères et conseillers d'Etat ne deviennent de simples agents publics. Ces personnes sont en effet soumises à une réélection publique, à la pression populaire et médiatique et leurs décisions et leurs impulsions touchent la vie de chaque citoyen. Notre groupe insiste sur le fait que nos hauts magistrats aient une place toujours très importante au sein de nos institutions. Cela passera à mon avis par une revalorisation de leur traitement, ceci pour que les futurs candidats et élus demeurent des personnes de qualité. De bons revenus, c'est primordial pour garantir l'indépendance des magistrats et l'attractivité de la charge. Les autres pistes évoquées par le Conseil d'Etat, par exemple l'affiliation à la Caisse de prévoyance de l'Etat, l'instauration de mesures transitoires pour les personnes en place et les rentiers sont nécessaires et devront être mises en consultation. Au nom du groupe libéral-radical je vous invite à accepter la motion en question.

Brügger Adrian (*UDC/SVP, SE*). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat die Motion unserer Kollegen Kolly/Collaud an seiner Fraktionssitzung diskutiert.

Die Motion, welche die Abschaffung der lebenslänglichen Rente unserer hochrangigen Magistratspersonen will, wird von unserer Fraktion einstimmig gutgeheissen. Wir begrüssen die Antwort des Staatsrates, welcher seinerseits die Annahme der Motion empfiehlt. Die Überbrückungsrente, welche der Staatsrat vorschlägt, befürworten wir jedoch nicht. Sie scheint uns zu grosszügig zu sein. Dieses System entspricht nicht mehr demjenigen, welches unsere gegenwärtige Gesellschaft will, wie Flexibilität und Mobilität in der Arbeitswelt. In anderen Berufen gibt es auch keinen Anspruch auf eine lebenslängliche Rente.

Ich ermutige Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, dieser Motion zuzustimmen, wie dies die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei tun wird.

Décirind Pierre (*PDC/CVP, GL*). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance du message relatif à cette motion avec grand intérêt. Dans sa réponse à cette motion, le Conseil d'Etat établit une comparaison très détaillée entre les cantons. D'après cette comparaison, le système des rentes à vie ne subsiste que dans quelques cantons, notamment romand, signifiant ainsi que la plupart des autres cantons ont opté pour l'assujettissement de leurs magistrats auprès de la Caisse de prévoyance cantonale avec versement d'une indemnisation transitoire. C'est cette solution que le Conseil d'Etat préconise, estimant que cela serait une solution simple, moderne et équitable. Lors de la révision de la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux, la solution retenue visait à garantir l'indépendance et à préserver l'attractivité des charges des conseillers d'Etat, des préfets afin que personne, et surtout pas les

personnes les plus compétentes, ne soit dissuadé de se porter candidat pour de simples questions financières. Si cette motion est acceptée, la modification de la loi devra maintenir le statut particulier de nos magistrats afin de garder l'indépendance et l'attractivité de la charge. L'acceptation de cette motion est nécessaire, c'est faire preuve de responsabilité que de la soutenir. C'est donc à l'unanimité que le groupe démocrate-chrétien votera en faveur de cette motion.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Je m'exprime comme comotionnaire, je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse complète et précise à notre motion. A sa lecture, ça a été dit, nous pouvons constater que la situation fribourgeoise, qui permet encore l'octroi de rentes viagères à ses hauts magistrats, est l'exception et qu'en général les autres cantons adoptent la solution que nous proposons, à savoir l'affiliation des magistrats concernés auprès des caisses de prévoyance cantonales, avec éventuellement l'octroi d'une indemnisation transitoire. Si l'attractivité de la fonction doit rester, plus rien ne justifie selon nous le versement d'une rente à vie pour un magistrat qui a siégé quelques années au Conseil d'Etat et qui, par exemple, n'est pas réélu ou démissionne vers l'âge de 50 ans. Il s'agit là d'un privilège d'un autre temps qu'il y a lieu d'abolir. Aussi par souci d'égalité de traitement avec les autres collaborateurs de l'Etat, si l'on pense à la réforme de la Caisse de pensions. C'est vrai, la fonction de conseiller d'Etat, comme celle de préfet, est exigeante, c'est vrai. Mais ce ne sont pas les seules fonctions exigeantes et exposées au sein de l'Etat. Pensez aux médecins et chirurgiens de l'HFR, aux magistrats du pouvoir judiciaire ou à d'autres chefs de service, par exemple, soumis à une charge de travail importante et qui sont aussi exposés. Je suis donc très satisfait de la réponse du Conseil d'Etat, qui abonde dans notre sens. Monsieur le Conseiller d'Etat, vous proposez malgré tout, au nom du Conseil d'Etat une solution intermédiaire avec le maintien d'une rente entre l'âge de 50 ans, sous certaines conditions, et l'âge de la retraite. Je suis d'avis que cette proposition va encore trop loin. Nous avons proposé dans notre motion, le versement par exemple d'une année de salaire ou la possibilité de revaloriser les salaires des conseillers d'Etat, mais prévoir une rente partielle qui pourrait s'échelonner quand même sur 15 ans, ça va trop loin, d'autant plus que l'article 43 du règlement sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg prévoit que les personnes affiliées peuvent partir à une retraite anticipée à partir de 58 ans, pour autant qu'ils aient suffisamment cotisé. Il y a lieu donc de tenir compte de cette possibilité et de cet élément. Une rente intermédiaire pourrait tout au plus être imaginée entre l'âge de 55 et 60 ans par exemple en fonction des cas. Cependant cette question pourra et devra être tranchée politiquement dans le cadre de la mise en œuvre de cette motion, si celle-ci est acceptée, ce que je vous invite tous et toutes à faire.

Godel Georges, Directeur des finances. Pas facile pour un conseiller d'Etat parait-il en partance en 2022, de proposer d'abolir le système actuel pour ses futurs, qu'il ne connaît pas, quoique. J'en regarde certains, bien entendu. Il faut l'admettre, les temps changent et nous devons adapter notre législation avec comme objectif, ça a été relevé par certains députés, de maintenir l'attractivité pour cette fonction, ça me parait le maître mot. Cette attractivité, qui selon le Conseil d'Etat doit demeurer intacte. En effet, pas facile de retrouver du travail pour un magistrat qui a eu la malchance, et ça arrive, de ne pas être réélu. A cet effet, vous pouvez regarder, vous l'avez peut-être lu, le Temps du 3 juin, où plusieurs magistrats expliquent leur situation, certains ont trouvé, d'autres n'ont pas retrouvé du travail. Je vous rassure, en ce qui me concerne je n'aurai pas trop de problème, notamment pour ceux qui ont lu l'AGRI de la semaine dernière, puisqu'en 2006 mes fils m'ont remplacé par un robot. Or, avec la grande vision des défenseurs du Gruyère, le robot sera interdit, donc je suis sûr d'avoir du travail. A partir de 2022, je pourrai, à défaut de gouverner, me remettre à traire. Evidemment, je reviens sur l'attractivité. Tout d'abord un rappel, nous l'avons signalé dans la réponse, en 2004 nous avons déjà modifié cette législation. D'ailleurs je considérais, un de mes collègues du gouvernement me l'a dit, que c'est un excellent projet, j'avais présidé la commission à l'époque comme président de commission de finances et de gestion, et déjà là nous avons changé de manière, permettez-moi de dire, radicale le système qui était vraiment beaucoup plus généreux, à savoir qu'il y avait des rentes à vie pour les magistrats en dessous de 50 ans qui n'avaient fonctionné que 5 ans. Il y avait le cumul du nouveau salaire respectivement de la rente, ce qui n'est plus le cas pour les magistrats qui ont été réélus ou élus après cette date. Je crois qu'il faut se remettre dans ce contexte. Tout d'abord, j'aimerais aussi remercier l'ensemble des députés qui sont intervenus, les motionnaires en particulier, d'avoir relevé la qualité de la réponse, je crois que c'est vrai que nous avons été totalement transparents. Monsieur le Député Kolly a relevé que ça parait un peu trop généreux à son goût. Le Conseil d'Etat est convaincu qu'il faut maintenir le système actuel jusqu'à 65 ans, ça nous parait important pour l'attractivité. Un jour, qui sait, Monsieur le Député Kolly, vous serez sur ces rangs-là! Il ne faut jamais dire "fontaine je ne boirai jamais de ton eau." Là peut-être que si vous maintenez votre proposition lorsqu'on présentera le projet, peut-être que vous allez réviser votre jugement. En tout cas, je vous incite à réviser votre jugement. Je crois que c'est vraiment important, je connais plusieurs magistrats qui n'ont pas été réélus et puis de dire qu'il faut diminuer cette rente actuelle, je pense que fondamentalement c'est une erreur, ça peut paraître généreux, mais il arrive des situations qui sont difficiles. Et puis, rassurez-vous, pour ceux qui retrouvent du travail, il n'y a pas le cumul de la rente et du nouveau salaire, c'est déjà réglé depuis 2004 et nous proposons de maintenir ceci. Le dernier élément, parce qu'on aura l'occasion d'en reparler au maximum dans une année lorsque je viendrai avec un projet, on aura l'occasion de traiter ça, mais ce qui me parait aussi important de dire, c'est que nous devons faire des calculs, pour savoir ce que ça coûtera pour entrer à la Caisse de pensions, celui qui devient conseiller comme celui qui vous parle à 55 ans, il y a tellement de cas particuliers que nous devons prendre en compte, donc il faut tout savoir dans le salaire et ce qui me parait important, ce sont mes derniers

propos, que le salaire des futurs magistrats, le salaire net doit être au minimum, voire un peu plus élevé que le salaire net des magistrats d'aujourd'hui. C'est avec ces propos que je vous encourage à accepter la motion telle que vous le propose le Conseil d'Etat, avec les considérations que j'ai émises, en maintenant, et c'est important pour notre canton, cette attractivité.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 90 voix contre 1. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-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), 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), Coting 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), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), 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), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), 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), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), 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), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirhana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 90.*

Ont voté non:

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

Se sont abstenus:

Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG). *Total: 2.*

Rapport d'activité 2019-GC-54

CIP 'détenue pénale' : rapport aux parlements pour l'année 2018

Rapporteur-e:	Schnyder Erika (PS/SP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	Ropraz Maurice , Directeur de la sécurité et de la justice
Rapport/message:	13.06.2019 (BGC juin 2019, p. 1327)

Discussion

Schnyder Erika (PS/SP, SC). En peu de temps, c'est la deuxième fois que vous entendez parler de cette commission interparlementaire chargée du contrôle de l'exécution des concordats sur la détention pénale. Cette fois-ci, nous avons respecté le délai, je pense qu'on ne va pas se faire taper sur les doigts parce que nous avons eu du retard dans la présentation du rapport. Permettez-moi deux remarques, Monsieur le Président.

Tout d'abord, cette commission, comme vous le savez, a pour mission d'exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l'exécution des deux concordats, donc il ne s'agit pas d'une commission qui s'occupe des conditions de détention mais uniquement des bâtiments, si je puis m'exprimer ainsi et de tout ce qui va autour.

Deuxième remarque: la commission a décidé de changer un peu son mode de procéder, puisque cette année, contrairement à ce qui se faisait jusqu'ici, elle a décidé que c'était beaucoup plus intéressant pour le Parlement d'être au courant des derniers développements dans ce domaine plutôt que de faire un rapport qui était basé sur l'année civile. Cela dit, Monsieur le Président, en ce qui concerne le rapport de la commission proprement dite, je vous rappelle que pour ce faire la commission se base sur le rapport que lui soumet la conférence des directeurs romands de détention pénale. A cet effet, il y a trois points qui ont été analysés au cours de la période concernée.

Tout d'abord la détention des jeunes adultes et l'exécution des sanctions orientées vers le risque, c'est un sujet récurrent, puisque vous en avez déjà entendu parler, la commission insiste également sur ce point parce qu'il semblerait qu'il y ait une certaine réticence de la part des autorités d'application des peines d'arriver à une sorte d'unification dans ce domaine. Les cantons romands peinent à s'adapter sur les cantons alémaniques qui pourtant outre-Sarine ont trouvé une méthode qui portait ses fruits. La commission a donc encore une fois incité les cantons latins à trouver une solution qui soit plus uniforme et incite également les cantons latins à se montrer un petit peu plus proactifs et à traîner moins les pieds. La commission estime qu'il est nécessaire que les principes communs dans ce domaine-là deviennent rapidement des standards et que ces standards soient conformes à ce qui se fait au Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales.

Le deuxième point concernait le prix de pension. En ce qui concerne le prix de pension, la commission a décidé de maintenir ses observations qui avaient été faites dans son rapport du 12 novembre, notamment sur les points suivants: la commission invite la conférence à arrêter pour chaque régime d'exécution une liste de prestations impératives. Ces prestations doivent être les mêmes pour l'ensemble des cantons et c'est sur cette base-là que la prise en charge doit se faire. Si des cantons auraient des besoins spécifiques qui ne rentreraient pas dans cette liste ou qui sont considérés comme exceptionnels par rapport à cette liste, il convient dans ce cas-là que ces cantons eux-mêmes supportent le coût de ces demandes. En plus, il paraissait également toujours important à la commission que la conférence ne tienne pas compte des éventuelles différences entre les cantons relatives aux coûts et ces coûts naturellement sont liés à la situation du canton, au prix des terrains, au niveau salarial, aux constructions etc... parce que cela fausse les bases de discussion. Pour la commission, il est plus intéressant financièrement parlant de construire des équipements pénitentiaires dans des endroits où les coûts d'exploitation sont bas, ce qui permet non seulement de faire des économies mais également d'avoir une plus juste répartition sur l'ensemble des cantons partenaires.

Enfin, le point le plus important de ce rapport de la commission concerne le manque de place pour les mineurs. La commission a examiné plusieurs fois cette problématique. Elle avait dans un premier temps, en novembre 2018, fait état de son inquiétude devant ce manque flagrant de places pour les jeunes mineurs, les mesures pénales en milieu fermé étant insuffisantes pour les garçons et carrément inexistantes pour les filles. La commission avait essayé de trouver des alternatives, elle avait questionné un juge des mineurs pour voir comment ça se déroulait dans la pratique et avait d'ailleurs été horrifiée de voir que l'on s'essayait à des solutions de fortune. Touchée donc par ce constat, la commission a décidé de déposer un postulat à l'intention de la conférence. Ce postulat fait partie des éléments juridiques à disposition de la commission. La commission espère évidemment que la conférence donnera bonne suite à ce postulat. Vous avez également pris connaissance du texte de ce postulat, donc je vous rappelle que dans son analyse, la commission indique qu'il est important que les cantons s'attellent à augmenter les places dans des centres spécialisés pour les jeunes mineurs et en particulier pour les filles, quitte à ce que des solutions soient trouvées avec ce qui se passe en Suisse alémanique, parce qu'il semblerait qu'outre-Sarine il existe des possibilités. Nous avons eu un premier rapport général du secrétaire de la conférence, qui a dit qu'il y avait des tentatives un peu timides, disons, de se retourner outre-Sarine, mais surtout la commission ne voulait pas non plus que finalement ces tentatives se transforment en un moyen facile de se laver les mains par rapport à la problématique, raison pour laquelle elle a particulièrement insisté sur le besoin de mettre à disposition des cantons latins, des moyens suffisants pour arriver à cette fin. La commission a également appris, lors de sa dernière séance, que le centre éducatif de Pramont en Valais, qui est destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé, eh bien, ce centre souffre d'une surcharge chronique alors que d'un autre côté, le centre pour mineurs et jeunes adultes Aux Léchaïres, qui, lui, se trouve dans le canton de Vaud, manque de personnes. Mais pour des raisons juridiques et des raisons qui finalement tiennent à, je dirais un excès de prudence dont nous avons coutume sous nos latitudes, il n'est pas possible de mélanger ces deux populations, quand bien même la finalité des mesures proposées reste la même, sauf que leur titulature est différente. La commission a estimé que des mesures de configuration spécifique de ces centres devaient pouvoir se faire à moindre coût, de manière à éviter que l'on se trouve en surcharge d'un côté et en excès de places de l'autre.

Bref, la commission a donc invité les gouvernements à promouvoir une construction modulaire et polyvalente des équipements pénitentiaires, qui permettent de remplir ces demandes de manière optimale. Elle maintient la pression sur la conférence, étant donné qu'elle a le sentiment que rien ne s'est beaucoup développé depuis son dernier rapport. Et puis, elle

a réitéré aussi son vœu qu'il soit tenu compte du souci qu'elle a exprimé lors tout projet de construction ou de rénovation. Finalement, la conférence encourage à prendre toutes les mesures qui vont dans le sens de son postulat.

Je voudrais encore faire une dernière remarque, Monsieur le Président, si vous le permettez. A la suite du dépôt de ce postulat, il y a eu une émission, puisque le canton de Neuchâtel, les députés neuchâtelois ont déposé une interpellation parlementaire, il y a eu une émission de télévision qui a interviewé différents conseillers en charge de ces questions. Là, j'ai pu entendre, en tout cas de la part du canton de Vaud que la conférence réfutait les critiques de la commission, estimant qu'au contraire différentes mesures avaient été prises. Je me pose dès lors deux questions: soit la conférence a effectivement pris des mesures et puis les a prises de manière tellement discrètes que personne n'en a vu la couleur, soit c'est la commission qui a été fort mal renseignée. Cette question sera certainement débattue suite à l'analyse qui sera faite de la réponse au postulat. Sur ces entrefaites, Monsieur le Président, je reste à disposition pour les questions et vous demande de prendre acte de ce rapport.

Morel Bertrand (*PDC/CVP, SC*). Soumis aujourd'hui au Parlement fribourgeois, le rapport de la CIP porte sur la période du 1^{er} janvier 2018 au 6 mai 2019. Le groupe démocrate-chrétien, au nom duquel je m'exprime, est ainsi satisfait de constater que, suite aux remarques qu'il avait faites lors de la précédente présentation du rapport, il n'y a plus de décalage important entre les faits évoqués dans le rapport de la CIP et sa transmission aux différents parlements. Sur le fond, en ce qui concerne le prix de pension des détenus fixé par la conférence latine avec une entrée en vigueur échelonnée sur trois ans, prix de pension qui doit encore être précisé et qui n'est donc pour l'heure validé que provisoirement, le groupe démocrate-chrétien partage les soucis d'économie de la CIP et les recommandations ainsi faites à la conférence concordataire, notamment de ne pas tenir compte d'éventuelles différences entre cantons, relatives sur différents facteurs de coûts, comme le prix du terrain, le coût de construction ou les niveaux salariaux. De cette manière, comme le relève la CIP, il sera plus intéressant financièrement parlant de construire les équipements pénitentiaires là où leur coût d'exploitation sera bas, ce qui tendra à alléger la facture de l'ensemble des cantons partenaires. En ce qui concerne les mineurs, comme l'a déjà relevé plusieurs fois le groupe démocrate-chrétien dans ses interventions, à l'instar de la CIP, le groupe démocrate-chrétien demeure très inquiet du manque de place tout court ou du manque de place répondant aux exigences fédérales en matière d'équipements pour mineurs. Ce manque prive les mineurs d'une prise en charge adéquate et précoce, qui augmente le pronostic favorable quant au comportement futur du mineur. Nous nous réjouissons toutefois de constater que pour lutter contre l'inertie ambiante la CIP a fait usage de son droit de déposer un postulat, par lequel elle demande la création rapide de places supplémentaires. Ce postulat mérite d'obliger la conférence latine à adresser à la CIP, dans un délai de six mois, un rapport sur la suite donnée. Cette affaire est donc à suivre de très près et le groupe démocrate-chrétien se réjouit d'en connaître les résultats et surtout les démarches concrètes qui seront entreprises. Ceci étant dit, en constatant la lecture des différents rapports successifs de la CIP, que ce sont quasiment toujours les mêmes problèmes qui y sont relevés, nous ne pouvons que regretter la lenteur avec laquelle la conférence latine remédie aux problèmes qu'elle constate pourtant elle-même. Nous saluons toutefois la qualité du travail effectué dans les établissements d'exécution latins et nous réjouissons des progrès accomplis, notamment dans les domaines de la surveillance électronique et des prix des pensions. Au final, le groupe démocrate-chrétien prend acte du rapport de la CIP qu'il remercie, en particulier son secrétaire Monsieur Reto Schmid pour la qualité de sa rédaction et félicitons notre collègue Erika Schnyder pour son élection récente à la présidence de la CIP. Nous remercions également Monsieur le Conseiller d'Etat Maurice Ropraz pour son important travail, notamment dans le domaine pénitentiaire.

Schuwey Roger (*UDC/SVP, GR*). Frau Schnyder hat schon fast alles gesagt. Ich spreche im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei und bin auch Mitglied der Kommission.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat den Bericht der interparlamentarischen Kommission "Strafrechtlicher Freiheitsentzug" an die Parlamente der lateinischen Schweiz analysiert. Mit Freude stellen wir fest, dass sich nach zögerndem Vorankommen jetzt doch etwas bewegt was die elektronischen Fussfesseln und Pensionspreise der Sträflinge anbelangt.

Da unsere Strafanstalten überfüllt sind, kann man nur hoffen, dass Projekte, seien es Um- oder Neubauten, bald realisiert werden.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei nimmt Kenntnis von diesem Bericht.

Rey Benoît (*VCG/MLG, FV*). La problématique du manque de places pour permettre l'exécution de mesures, voire de peines, pour les jeunes n'est pas neuve. Il y a une vingtaine d'années, j'avais présidé la commission interparlementaire qui avait créé la CIP et qui avait créé le concordat. A cette époque nous discutons des difficultés de placements, déjà des jeunes, il y avait Pramont en Valais, déjà surchargé. Il y avait à l'époque Prêles dans le canton de Berne sur le plateau de Diesse, qui accueillait bon nombre de personnes, et on nous parlait de la création d'un institut pour jeunes filles à Gorgier qui devait être imminent, cela fait à peu près 20 ans. Donc les problèmes sont toujours les mêmes et dans ce sens j'aimerais vraiment féliciter la CIP, la commission interparlementaire, d'avoir utilisé cet instrument parlementaire du postulat pour, une fois, demander que les choses avancent dans ce domaine des mesures et des instruments nécessaires par rapport aux jeunes. Je les félicite et je les en remercie, et c'est avec ces considérations que notre groupe prend acte de ce rapport.

Schnyder Erika (*PS/SP, SC*). Je remercie les différents orateurs qui se sont exprimés sur ce rapport. Je constate qu'ils partagent tous la même crainte ou les mêmes conclusions que la CIP et je les en remercie. Je pense que Monsieur le Directeur de la justice pourra nous en dire davantage, notamment quant à ce qui est prévu pour remédier aux problèmes qui ont été ici évoqués.

Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice. Je remercie les différents intervenants et je prends acte naturellement de ce rapport de la commission interparlementaire, qui est lui-même fondé sur le rapport de la conférence, la CLDJP. Effectivement différentes problématiques sont évoquées, je ne veux pas revenir dans le détail vu l'heure, mais quelques considérations tout d'abord sur l'exécution des sanctions orientées vers le risque, là c'est une différence de sensibilité entre la Suisse romande et la Suisse alémanique qui explique cette problématique. En Suisse romande, les professionnels de la santé accordent une importance toute particulière aux principes du secret médical, ce qui fait que les dossiers mis à disposition des intervenants, dans le domaine thérapeutique, sont souvent plus limités et restreints que ce qui se passe en Suisse alémanique. Sur le prix de pension, des travaux importants ont été réalisés ces dernières années, on met en œuvre maintenant de manière échelonnée cette réadaptation des prix de pension, avec une augmentation des tarifs qui sera d'ailleurs plutôt favorable au canton de Fribourg. J'ose espérer que les analyses complémentaires qui sont en cours, qui visent notamment à définir les standards, ne vont pas prendre trop de temps, parce que ça pénalise notre canton. Sur les constructions en cours, vous savez qu'on a avant tout des constructions importantes prévues dans le canton de Vaud, notamment les Grands Marais, 420 places, et à Genève les Dardelles, 450 places, où il y a une inadéquation de l'offre par rapport aux besoins qui est vraiment criante. Dans le canton de Fribourg, j'aurai l'occasion de venir cet automne avec des informations complémentaires dans le domaine pénitentiaire et je dirais pour l'essentiel ce sera de moderniser nos installations, je pense naturellement à la Prison centrale, à Bellechasse, pour qu'elles soient davantage sécurisées, pour qu'elles soient aussi plus facilement exploitables, plus modulaires aussi pour répondre aux besoins, je dirais, de la population carcérale actuelle. Je vais également vous proposer une révision de la planification pénitentiaire dans ce sens. Pour les mineurs, c'est effectivement une problématique qui existe depuis longtemps. On a parlé du projet neuchâtelois, qui ne s'est jamais concrétisé, c'est maintenant Fribourg qui tente de prendre le relais, en particulier pour les jeunes filles, avec un projet de quatre places prévues dans le cadre d'une extension de l'actuel Time-out. Ce dossier, qui est géré par la DSAS, avance mais il y a des difficultés au niveau de la reconnaissance par les autorités fédérales. Pour les garçons, c'est effectivement sur une extension de l'établissement de Pramont que nous comptons pour le placement des mineurs sous mesures pénales. C'est le seul établissement actuellement en Suisse romande qui accueille cette population. En revanche on n'a pas de difficulté, je dirais pour la détention pénale, le bâtiment Les Léchaïres répondant largement aux besoins, étant même sous-occupé, ce qui engendre d'ailleurs des difficultés sous l'angle financier. Voilà, j'en termine avec ce constat qu'effectivement le fonctionnement du concordat en tant que tel est souvent assez lourd, pas toujours efficace, des mesures de réorganisation seront prises. J'espère qu'avec les projets qui sont planifiés dans les différents cantons, on pourra y répondre de manière favorable à l'avenir et pour ce faire, naturellement on aura besoin du soutien des exécutifs et des parlements, parce qu'investir dans le domaine pénitentiaire n'est pas toujours aussi populaire que si vous le faites pour une école par exemple, mais là on a des défis structurels et organisationnels importants à relever avec le soutien des parlements cantonaux ces prochaines années.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport 2019-DSJ-116

Transports scolaires : Permis de conduire, espace dans les bus, licence et cours OACP (Rapport sur Postulat 2019-GC-26) - Suite directe

Représentant-e du gouvernement: **Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice**
Rapport/message: **14.05.2019** (*BGC juin 2019, p. 1964*)

Discussion

Chardonnens Jean-Daniel (*UDC/SVP, BR*). Mes liens d'intérêts, je suis directeur d'une entreprise de transport scolaire. Je prends acte de ce rapport en réponse à mon postulat. Comme vous pouvez bien vous l'imaginer, celui-ci me laisse perplexe, puisqu'il ne répond en rien à ma demande principale, à savoir l'instauration d'un permis de conduire intermédiaire pour le transport scolaire. Il se contente de rappeler les catégories de permis en vigueur, pourtant il y a bel et bien des améliorations possibles à apporter, même si tout se passe au niveau fédéral, j'en suis bien conscient. Ce rapport aurait quand même pu relever que mon postulat met le doigt sur un réel problème. Comme mentionné, le montant à investir pour obtenir le droit de conduire un bus scolaire, légèrement plus grand qu'un minibus de 3,5 tonnes est excessif pour de nombreuses personnes

puisqu'il faut compter entre 15 et 20 000 frs. Si certains ont la chance qu'ils soient financés par les assurances sociales, invalidité ou chômage, dans le cadre d'une reconversion mais aussi par de grandes entreprises, qui d'ailleurs nous font une vive concurrence, d'autres doivent le financer eux-mêmes et renoncent souvent à cause du coût excessif par rapport à la rémunération qu'ils peuvent espérer obtenir par la suite. Ce printemps, j'ai encore perdu un mandat au profit des TPF et j'ai dû licencier trois chauffeurs titulaires du permis D1, donc de moins de 3,5 tonnes. Parallèlement j'ai dû engager trois autres chauffeurs pour conduire des bus légèrement plus grands, donc de plus de 3,5 tonnes pour un autre cercle scolaire. Les premiers ont renoncé à investir une pareille somme et personnellement j'ai eu de la peine à trouver les personnes titulaires du permis de car qui veulent effectuer un job à seulement 30 ou 40%. C'est cette situation et les remarques de nombreux chauffeurs frustrés qui m'ont poussé à déposer ce postulat. C'est aussi pour ces raisons que j'insiste sur le fait que c'est une aberration de demander le même permis de conduire à une jeune maman qui veut effectuer des transports scolaires qu'à un chauffeur de cars de tourisme professionnel. Les chauffeurs de cars sillonnent toute l'Europe avec des véhicules considérablement plus grands et plus lourds et se rendent dans des endroits inconnus. Ce n'est pas du tout le même métier et j'aurais voulu que le rapport le relève. Comme le hasard fait parfois bien les choses, demain matin vous serez près de 80 députés et invités à être transportés dans un de mes cars de tourisme. Vous constaterez que celui-ci fait 14 mètres de long, 4 mètres de haut et 2,55 mètres de large. Vous pourrez ainsi facilement vous rendre compte qu'il n'est pas cohérent de demander les mêmes qualifications à une personne qui fait régulièrement des aller et retour d'un village à l'autre avec un minibus de 5 tonnes, par rapport à un chauffeur de cars professionnel comme vous l'aurez demain. En ce qui concerne les cours OACP et la licence obligatoire pour les chauffeurs ou encore l'espace entre les sièges, je n'en fais pas une priorité. Il aurait fallu lier ces différents points à la notion de catégorie de permis intermédiaire. Cependant les informations que nous recevons lors de ces mêmes cours OACP sont pour le moins contradictoires. Pour terminer, je ne demande absolument pas la libération pour les entreprises d'être titulaires d'une licence effectuant exclusivement les transports scolaires, bien au contraire. Je me focalise uniquement sur la licence professionnelle obligatoire des conducteurs affectés au transport scolaire, qui les oblige justement à devoir suivre des cours OACP qui sont onéreux. Pour information, un cours sur l'arrimage des marchandises, par exemple, est tout à fait valable et n'a pourtant rien à voir avec le métier de conducteur de bus. Conscient qu'au niveau cantonal il est quasi impossible de changer les choses, j'espère vivement que cette problématique remonte jusqu'aux instances fédérales via l'intervention d'un conseiller national. Dans cette optique, comme déjà dit, j'aurais apprécié que ce rapport mentionne que des améliorations ou des modifications concernant le permis de conduire pourraient être apportées pour ce type de transport. Tout ne doit pas être figé dans le marbre. Néanmoins, je remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport.

Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice. Le Conseil d'Etat s'est demandé dans un premier temps si ce postulat était en tant que tel bien recevable dans la mesure où il était avant tout chargé de répondre à différentes questions qui sont factuelles et qui sont naturellement importantes pour Monsieur le Député Chardonnens dans le cadre des activités de son entreprise. Nous avons décidé malgré tout de donner une suite directe à ce postulat de manière à permettre d'y voir quelque peu plus clair, d'avoir quelques éléments de réponse. Je dirais en résumé, si ce n'est pas possible d'intégrer le transport scolaire dans les lignes de transports publics, la mise en place de transports spécifiques pour les élèves est soumise à une autorisation cantonale, mais au sens du droit fédéral. Il n'y a là pas de réelle marge de manœuvre cantonale en la matière. Monsieur le Député Chardonnens soulève différentes problématiques liées au permis de conduire, à la formation continue des chauffeurs, aux autorisations fédérales accordées aux entreprises de transport, à la distance entre les sièges pour les bus réservés aux écoliers. Ce sont toutes des problématiques naturellement importantes dans le terrain, mais qui sont avant tout encore une fois traitées au niveau du droit fédéral, voire même au niveau du droit international. A ce stade, la législation cantonale n'est pas directement concernée. Je précise toutefois que sous l'angle pratique, naturellement, aussi bien l'Office de la circulation que la Police cantonale sont aussi là, le cas échéant pour donner de l'information, pour être à disposition des entreprises concernées et j'invite Monsieur le Député Chardonnens, s'il le souhaite, à prendre contact directement avec soit l'OCN, soit la Police cantonale. Cela dit, le Conseil d'Etat estime que c'est avant tout un sujet traité sur le plan fédéral et ne juge pas nécessaire d'intervenir auprès des instances fédérales pour changer les règles établies. Je vous invite en conséquence à prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Election judiciaire 2019-GC-82

Juge cantonal-e (50%)

Rapport/message: 27.05.2019 (*BGC juin 2019, p. 1339*)
Préavis de la commission: 12.06.2019 (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 101; rentrés: 101; blancs: 2; nuls: 1; valables: 98; majorité absolue: 50.

Est élu *M. Yann Hofmann, à Bulle*, par 75 voix.

A obtenu des voix M^{me} Cornelia Thalmann El Bachary: 23.

Election judiciaire 2019-GC-83

Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Veveyse

Rapport/message: 27.05.2019 (*BGC juin 2019, p. 1339*)
Préavis de la commission: 12.06.2019 (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 99; rentrés: 98; blancs: 0; nuls: 0; valables: 98; majorité absolue: 50.

Est élue *M^{me} Noémie Berthoud, à Semsales*, par 77 voix.

A obtenu des voix M. Philippe Chillier: 21.

Election judiciaire 2019-GC-84

Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement du Lac

Rapport/message: 27.05.2019 (*BGC juin 2019, p. 1339*)
Préavis de la commission: 12.06.2019 (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 99; rentrés: 96; blancs: 2; nuls: 0; valables: 94; majorité absolue: 48.

Est élue *M^{me} Aline Wälti, à Morat*, par 94 voix.

Election judiciaire 2019-GC-85
Assesseur-e à la Justice de paix de la Sarine

Rapport/message: 27.05.2019 (*BGC juin 2019, p. 1339*)
Préavis de la commission: 12.06.2019 (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 98; rentrés: 97; blancs: 0; nuls: 0; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élue *M^{me} Béatrix Guillet, à Lentigny*, par 51 voix.

Ont obtenu des voix M^{mes} Brigitte Steinauer: 43; Francine Martin: 3.

Election judiciaire 2019-GC-86
Assesseur-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine

Rapport/message: 27.05.2019 (*BGC juin 2019, p. 1339*)
Préavis de la commission: 12.06.2019 (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 98; rentrés: 96; blancs: 3; nuls: 0; valables: 93; majorité absolue: 47.

Est élue *M^{me} Isabelle Sob, à Fribourg*, par 93 voix.

Election judiciaire 2019-GC-87
Assesseur-e suppléant-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine

Rapport/message: 27.05.2019 (*BGC juin 2019, p. 1339*)
Préavis de la commission: 12.06.2019 (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 91; rentrés: 86; blancs: 1; nuls: 0; valables: 85; majorité absolue: 43.

Est élue *M^{me} Marie-Jeanne Piccand, à Le Mouret*, par 85 voix.

Election judiciaire 2019-GC-88**Deux assesseurs-es suppléants-es (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère / Poste 1**

Préavis de la commission: **27.05.2019** (*BGC juin 2019, p. 1339*)Dépôt: **12.06.2019** (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 92; rentrés: 91; blancs: 0; nuls: 0; valables: 91; majorité absolue: 46.

Est élu *M. François Ducrest, à Bulle*, par 72 voix.A obtenu des voix M. Jean-François Repond: 17.
—**Election judiciaire 2019-GC-92****Deux assesseurs-es suppléants-es (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère / Poste 2**

Rapport/message: **27.05.2019** (*BGC juin 2019, p. 1339*)Préavis de la commission: **12.06.2019** (*BGC juin 2019, p. 1371*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 92; rentrés: 91; blancs: 0; nuls: 0; valables: 91; majorité absolue: 46.

Est élu *M. Christian Schorderet, à Riaz*, par 89 voix.A obtenu des voix M. Jean-François Repond: 17.
—

> La séance est levée à 17 h 00.

*Le Président:***Roland MESOT***Les Secrétaires:***Mireille HAYOZ**, secrétaire générale**Reto SCHMID**, secrétaire général adjoint
—

Deuxième séance, mercredi 26 juin 2019

Présidence de Roland Mesot (UDC/SVP, VE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
Communications				
2019-GC-53	Motion	Evaluation et bulletin scolaire au premier cycle (1H-4H) de la scolarité obligatoire	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Ueli Johner-Etter Christine Jakob <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-DICS-25	Rapport	Bilan du Lot-2 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-GC-80	Election (autre)	Un membre de la Commission des naturalisations en remplacement de René Kolly	Scrutin de liste	
2019-GC-71	Election (autre)	Un membre de la Commission des grâces en remplacement de Chantal Pythoud	Scrutin de liste	

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 92 députés; absents: 18.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Michel Chevalley, Eric Collomb, Jean-Pierre Doutaz, Johanna Gapany, François Genoud, Fritz Glauser, Nadine Gobet, Armand Jaquier, Ueli Johner-Etter, Patrice Jordan, Jacques Morand, Benoît Rey, Ralph Alexander Schmid, Erika Schnyder, Ruedi Vonlanthen, Emanuel Waeber et Jean-Daniel Wicht. Absente sans justification: Giovanna Garghentini Python.

M^{me} et MM. Didier Castella, Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Maurice Ropraz, et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

Le Président. Le Bureau du Grand Conseil a nommé M^{me} la Députée Sylvia Baiutti membre suppléante de la commission des naturalisations en remplacement de M^{me} la Députée Christine Jakob. Le côté formel m'impose de le préciser en cas d'élection dans quelques minutes de M^{me} Christine Jakob.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Motion 2019-GC-53**Evaluation et bulletin scolaire au premier cycle (1H-4H) de la scolarité obligatoire**

Auteur-s:	Johner-Etter Ueli (<i>UDC/SVP, LA</i>) Jakob Christine (<i>PLR/FDP, LA</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport
Dépôt:	15.04.2019 (<i>BGC mai 2019, p. 1083</i>)
Développement:	15.04.2019 (<i>BGC mai 2019, p. 1083</i>)
Réponse du Conseil d'Etat:	28 mai 2019 (<i>BGC juin 2019, p. 2046</i>)

Prise en considération

Hänni-Fischer Bernadette (*PS/SP, LA*). Die Antwort des Staatsrates macht eine ganze Abhandlung über das Zeugnisystem an der obligatorischen Schule. Man will den Kindern gerecht werden. Das ist gut so.

Mindestens so interessant ist aber auch der Bericht der EDK der Deutschschweiz mit dem Titel "Beurteilen". In der vorliegenden Motion geht es um die Aller kleinsten, die zum ersten Mal mit der Schule in Kontakt treten, die teilweise noch nicht gewohnt sind, ausserhalb des Elternhauses zu bestehen, die teilweise ängstlich sind oder aber auch schon sehr selbstsicher, die im Vergleich zu anderen auch körperlich oft ungleich sind. Es gibt auch fremdsprachige Kinder, die sich daran gewöhnen müssen, während des ganzen Tages die Sprache der Schule zu sprechen. Für die Deutschschweizer Kinder bedeutet dies auch, vom Dialekt ins Hochdeutsche zu wechseln.

Die soziale Schere ist so gross wie nie in der ersten Schulzeit. Es gibt sehr viele Hürden zu meistern und dabei gilt es für unsere Lehrpersonen, den Kindern die Freude an der Schule zu vermitteln oder zu bewahren.

Die Beurteilung soll nicht Ziel des Unterrichts sondern Mittel zur Förderung sein, steht im Papier des Staatsrates. Wenn ein Kind aber schon eine schlechte Leistungsbeurteilung erhält, kann es seine Motivation schon in einem sehr frühen Stadium verlieren. Die Motionäre zeigen auf, dass das von der EDK der Deutschschweiz empfohlene System allen Elementen der kleinen Schülerinnen und Schülern Rechnung trägt, sehr viele Deutschschweizer Kantone wenden es an und ein grosser Teil, soweit ich weiss - ich möchte nicht sagen alle -, der Deutschschweizer Lehrpersonen möchten dies ebenfalls in ihrem deutschschweizerischen Kantonsteil tun.

Als Freiburgerin in einem zweisprachigen Kanton heisst zweisprachig für mich nicht, dass jeder beide Sprachen beherrschen muss. Wir müssen sie jedoch verstehen. Wir müssen unsere Kultur, unsere Mentalität nicht verleugnen. Wir sollen sie beibehalten können. Wir müssen sie auch nicht verdrängen. Die Schulsysteme im Kanton Freiburg, im deutschsprachigen Kantonsteil und im französischsprachigen Kantonsteil, haben sich, wie Sie alle wissen, unabhängig voneinander entwickelt. Für eine Harmonisierung in der heutigen Zeit spricht viel, auch und vor allem in der Erziehung. Es muss aber nicht auf einen Schlag alles auf Biegen und Brechen gleichgestellt werden. Harmonisiert ja, angepasst ja, aber nicht gleichgemacht, gerade in der Erziehung.

Lassen Sie, Herr Staatsrat, die Deutschschweizer in ihrem Kanton Deutschschweizer sein und lassen Sie auch die Eigenheiten der Französischsprachigen bestehen. Wir haben verschiedene Kulturen, wir haben verschiedene Mentalitäten, wir haben eine unterschiedliche Arbeitsweise, insbesondere in der Erziehung. Der Lehrplan 21 sieht für das Ende des ersten Zyklus erstmals verbindliche Ziele vor. So darf das Zeugnis auch diesen Moment abwarten, bevor eine Leistungsbeurteilung vorgenommen wird.

Ich unterstütze die Motion und mit mir zusammen die ganze Sozialdemokratische Fraktion, inklusive die Französischsprachigen. Und ich plädiere dafür, dass hier ohne Weiteres eine kleine Differenzierung zwischen Deutsch- und Französischfreiburg gemacht werden darf, ohne die wichtigen und richtigen Harmonisierungsbestrebungen zu behindern.

Hayoz Madeleine (*PDC/CVP, LA*). Mes liens d'intérêts: je suis conseillère communale en charge des écoles à Cressier, vice-présidente du comité d'école primaire de la région Morat, enseignante spécialisée. Je m'exprime à titre personnel. Le canton de Fribourg, suite à l'adoption de HARMOS, a réussi à harmoniser l'évaluation des compétences disciplinaires et transversales entre les deux parties linguistiques du canton pour le bulletin scolaire de la 1H à la 11H, soit pour toute l'école obligatoire. C'est une grande avancée pour l'école fribourgeoise. Bravo! Mais, car il y a un mais, dans le cercle scolaire germanophone et francophone de la région de Morat, nous travaillons sur un concept pédagogique différent: le "Basisstufe" ou en français "la classe multi-âges". Il s'agit d'un concept pédagogique clair. Chaque enfant a son propre rythme d'apprentissage qui est souvent indépendant de son âge biologique, ainsi l'enfant a quatre ans pour parcourir le premier cycle de la 1H à la 4H. Ce que demandent les motionnaires, c'est que la 3H soit considérée comme la 1H et la 2H, soit qu'il y ait une attestation de suivi

de l'enseignement ainsi qu'une attestation d'entretien avec les parents. En fin de 4H, comme le prévoit l'évaluation cantonale, il y a une évaluation certificative. Cette motion ne demande qu'une dérogation à l'évaluation des performances en fin de 3H, en 3H. Pour le reste, soit pour les 10 autres années, c'est ok. Travailler dans un comité d'école bilingue est une grande richesse. Au lieu de combattre nos différences, nous les acceptons, ce qui, au lieu de nous appauvrir, nous enrichit.

Et aujourd'hui, en ce jour de sortie du Grand Conseil, j'ai le plaisir de vous raconter une petite anecdote. Voilà, au début de l'année passée, pour ces enfants auxquels je me bats, au début de l'an passé, je prends des enfants en soutien et à la fin je leur demande: "Avez-vous encore une question?". Un petit me demande: "Quel âge avez-vous?" Je lui réponds: "Mon âge est si grand pour toi qui ne sait compter que jusqu'à 25, mais c'est très bien en 3H. Je vais te dire que je pourrais être ta grand-maman". Il me dit: "Ça c'est pas possible". Je lui réponds: "Pourquoi?". "Ma grand-maman est comme ça". J'ai terminé, merci.

Mäder-Brühlhart Bernadette (*VCG/MLG, SE*). Die Fraktion Mitte Links Grün hat die vorliegende Motion eingehend diskutiert. Die Meinungen der Mitglieder waren hier sehr geteilt. So werden sich meine Kolleginnen und Kollegen erst nach den Diskussionen entscheiden, ob sie die Motion unterstützen werden oder nicht.

Auf der einen Seite besteht in unserer Fraktion viel Verständnis für das Anliegen der beiden Motionäre, ist es doch so, dass eine Beurteilung im ersten Zyklus gemäss dem Lehrplan 21 anders empfohlen ist, als von der Erziehungsdirektion vorgesehen. Die verschiedenen Lehrpläne in unserem Kanton sind tatsächlich ein stichhaltiges Argument. Auch ist der Mehrheit der Fraktion Mitte Links Grün ein Anliegen, den Leistungsdruck auf die jüngsten Schulkinder so klein wie möglich zu halten.

Auf der anderen Seite ist ein harmonisiertes Zeugnis für beide Sprachgemeinschaften in unserer Fraktion ein starkes Argument gegen die vorliegende Motion. Trotz der verschiedenen Lehrpläne in unserem zweisprachigen Kanton sollte es doch möglich sein, ein identisches Zeugnis für alle zu haben. Am Unterrichten selbst ändert sich dadurch nicht wirklich viel. Individuelle Förderung und entsprechende Feedbacks bleiben nach wie vor ein wichtiger zentraler Bestandteil der Beurteilung durch die Lehrpersonen. Persönlich bin ich überzeugt, dass die Freiburger Schulkinder des ersten Zyklus keinen Schaden nehmen durch eine summative Beurteilung, umso mehr Noten erst in der 5H eingeführt werden. Wirklich wichtig ist die von den Lehrpersonen gestaltete Beurteilungsumgebung in einer Klasse. Diese Beurteilungsumgebung hat einen wesentlicheren Einfluss auf die Schülerleistungen als das Zeugnis.

Ich weise auch darauf hin, dass Beurteilung an sich nicht nur der Lernförderung dient. Bedeutend ist sie auch in der Kommunikation mit den Eltern. Vertrauen und eine gute Zusammenarbeit zwischen Eltern und Lehrpersonen sind ein zentrales Element, gerade in den ersten Schuljahren beim Beginn. Aber machen wir uns Nichts vor: Dieses Vertrauen ist sehr zerbrechlich, sobald die Meinungen auseinandergehen. Dann ist es für beide Teile besser, wenn man etwas Schriftliches in den Händen hat, also ein Zeugnis mit schriftlichen Aussagen.

Ausserdem kann mit einer schriftlichen Beurteilung bei den Zyklusübergängen negativen Überraschungen beidseitig entgegengewirkt werden. Obwohl ich persönlich eine echte Verfechterin unserer verschiedenen Kulturen bin, finde ich, dass der deutschsprachige Teil hier in diesem Teil für einmal etwas übertreibt. Es sind übrigens Zeugnisanpassungen sowohl im deutschsprachigen als auch im französischsprachigen Teil vorgesehen - also für beide Teile ausgeglichen. Aus diesen Gründen kann ich persönlich dieser Motion nicht zustimmen.

Zosso Markus (*UDC/SVP, SE*). Meine Interessenbindung: Ich bin stolzer Grossvater von sechs Enkelkindern im Vorschul- und Schulalter.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat die Motion Jakob Johner eingehend diskutiert. Das Beurteilungssystem für die deutschsprachigen Schulen dieses Kantons sollte analog der Deutschschweizer Kantone angewendet werden. Wir haben im Kanton Freiburg die französische und die deutsche Kultur. Parallel dazu haben wir ein französisches und ein deutsches Schulsystem. Zwingend müssen daher zwei unterschiedliche Systeme auch unterschiedlich bewertet werden.

Zudem hat sich diese Deutschschweizer Bewertung schon längst bewährt. Ich habe oft das Gefühl, dass wegen den Gesetzen, Reglementen und Weisungen immer mehr vergessen wird, dass die Hauptbetroffenen die Kinder sind. Es muss Nichts angepasst werden, sondern Etwas, das sehr gut funktioniert, muss mit etwas gesundem Menschenverstand und Willen der Erziehungsdirektion weitergeführt werden.

Aus diesen genannten Gründen unterstützt die Mehrheit der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die Motion.

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*). Le groupe libéral-radical, dans sa majorité, fait sienne la position du Conseil d'Etat. Nous sommes favorables à un enseignement orienté sur les compétences. L'évaluation permet de regarder dans quelle mesure et avec quelle profondeur ont eu lieu les acquisitions des connaissances. Contrairement à ce qu'affirment les motionnaires, l'évaluation est de la compétence cantonale. L'article 37 de la loi scolaire dispose justement que des évaluations aient lieu régulièrement. Notre système scolaire fonctionne très bien et est jaloué par les autres cantons lorsque tombent les résultats de l'enquête PISA, qui place notre canton en tête. En vertu de l'égalité de traitement, ce système doit être appliqué à l'ensemble

du canton puisque les résultats sont là. De vouloir faire de cette question un problème culturel est un mauvais procès. Nous voulons tous un enseignement de qualité pour nos élèves: l'évaluation en est un élément important. Nous faisons suffisamment confiance à nos enseignants pour que ces évaluations soient faites de façon positive et aident les écoliers, les élèves, dans leur apprentissage.

Emonet Gaétan (*PS/SP, VE*). Je précise mon lien d'intérêts: je suis président de la Société pédagogique fribourgeoise francophone et j'ai participé aux travaux du groupe bilingue "Résonance", traitant de l'avant-projet de directives relatives à l'évaluation. Pour parler des actes législatifs les plus récents, soit la nouvelle loi scolaire et son règlement ou la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée et son règlement, ces textes ont évidemment une portée cantonale et personne ne le nie. Leur mise en œuvre demande un travail considérable au niveau de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, mais aussi à tous les niveaux jusque dans nos classes. Plusieurs groupes de travail bilingues ont été mis en place pour intensifier et faciliter des échanges et tendent vers un consensus. Dans le canton, si j'ose dire, cohabitent deux systèmes dont les empreintes linguistique et culturelle ont, à différents niveaux, une influence sur les écoles des deux régions linguistiques. "Cette influence concerne d'une part la formation du corps enseignant et d'autre part la culture scolaire, l'organisation de l'école, l'organisation de l'enseignement et les grilles horaires", fin de citation tirée de la réponse du Conseil d'Etat.

Je fais la même analyse et souscris aussi au mot "harmonisation" qui revient très souvent dans la réponse. Mais harmonisation, comme l'a dit ma collègue Bernadette Hänni, ne veut pas dire uniformisation. Harmoniser oui, mais laissons la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux empreintes dont je parlais plus haut. Dans l'uniformisation, tout le monde est perdant puisqu'il n'y a pas de compromis "win-win": chaque partie se sent à un moment donné lésée, car nous aussi, francophones pour le cycle 1 dont nous parlons, les décisions ne nous satisfont pas toutes. Dans le cadre d'un enseignement orienté sur les compétences, il convient de développer une culture de l'évaluation et du retour d'information centré sur l'atteinte des compétences disciplinaires et transversales. Encore une fois, d'accord avec la réponse du Conseil d'Etat. Mais ce n'est pas en imposant un système que cette culture peut se développer sereinement. Le 31 mai 2018, la Société pédagogique fribourgeoise francophone, dans la conclusion de son rapport de consultation, disait: "Le débat sur l'évaluation est maintenant ouvert mais ce n'est pas uniquement au travers d'une directive que les problèmes seront résolus." Le délai imposé "par le calendrier alémanique" me semble précipité et peu propice à l'aboutissement d'un consensus pour l'ensemble du canton. Nous avons encore besoin de temps, de concertation et nous souhaitons vivement pouvoir rediscuter de cette directive lors de nouvelles rencontres.

Monsieur le Commissaire, aucune rencontre avant le 14 décembre 2018, date de vos prises de décisions. Cela aurait permis peut-être, comme dans d'autres dossiers que je n'ai pas le temps de citer, d'être informé sur les réflexions menées à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Les partenaires sont invités à participer à des groupes de travail, à répondre à des consultations, à questionner les collègues, mais rares sont les retours et souvent les décisions provoquent une frustration entre les cycles, entre les parties linguistiques. Nonobstant le fait que vous devez, à un moment donné, prendre des décisions, le thème de l'évaluation est très sensible et perçu différemment dans les deux parties linguistiques, mais aussi entre les cycles. La suite des discussions, qui peut-être devront encore venir, devra aussi répondre aux attentes des enseignants qui ont répondu à l'enquête que nous avons menée sur ce thème. Il semble que l'on ne fait qu'évaluer les élèves. Le nombre d'évaluation à faire en un semestre ou une année est trop élevé. Les périodes pour procéder aux évaluations sont source de stress pour les élèves, pour leurs parents et pour les enseignants et finalement c'est une course aux notes et aux résultats. Il est donc important, en parallèle avec la mise en œuvre de ces directives, qu'un cadre précis soit fixé pour éviter les dérives constatées, tout en permettant une certaine souplesse. Cette motion permet une certaine souplesse, respecte les différences culturelles et surtout respecte les articles de la loi scolaire et le groupe socialiste la soutiendra.

Meyer Loetscher Anne (*PDC/CVP, BR*). Mes liens d'intérêts: je suis maman d'enfants en âge scolaire, mais je parle ici au nom du groupe démocrate-chrétien. En préambule, je tiens à préciser qu'à l'instar des motionnaires, nous mettons aussi l'enfant au centre de nos préoccupations. C'est dans cet état d'esprit que le groupe démocrate-chrétien a analysé l'objet de cette motion. L'évaluation sommative est-elle un avantage ou un inconvénient? Là est la question. Comment préparer nos enfants à un avenir professionnel épanouissant? Le stress que vit l'enfant est-il lié à une réaction prévisible des parents? Quelle valeur donner à la note? Quel est le but de la note? Il est clair que pour certains enfants c'est une oppression, pour d'autres une motivation. Chaque élève aura une attitude différente face à la note, cela dépendra aussi, et peut-être surtout, de son entourage. Ma réaction de parent face au bulletin scolaire est variable en fonction du parcours de mon enfant. S'il a une bonne attitude face aux apprentissages et un bon comportement social et individuel, qu'importe s'il n'a pas atteint avec facilité. Le cas contraire mérite par contre une bonne discussion.

Aujourd'hui, notre système de formation permet de faire de belles carrières, quels que soient nos résultats en 3H et 4H. Il est important de ne pas se focaliser sur ces résultats scolaires. Néanmoins, comme parent, j'apprécie de recevoir les évaluations de mes enfants, ce qui me permet d'une part de suivre leur évolution scolaire et d'autre part de reprendre certaines matières moins bien acquises. Si je devais attendre la ou les rencontres avec l'enseignante, je serais moins proactive dans le suivi

scolaire de mon enfant et alors gare au décrochage. La vie fait que l'on souhaite le meilleur parcours possible pour nos enfants et il est vrai que de mauvais résultats nous font des cheveux blancs. Mais quoi qu'il en soit, le système les rattrapera rapidement avec des notes en 5H et alors là, quel choc. L'intégration des notes est progressive dans notre système scolaire, avec une importance autant sur le comportement de l'enfant en classe que sur ses acquis et ceci est réjouissant. Le groupe démocrate-chrétien estime qu'il est important de faire un bilan de l'atteinte des objectifs à l'aide de critères transparents et compréhensibles. Le retour d'information centré sur l'atteinte des compétences disciplinaires et transversales permet aux parents de situer leur enfant. Lors des entretiens avec l'enseignant, des éléments ressortiront aussi et l'effet de la peur de l'échec sera le même qu'à l'annonce d'une évaluation ratée. En 3H et 4H particulièrement, l'évaluation n'est pas un but en soi, mais un moyen de voir si l'élève, notre enfant, a acquis les notions du programme.

Globalement, nous devons éviter une pression sur les résultats. Mais selon le groupe démocrate-chrétien, cela ne passera pas par la suppression de l'appréciation. Il faut être conscient que les enfants se développent à un rythme différent et qu'ils ne seront pas tous universitaires. Nous sommes tous d'accord sur deux points. D'une part, il faut que les enfants puissent être évalués d'une manière ou d'une autre afin de discerner d'éventuelles lacunes; et d'autre part, cette évaluation doit être effectuée dans l'intérêt de l'enfant. Ce n'est donc pas sur une question de fond que nous discutons, mais bien sur une question de forme. Quel est le pouvoir de l'appréciation? Est-elle nocive ou informative? Le groupe démocrate-chrétien a choisi: il estime qu'il est informatif et qu'il ne faut pas lui donner plus de valeur que nécessaire, surtout en 3H et 4H. C'est un outil pour le suivi de la scolarité de l'élève et non une fin en soi. D'autre part, le groupe démocrate-chrétien va privilégier l'harmonisation au sein du canton tout en laissant une marge de manœuvre pour chaque sensibilité linguistique. Avec ces remarques, le groupe démocrate-chrétien va, dans son immense majorité, refuser cette motion.

Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA). Je m'exprime à titre personnel à ce sujet. Je pense qu'il y a deux éléments à considérer dans cette affaire-là. C'est, d'une part, le souhait de notre canton d'harmoniser les choses. Comme mon collègue Gaétan Emonet vient de le dire, l'harmonisation ne nécessite pas toujours la standardisation, mais aussi le respect. Nous avons quand même 376 enseignants du côté alémanique, ceux qui sont au front, qui ont dit: "Nous souhaiterions maintenir le système actuel". Je trouve qu'ici, dans ce Parlement, on doit respecter les gens qui sont au front, qui sont au front au quotidien. C'est comme si nous décidions ici sur les médecins, qui sont d'ailleurs assis derrière moi, et que nous ne considérions pas leur opinion ou bien l'opinion des médecins qui sont ici, dans cette enceinte. Je trouve que c'est notre devoir de les respecter, car il y a des raisons pour lesquelles ils l'ont préféré. Le deuxième élément que je trouve important, c'est l'enfant. Je suis maman d'une fille qui a 18 ans. Elle a profité d'une "Basisstufe" de la 1H jusqu'à la 5H, dans le canton de Saint-Gall. Ce qui l'a marquée particulièrement, c'est que pendant ce temps-là, elle était évaluée sur ses compétences personnelles, ses compétences sociales et ses compétences techniques. Je trouve aujourd'hui encore qu'il y avait une égalité dans la valorisation de ces trois compétences - donc comment tu sais te gérer, comment tu te comportes avec les autres et après les compétences techniques dans les matières.

Je travaille maintenant dans une entreprise du domaine de la digitalisation. Pour le XXI^e siècle, on entend beaucoup que l'empathie, la collaboration et toutes ces compétences sociales vont être la clé pour la réussite, beaucoup moins les compétences techniques. Donc c'est un troisième élément: nous devrions donc éduquer nos enfants avec les compétences nécessaires pour affronter le futur. Avec la digitalisation, plein de choses techniques vont être traitées par les ordinateurs, mais la compétence personnelle et sociale va être la clé. Quand apprend-on cela en plus? C'est pendant les quatre ou cinq premières années d'éducation de l'enfant. Après c'est trop tard! C'est pour ces trois raisons que je soutiendrai la motion et que je vous invite à faire de même.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Premièrement, je suis allergique à ces systèmes de différences entre les deux parties du canton et je pense qu'on doit simplifier les choses et avoir le même système, quel que soit le système choisi. Je pense qu'on complique beaucoup de choses et que si on le fait dans un domaine, après pourquoi ne le fait-on pas dans d'autres? Je pense que ce n'est pas une bonne chose. Mais la raison de mon intervention est celle-ci: lorsque l'on a introduit la deuxième année d'école enfantine, nous avons précisé qu'il était important de repérer le plus rapidement possible les enfants qui ont des difficultés et qui ont des problèmes. Il y a des enfants qui ont de grosses difficultés, mais il y en a aussi qui ont des difficultés légères. En donnant des cours de rattrapage, d'appui ou en les envoyant chez le logopédiste ou quelque chose comme ça, on arrive à trouver des solutions et à aider ces jeunes. Et ça les aide pour tout leur parcours scolaire et professionnel. Je pense que mettre des notes à des élèves, ça aide beaucoup à finalement mettre en évidence ces difficultés et à trouver des solutions pour résoudre ces difficultés. Je ne soutiendrai donc pas cette motion.

Mutter Christa (VCG/MLG, FV). J'aimerais être très brève, peut-être en réponse à quelques paroles du côté du groupe démocrate-chrétien avant. Je parle comme ancienne enseignante et comme représentante de la majorité absente de notre groupe, je pense. Nous avons entendu qu'il faut harmoniser, qu'il faut simplifier, qu'il faut uniformiser. Je pense que nous avons harmonisé le système et la structure scolaire avec la loi scolaire. Mais il ne faut pas confondre ici les questions formalistes avec les questions pédagogiques. Pour les enseignants et les enfants, il est plus important d'avoir un concept

harmonisé qui correspond au plan d'études qui est légèrement différent entre école allemande et école francophone et que dans ce concept, il y a une évaluation qui est cohérente avec le système d'enseignement. Puis, j'aimerais peut-être, parce que l'on a dit "il faut des notes, il faut que l'enfant soit situé, que les parents soient informés par écrit"... Il ne faut pas oublier que nous parlons ici d'enfants qui ont 6 et 7 ans, qui sont au début de leur carrière scolaire. A cet âge-là, ce n'est pas important d'avoir un bulletin écrit de notes. Ce qui est extrêmement important à cet âge-là, et je trouve que beaucoup, beaucoup d'enseignants le font de façon très, très assidue et très, très bien, c'est l'échange oral, avec l'échange en continu avec les parents. Il ne faut pas oublier que c'est spécialement important pour les enfants et pour les parents; les parents ne peuvent pas soutenir tous les jours leur enfant dans son cursus scolaire. Donc, dans l'intérêt pédagogique des enfants et des parents, je vous prie de favoriser cet échange continu et de soutenir cette motion.

Rauber Thomas (*PDC/CVP, SE*). Ich spreche in meinem persönlichen Namen. Ich habe mich von dieser Debatte leiten, für diese Motion ein klares Ja einzulegen und zwar aus folgendem Grund. Wir sind ganz klar ein Kanton, der zwei Sprachen spricht, der zwei Schulsysteme hat. Wir haben eine Harmonisierung, die ist wichtig und nötig, aber wir brauchen keine Gleichmacherei. Mein Sohn wird am Freitag sein Maturadiplom bekommen. Er hat es knapp geschafft. Er hat mir ein Feedback gegeben: Wir haben eine Erziehungsdirektion, die zu wenig im Dialog mit der Bevölkerung und den Eltern steht. Wir müssen hier ein Zeichen setzen, ob es nun um die Senioren geht im Schulunterricht oder um die Notengebung in der harmonisierten Schule. Es geht darum, dass wir Dialog brauchen.

Ich bitte Sie, Ja zu stimmen.

Krattinger-Jutzet Ursula (*PS/SP, SE*). Ich werde mich kurz fassen. Es ist nun einmal so, wir haben zwei verschiedene Schulsysteme. Wir haben verschiedene Lehrpläne und das müssen wir akzeptieren. Was sich in Deutschfreiburg bis jetzt bewährt hat, sollen wir der Harmonisierung opfern? Ich finde das nicht richtig. Unsere Lehrpersonen, die Profis, sagen und wollen, dass wir bis und mit 4H keine Noten geben.

Jemand hat gesagt, Noten seien eine Motivation. Dies gilt aber nur für gute Schülerinnen und Schüler. Für mittelmässige und schlechte Schüler ist das Gegenteil der Fall, heissen Noten Druck, Konkurrenz und Vergleich. Deshalb bitte ich Sie, der Motion zuzustimmen, damit wir den Kindern eine bestmögliche Förderung geben ohne Notendruck und ohne Konkurrenzdruck.

Und Frau de Weck möchte ich antworten: Gleichbehandlung ja, aber Gleichbehandlung heisst nicht, dass sich die Deutschsprachigen unterordnen müssen.

Marmier Bruno (*VCG/MLG, SC*). Je vais être bref. Simplement, en écoutant les débats, je vois que les francophones, qui tiennent beaucoup aux notes, ont défendu un système avec des notes. Les germanophones, qui sont plus sensibles à ne pas donner trop tôt de notes, ont défendu leur système. Moi, je plaide pour que l'on ait un respect envers les minorités et leur sensibilité. Et pour cette question, pour quelque chose d'aussi sensible et lié à la culture que l'éducation, je crois qu'il faut que chaque communauté linguistique ait la liberté d'agir comme bon lui semble et je vous propose d'accepter cette motion.

Jakob Christine (*PLR/FDP, LA*). Mes intérêts: ma fille est enseignante à l'école de Morat. Je reprends volontairement la parole pour nos enfants, pour notre école. La réponse soulignait l'importance de l'évaluation des enfants à l'école, la motion ne le conteste pas. Nous sommes d'accord que l'évaluation est importante et qu'elle fait partie de la vie scolaire. La question essentielle est: sous quelle forme? Le programme d'études 21 définit clairement et officiellement les exigences de base à atteindre à la fin du premier cycle. Cette période de quatre ans permet d'accompagner les enfants individuellement en étant orientés vers le développement. Dans ce cas également, les enfants sont jugés à l'aide de retours d'information réguliers et d'évaluations de situation. Le Conseil d'Etat a décidé de poursuivre l'évaluation sommative à partir de la première année scolaire 3H. Toutefois, chaque enseignant doit décider lui-même à quel niveau se positionnent les enfants à la fin de chaque semestre. Cela va également à l'encontre de l'idée fondamentale du programme d'études 21. La proposition du Conseil d'Etat ne modifie donc que très peu le nouveau certificat, à l'exception de l'enveloppe qu'elle demande vu les moyens financiers mis à disposition. Il est clair que la recommandation de la Conférence des directeurs alémaniques de l'instruction publique n'est pas obligatoire, mais nous ne comprenons pas pourquoi le canton de Fribourg s'engage dans cette voie. Le fait est que la plupart des cantons germanophones suivent les instructions du rapport technique. Il est important d'évoluer avec le temps et de s'adapter au changement.

Si nous parlons d'harmonisation, pour quelle raison ne pas l'appliquer au moins à ceux qui ont le même programme d'études. Une harmonisation plus saine est une bonne chose en soi, mais nous devons tous comprendre que deux programmes d'études divergents doivent être considérés différemment. Les différences culturelles entre les deux régions linguistiques sont tout à fait justifiées et doivent donc être acceptées et respectées. L'harmonisation des deux régions linguistiques ne doit pas peser sur les épaules de nos enfants. L'outil d'évaluation "Apprendre, accompagner et soutenir 1H et 2H", élaboré par un groupe de travail cantonal et mis en œuvre avec succès dans l'intervalle, devrait être poursuivi aux niveaux 3H et 4H. Un deuxième groupe de travail a été chargé d'élaborer cet instrument continu en automne 2018. Entre le début de novembre 2018 et la fin

avril 2019, d'intéressants travaux ont été effectués. A la fin du mois d'avril, peu avant la conclusion, le groupe de travail a été dissous de manière inattendue. Il est étonnant que la résiliation ait eu lieu peu de temps après l'établissement de la motion. Bien sûr, il est facile de dire que c'était trop compliqué et qu'il n'existe pas d'autre outil d'évaluation à l'heure actuelle. On a, une nouvelle fois, dépensé une somme importante pour ensuite apporter une conclusion hâtive et peu convaincante. De nombreux cantons germanophones démontrent qu'avec le programme d'études 21, la forme de l'évaluation est modifiée. Il nous incombe maintenant de soutenir les écoles fribourgeoises alémaniques dans cet effort et d'adapter la forme d'évaluation à l'introduction de nouveaux programmes. Que le bien-être des enfants reste au centre de nos préoccupations! C'est pourquoi je vous recommande, chers collègues du Grand Conseil, d'approuver cette motion et de plaider en faveur d'une école adéquate et tournée vers l'avenir.

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je ne vais pas reprendre systématiquement tout ce qui a pu être individuellement dit, mais je le fais de manière globale avec deux ou trois éléments complémentaires. Vous avez à la page 9 de la réponse du Conseil d'Etat, le tableau, je dirais presque le patchwork, de la situation actuelle. La proposition qui est faite ici, c'est en fait d'étendre la pure discussion avec les parents à la 3H et à la 4H, alors qu'elle se fait maintenant à la 1H et la 2H. Donc, il y a déjà maintenant des évaluations. Ce que vous demande la motion, c'est de les supprimer en 3H et 4H pour ne plus avoir d'évaluation. On parle d'un retour de discussion, etc. Et ça c'est l'élément pour lequel il faudrait quand même être clair ici: lorsque j'entends plusieurs d'entre vous dirent qu'on va changer, qu'on va introduire des notes et qu'on va en quelque sorte saisir les enfants, presque les choquer parce que tout à coup, à cet âge, il faut pouvoir aller lentement... Mais il y a déjà maintenant des évaluations! Et sous cet élément-là, il n'y aura pas de changement. Simplement, on a une organisation différente par rapport à la situation actuelle, qui permet d'avoir le tout qui tient. C'est peut-être l'élément clé que je voulais souligner. Bien sûr qu'il y a des sensibilités différentes et la loi scolaire en tient bien compte. Entre parenthèses la loi scolaire a souvent étendu du côté francophone des solutions originales du côté alémanique et l'inverse également. Donc, on n'a pas mené un combat de division entre les deux, mais on a essayé de le faire de la manière la plus équilibrée. Au niveau suisse aussi, on se rapproche puisque le Lehrplan 21 et le Plan d'études romand, qui est révisé maintenant, sont coordonnés l'un l'autre, ce qui entre parenthèses permet une plus grande facilité d'échanges entre les enseignants grâce à cette harmonisation et ce rapprochement. Ici, on parle de l'évaluation et c'est un élément clé sur lequel j'aimerais insister. Ce n'est pas anodin, l'évaluation. Parce que c'est sur cela que l'on va ensuite construire, en quelque sorte, le parcours scolaire de l'enfant. Là on se doit de quand même le faire de manière égale entre tous les enfants du canton. Je l'ai mis dans le rapport, de manière claire et nette: l'évaluation qui relève du bulletin scolaire doit être harmonisée afin de garantir le traitement équitable de tous les élèves du canton car elle constitue la base des décisions au cours du parcours scolaire. Pensez au passage de l'école primaire au cycle d'orientation! Pensez au changement de type de classe, voire même aux admissions, aux voies de formations suivantes! Ce n'est pas seulement une question de sensibilité ou de culture, c'est une question de cohérence et d'égalité de traitement de l'entier de notre système scolaire.

Vielleicht auch einmal auf Deutsch, um sehr klar zu sein. So soll insbesondere auch die schulzeugnisrelevante Beurteilung harmonisiert werden, um die Gleichbehandlung aller Schülerinnen und Schülern im Kanton sicherzustellen, da sie die Grundlage für Laufbahnentscheide ist, wie zum Beispiel der Übertritt von der Primar- in die Orientierungsschule, ein Wechsel des Klassentypus oder die Zulassung zu postobligatorischen Bildungsgängen.

C'est cet élément-là qu'il faut avoir essentiellement en tête. Notre système est souple! Je prends l'exemple du passage entre les différents types de classes au niveau du CO, où on a introduit la solution alémanique de manière telle qu'on puisse passer au collège sans être forcément en pré-gym. C'est typiquement une nouveauté alémanique qui a été étendue au niveau francophone. Donc on n'a pas non plus dans notre loi scolaire - même en ayant deux sensibilités différentes - pas tenu compte de ces éléments-là.

J'aimerais préciser à M^{me} la motionnaire que ni le Lehrplan 21 ni le Plan d'études romand ne donnent des indications relatives à l'évaluation à but promotionnel, donc sommative, comme cela a été dit. Pas plus sur les épreuves d'évaluation elles-mêmes que sur les bulletins scolaires, la distribution des notes, etc. Ça, c'est l'affaire des cantons. En aucun cas nous ne contredisons quelque philosophie du Lehrplan 21 avec la proposition qui est faite ici. La D-EDK - la plateforme alémanique dont je suis membre - n'a fait aucune recommandation et le groupe de travail "Evaluer" qui a fait des propositions a précisément fait une sorte d'inventaire des possibilités. Mais lui-même, comme groupe de travail, n'a pris aucune décision. Donc il n'y a pas de pratique uniforme actuellement du côté alémanique. Et en ayant fait un rapide calcul de ce que je sais, je constate même qu'une majorité de cantons alémaniques sont tout simplement sur la même ligne que ce que nous proposons pour le canton de Fribourg. Donc dire que nous sommes isolés et qu'ailleurs on fait autrement est tout simplement erroné. Vous avez également fait mention du groupe de travail "Évaluation" qui s'est occupé de la 1H et de la 2H - j'ai les résultats ici - et qui poursuit pour la 3H et la 4H. Son travail a été suspendu parce qu'il y a la motion d'aujourd'hui, ce qui est tout à fait compréhensible. Quelques experts de ce groupe de travail ont relevé qu'on était en train, dans ce groupe de travail, de refaire le plan d'études à la sauce fribourgeoise, ce qui n'est évidemment pas le but. Pour moi il est important de rappeler que le rôle fondamental de

notre système d'évaluation permet de pouvoir mesurer, à partir de la 3H, l'acquisition des connaissances et des compétences avec des évaluations, parce qu'à partir de la 3H vous avez ce qu'on appelle l'enseignement disciplinaire qui commence, c'est-à-dire des branches comme les maths, le français ou l'allemand. Ce n'est pas comme en 1H et 2H, où les choses sont faites globalement. Là, on commence à être spécifique. Et il est essentiel - pour les parents et les enfants - de pouvoir simplement mesurer cela. Et nous ne commençons pas avec les notes en 3H, mais avec les appréciations. Les évaluations disciplinaires aboutissent à des appréciations: suffisant, insuffisant, etc. Ce n'est qu'à partir de la 5H que les notes sont introduites, avec des échelles qui varient encore à partir du CO. Donc des éléments suffisamment graduels qui respectent aussi l'avancée de l'enfant dans son apprentissage tout en lui donnant les indications qui sont nécessaires.

M. le Député Emonet, vous avez mentionné les deux systèmes, leurs sensibilités différentes. Mais surtout, vous avez dit qu'il était trop tard. Le plan d'études, on attend trop... il m'a semblé en tout cas que vous aviez une remarque sur le timing que les choses entraînaient. Evidemment, on peut toujours discuter. Le canton de Fribourg est un des derniers cantons à introduire le Lehrplan, ça sera à la rentrée prochaine. Donc j'ai attendu le plus longtemps possible pour essayer de faire les choses le plus progressivement. Et en même temps, le Plan d'études romand est maintenant modifié - c'est prévu pour l'année prochaine ou la suivante, avec une entrée en vigueur définitive en 2023. Fribourg et le Valais sont les seuls cantons à se retrouver dans cette situation; on essaie - tout en respectant les sensibilités - de tabler sur les deux éléments. Et puis d'avoir quand même les points forts importants pour l'égalité de traitement qui soient respectés. Je ne crois pas non plus qu'il s'agisse d'une course aux notes, comme vous l'avez dit. D'abord parce qu'il n'y a pas de notes en 3H et 4H, mais des appréciations. Et puis ensuite, au niveau primaire, on est dans l'appui: si un enfant a une difficulté suite à une évaluation, on va lui donner un appui supplémentaire, on ne va pas - comme peut-être certains d'entre vous l'ont vécu dramatiquement il y a vingt ou trente ans - faire redoubler. Cette manière de travailler n'est plus celle qui est aujourd'hui pratiquée. C'est l'appui qui est donné. C'est un élément plus juste que de dire qu'il y a une course aux notes.

M^{me} la Députée Aebischer, vous dites que l'important c'est évidemment les compétences sociales transversales. Mais elles sont prises en compte dès la 1H et après! Il y a tout un dispositif élaboré avec des critères qui permet de le faire. Je veux bien que les compétences techniques ne jouent plus le même rôle qu'autrefois. Mais au premier cycle, ce que vous appelez les compétences techniques, c'est apprendre à lire, écrire et compter. Eh bien je vous assure que c'est indispensable! Quelles que soient les solutions qui seront celles de notre monde et quelle que soit sa manière d'évoluer, lire, écrire et compter, je vous assure qu'il faut le faire et on ne peut pas en quelque sorte faire croire que cela devient obsolète à l'avenir! C'est précisément cela qui fait l'objet d'évaluations disciplinaires donnant lieu à des appréciations entre la 3H et la 4H. Je crois que c'est tout à fait cohérent, ça ne crée aucune situation de tension pour les enfants, d'autant plus que c'est déjà le cas maintenant de manière, je dirais, un peu diverses.

Enfin, M^{me} la Députée Mutter, vous avez rappelé qu'un bulletin écrit, avec des notes, n'était pas nécessaire. Je rappelle que dans la motion on ne parle pas de notes, mais d'appréciations, d'évaluations qui sont néanmoins importantes. Et puis la discussion, avec les parents, elle a lieu et elle aura toujours lieu. Mais on ne peut pas se contenter d'une discussion entre l'enseignant et les parents alors qu'on a commencé un enseignement disciplinaire et par branches! On ne peut pas simplement se contenter de ce retour comme plusieurs personnes l'ont évoqué ici.

Pour conclure, la proposition qui est faite est tout à fait soutenable. Elle permet à un élément clé qui est le parcours scolaire de l'enfant dans notre canton d'être traité de manière équitable quelque soit l'endroit où il soit. Parce que c'est élément déterminant pour son avenir et sa formation. Et il permet aussi à l'enfant, aux parents, au système éducatif lui-même de se rendre compte où l'on en est dans l'acquisition des apprentissages sans que cela pose des problèmes, je dirais, de conscience parce qu'on ose demander dans une évaluation quelques questions. Et puis enfin, notre système - M^{me} la Députée de Weck l'a rappelé - est un système reconnu comme atteignant les objectifs avec une grande qualité. C'est aussi parce que nous sommes capables de savoir où nous sommes et de corriger le tir le cas échéant si on voit que des connaissances ne sont pas acquises. Je vous invite vivement à repousser cette motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 57 voix contre 31. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), 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), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly

Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), 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), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 57.

Ont voté non:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). Total: 31.

Se sont abstenus:

Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG). Total: 4.

Rapport 2019-DICS-25

Bilan du Lot-2 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE)

Représentant-e du gouvernement: **Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport**
 Rapport/message: **20.05.2019 (BGC juin 2019, p. 1945)**

Discussion

Sudan Stéphane (PDC/CVP, GR). Le groupe démocrate-chrétien a analysé attentivement ce rapport du Conseil d'Etat, rapport prévu à la fin de chacun des trois lots mais qui fait suite également au postulat Genoud/Sudan. De notre point de vue, les informations sur les différentes étapes effectuées et le planning pour celles qu'il reste à faire sont rassurantes et donnent les réponses demandées par le Grand Conseil tant sur l'avance du projet et le contrôle des coûts que sur l'harmonisation du secondaire I. Ce projet a pris du retard et ne sera effectif complètement qu'à fin 2022. En cause: de nombreuses difficultés à établir un référentiel unique de l'éducation, compatible et performant à tout niveau et également un prestataire qui n'était pas forcément à la hauteur pour fournir les tâches demandées.

Ce rapport nous donne donc l'assurance que, dans un contexte de mise en numérique de tous les services de l'Etat - Fribourg 4.0 -, le référentiel de l'éducation, qui est la colonne vertébrale du projet HAE, est mis en place. Plus de 67 000 acteurs de l'éducation y sont intégrés. Le nouveau prestataire, qui est utilisé par de nombreuses institutions cantonales suisses, donne satisfaction. Certains aspects du Lot-2 qui n'ont pas été achevés, mais sont maîtrisés et échelonnés dans un programme établi, et d'autres du Lot-3 sont déjà en activité à satisfaction.

Les coûts des différentes étapes et réalisations sont maîtrisés dans le cadre du budget établi à l'origine du projet. Enfin, le planning de réalisation est détaillé pour les actions futures. Concernant le secondaire I et son harmonisation des parties francophones et alémaniques demandée dans le postulat, le projet est en cours et est financé par l'enveloppe informatique

du secteur de l'éducation. Je remercie le Conseil d'Etat d'avoir donné suite à cette demande. J'ai néanmoins une question, à savoir: quel est le montant, hors budget HAE, consacré à cette harmonisation du secondaire I?

Le groupe démocrate-chrétien, avec ces considérations, prend acte de ce rapport.

Thalmann-Bolz Katharina (*UDC/SVP, LA*). Meine Interessenbindung in dieser Angelegenheit: Ich bin Lehrperson an der Primarschule Region Murten.

Ich äussere mich als Fraktionssprecherin. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei nimmt Kenntnis von den detaillierten Ausführungen des Staatsrates bezüglich der Umsetzung des ersten Programnteils des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungsinformationssysteme und dankt für den umfassenden Bericht.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei begrüsst die Systemwende vom technischen zum Anwenderprojekt. Als Lehrperson arbeite ich seit einiger Zeit mit einem der ersten Programme, dem Softwareprogramm PRIMEO, einem Programm für die Verwaltung von Daten und Zeugnissen in den Primarschulen. Es ist ein Webportal, das die Verwaltung der Schülerinnen und Schüler mit allen Browsern auf allen Computern erlaubt. Die Anwendung ist nach anfänglichen Stolpersteinen benutzerfreundlich geworden und die Zeitersparnis beim Erstellen der Zeugnisse ist beachtenswert. Es ist zu hoffen, dass mit dem neuen Zeugnis - wir werden nächstes oder übernächstes Jahr dann sehen, wie das aussehen wird - das Verfahren noch weiter optimiert werden kann.

Weiter heissen wir die Rückkehr zu einer konfigurierbaren kantonalen Lösung willkommen. Etwas störend, vor allem für die Anwenderinnen und Anwender, ist die vierjährige Verzögerung infolge anfänglicher Zweispurigkeit von zwei Fachstellen, die sich nun vernünftigerweise zu einem Team zusammengeschlossen haben. Mit diesen Anpassungen und Optimierungen hoffen wir fest auf eine Beschleunigung des Gesamtprojekts zugunsten einer einheitlichen digitalen Strategie für unseren Kanton Freiburg.

Mit diesen Bemerkungen nimmt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Kenntnis vom Bericht.

Pasquier Nicolas (*VCG/MLG, GR*). Mes liens d'intérêts: je suis peut-être utilisateur de certains outils puisque j'enseigne à l'École professionnelle de Bulle et je suis également observateur puisque je suis vice-président de l'Association des parents d'élèves de Bulle-Morlon et membre du conseil des parents du cercle scolaire de Bulle-Morlon. Au nom du groupe vert centre gauche, je remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport qui permet de comprendre les choix stratégiques opérés récemment pour adapter à l'évolution technologique le cadre HAE défini au départ. Je profite de l'occasion pour demander quelques précisions. Primeo est un outil utile pour la gestion des profils élèves; néanmoins, il manque des modules d'intégration avec les bases de données des services de contrôle des habitants de certaines communes. Le transfert et la mise à jour des données dans deux systèmes peuvent devenir très vite fastidieux pour les grandes communes ayant plus de 1000, voire 2000 élèves. Est-ce que des modules d'intégration avec les bases de données des communes existent ou leur développement est-il prévu?

Deuxième question: à l'heure où Fribourg fait sa révolution 4.0, à l'école professionnelle, les enseignants organisant des rocares ou des remplacements doivent remplir des formulaires papier qui sont ensuite signés par la direction, puis photocopiés. Enfin, les photocopies sont distribuées aux personnes concernées au Service de la formation professionnelle et le changement de l'horaire en ligne n'est pas effectué. Tous ces processus peuvent être numérisés. Est-il prévu de le faire?

Enfin, une dernière question qui sort du cadre HAE mais qui s'inscrit dans la suite logique de celui-ci: le Conseil d'Etat peut-il préciser sa stratégie sur les outils pédagogiques et les contenus d'enseignements numériques, ainsi que les moyens financiers qui y seront attribués?

Avec ces questions, le groupe vert centre gauche prend acte de ce rapport.

Ith Markus (*PLR/FDP, LA*). Die Freisinnig-demokratische Fraktion dankt der Direktion für diesen zweiten Zwischenbericht zur Harmonisierung der Schulverwaltungsinformationssysteme. Erfreulicherweise zeigt dieser auf, dass Anregungen des ersten Zwischenberichtes aufgenommen und umgesetzt wurden.

Gleichzeitig zeigt auch dieser zweite Bericht einmal mehr auf, dass ein solches Projekt über drei Direktionen und verschiedene Schulen und insbesondere aufgrund der sich rasant entwickelnden Technologie als sehr komplex eingestuft werden muss. Es ist deshalb sehr begrüssenswert, dass die Projektleitung nun in einem gemeinsamen Team zusammengefasst wurde, welches die Übersicht haben kann.

Finanziell wird uns das Resultat wohl erst ganz am Schluss vorliegen. Es bleibt anzustreben, dass das Budget eingehalten wird.

Pour conclure, il nous semble essentiel - et cela a déjà été dit - que ce projet soit et reste tout d'abord orienté utilisateurs. Et qu'il soit terminé, avec le retard déjà pris, dans les délais aujourd'hui annoncés. Je vous laisse, chères et chers député-e-s, le moment venu, analyser le résultat et le rapport final. Avec ces quelques réflexions, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je vous remercie pour vos retours sur le rapport. Plusieurs d'entre vous ont relevé qu'entre le Lot-1 dont le rapport avait été fortement discuté ici - et le Lot-2, des corrections ont pu être amenées et je dirais même que la durée de la discussion aujourd'hui est la meilleure preuve que la direction est bonne et que les mesures prises devaient l'être de cette manière. Le retard est effectivement l'un des éléments qui marque un peu ce projet. Ce qu'il faut peut-être retenir, c'est que nous ne sommes pas seuls dans le domaine informatique puisque nous avons un SITel dans le canton de Fribourg, qui est le pilier informatique, qui s'est lui aussi fortement développé, qui a changé. Et la dynamique entre le projet et évidemment l'informatique de manière générale à l'Etat a aussi été l'un des éléments d'intégration, car il faut que l'on puisse avancer ensemble.

Le timing est aussi prévu pour que l'on puisse terminer le projet, je dirais, dans des délais respectables - on parle de 2021. Vous pouvez aussi imaginer que les changements technologiques depuis le début de la discussion, vers 2009-2010, sont tels qu'il faut être très agile pour pouvoir évoluer avec le projet en intégrant les nouveautés. Ce sont des éléments qui expliquent le retard, mais qui font de ce retard un avantage puisque l'on reste solide, avec des solutions qui sont vraiment à la satisfaction des utilisateurs aujourd'hui.

M. Pasquier vous avez posé un certain nombre de questions... Evidemment le projet HAE a premièrement un périmètre. Deuxièmement, il installe un système et ensuite il le maintient. Et maintenant, nous sommes passés de l'installation à la phase de maintien. C'est ce cap qui est passé. Il faut encore terminer, ce sera le Lot-3. Et puis ensuite, ils vont évoluer ces projets. Donc va-t-on améliorer le lien entre les registres de données? Certainement ce sont des choses qui vont revenir sur le métier. Fatalement, dirais-je même. Mais dans le premier temps, il a fallu le mettre en place, le faire fonctionner, assurer la maintenance... Un projet comme ceux qui sont prévus là ont une espérance de vie entre dix et quinze ans. Donc fatalement, ils reviennent un jour ou l'autre dans leur développement. Je n'ai pas réponse plus précise à cette question, mais je peux dire qu'à moyen terme, c'est un élément qui sera rediscuté.

Pour ce qui est du secondaire II, c'est le Lot-3. J'ai donc peu d'éléments. En fait, on commence. Et le problème du remplacement professionnel dans le secondaire II sera évidemment l'un des éléments essentiels, comme il l'est - et on vient d'en faire un communiqué de presse - pour l'école obligatoire avec le système mis en place où l'on peut désormais, online, faire la demande de remplacement. Ce devra être l'un des objectifs du Lot-3. Enfin, on a à la DICS l'harmonisation administrative des écoles et le développement des moyens d'enseignement pédagogique. Les deux étaient traités séparément vous le savez - on avait le centre Fritic et l'équipe HAE. L'année passée, on les a fusionnés en un centre qui s'occupe tant du domaine pédagogique que du domaine de l'administration. Vous avez raison, ces deux éléments doivent être considérés. Pour le côté pédagogique, eh bien c'est un élément qui est en bouleversement actuellement parce que les outils pédagogiques, les moyens d'enseignement, dépendent évidemment de ce qu'on a dans le plan d'études. On est précisément en train de le revoir pour y incorporer tout ce qui est de la dimension de la programmation, de l'informatique comme branche. Une mission a été donnée à la fin de l'année passée à la CIIP, la Conférence intercantonale romande des directeurs de l'instruction publique, avec pour objectif de refondre, sous cet aspect, le plan d'études, duquel on pourra ensuite dégager une vision plus complète et partir dans le développement des moyens d'enseignement. Les moyens d'enseignement papier c'est plusieurs dizaines de millions. J'imagine mal que l'on va faire des économies sur des moyens informatiques, des moyens pédagogiques. Au contraire, il faut aussi après les maintenir, les développer... Je n'ai donc pas une idée des coûts précis - le périmètre n'est pas fixé -, mais ça ne sera j'imagine pas moins cher que maintenant. Il n'est pas question de faire particulièrement des économies en la matière.

Voilà les éléments que je pouvais rajouter sur ce lot. Je vous remercie pour le suivi et votre intérêt. Et je me réjouis également de revenir vous présenter le Lot-3 dans le meilleur délai.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Election (autre) 2019-GC-80

Un membre de la Commission des naturalisations en remplacement de René Kolly

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 88; rentrés: 87; blancs: 4; nuls: 0; valables: 83; majorité absolue: 42.

Est élue *M^{me} Christine Jakob*, par 82 voix.

M^{me} Solange Berset a obtenu 1 voix.

Election (autre) 2019-GC-71
Un membre de la Commission des grâces en remplacement de Chantal Pythoud

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 89; rentrés: 89; blancs: 7; nuls: 0; valables: 82; majorité absolue: 42.

Est élu *M. Gaétan Emonet*, par 71 voix.

M. Pierre Mauron a obtenu 5 voix.

M. Philippe Savoy a obtenu 2 voix.

M^{me} Solange Berset a obtenu 1 voix.

M^{me} Julia Senti a obtenu 1 voix.

M. Armand Jaquier a obtenu 1 voix.

M. Bertrand Morel a obtenu 1 voix.

> La séance est levée à 9 h 40 en raison de la sortie du Grand Conseil.

Le Président:

Roland MESOT

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Patrick PUGIN, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 27 juin 2019

Présidence de Roland Mesot (UDC/SVP, VE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
		Communications		
		Assermentations		
2018-DEE-6	Loi	Modification de la loi sur l'énergie	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Eric Collomb <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2019-DEE-17	Rapport	Santé économique du canton: la compétitivité en jeu (Rapport sur postulat 2018-GC-179) - suite directe	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2019-GC-72	Rapport	Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Elias Moussa <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert
	Requête	Motion d'ordre – Report du point 6 de l'ordre du jour "Mandat projet fth fi"	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Daniel Bürdel Pierre-André Grandgirard
2019-GC-72	Rapport	Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision	Discussion (suite)	
2019-GC-106	Résolution	Pêcheurs professionnels en difficulté	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Nadia Savary
2019-GC-94	Election (autre)	Un-e scrutateur/trice suppléant-e, en remplacement de René Kolly	Srutin de liste	
2019-GC-95	Election (autre)	Un membre du Sénat de l'Unviersité, en remplacement de Philippe Savoy	Srutin de liste	
2019-GC-77	Election (autre)	Un membre du Conseil de la magistrature (renouvellement du mandat de Walter Stoffel pour une durée d'une année / Faculté de droit de l'Université de Fribourg)	Srutin de liste	
2019-GC-76	Election (autre)	Un-e secrétaire général-e du Grand Conseil (renouvellement du mandat de Mireille Hayoz pour une nouvelle période de cinq ans)	Scrutin uninominal	
		Prise de congé		

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

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 98 députés; absents: 12.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Xavier Ganioz, Johanna Gapany, François Genoud, Urs Perler, Benoît Rey, Ralph Alexander Schmid, Erika Schnyder et Julia Senti.

Sans justifications: M^{mes} et MM. Marc-Antoine Gamba, Giovanna Garghentini Python, Jacques Morand et Chantal Pyrhoud-Gaillard.

M^{me} et MM. Didier Castella, Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Marice Ropraz et Jean-Pierre Siggen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

Le Président.

1. Sous-verres Agenda 2030 - Sur vos pupitres, vous trouverez des sous-verres colorés qui vous sont offerts par la DAEC. Chacun d'entre eux représente l'un des dix-sept objectifs de l'Agenda de développement durable de l'ONU, à l'horizon 2030 (Agenda2030), qui a remplacé l'Agenda21 que vous connaissez peut-être. Ces objectifs ont été adoptés par les Etats membres de l'ONU en septembre 2015, dont la Suisse. Au dos de chaque sous-verre, vous trouverez une question (et une réponse) afin de mieux comprendre ce que signifie chaque objectif pour le canton de Fribourg. Une telle démarche s'inscrit dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg. Ces sous-verres sont en plastique recyclé et recyclable. Ils sont donc réutilisables (lavage avec un chiffon humide).
 2. Je tiens à féliciter M^{me} Samantha Besson, professeure à la faculté de droit de l'Université de Fribourg, pour sa nomination au Collège de France à Paris. Elle occupera dès le 1^{er} octobre la chaire de droit international des institutions.
 3. Je vous rappelle également le sondage de l'Université de Lucerne. Un jeune homme vous a remis des flyers pour rappel. Pour ceux qui le peuvent, merci de répondre encore à ce sondage.
 4. Au vu la chaleur annoncée, je vous autorise à poser la veste. Tout le monde l'a déjà fait.
- > Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Assermentations

Assermentation de MM. et M^{mes} Noémie Berthoud, François Ducrest, Beatrix Guillet, Yann Hofmann, Marie-Jeanne Piccand, Christian Schorderet, Isabelle Sob et Aline Wälti, élu-e-s par le Grand Conseil à diverses fonctions judiciaires, lors de la session de juin 2019.

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

Le Président. Mesdames, Messieurs, vous venez d'être assermenté-e-s pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui est désormais la vôtre.

Loi 2018-DEE-6 Modification de la loi sur l'énergie

Rapporteur-e:	Collomb Eric (<i>PDC/CVP, BR</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi
Rapport/message:	30.04.2019 (<i>BGC juin 2019, p. 1259</i>)
Préavis de la commission:	11.06.2019 (<i>BGC juin 2019, p. 1275</i>)

Entrée en matière

Collomb Eric (*PDC/CVP, BR*). Je déclare mon lien d'intérêt: je suis l'auteur des trois motions qui font l'objet de la présente révision de loi.

Permettez un peu d'histoire en guise de préambule. En 2013, le Grand Conseil adoptait une modification de la loi sur l'énergie qui avait pour but de concrétiser l'objectif majeur fixé par le Conseil d'Etat en 2009, soit d'atteindre la société à 4000 watts d'ici 2030. Malgré toutes les mesures prises ces dernières années, la loi sur l'énergie ne permet pas au canton de répondre totalement aux exigences de la Confédération. Pour rappel, la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération, acceptée par le peuple en mai 2017, repose sur trois piliers: augmenter massivement la part d'énergie renouvelable, diminuer sensiblement la consommation et sortir du nucléaire. Cette nouvelle stratégie fédérale oblige les cantons à prendre leurs responsabilités afin d'atteindre les objectifs fixés.

La révision de la loi qui nous occupe aujourd'hui fait suite à trois motions acceptées par le Grand Conseil et qui vont permettre à notre canton de s'approcher des objectifs fédéraux. La première motion, acceptée en 2014, demande de conférer un intérêt cantonal aux énergies renouvelables. Il s'agit de l'article 3 qui a fait l'objet d'une proposition d'amendement visant purement et simplement sa suppression. Cette proposition a finalement été retirée avec la possibilité que son auteur revienne à la charge en plenum. La deuxième motion, acceptée en 2014, demande un apport minimal d'énergie renouvelable pour les besoins en électricité. Cette motion se concrétise à l'article 11, lequel n'a pas donné lieu à de grandes discussions au sein de la commission. La troisième motion, acceptée en 2016, touche en particulier les chauffages électriques et les chauffages à résistance. Comme attendu, cette modification de l'article 15 a fait débat en commission. Les garanties données par le commissaire du gouvernement ainsi que la sagesse des députés, qui ont refusé l'amendement qui visait à introduire un délai pour l'interdiction des chauffages électriques, permettent de ménager les propriétaires tout en remplaçant à moyen terme toutes ces installations gourmandes en électricité.

La commission a suivi le Conseil d'Etat qui propose des mesures incitatives plutôt qu'une interdiction formelle, laquelle avait d'ailleurs été refusée par le peuple fribourgeois en votation populaire en 2012.

En conclusion, la commission, qui a accepté à l'unanimité ce projet de loi, a bien compris que ces modifications légales conduiront le canton de Fribourg en direction des objectifs fixés dans la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération.

Je remercie mes collègues de la commission pour la qualité des échanges et le bon état d'esprit qui a prévalu durant la séance, le commissaire du gouvernement et le chef du Service de l'énergie pour leurs explications et le secrétaire parlementaire pour son excellente collaboration.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. La loi que nous proposons aujourd'hui est équilibrée, souple et très pragmatique. Elle est essentiellement incitative et suffisamment flexible pour que les citoyennes et citoyens de notre canton puissent se mettre en conformité avec ces dispositions de manière accommodante. Je rappelle en effet que le principe de base qui sous-tend les dispositions de la loi est que les mesures ne peuvent être ordonnées que si elles sont réalisables sur le plan technique, mais aussi économiquement supportables. Ceci est l'article 3 al.1 de la loi existante qui ne sera pas modifié. C'est un principe de base qui est à chaque fois appliqué.

J'aimerais aussi préciser le contexte dans lequel s'inscrit la présente modification de la loi. En premier lieu, il s'agit de concrétiser trois motions, vos motions parlementaires acceptées à une très large majorité entre 2014 et 2016. Il y a lieu ensuite de relever que les trois nouveaux articles de la loi sur l'énergie permettront au canton de disposer d'une disposition légale en matière d'énergie qui est compatible avec la Stratégie énergétique 2050, qui a été adoptée par la population suisse en 2017. Elle répond aussi aux préoccupations exprimées ces derniers mois par la population.

En ce qui concerne la responsabilité des pouvoirs publics d'agir face au réchauffement climatique - dont je vous apporte d'ailleurs une preuve étouffante aujourd'hui: ce projet de loi a été généralement très bien reçu lors de la consultation publique, aucun parti politique n'a mis les pieds au mur. Sur les cinquante-deux retours reçus, seules deux organisations en lien avec

les énergies fossiles s'y sont opposées. De plus, de nombreuses organisations ont estimé que l'Etat pourrait être encore plus ambitieux, en particulier pour les mesures visant à réduire l'utilisation des énergies fossiles et des chauffages électriques.

Bapst Markus (*PDC/CVP, SE*). Meine Interessenbindungen: Ich bin Co-Autor einer der Motionen, die hier angenommen worden sind.

Die Christlichdemokratische Fraktion unterstützt die Vorlage des Staatsrates. Die Revision des Energiegesetzes ist zur Umsetzung der Energiestrategie erforderlich und setzt die richtigen Akzente. Der Gesetzesvorschlag enthält die geforderten Änderungen, ist pragmatisch und unserer Ansicht nach für die Direktbetroffenen auch akzeptabel. Es geht darum, dass durch die Massnahmen Energie gespart wird und das Klima von unnötigen CO₂-Emissionen entlastet wird. Die Massnahmen sind Bestandteil der kantonalen Energiestrategie und Baustein zur Erreichung unseres Ziels, der 4000-Watt-Gesellschaft und später vielleicht der 2000-Watt-Gesellschaft.

Unsere Fraktion ist in dieser Frage in den vergangenen Jahren äusserst aktiv gewesen. Die drei Motionen sind als Grundlage zur heute vorliegenden Gesetzesvorlage vom Grossen Rat erheblich erklärt worden. Es ist nun an der Zeit - und angesichts der Diskussionen auf der Strasse höchste Zeit -, Ernst zu machen und die Forderungen umzusetzen. Die Christlichdemokratische Fraktion ist der Meinung, dass im Bereich des Gebäudeprogramms der Kanton mit etwas weitergehenden Vorschriften den richtigen Weg einschlägt. Heutige Technologien erlauben bei Neubauten 30 Prozent erneuerbare Energien. Auch bei der Erneuerung einer Heizung sind 20 Prozent erneuerbare Energien eine Forderung, die erfüllt werden kann. Wir stellen fest, dass dies bereits einen hohen Aufwand für die Hausbesitzer darstellen kann. Im Vollzug erwarten wir Pragmatismus, Verhältnismässigkeit und Flexibilität. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der neuen Technologien, beispielsweise die Anerkennung des Anteils Biogas und synthetischer Gase aus dem Power to Gas im Gasnetz als erneuerbare Energien anzuerkennen, damit, wenn Leute sich ans Gasnetz anschliessen, dies unter Umständen in der Balance geltend gemacht werden kann.

Im Bereiche des Ersatzes der Elektroheizungen ist unsere Partei speziell sensibel. Wir haben einen demokratischen Entscheid zu respektieren, welcher ein Verbot der Elektroheizungen klar abgelehnt hat. Trotzdem müssen wir vorwärts schauen. Widerstandsheizungen verbrauchen unnötig Strom. Der Vorschlag des Staatsrates, den Ersatz der Heizungen mittels einer finanziellen Unterstützung zu fördern, ist der richtige Weg. Die Christlichdemokratische Fraktion fordert den Staatsrat auf, im Rahmen des Reglements zu prüfen, ob an Stelle von 8000 Franken nicht ein höherer Betrag, nämlich 10 000 Franken, geleistet werden könnte - dies, um den Ersatz zu beschleunigen. Da das Geld aus dem Energiefonds stammt, hat dies keine direkten Auswirkungen auf die Staatsrechnung. Eine solche Geste würde unserer Ansicht nach einem allfälligen erneuten Referendum entscheidend Wind aus dem Segel nehmen.

Es wird schliesslich darauf verwiesen, dass vor allem auch dem Ersatz der zahlreichen Elektroboiler Beachtung zu schenken ist. Warmwasseraufbereitung ist ein sehr wichtiger Energieverbraucher in den Häusern. Ausnahmen sollen insbesondere bei geschützten Gebäuden gewährt werden, dies gilt sowohl für Boiler als auch für Heizungen. Besitzer solcher Gebäude, insbesondere in städtischer Umgebung, haben tatsächlich Schwierigkeiten, Elektroheizungen durch Systeme mit genügend erneuerbaren Energien zu ersetzen. Wir wünschen, dass der Staatsrat in der heutigen Debatte klar bestätigt, dass Artikel 15 Abs. 4 die geschützten Gebäude klar einschliesst und so keiner Präzisierung bedarf.

Die Christlichdemokratische Fraktion tritt in diesem Sinne auf die Vorlage ein und unterstützt das Projekt, wie es uns vorgelegt ist.

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis copropriétaire d'un appartement disposant d'un chauffage électrique décentralisé. Je remercie le conseiller d'Etat et M. Boschung pour les explications complètes qui nous ont été données en commission.

Ce projet de loi fait suite à la Stratégie 2050 et à la nouvelle loi fédérale en matière d'énergie. Il était donc normal que l'on révisé cette loi cantonale puisque le contexte juridique a été modifié. On rappellera toutefois que les modules de prescriptions énergétiques (MoPEC) émanent de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie et n'ont qu'une valeur de recommandations pour les cantons et ne sont pas liantes. La lecture du message pouvait faire penser qu'elles étaient contraignantes. M. le Commissaire nous a confirmé que notre interprétation juridique était bien partagée par son Service.

En outre, en matière de consommation énergétique des bâtiments, la compétence de légiférer est réservée aux cantons, en vertu de l'article 80 al.4 de la Constitution. Par conséquent, les ordonnances fédérales qui émanent du Conseil fédéral ne peuvent empiéter sur les compétences des législatifs cantonaux. La loi fédérale fixe un cadre pour certains aspects tout en laissant une marge de manoeuvre aux cantons. Maintenant que ce cadre est fixé, on doit rappeler que le peuple avait refusé, en votation populaire en 2012, l'interdiction des chauffages électriques.

Le groupe libéral-radical remercie le Conseil d'Etat d'avoir ainsi modifié son premier projet d'automne 2018 qui avait été mis en consultation et qui prévoyait le remplacement des chauffages électriques jusqu'en 2025. Nous reviendrons sur ce thème

lors de l'examen de cet article. En conclusion, le groupe libéral-radical approuve l'entrée en matière et soutiendra le projet tel qu'il est présenté par le gouvernement.

Ballmer Mirjam (VCG/MLG, SC). Es ist eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit, die Energiewende. Wir alle wissen, dass wir es schaffen müssen, da wir unseren Kindern und Grosskindern sonst eine Welt hinterlassen, in der wir selbst nicht mehr leben möchten. Der Klimawandel betrifft uns alle, auch wenn wir hier in der Schweiz das Glück haben, dass er uns noch nicht existenziell betrifft. An anderen Orten der Welt ist dies bereits heute der Fall. Das Argument, die kleine Schweiz könne nichts dazu beitragen, den Klimawandel zu bremsen, funktioniert nicht. Wer so reich ist wie wir und nichts tut, handelt fahrlässig. Wir müssen und wollen deshalb alles tun, den CO₂-Ausstoss so zu verringern, dass sich das Klima nicht um mehr als 2 Grad erwärmt. So wurde es in Paris beschlossen.

Noch einmal: Das ist eine riesige Herausforderung, bringt aber auch Vorteile. Die Umstellung auf erneuerbare Energien fördert die lokale Wertschöpfung, konkret das Gewerbe und die lokale Energieproduktion. Fossile Energieträger stammen mehrheitlich aus politisch instabilen Ländern. Eine Reduktion der fossilen Abhängigkeit fördert die Energieautonomie und die Versorgungssicherheit.

Die Anpassung des vorliegenden Energiegesetzes ist eine der wichtigsten Massnahmen, die wir zurzeit ergreifen können. Also, tun wir es! Seien wir ehrgeizig und nicht minimalistisch. Geben wir den Jungen auf der Strasse eine handfeste Antwort auf ihre Fragen, was die Politik tut, um ihre Zukunft zu sichern.

Wir behandeln mit der Gesetzesänderung drei Fragen. Sollen erneuerbare Energien auf kantonaler Ebene den gleichen Stellenwert haben wie der Schutz der Natur? Welchen Anteil erneuerbarer Energien wollen wir verlangen für die Deckung des Wärme- und Strombedarfs von Gebäuden? Und wie schnell wollen wir Elektroheizungen und Elektroboiler ersetzen?

Die Fraktion Mitte Links Grün hat drei Anträge zur Verbesserung des Gesetzes bezüglich dieser Fragen deponiert. Zu deren Inhalten werde ich mich beim entsprechenden Artikel äussern. Ich erinnere aber jetzt schon daran, dass es CVP-Bundesrätin Doris Leuthard war, die die Energiewende angekündigt hat. Schauen wir, dass ihr Plan nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag hinausgezögert wird.

Ich bitte Sie deshalb, unsere Anträge zu unterstützen und dem so angepassten Gesetz zuzustimmen.

Chardonens Jean-Daniel (UDC/SVP, BR). Le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra la modification de la loi sur l'énergie à l'unanimité telle que proposée. Nous voulons une transition énergétique en douceur qui soit réaliste et acceptable pour les propriétaires. Cette loi est équilibrée et entre parfaitement dans ce cadre.

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

Les modifications de la loi sur l'énergie proposées ce matin font suite à trois motions adoptées par le Grand Conseil. Elles permettront de répondre encore partiellement aux MoPEC afin d'atteindre les objectifs fixés par la Confédération.

Il est vrai que nous avons été partagés en commission, éprouvant un certain malaise par crainte que cette nouvelle modification de loi heurte à nouveau les propriétaires de chauffages électriques, qui avaient réussi tout de même à faire passer un référendum en votation populaire en novembre 2012. Partagés quant à une modification mettant enfin fin aux chauffages électriques, surtout suite à l'acceptation des MoPEC 2014, l'accord de Paris sur le climat adopté lors de la COP21, la Stratégie énergétique 2050 acceptée par la large majorité du peuple suisse, et aujourd'hui plus que jamais face à la volonté réelle de répondre à l'urgence climatique et de se mettre à l'écoute de la nouvelle génération consciente des dangers du réchauffement climatique. C'est pourquoi nous avons pris le temps de la réflexion et nous estimons que le canton de Fribourg doit encore aller plus loin dans les exigences proposées dans la modification de cette loi. Nous parlons d'équité, de proportionnalité. Malheureusement, le réchauffement n'est pas proportionnel: dans le cadre d'une mesure qui a été prise dans une commune fribourgeoise on s'est aperçu qu'en cinquante ans la température moyenne avait augmenté de plus de deux degrés. Nous voulons donc mettre fin aux chauffages électriques qui tirent leur énergie du charbon et du gaz, qui sont des sources polluantes. Le commissaire, M. Curty, a rappelé lui-même que de novembre à mars 33 % de la consommation provient des chauffages électriques. Cela n'a pas de sens au niveau de l'utilisation rationnelle de l'énergie. M. Boschung a également signalé que les chauffe-eau électriques consommaient beaucoup d'énergie et qu'il fallait absolument trouver des solutions, car dans un certain temps nous devons couper les centrales électriques et il faut être réaliste dans ce contexte. On veut aussi éviter un *black out* local ou national si nous n'agissons pas. Nous serons donc pour une date butoir pour l'élimination des chauffages électriques.

Pour conclure, en raison de l'urgence climatique, nous ne pouvons pas en rester là. Il y a encore de nombreux points à régler liant l'électricité, les énergies fossiles, le mazout, le gaz. Nous reviendrons avec un objet parlementaire avec mon collègue Olivier Flechtner.

Le groupe socialiste entre en matière sur cette modification de loi. Je vous remercie de votre attention.

Bürdel Daniel (*PDC/CVP, SE*). Meine Interessenbindungen: Ich bin stellvertretender Direktor des Freiburger Arbeitgeberverbandes, welcher die Berufsverbände vertritt, die durch die Änderung des Energiegesetzes betroffen sind. Ebenfalls bin ich Mitglied der kantonalen Energiekommission.

Nach eingehender Diskussion und nach mehreren Gesprächen mit dem Amt für Energie konnte für das vorliegende Energiegesetz eine akzeptable Lösung gefunden werden, welche es erlaubt, die auf Bundesebene vorgegebene Energiestrategie 2050 umzusetzen und gleichzeitig die Interessen der Hausbesitzer und der Wirtschaft zu berücksichtigen.

Ich begrüsse sehr, dass insbesondere kein Technologieverbot im überarbeiteten Gesetz ausgesprochen wurde und gerade bei der Thematik des Ersatzes von Elektroheizungen ein Anreizsystem geschaffen wird, welches die investierenden Hausbesitzer mit einem Beitrag von 8000 Franken aus dem Energiefonds unterstützt.

Allerdings wurden die Gesamtkosten für den Ersatz der Elektroheizungen in der Presse und in der Botschaft mit 12 000 bis 15 000 Franken zu tief angegeben. Ich bitte hier den Staatsrat zu präzisieren, wie hoch die durchschnittlichen Kosten effektiv sein werden und klar mitzuteilen, welche Kosten im genannten Betrag gemeint sind. Ansonsten besteht das grosse Risiko, dass sich der Hausbesitzer auf diese Angaben verlässt und bei der Einholung von Offerten von den effektiven Kosten überrascht wird. Dies führt dann dazu, dass ein Heizungsersatz unnötig hinausgeschoben wird und die verfolgten Ziele so nicht erreicht werden können.

In diesem Zusammenhang unterstütze ich die Aufforderung der Christlichdemokratischen Fraktion, den Unterstützungsbeitrag aus dem Energiefonds von 8000 Franken auf 10 000 Franken zu erhöhen.

Ein zentraler Punkt in diesem Gesetz ist die Vorschrift des Einbaus von 20 Prozent erneuerbarer Energien im Falle von Gebäuderenovationen. Hierbei ist festzuhalten, dass der Anteil von 20 Prozent für gewisse Branchen hoch angesetzt ist. Es ist deshalb zentral, dass bei der sogenannten zugelassenen Standardlösung Flexibilität und entsprechend Augenmass angewendet werden, neue Standardlösungen aufgrund technischer Entwicklungen akzeptiert werden und dass beispielweise früher getätigte Investitionen in Isolationen oder in den Ersatz von Fenstern etc. auch angerechnet werden. Ich bitte den Staatsrat hierzu, in den Erklärungen zum Gesetzesartikel 11 die flexible Handhabung der Standardlösungen zu bestätigen oder zu erwähnen.

In der Kommission wurde darüber gesprochen, die 20-Prozent-Grenze noch zu erhöhen. Hier muss ich klar festhalten, dass das Fuder nicht überladen werden darf. Erinnern wir uns an die letzte verlorene Abstimmung, in der sich das Volk gegen ein Verbot von Elektroheizungen aussprach. Wird das Gesetz unnötig verschärft, wird eine grössere Opposition von verschiedenen Seiten zu erwarten sein.

Mit diesen Worten bin ich für das Eintreten und die Verabschiedung der Vorlage wie vorliegend.

Vonlanthen Rudolf (*PLR/FDP, SE*). Meine Interessenbindung: Ich bin Besitzer eines kleinen Einfamilienhauses und Präsident des Hauseigentümerversbands Freiburg.

Ich danke dem Staatsrat, dass er keine allzu scharfe Gesetzesänderung vorschlägt, obwohl er bei gewissen Artikeln weiter geht als die bekannten MuKEn, welche für die Kantone übrigens nicht zwingend, sondern lediglich als Richtlinien zu betrachten sind. Dies ist auch richtig so.

Die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer haben ihre Hausaufgaben ohne gesetzliche Vorschriften mehrheitlich gemacht. Vergessen wir nicht: Heute haben wir 26,5 Prozent weniger CO₂-Ausstoss als im Jahr 1990, obwohl die Bevölkerung um 25 Prozent gewachsen ist und wir 33 Prozent mehr Gebäude zählen. Statt die Hauseigentümer ständig mehr zu belasten, wäre es also an der Zeit, sie endlich zu belohnen, auch steuerlich. In diesem Sinne unterstützen wir auch den Vorschlag der Christlichdemokratischen Fraktion, den Unterstützungsbeitrag zu erhöhen.

Ich bin auch froh, dass sich der Staatsrat von der grünen Welle, die zurzeit auch die Schweiz überrollt, nicht beeinflussen liess. Der Staatsrat bewahrte auch kühlen Kopf, obwohl Schülerinnen und Schüler die Schule schwänzten, um zu demonstrieren und dabei meinten, damit das Klima retten zu können, selber aber auf nichts verzichten wollen. Eine solche Hysterie brauchen wir wirklich nicht und sie bringt uns auch nicht weiter. Denn das Klima liegt uns allen am Herzen. Mit Augenmass müssen wir notwendige Veränderungen einführen. Dazu ist die ganze Welt aufgerufen und nicht nur die kleine Schweiz.

In diesem Sinne ist der vorliegende Gesetzesentwurf, wie er auch in der Kommission beraten wurde, pragmatisch - ein gut schweizerischer Kompromiss - und kann somit in dieser Form auch vom Hauseigentümerversband unterstützt werden.

Flechtner Olivier (*PS/SP, SE*). Diese Debatte zeigt mir Eines: Politisch aktiv zu sein, heisst manchmal auch, Selbstverständlichkeiten zu sagen. Wir wissen alle, dass der Klimawandel stattfindet und wer gestern beim Ausflug dabei war, hat Gelegenheit gehabt, einen Teil der Auswirkungen konkret zu sehen. Und auch wenn darüber diskutiert wird, wie gross dessen Anteil ist, so wissen wir alle, dass der CO₂-Ausstoss einen Einfluss auf das Klima hat. Und wir wissen alle, dass die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden ein konkreter Ansatz ist. Und noch einmal: Wir wissen alle,

dass elektrische Heizungen das Schlusslicht bilden, was die Effizienz betrifft. Politisch aktiv zu sein, heisst aber auch, das Gemeinwohl manchmal über den eigenen Interessen zu halten und Massnahmen zu vertreten, die auch unangenehme Auswirkungen haben können, wenn es für das Gesamte wichtig ist. Es heisst auch, dass man akzeptieren muss, wenn man beispielsweise als Besitzer eines Hauses mit elektrischer Heizung selber betroffen ist.

Ich bedaure dementsprechend, dass keine Frist für die Sanierung der Elektroheizungen im Gesetz steht. Anstatt immer wieder darüber zu debattieren, wie man Ausnahmen ermöglicht und den gesunden Menschenverstand oder das Augenmass zu bemühen, möchte ich hier ein ehrliches Statement, dass Elektroheizungen einfach ein Unding sind. Und beim Anteil der fossilen Brennstoffe möchte ich, dass wir auch mutiger sind.

Ich bin wie mein Kollege Bonny für Eintreten, und ich werde - wie er auch - die entsprechenden Anträge unterstützen, die das Gesetz verbindlicher und fortschrittlicher machen.

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). L'impact de la décision que nous allons prendre est fortement différent en fonction de la situation géographique des bâtiments et des types de bâtiments. S'il y a un réseau à distance avec du chauffage à bois, il n'est pas onéreux de se raccorder, alors que si on est plus éloigné et qu'on a un ancien bâtiment, il est beaucoup plus compliqué. Il y aura des personnes âgées qui auront de la peine à renouveler leurs bâtiments ou des personnes en difficulté financière, par exemple avec des enfants et séparées. Comment allez-vous traiter ces cas exceptionnels? C'est la question que je me pose.

Pour quelle raison, étant donné que le réseau à distance alimenté au bois, donc avec une énergie renouvelable, n'oblige-t-on pas à avoir l'énergie renouvelable dans ces quartiers qui sont raccordés? On sait que les plans qui doivent être faits pour les nouveaux quartiers imposent de se raccorder au chauffage à distance s'il y a du chauffage à bois; par contre dans les anciens quartiers, alors que la conduite de réseau à distance produite avec du bois passe devant une maison ou même un immeuble, on ne peut pas les obliger aujourd'hui à se raccorder ou les obliger à avoir une autre énergie renouvelable. Je pense qu'on aurait un impact bien plus grand qu'avec la décision que l'on prend aujourd'hui, et c'est nécessaire de la prendre.

Je connais des cas particuliers mais concrets, où le gaz passait devant des grands immeubles comptant de nombreux appartements et où on a reposé le mazout parce qu'on n'avait pas cette obligation. Je pense que cela n'est pas correct de mettre simplement des panneaux solaires pour faire les 20% alors qu'on pourrait faire 100% en se raccordant à l'énergie renouvelable qu'est le chauffage à distance avec des copeaux. Je n'ai pas fait d'amendement dans ce sens parce que c'est très compliqué. Il y aurait peut-être trop d'impact de le faire au dernier moment comme cela, mais j'hésite franchement à refaire une motion par la suite.

Schumacher Jean-Daniel (*PLR/FDP, FV*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis propriétaire de trois immeubles, le premier est un bâtiment Minergie, c'était le numéro 10 du canton, le deuxième est aussi un bâtiment Minergie et le troisième est une ancienne maison avec un chauffage électrique avec un appoint fort provenant d'un fourneau en pierre ollaire.

J'ai quelques restrictions quand je vous écoute parler ce matin. C'est moins l'appel de la rue que finalement le bon sens qui me fait parler. Si je réfléchis bien, qui est le plus grand propriétaire de parcs immobiliers? Ce sont les assurances, ce sont vos caisses de pensions, ce sont les banques.

Actuellement si je regarde le marché de l'argent, les banques ne savent pas quoi faire avec. Les intérêts sont négatifs. Si je regarde le marché immobilier dans le canton, il y a une surchauffe. Mesdames et Messieurs, chères et chers collègues, je me demande si ce n'est pas le moment de mettre une certaine pression, quand les taux sont très bas, parce qu'on y gagnera, pas seulement sur le pouvoir de la rue mais parce que les bâtiments eux-mêmes vont gagner en valeur.

J'aimerais faire une dernière remarque sur quelque chose que j'ai entendu: la vague verte. J'aimerais vous rappeler qu'au XV^e siècle il y avait un grand savant qui s'appelait Galileo Galilei. Cette personne a été dire au pape et à d'autres: écoutez, nous ne sommes pas le centre du monde, la terre est ronde et pas plate. Ce n'est pas la rue qui vous dit que l'urgence climatique est là, ce sont les savants, ce sont des prix Nobel qui vous le disent. Il vaut donc la peine de réfléchir un tout petit peu. Si on n'a pas dans ce contexte un peu plus d'élan ... il faudrait être un peu plus directif dans cette loi sur l'énergie.

Je reste très perplexe sur le devenir. Je ne vais pas pouvoir accepter que l'on augmente les subventions parce que la petite maison dont je vous ai parlé va avoir un label Minergie également.

Dafflon Hubert (*PDC/CVP, SC*). J'interviens à titre purement personnel. J'aimerais vous faire un petit témoignage.

En 1990 j'ai construit une maison à Grolley. Mon architecte me dit: mets le mazout, c'est le moins cher. Tu vas bien t'en sortir, tout le monde fait cela. J'ai répondu: rien à faire, on fera du renouvelable. On mettra de la géothermie, un chauffage à bois pierre ollaire, donc à l'ancienne. Vingt-huit ans après, j'investis 0 franc dans ma pompe à chaleur, aucun entretien, 0 franc dans mon fourneau et tout fonctionne parfaitement. J'ai investi plus en 1990 et aujourd'hui je sais que j'ai gagné pas mal d'argent grâce à ce système-là. Il fallait oser et c'était déjà possible. Je chauffe donc à 95% renouvelable depuis vingt-huit ans, c'est déjà possible.

Personnellement, cette loi me laisse un peu sur ma faim. Elle est incitative, pas du tout coercitive. Cela me gêne un peu de ce côté-là, mais j'ai bien compris le message qu'on ne veut pas tout perdre non plus dans un nouveau référendum. Dans ce sens-là, je vais accepter de la voter et je vais refuser les amendements. Sachez une chose, ce n'est pas le coeur qui parlera, c'est simplement la raison. On aurait pu à mon avis oser faire un petit peu plus dans cette direction. Je me dis que l'on va essayer au moins d'aller dans cette direction, car il y a aussi des choses bien dans cette loi. Je la soutiendrai, j'entrerai en matière et je serai malheureusement contre les amendements en l'état. Je pense aussi que certains ne sont pas bons non plus, l'article 3a par exemple, et celui par rapport à la limitation peut encore être discuté.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). On résume peut-être. Les 10 000 frs que demande le groupe démocrate-chrétien par la voix de M. Bapst soutenu par M. Bürdel est une proposition qui n'a pas été discutée en commission et qui ne fait pas l'objet d'un amendement. On ne va donc pas en débattre. La commission n'en a pas débattu non plus.

Le groupe libéral-radical exprime un souci par rapport à l'article 15. Je pense qu'on aura l'occasion de largement en débattre tout à l'heure. Au niveau des Verts, on n'est pas étonné. Ce sont des amendements qui sont aussi venus en commission et qui ont été refusés. Le groupe socialiste veut aussi mettre une date butoir. On aura aussi l'occasion d'en reparler à l'article 15.

Concernant la vague verte, on peut en penser ce que l'on veut. On voit que les avis sont diamétralement opposés si on se met du côté de M. Vonlanthen ou du côté de certains autres qui se sont exprimés.

A ce stade, je n'ai rien d'autre à dire si ce n'est qu'on aura un débat assez nourri au niveau du traitement des articles.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. J'ai pris note que tous les intervenants soutenaient l'entrée en matière et je les remercie. Je remercie également la commission pour les débats que l'on a pu avoir et je vous propose de répondre aux différents points évoqués dans le cadre de la lecture des articles.

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

Première lecture

Art. 3a (nouveau)

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). C'est l'intérêt cantonal à l'utilisation des énergies renouvelables indigènes. C'est donc une motion qui a été très largement acceptée en 2014. On a eu une proposition d'amendement en commission et cet amendement a finalement été retiré avec une menace de revenir en plénum. C'est fait par la députée Ballmer qui s'exprimera sur cet amendement et je m'exprimerai après l'avoir entendue.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Ebenfalls im Namen der Vernehmlassung haben Naturschutzkreise - wir haben es gehört - Vorbehalte gegen die Anerkennung des kantonalen Interesses von erneuerbaren Energien geäussert. Sie befürchteten insbesondere, dass sich die Vorhaben im Energiebereich, insbesondere die Wasser- und Windkraftanlagen, negativ auf die Umwelt und die Landschaft auswirken könnten.

Ich glaube, der Staatsrat kann ihre Sorgen nachvollziehen. Darum hat er dementsprechend den Gesetzesentwurf angepasst und genau diese beiden Technologien, also Windkraftanlagen und Wasseranlagen, vom Anwendungsgebiet des kantonalen Interesses ausgeschlossen. Sie finden das im Artikel 3 Abs. 4.

Der Staatsrat ruft jedoch in Erinnerung, dass das nationale Interesse in jedem Fall Vorrang vor dem kantonalen Interesse hat. Und dies unabhängig vom betroffenen Themenbereich. Das heisst anders gesagt: Die Wasser- und Windkraftprojekte, die im kantonalen Richtplan aufgeführt sind, erfüllen alle Kriterien, um von nationalem Interesse zu sein. Deshalb hält es der Staatsrat für nicht nötig, ein kantonales Interesse für andere Projekte einzuführen, dies umso mehr als die erwähnten Projekte genügen, die energiepolitischen Ziele des Kantons zu erreichen.

Wie gesagt: Die vorgelegten Gesetzesbestimmungen geben also den Naturschutzgebieten sowie den Orts- und Landschaftsbildern von kantonalem Interesse Vorrang vor allen Wasser- und Windkraftprojekten, die - das ist wichtig - nicht von nationalem Interesse sind. Die Anerkennung des kantonalen Interesses an der Nutzung von erneuerbaren Energien gilt also hauptsächlich für die Geothermie, für Biogas- und Fotovoltaikanlagen sowie für Holzheizzentralen, Wärmepumpen und Wärmenetze. Und Sie geben mir Recht: Diese Technologien haben relativ wenig Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf die Biotope und die Artenvielfalt. Schliesslich müssen sie für eine optimale Nutzung der produzierten Wärme in die Nähe von Siedlungsgebieten zu stehen kommen.

Toutefois, malgré les modifications apportées, certains demandent purement et simplement la suppression de cet article. Leur position consiste à dire que la Stratégie énergétique doit privilégier la baisse de la consommation et que la substitution des énergies fossiles doit se faire uniquement par des systèmes respectueux de l'environnement.

Il est clair que la baisse de la consommation est un axe de bataille important que nous soutenons déjà fortement, mais ce n'est pas suffisant.

Je tiens aussi à rappeler que la population suisse a décidé la sortie du nucléaire et qu'il faudra alors impérativement pouvoir disposer de moyens de production valorisant les énergies renouvelables. Que ce soit pour la mobilité électrique ou les besoins des nouvelles technologies, nous aurons des besoins importants en énergie et nous ne voulons pas dépendre de l'étranger.

Vous-même dans cette salle voudrez peut-être bénéficier un jour d'une climatisation pour éviter par exemple la surchauffe des débats en période de canicule. Il se peut que dans certaines situations une pesée des intérêts doit être faite. Pour ma part le texte qui vous est soumis permet donc de le faire de manière cohérente et raisonnable, raison pour laquelle je vous propose de maintenir la position du Conseil d'Etat qui est respectivement la proposition de la commission.

Ballmer Mirjam (*VCG/MLG, SC*). Sie haben es gehört: Die Fraktion Mitte Links Grün beantragt, den Artikel 3a zu streichen. Es geht um die Frage, ob erneuerbare Energien auf kantonaler Ebene den gleichen Stellenwert haben sollen wie der Schutz der Natur. Dies ist eine sehr komplexe Frage, bei der es angebracht ist, sich etwas im Detail damit zu beschäftigen, denn auch der Rückgang der Biodiversität ist eine riesige Herausforderung unserer Zeit.

Im vorliegenden Artikel 3a wird die Bedeutung erneuerbarer Energien gleichgesetzt mit der Bedeutung des Schutzes von wertvollen kantonalen Gebieten. Ein Projekt, das nationale Bedeutung hat, also eine bestimmte Energieproduktion, kann heute einer Interessenabwägung unterzogen werden, wenn es in nationalen Schutzgebieten geplant ist. Damit wird ihr Schutz geschwächt. Nun hat der Regierungsrat aufgrund der Befürchtungen der Naturschutzorganisationen Wasser- und Windkraftprojekte auf kantonaler Ebene, von kantonalem Interesse, ausgenommen, das heisst, nur andere Projekte, wie sie Herr Staatsrat Curty bereits genannt hat, können überhaupt einer kantonalen Interessenabwägung unterzogen werden.

Ich bin aber überzeugt und es gibt auch Beispiele dafür, dass es auch hier Interessenskonflikte geben kann. Für Gebiete, die mit Wasser- und Windprojekten bebaut wurden - wir haben das in der Kommission lange diskutiert -, wurde mir gesagt, dass sie durch die explizite Ausnahme aus dem Artikel, wie sie jetzt drinnen steht, stärker geschützt würden, sollte es einmal zu einem Rechtsfall kommen. Diese Haltung kann ich nur halbwegs nachvollziehen und ob sie stimmt, wird sich erst in einem ersten Rechtsfall zeigen. Dieses Risiko wollen wir von der Fraktion Mitte Links Grün nicht eingehen und beantragen deshalb, den Artikel 3a vollständig zu streichen. Dadurch gibt es kein kantonales Interesse an erneuerbaren Energien, wenn ihre Erstellung mit dem Schutz von Naturwerten (09:20:31) kollidiert.

Wer ein Projekt gut plant, den richtigen Standort auswählt, keine geschützten Gebiete tangiert und von Anfang eine gute Lösung für allfällige Interessenskonflikte sucht, wird auch in Zukunft Projekte realisieren können. Die Streichung von Artikel 3a führt aus unserer Sicht in keiner Weise zur Verhinderung von Projekten. Sie führt höchstens zur Verbesserung von Projekten.

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*). Cet article 3 met au même niveau l'intérêt de la protection de la nature et la production électrique. Personnellement, je le regrette. Ce qui est dommage est que l'exemple vient d'en haut. Toutes les personnes qui ont voté la Stratégie énergétique 2050 avec la loi fédérale sur l'énergie et qui maintenant viennent nous dire qu'on ne peut pas le faire au niveau cantonal auraient plutôt dû la refuser comme je l'ai fait au moment de la votation. Cet exemple est exactement ce qui a été fait pour la loi fédérale sur l'énergie. Du moment que la loi fédérale le fait, on doit forcément admettre qu'on le fasse au niveau cantonal.

Je rappellerai que ce sont les sites d'importance cantonale que vise cette loi. Or, nous avons beaucoup de sites d'importance nationale dans notre canton: trente et une tourbières, trente-cinq bas-marais et quatre sites marécageux, sans parler des sites de paysage d'importance nationale. Ces sites vont très mal. Ils subissent continuellement des atteintes, que ce soit des remblayages, des drainages, des constructions sur le site-même. Ces sites ne seront pas soumis à ces dispositions. Ils le seront à la loi fédérale que vous avez votée. Les mêmes qui soutiendront cet amendement ont voté la Stratégie 2050.

Soyez conséquents. Admettez que ce que vous avez admis au niveau fédéral se fasse au niveau cantonal. Par contre, essayons maintenant de protéger nos sites d'importance nationale qui en ont bien besoin dans notre canton.

Mutter Christa (*VCG/MLG, FV*). J'aimerais insister en complément de M^{me} Ballmer sur le fait que les exemples donnés et l'argumentation de M. le Commissaire me semblent des amalgames légèrement populistes.

Comme M^{me} de Weck l'a dit, nous avons introduit cet équilibre entre pondération pour les valeurs naturelles et les énergies renouvelables au niveau national. C'est largement suffisant. Rajouter une couche supplémentaire de pression sur les biotopes du canton n'apporte rien du tout. Cela amène juste une pression inutile sur des valeurs naturelles. Ce n'est pas détruire quelques biotopes par une quelconque installation éolienne ou de la petite hydraulique qui va amener la quantité nécessaire d'énergie renouvelable. Le chemin pour cela va par des assainissements des bâtiments qui font une atmosphère agréable en été aussi, et non par des installations de climatiseurs supplémentaires. C'est aussi par un soutien beaucoup plus décidé aux

photovoltaïques qui peut amener une production supplémentaire importante et qui va créer un équilibre avec le stockage au niveau national. On peut augmenter le photovoltaïque de façon très importante sans détruire des valeurs naturelles.

Je trouve donc que cet article est inutile et je vous prie de le supprimer.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). J'ai juste une petite réflexion à partager avec vous concernant la portée de la suppression ou le maintien de l'article.

Le groupe démocrate-chrétien s'oppose à la suppression de cet article car l'article précise les choses. On peut toujours dire qu'au niveau fédéral les choses sont réglées. Dans le cadre de la consultation, il y a eu des critiques qui disaient qu'il fallait qu'on enlève les petites centrales hydroélectriques de ces projets de production d'énergie, car elles font un dommage conséquent au niveau de nos cours d'eau. Ces installations seront refusées lors de cette pesée des intérêts au niveau cantonal. Cela a été clarifié par l'article.

On ne pense pour le moment qu'aux intérêts de la protection de la nature. Il y a d'autres intérêts cantonaux, comme les biens culturels, qui sont évidemment touchés par l'article. Le conseiller a dit qu'on peut par exemple prendre la construction d'un réseau de chauffage à distance ou d'une centrale à bois à proximité d'un périmètre protégé. Il y a des oppositions et vous devrez faire là une pesée des intérêts bien que la centrale serait en zone à bâtir. Ce genre d'installation, sans zone spéciale, on ne peut pas les construire.

L'article a bien ses raisons d'être et je vous demande de le maintenir et de refuser l'amendement de la députée Ballmer.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). C'est un débat qui a aussi eu lieu en séance de commission avec la députée de Weck, qui a donc eu les mêmes propos, et M^{me} la Députée Mutter qui parle de la destruction des biotopes.

Je l'ai dit en commission et je le répète ici, je pense que ce n'est pas l'idée de sacrifier du paysage mais il faut aujourd'hui aller au bout de nos idées. On a voté la Stratégie énergétique 2050. Les milieux environnementaux étaient derrière cette Stratégie. On veut aller vers plus de renouvelable, mais j'ai l'impression que chaque fois que l'on veut construire quelque chose on n'a pas la possibilité de le faire. Je pense qu'il faut vraiment être conséquent et aller au bout de nos idées. Ce n'est pas l'idée d'aller construire n'importe quoi n'importe où.

C'est pour cela que je vous demande de refuser cet amendement comme la commission l'a d'ailleurs fait, mais pas de manière officielle puisqu'au dernier moment la députée l'a retiré. La commission était vraiment d'avis de maintenir cet article 3a dans son entier comme le propose le Conseil d'Etat.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Je n'ai rien à rajouter suite à mon intervention de tout à l'heure. Je vous propose aussi de refuser cet amendement.

- > Au vote l'amendement Ballmer opposé à la version du Conseil d'Etat est refusé par 65 voix contre 27; il y a 5 abstentions.
- > Adopté.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP). *Total: 27.*

Ont voté non:

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), 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), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker

Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), 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: 65.

Se sont abstenus:

Bonny David (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Savoy Philippe (SC,PS/SP). *Total: 5.*

Art. 11b (nouveau)

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). L'article 11b a aussi fait débat. Il y avait des représentants des propriétaires qui souhaitent une version plus soft avec 10% et les milieux verts plutôt 50%. C'est d'ailleurs ce qui fait l'objet de cet amendement que la députée Ballmer va certainement présenter. On n'a pas pu voter en commission puisqu'il n'a pas été déposé à ce moment-là. Nous étions tous unis pour dire que la version du Conseil d'Etat était la voie à suivre. Nous le sommes certainement encore. Je laisserai la députée Ballmer s'exprimer au sujet de son amendement à l'article 11b al.1.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Concernant la part d'énergie renouvelable à prendre en compte lors d'une nouvelle construction et lors de l'assainissement d'une installation de chauffage utilisant des énergies fossiles, il s'agit par cette mesure de poursuivre le virage de la transition énergétique après la mise en place en 2017 du paquet de mesures incitatives en lien avec le Programme bâtiments (qui fonctionne très bien). En 2018, on a investi près de 16 millions de francs, montant auquel s'ajoutent presque 400 000 frs promis pour des mesures indirectes. C'est pour le remplacement des chauffages.

Je tiens aussi à rappeler que les dispositions légales actuelles prévoient déjà depuis 2006 une part minimale de 20% d'énergie renouvelable dans des nouvelles constructions. Par rapport à cet alinéa 1, il n'y a pas beaucoup de changements. C'est 20% maintenant et ce sera 30% plus tard si vous acceptez la loi.

Je rappelle donc qu'il sera toujours possible, sous conditions, de réinstaller un chauffage à mazout ou à gaz, mais je rappelle quand même qu'en application de la Stratégie énergétique et climatique de la Confédération, il n'y aura plus d'énergie fossile utilisée par les chauffages en 2050.

Je rappelle aussi que la révision de la loi sur le CO₂ en discussion aux Chambres fédérales vise même à limiter encore davantage l'utilisation du fossile, preuve que nous sommes raisonnables avec cette loi. Si dans les nouvelles constructions on peut déjà constater que les énergies fossiles sont peu présentes, leur nombre demeure encore conséquent dans les bâtiments existants.

Alinéa 2: avec une part de 20% d'énergie renouvelable à assurer lors du remplacement du système de chauffage, l'effort demandé aux propriétaires est tout à fait modéré. La branche propose d'ailleurs des solutions que l'on retrouve notamment dans les solutions standards qui seront mises en place pour simplifier les démarches des propriétaires. Les discussions ont eu lieu avec le Service de l'énergie. Le but sera par exemple atteint avec un *boiler* pompe à chaleur associé à des capteurs solaires photovoltaïques, ce qui représente une opération financière déjà très intéressante, ou par exemple une chaudière combinée principalement avec une pompe à chaleur et proposée par bon nombre de fabricants. C'est d'ailleurs un système soutenu par l'Union pétrolière. De plus, contrairement au message trop souvent véhiculé, le biogaz est reconnu comme une énergie renouvelable et peut être valorisé dans ce contexte. Le but sera aussi atteint si la qualité thermique de l'enveloppe du bâtiment a été améliorée. Les efforts réalisés antérieurement seront aussi pris en compte. L'article 11b al.3 impose également une production d'électricité pour les nouvelles constructions. Le règlement sur l'énergie précisera les conditions à remplir pour que la couverture d'environ 20% des besoins d'électricité par une source renouvelable soit atteinte afin de respecter le texte de la motion y relative.

J'aimerais finalement insister le fait que la substitution du fossile par des énergies renouvelables est généralement rentable. Le site internet du Service de l'énergie propose d'ailleurs une application avec un tableau comparatif qui en fait la démonstration. Je vous invite, si vous devez changer votre système de chauffage, à aller vous renseigner et vous verrez que ce n'est pas uniquement écologiquement bien mais cela peut aussi être rentable économiquement.

Pour répondre à la question du député Ducotterd sur le chauffage à distance (CAD), on ne peut pas obliger le raccordement au CAD parce que c'est clairement une compétence communale. L'Etat ne souhaite pas intervenir dans les compétences communales. Les communes peuvent rendre un raccordement obligatoire mais pas le canton, même si je partage votre idée à la base.

Ballmer Mirjam (VCG/MLG, SC). Hier stellt sich die Frage, welchen Anteil an erneuerbaren Energien wir für die Deckung des Wärme- und Strombedarfs von Neubauten wollen.

Der Vorschlag des Staatsrates geht hier schon etwas weiter als die MuKE, wenn ich das richtig verstanden habe. Das ist auch sehr begrüßenswert. Die Frage ist aber nicht prinzipiell, was in den MuKE steht, sondern was uns hilft, die Energiewende rasch voranzutreiben. Deshalb stellen wir Ihnen den Antrag, die 70 Prozent durch 50 Prozent zu ersetzen.

An dieser Stelle möchte ich noch eine Anmerkung zur Formulierung machen. Sie schreiben: "... höchstens 70 Prozent des zulässigen Wärmebedarfs für Heizungen und Warmwasser mit nichterneuerbaren Energien gedeckt werden." Wir hätten es bevorzugt, wenn es umgekehrt geschrieben wäre, nämlich 30 Prozent mit erneuerbaren Energien zu decken. Wenn Sie aber meinem Antrag 50 Prozent zustimmen, spielt dies keine Rolle mehr und ist viel einfacher. Deshalb bitte ich Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Au nom du groupe démocrate-chrétien, je refuse cet amendement essentiellement pour une raison qui paraît évidente.

On a premièrement déjà inscrit plus que ce que les directives demandent aujourd'hui. On a eu deuxièmement une discussion au sein de la commission à ce sujet et le conseiller d'Etat a pu nous démontrer que les propositions qui figurent dans la loi relèvent de la stratégie énergétique du canton de Fribourg. Ce sont donc les choses qu'il faut faire pour pouvoir avancer dans la stratégie. Rien n'empêche de changer le régime si on constate dans quelques années que c'est insuffisant et que les gens ne bougent pas. Je pense qu'il faut faire pas par pas parce que si on fait maintenant 50% il ne faut pas croire qu'il n'y aura pas d'oppositions à ce sujet. L'industrie liée au pétrole et au fossile verra cela d'un oeil très défavorable et on ne peut pas partir aujourd'hui sans devoir considérer l'éventualité d'un référendum.

On veut avancer et un référendum n'est pas ce qui est souhaité dans la loi. Je vous demande donc de refuser l'amendement.

Bonny David (PS/SP, SC). J'ai bien écouté les arguments. Le groupe socialiste va accepter cet amendement à l'unanimité. Il est clair qu'on en a discuté. On a toujours cette épée de Damoclès et ce malaise de dire que si on n'accepte pas on va avoir un référendum. Il y a les milieux industriels, il y a les milieux pétroliers, mais je répète qu'il y a une réalité qui est claire: nos communes ont pris deux degrés de plus en moyenne en cinquante ans. On ne peut plus continuer. C'est aujourd'hui qu'il faut agir. Je vous invite donc à appuyer cet amendement.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Nous n'avons que partiellement débattu de cet amendement puisque c'est un amendement qui a été discuté mais pas déposé formellement, autant de la députée Ballmer que du député Vonlanthen qui, lui, menaçait de venir avec 10%. Il y avait donc un grand écart à faire entre les 10% des propriétaires et les 50% des Verts. On s'est dit que la version qui était dans la loi était une version raisonnable et acceptable par tous. Je vous recommande de suivre la version du Conseil d'Etat et l'avis de la commission.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Je propose aussi de suivre ce chemin du milieu. Ce n'est pas pour rien que je fais partie d'un parti politique qui se trouve au centre. Je pense qu'il faut être raisonnable. Il y a eu beaucoup de discussions au sein de la commission mais je pense qu'il faut maintenant avancer avec la modification de cette loi sur l'énergie. On veut vraiment avancer et éviter ce référendum. On propose d'avancer pas par pas.

Je partage aussi les craintes ... bezüglich der Formulierung teile ich Ihre Bemerkung. Ich bin auch über diese Formulierung gestolpert. Es hat legislative Gründe, dass das so formuliert ist. Sie hatten mit diesem Einwand sicher Recht.

Je propose aussi de maintenir et de soutenir la proposition du Conseil d'Etat, respectivement la proposition de la commission.

Le Président. Vu que vous avez fait votre intervention en allemand, je vais quand même le lire pour la bonne forme. Votre amendement consiste à modifier ainsi l'article 11 al.1: "(...) ne couvre pas plus de ~~70%~~ 50% des besoins (...)".

> Au vote l'amendement Ballmer opposé à la version du Conseil d'Etat est refusé par 57 voix contre 36; il y a 4 abstentions.

> Adopté.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), 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), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Hänni-

Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP). *Total: 36.*

Ont voté non:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), 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), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), 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: 57.*

Se sont abstenus:

Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP). *Total: 4.*

Art. 15 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (nouveau), al. 4 (nouveau)

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Cet article 15 a fait débat au sein de la commission. L'amendement annoncé à l'alinéa 2 a été déposé mais avec un autre délai que celui-ci. La commission l'avait refusé.

J'aimerais juste dire une chose avant le commissaire du gouvernement. Mon collègue Bapst et moi-même avons déposé cette motion en 2016 absolument pas dans l'esprit de revenir sur la votation populaire de 2012, et c'est exactement pour cette raison que nous n'avons pas mis de délai. On a voulu respecter cette volonté populaire. Entre 2012 et 2016, je ne pense pas que les avis ont énormément évolué dans la population. On a voulu éviter un nouveau référendum et aller vers l'incitation plutôt que l'interdiction, et c'est pour cette raison que je pense que c'est une très mauvaise idée. La commission pense aussi d'ailleurs que c'est une mauvaise idée d'introduire un délai dans cet article 15 al.2.

Je vous demande de suivre la proposition du Conseil d'Etat et ne pas introduire de délai dans cet article mais de suivre la version initiale.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Wir haben es gesehen: Die vorliegende Gesetzesänderung behandelt auch den Ersatz von Elektroheizungen und Elektroboilern. Sie wissen es: Direkte elektrische Heizungen sind in der Tat ineffizient. Sie wissen, dass eine Elektroheizung für die Produktion von 1 Kilowattstunde Wärme 1 Kilowattstunde Strom benötigt. Eine Wärmepumpe zum Beispiel kommt hingegen mit vier Mal weniger Strom aus, mit der gleichen Energie können also vier Gebäude geheizt werden. Der Einsatz von Elektroheizungen führt auch zu einer Überlastung der Stromnetze - kein unwichtiger Aspekt - und ist damit mit einem höheren Risiko für Stromausfälle verbunden, insbesondere in den Wintermonaten Januar bis März, wenn sehr viel geheizt wird.

Übrigens, und das ist vielleicht noch interessant, verbietet das Bundesrecht bereits seit 1991 den Einbau von neuen Elektroheizungen. Die entsprechende Bestimmung wurde im Jahr 2000 in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen. Seit dem Jahre 2000 kann man also keine neuen Elektroheizungen mehr installieren. Die heutigen Anlagen sind also mindestens 20 Jahre alt. Die meisten Elektroheizungen wurden allerdings bereits in den 70-ern und 80-ern Jahren mit der Unterstützung - man muss es sagen -, mit der Unterstützung der Freiburgischen Elektrizitätswerke gebaut. Sie sind also oft viel älter und ihr Ersatz muss zu den normalen Kosten eines Gebäudes, unabhängig von seinem Heizsystem, dazugerechnet werden.

Artikel 15 wurde geändert, um der Bundesgesetzgebung zu entsprechen. Diese verlangt von den Kantonen, dass sie den Ersatz von Elektroheizungen gesetzlich regeln. Das machen wir hier. Aber wir haben es gesehen und gehört: Die kantonalen Bestimmungen sind deutlich weniger streng als die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich, also die famösen MuKE, die die Umweltorganisationen in diesem Punkt gerne wörtlich übernehmen würden. Die Bestimmung ist auch viel milder als die entsprechende Bestimmung, die in praktisch allen Schweizer Kantonen angewendet wird. Sie erlaubt es hingegen, dem Wunsch des Freiburger Stimmvolkes - und ich glaube, das ist entscheidend - vom November 2012 zu entsprechen und keine Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen einzuführen.

Mit den neuen Bestimmungen können also Elektroheizungen weiter verwendet werden, bis sie ersetzt werden müssen und unter bestimmten Bedingungen kann eine derartige Heizung sogar durch eine neue Elektroheizung ersetzt werden, so etwa - Sie sehen das in den unterschiedlichen Buchstaben -, wenn eine Holzheizung vorhanden ist oder - nicht und - ein Teil des Stroms aus einer Fotovoltaikanlage stammt oder - und nicht und - wenn die Gebäudehülle saniert wird. Die Fotovoltaikanlage muss an Ort eingebaut werden, wobei natürlich die Situation von Verbrauchsgemeinschaften berücksichtigt wird. Die Bestimmung berücksichtigt auch die Schwierigkeiten von Stockwerkeigentümern bei der Koordinierung von Arbeiten an den Gebäuden. So wird der Ersatz von Elektroboilern nur verlangt, wenn das hausinterne Trinkwassernetz auch erneuert wird. Das macht Sinn.

Aufgrund der Energiestrategie 2050 des Bundes werden jedoch Elektroheizungen, wie übrigens auch fossile Heizungen, voraussichtlich nicht über 2050 hinaus betrieben werden können. Wieder Bund. Es ist deshalb wichtig, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Heizungen in voller Kenntnis der Lage ersetzen. Sie müssen sich auch bewusst sein, dass ihre Liegenschaft an Wert verlieren könnte, wenn ihr Heizsystem die künftigen Standards vielleicht nicht mehr erfüllt.

Pour celles et ceux désirant passer à un système de chauffage utilisant les énergies renouvelables, le Conseil d'Etat a décidé l'engagement de montants importants, soit près de 24 millions de francs jusqu'en 2025 pour les soutenir dans leurs investissements. Vous ne trouvez pas cela dans la loi, mais cela sera défini dans le règlement.

La production de chaleur est non seulement subventionnée par le Programme bâtiments, mais une nouvelle mesure conséquente s'ajoutera pour la nouvelle distribution de chaleur et c'est là qu'on propose les 8000 frs. Cela répond en partie à une question de M. Bürdel: le remplacement du système chauffage peut être subventionné par le Programme bâtiments, par contre ce que l'on propose là, avec les chiffres qu'on trouve par rapport aux coûts, se réfère au système de distribution. J'ai aussi pris note des demandes de députés qui souhaitent augmenter ce montant à 10 000 frs. Je vais transmettre vos souhaits au Conseil d'Etat qui tranchera lors de l'adoption du règlement. Pour vous donner un exemple, on peut imaginer qu'une villa va bénéficier d'un montant forfaitaire supplémentaire de 8000 frs, donc supplémentaire au Programme bâtiments qui sera octroyé et le solde des investissements sera en plus déductif fiscalement. Cette incitation fiscale existe déjà.

La date de 2025 est néanmoins importante car il est probable au-delà que le Programme bâtiments soit tout simplement arrêté. Rien n'est décidé mais je tenais à le signaler. Cela dépendra notamment des décisions qui seront prises au niveau national dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂.

Considérant ce qui précède, je vous propose donc d'accepter cet article comme proposé par le Conseil d'Etat.

Aussi pour cet article, il y a ce principe de base qui est fixé à l'article 3 al.1 de la loi qui dit que les mesures ne peuvent être ordonnées que si elles sont réalisables sur le plan technique et de l'exploitation, mais aussi économiquement supportables. Cela vaut aussi pour le remplacement des chauffages électriques. Actuellement, on m'a posé la question par rapport aux bâtiments protégés, donc les bâtiments qui se trouvent en classe A. Là on peut dire qu'on ne peut pas remplacer, le cas échéant. Après il y a un échelonnement qu'il faut expliquer et examiner cas par cas. En règle générale, la catégorie A fait qu'on ne peut pas toucher. Cela répond à une question du député Bapst.

Ballmer Mirjam (VCG/MLG, SC). Es handelt sich um einen Änderungsantrag bezüglich Abs. 2, welcher die Frage behandelt, wie schnell wir die Elektroheizungen und Elektroboiler ersetzen wollen.

Hier muss die Antwort eben heissen: Möglichst schnell! Nun bin ich aber auch einverstanden, dass es keinen Sinn macht, in ein paar wenigen Jahren alle funktionierenden Heizungssysteme hier rauszureissen. Klar ist für mich aber auch, dass jemand, der sein Heizungssystem ersetzen muss, kein elektrisches System mehr einbauen soll. Abgesehen davon, dass es energiepolitisch schlecht ist, muss sich ein Hausbesitzer oder ein Stockwerkeigentümer oder -eigentümerin auch die Frage stellen, ob dies noch sinnvoll wäre.

Erstens erhält er nun Subventionen, wenn er auf erneuerbare Energien umstellt - hier würden wir übrigens den Vorschlag der CVP der Erhöhung der Subventionen unterstützen und bitten den Staatsrat, dies so mitzunehmen -, was den Wert seiner Liegenschaft erhöht.

Zweitens wäre der Ersatz mit einem System, das nicht zukunftsfähig ist und in den nächsten 15, 30 Jahren sowieso ausgedient hat, wertmindernd für seine Liegenschaft. Vielleicht überlegt sich meine sehr geschätzte Kollegin de Weck nochmals, was

sie tun will. Ich nehme ihr Votum bereits hervor (09:49:14), sie wird sicher noch etwas dazu sagen. Bis 2035 wird ein grosser Teil der Heizungssysteme ersetzt werden müssen und da stellt sich dann eben die Frage: Nimmt man ein System, das ausgedient hat, das nicht zukunftsfähig ist, oder stellt man bereits um und erleichtert sich dadurch auch die nächsten 15 Jahre. Mit der Einführung der Sanierungsfrist, wie wir sie Ihnen beantragen, beschleunigen wir die Umstellung ein klein wenig. Die Umstellung wird sowieso stattfinden müssen.

Wir alle wissen, der Herr Staatsrat hat es auch gesagt, dass die Freiburger Bevölkerung eine solche Frist im Jahre 2012 abgelehnt hat. Die Angst, dass dies erneut passieren wird, teile ich allerdings nicht. Die Zeichen der Zeit haben sich geändert. Die grüne Welle, wie sie hier genannt wurde, ist nicht einfach eine Mode. Und ich muss sagen: Ich bin schockiert, wie despektierlich in diesem Saal drinnen über engagierte junge Leute gesprochen wurde!

Ich bin überzeugt, dass die Sensibilität für das Klimaproblem und unseren Energieverbrauch seit 2012 massiv zugenommen hat. Vielleicht noch nicht hier drinnen in diesem Saal, aber in der Bevölkerung ganz sicher. Ich bin deshalb überzeugt: Heute wird ein "rasches" Vorgehen akzeptiert - bis ins Jahr 2035 ist es doch noch eine Weile -, es wird sogar verlangt. Wenn wir die Klimaziele erreichen wollen, müssen wir vorwärts machen. 2035 kommt den Hauseigentümern stark entgegen.

Ich bitte Sie deshalb, diesen moderaten Antrag zu unterstützen und einen neuen Buchstaben d, wie Sie es projiziert sehen, einzufügen. Ich lese ihn auf Französisch vor:

"lettre d (nouvelle): seule une partie du système est touchée par les travaux et l'assainissement complet du système de chauffage sera intégré dans le cadre de travaux plus conséquents, réalisés au plus tard jusqu'au 31 décembre 2035".

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Le groupe libéral-radical approuvera cet article dans sa teneur actuelle, donc rejettera l'amendement déposé par M^{me} Ballmer.

Contrairement à ce qui a été dit, les chauffages électriques pour les logements ne consomment pas 30% de l'électricité de la Suisse. En commission, ce chiffre a été corrigé par M. Boschung puisqu'il a dit que c'était uniquement pendant les mois d'hiver.

Pour avoir vécu dans des appartements qui avaient toujours des chauffages électriques, je tiens à vous dire qu'entre midi et deux heures les chauffages étaient arrêtés. Le *blackout* qu'on nous fait craindre n'existera pas parce que l'on peut facilement arrêter la consommation électrique. En outre, on nous a bien expliqué qu'il y avait plus de consommation à cause des chauffe-eaux. Il ne faut pas mélanger chauffe-eaux et chauffages électriques. Si l'on prend les chiffres de l'Office fédéral de la protection de l'environnement, la consommation de tous les bâtiments qui ont des chauffages électriques est de 9,2 % et pour les appartements cela baisse à 4,6 %.

Un autre point que j'aimerais contester est de dire que les chauffages électriques polluent. C'est de l'électricité et l'électricité n'émet pas de CO₂. On me dit que c'est la source. Or, on sait que nous avons des sources hydrauliques qui sont importantes. Il est vrai que l'on importe de l'énergie et que cela peut être de l'énergie du charbon, mais nous avons quant même suffisamment d'électricité et il faut voir qu'il y a un tel développement maintenant d'énergies solaires qui produisent de l'électricité, si bien que peu à peu vous aurez des maisons qui deviendront complètement autonomes et là un chauffage électrique fait absolument sens puisque ce sera l'électricité qui sera produite par la maison elle-même. Quand on sait que c'est une source qui ne pollue pas, je ne comprends pas cet acharnement que l'on a contre les chauffages électriques.

Pourquoi y a-t-il des habitants de ce canton qui ont lancé un référendum? Il faut voir les situations dans lesquelles ils se trouvent, pour les PPE, à cause de ces chauffages électriques décentralisés. Il n'y a pas une centrale de chauffe dans la maison. L'électricité arrive directement et chauffe la maison sans qu'il y ait une distribution électrique. Si vous voulez changer de système, vous devez construire une centrale de chauffe ainsi que toute une répartition hydraulique dans toute la maison. Quand on me dit que cela ne coûte que 14 000 frs, moi j'en suis à des centaines de milliers de francs. Imaginez une maison dans laquelle vous devez percer tous les murs, mettre des tuyaux, mettre des radiateurs et la centrale de chauffe. Le problème lorsque vous êtes en PPE, si vous avez votre radiateur qui tombe en panne et que vous n'avez pas le droit de changer, vous devez demander à l'ensemble des copropriétaires s'ils sont d'accord de mettre ce nouveau système pour un radiateur. C'est complètement absurde. Les autres n'ont pas l'obligation de dire oui donc vous pouvez vous retrouver avec votre appartement sans source de chaleur sans rien pouvoir faire parce que la PPE n'est pas d'accord de le changer.

Lors de la séance de la commission, M. le Commissaire nous a assurés qu'en vertu de l'article 3 de cette loi on ne peut pas obliger des propriétaires à changer de système lorsque cela crée des coûts disproportionnés. Je le remercie de l'avoir d'ailleurs rappelé ainsi que l'alinéa 4 qui vise les maisons du patrimoine, celles qui sont anciennes et dont on ne peut changer l'installation.

Je rappellerai enfin que ces installations électriques étaient la solution d'avenir proposée après le choc pétrolier. S'il y a tellement de propriétaires qui se trouvent avec un chauffage électrique c'est parce que le Groupe E présentait cela comme

la solution d'avenir. Est-ce que c'est maintenant aux individus qui étaient les bons élèves de l'époque de supporter les conséquences parce que l'on change d'avis pour des chauffages qui ne polluent pas?

Pour toutes ces raisons, je vous demande de ne pas accepter cet amendement et de garder cette loi qui, à son article 3, permet aux propriétaires de s'en sortir dans des situations qui autrement seraient inextricables.

Marmier Bruno (*VCG/MLG, SC*). J'aimerais juste faire une remarque par rapport à cet article.

On nous dit et cela a été rappelé que pour les cas où les coûts de transformation seraient absolument disproportionnés, il existe déjà une soupape de sécurité. Je pense que proposer la limite de 2035 pour tous les autres cas me semble tout à fait opportun. Nous devons supprimer ces chauffages électriques. Chauffer un bâtiment avec de l'électricité n'est pas très efficace. Il s'agit donc d'y renoncer.

J'aimerais aussi communiquer au commissaire du gouvernement que dans son règlement d'application il doit absolument, s'il ne mise que sur des mesures incitatives, fixer des objectifs ambitieux de transformations pour mesurer au fil du temps quels sont les effets de ces mesures incitatives. Et il serait souhaitable que nous ayons un rapport permanent année après année des transformations effectuées sur cette base incitative avec les montants supplémentaires que nous allons également allouer, de manière à ce que nous puissions suivre cette évolution et cas échéant proposer des mesures plus fortes si les mesures incitatives ne devaient pas suffire. Je ne reviens pas sur la nécessité de transformer et d'utiliser l'énergie. Pas seulement l'électricité pour les chauffages, mais aussi pour tout le reste, notamment pour faire fonctionner nos entreprises. Nous ne pouvons pas nous permettre d'utiliser de l'électricité de manière aussi inefficace que pour le chauffage.

Bonny David (*PS/SP, SC*). Le groupe socialiste soutient cet amendement. Il est vrai qu'en commission nous étions partagés. Nous avons rediscuté. Nous avons revu la situation. Nous avons revu des chiffres. Nous sommes vraiment résolus vis-à-vis de l'urgence climatique actuelle.

Nous comprenons tout à fait la problématique du remplacement de ces chauffages mais il faut les changer, le plus rapidement possible. Il faut certainement des aides financières supplémentaires. Nous reviendrons d'ailleurs avec mon collègue Olivier Flechtner dans le cadre d'un instrument parlementaire.

Je tiens aussi à rappeler que j'avais relevé que M. Boschung avait aussi signalé en commission que l'on doit supprimer dans les meilleurs délais les chauffages électriques, afin de ne pas nous retrouver sans plus d'électricité à la fin janvier ou au début février. La puissance soutirée par les chauffages fait courir un énorme risque de *blackout* local, national, voire davantage, selon M. Serge Boschung.

Pour conclure, je tiens à rappeler qu'une cheffe nationale de parti, M^{me} Petra Gössi, a signalé récemment que l'écologie était dans l'ADN du groupe libéral-radical. Je compte donc sur le soutien du groupe libéral-radical également pour accepter cet amendement.

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). Je voudrais dire que ce n'est pas parce qu'on soutient un amendement ou non qu'on est plus vert ou moins vert. Il y a parfois certaines logiques où aller trop loin est finalement moins bien que de ne pas le faire.

Je retrouve dans cet amendement le même problème que dans tout le projet de loi finalement. Tous les bâtiments sont traités de la même manière où qu'ils soient situés géographiquement. Je suis pour imposer le plus rapidement possible aux personnes qui ont un chauffage électrique le raccordement, si cette possibilité existe, à une énergie renouvelable à 100% qui passe devant leur porte. Par contre, vous savez que s'il y a un bâtiment qui est raccordé au chauffage électrique aujourd'hui, qu'il n'y a pas de chauffage à distance et qu'il n'y a pas de chauffage au sol, une possibilité pas trop onéreuse est de mettre du mazout et 20% de renouvelable, et c'est ce qui va se faire. Tout le reste sera beaucoup trop cher pour le faire et on va quand même se retrouver avec 80% de mazout à la place du chauffage qu'il y a aujourd'hui. Un chauffage à sonde géothermique sera beaucoup trop compliqué parce qu'on devra soit faire un chauffage au sol, soit avoir un système qui est plus onéreux ou moins efficient. On va finalement reposer du mazout pour avoir le 80% pour remplacer l'électricité. Je ne pense pas que c'est une bonne logique. Il faut par contre aller beaucoup plus loin et mettre un délai pour les personnes qui peuvent se raccorder rapidement à un chauffage à distance et entièrement renouvelable.

Bapst Markus (*PDC/CVP, SE*). Je veux quand même réagir aux propos de mon collègue député Marmier lorsqu'il dit que les dispositions de la loi dans ce contexte ne sont qu'incitatives. Ce n'est pas juste. Je constate dans l'alinéa que les chauffages électriques sont interdits dans les nouveaux bâtiments. Si on continue la lecture du texte, on dit "le renouvellement (alinéa 2) complet ou partiel d'une installation de chauffage électrique fixe à résistance équipant un bâtiment est uniquement autorisé si...". Il y a des conditions, donc à chaque demande on va examiner si les conditions sont remplies ou pas. Si les conditions sont remplies on change. On ne peut pas tout simplement dire que ce n'est qu'incitatif. Incitatif, on donne des subsides, on aide. Il y a quand même des conditions qui me semblent être claires.

Mutter Christa (VCG/MLG, FV). Je ne vais surtout pas faire long, mais je n'ai pas entendu quelqu'un dire que les chauffages électriques produisaient du CO₂ et qu'ils polluaient. Je m'excuse Madame de Weck, je n'ai peut-être pas suivi le débat entièrement, mais j'aimerais quand même dire que la Suisse exporte de l'électricité sauf dans les quelques semaines en hiver où l'on chauffe beaucoup. Pendant ces semaines, ce sont essentiellement des chauffages électriques à résistance, donc les chauffages dont on parle ici, qui nous obligent à avoir recours à l'électricité importée qui peut être produite par du charbon. Ce n'est donc pas une pollution directe, mais c'est la raison de notre dépendance à l'étranger et par des solutions polluantes qui sont négatives pour le climat.

En ce qui concerne ces chauffages électriques, la montagne de problèmes qu'on présente, le délai que l'on propose est 2035. On a quinze ans et dans ce délai la plupart de ces chauffages électriques devront de toute façon être remplacés. Je dois dire que les exceptions sont vraiment généreuses. Dès que c'est trop cher, même pour des propriétaires de maisons historiques relativement riches, il y a des exceptions. Et il y a des subventions généreuses pour ceux qui se décident rapidement de faire ce remplacement.

Monsieur Ducotterd, je pense que remplacer un chauffage électrique par du mazout est une solution que je n'ai pas entendue ces dernières années et j'espère que personne n'ait recours à cette idée. Il y a des possibilités de pompe à chaleur même sans sonde géothermique. Il y a des possibilités, si vous êtes plutôt à la campagne, de chauffage à bois. Je trouve que chaque bureau d'ingénieurs, de chauffagistes vous propose aujourd'hui des solutions qui sont mieux que le mazout et qui sont une solution valable pour remplacer votre chauffage. Je trouve que le Service cantonal fait un grand travail en ce qui concerne les possibilités de subventionnement, le conseil. Il faut vraiment que l'on sorte de ce problème jusqu'à 2035. Merci de votre soutien.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Je ne m'exprimerai que sur cet amendement, en répétant que l'avis de la commission n'est pas d'aller vers une interdiction et je me permets de dire, ici comme motionnaire, que ce n'est pas ce que nous avons voulu. L'esprit de la motion n'était pas de mettre un délai, ce d'autant plus que le délai est de toute manière fixé au niveau fédéral à 2050. On devra donc jusqu'en 2050 de toute façon réaliser le remplacement de tous ces chauffages électriques.

J'ai constaté que la députée de Weck était une bonne avocate. Vous avez très bien défendu les propriétaires de chauffages électriques, mais c'est vrai que le Groupe E aussi à l'époque a vraiment sollicité beaucoup de bons élèves, ou plutôt de bons élèves devenus aujourd'hui des cancre. Il faut donc aussi tenir compte de cette stratégie qui a été voulue dans les années 90. Il y a des gens qui ont suivi ces stratégies. On ne peut pas leur dire aujourd'hui dans un délai relativement court de repasser vers un autre système de chauffage.

Je vous invite donc à maintenir la version initiale du Conseil d'Etat qui était aussi l'avis de la commission lors de la séance.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Bezüglich des Änderungsantrages: Ich glaube, wir sind überzeugt, dass wir auch ohne die Fixierung eines genauen Datums die Ziele erreichen werden können.

In Anbetracht des politischen Kontextes, auch der Abstimmung, ist der Staatsrat dafür, kein Datum in dieses Gesetz hineinzuschreiben. Ich bitte Sie darum, diesen Änderungsantrag zu verwerfen.

Zu Herrn Grossrat Marmier: nous allons bien évidemment mesurer l'efficacité des incitations financières, comme c'est déjà le cas pour le Programme bâtiments. Des rapports sont régulièrement produits et vous en trouvez aussi une trace dans le rapport d'activité du Service de l'énergie.

> Au vote l'amendement Ballmer opposé à la version du Conseil d'Etat est refusé par 61 voix contre 36; il y a 2 abstentions.

> Adopté.

Ont voté oui: Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), 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), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), 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), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP).
Total: 36.

Ont voté non:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), 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), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), 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), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), 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: 61.*

Se sont abstenus:

Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP). *Total: 2.*

Titre et considérants

> Adoptés.

Deuxième lecture

Art. 3a (nouveau), 11b (nouveau), Art. 15 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (nouveau), al. 4 (nouveau), titre et considérants

> Confirmation de la première lecture.

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 92 voix contre 0. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-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), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), 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), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), 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), 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 (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/

SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), 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), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 92.*

Se sont abstenus:

Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP). *Total: 2.*

—

Rapport 2019-DEE-17

Santé économique du canton: la compétitivité en jeu (Rapport sur postulat 2018-GC-179) - suite directe

Représentant-e du gouvernement: **Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi**
 Rapport/message: **14.05.2019 (BGC juin 2019, p. 1720)**

Discussion

Moussa Elias (PS/SP, FV). Ich erlaube mir, im Namen der Postulanten wie auch der Sozialdemokratischen Fraktion das Wort zu ergreifen, wobei die Interessenbindungen offensichtlich sind. Wir danken dem Staatsrat, dass er das Anliegen der Postulanten so schnell aufgegriffen hat und uns direkt einen Bericht als direkte Folge auf das Postulat präsentieren konnte. Dies zeigt, dass das Anliegen meiner Kollegin Johanna Gapany und meine Wenigkeit nicht völlig aus der Luft gegriffen war. Der Bericht fällt relativ umfangreich aus und das Bild, dass von der Wettbewerbsfähigkeit unseres Kantons gezeichnet wird, fällt überraschendweise viel besser aus als man ursprünglich erwarten konnte. Ich lasse es jetzt einmal dahingestellt, ob dies wirklich auf die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kantons zurückzuführen ist oder auf die Wahl der Statistik des BIP pro Vollzeit Equivalent. Wie bereits angetönt danken wir dem Staatsrat für diesen Bericht und sind gespannt, ob im Rahmen des Umsetzungsprogrammes des NRP 2020-2023 tatsächlich genügend Mittel zu Verfügung gestellt werden, um die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons anzukurbeln und ihn auch in der eigenen Statistik von soliden Mittelmass auf die Spitzenplätze zu befördern. Gelobt wird auf Deutsch, getadelt auf Französisch.

Pour conclure, je me permets de vous faire part de deux regrets des postulants concernant ce rapport.

Premièrement, les pendulaires ne sont nullement évoqués. Cela n'est un secret pour personne, notre canton connaît un bon nombre de pendulaires et cela a une implication sur la compétitivité économique de notre canton. Le rapport aurait également pu mettre en lumière pourquoi il fait bon vivre à Fribourg, mais mieux travailler à Lausanne ou à Berne.

Deuxièmement, nous regrettons que le Conseil d'Etat ne souhaite pas utiliser un mécanisme du type du filtre Hodrick-Prescott ou de quelque autre méthode d'extraction de l'évolution tendancielle et isolation des fluctuations conjoncturelles, car nous restons persuadés que de tels outils d'analyse permettent d'améliorer la politique d'investissement de notre canton.

Doutaz Jean-Pierre (PDC/CVP, GR). Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien.

En réponse au postulat de nos collègues Moussa et Gapany, le Conseil d'Etat dans sa réponse brosse un état des lieux de la situation économique actuelle. Il cite les objets et situations en cours et finalement confirme que la situation économique du canton de Fribourg est relativement favorable, bonne même, du moins en comparaison statistique à la moyenne intercantonale, voire même suisse. Les diverses méthodes de calculs statistiques, évolutives durant les années, nuancent et perturbent quelque peu l'appréciation de ces comparaisons dans la durée. La notion de compétitivité est certes comparable au niveau statistique mais doit être également interprétée, adaptée et nuancée en fonction du tissu économique d'une région ou d'un canton, ou encore d'un canton vis-à-vis de l'autre. On constate que le PIB par emploi, ratio qui nous paraît faire juste sens mais dans la mesure où l'explosion démographique du canton y est moins péjorative, classe Fribourg au dixième rang des cantons suisses, ce qui est réjouissant. Toutefois, ce classement ne doit pas être un but en soi, mais un moyen ou un signal permettant de prendre conscience, d'éveiller les autorités de notre canton à rester proactives et à développer les meilleures conditions cadres possibles pour une économie forte et attractive, soucieuse de la performance et tendant vers une excellence.

On aurait pu s'attendre à un rapport allant au-delà d'un état des lieux et d'une énumération de potentiels projets sur des sites acquis récemment. Le postulat dans son intitulé portait sur la santé économique du canton. A ce titre, on constate que le

diagnostic est favorable. Le rapport laisse un peu sur leur faim celles et ceux qui auraient souhaité un peu plus d'information, de vision sur de futures pistes envisagées à terme.

Comparaison n'est pas raison. Le groupe démocrate-chrétien constate toutefois que le ratio habitants/emplois se situe à 2 en moyenne nationale, à 1,28 dans le canton de Bâle, alors qu'à Fribourg il est encore à 2,73. Ce déficit fribourgeois est aussi dû à sa grande démographie récente. Je n'en ai pas la réponse. Un des objectifs devrait être au minimum de s'approcher de la moyenne nationale, voire faire mieux.

Si le Conseil d'Etat conclut en affirmant qu'il dispose actuellement des outils nécessaires afin de piloter sa politique de soutien à la compétitivité du canton et que cela est réjouissant, je l'invite à rester proactif dans le domaine économique. Comme dans bien d'autres domaines d'ailleurs. Lorsqu'on s'assied sur l'acquis on se fait vite dépasser. N'oublions pas que c'est par une économie forte que le canton sera toujours plus attrayant, qu'il y fera bon vivre et qu'il pourra assurer les services à sa population.

Je rajouterai une petite remarque sur les pendulaires. On ne peut dire que les pendulaires ne sont que des problèmes, car les pendulaires amènent aussi une grande richesse à ce canton puisqu'ils vont puiser leurs ressources ailleurs et viennent la dépenser en grande partie dans notre canton. Soyons nuancés par rapport à cette situation.

C'est avec ces considérations que le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport.

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR). Mes liens d'intérêts: je suis directrice de la Fédération patronale et économique.

Le groupe libéral-radical a pris connaissance avec intérêt du rapport sur la santé économique de notre canton, qui répond aux postulants qui souhaitaient savoir quelles sont les pistes et outils envisagés par le Conseil d'Etat pour améliorer la compétitivité fribourgeoise.

Le rapport nous donne un aperçu exhaustif des différentes mesures mises en place par le canton pour doper sa compétitivité. Au niveau des comparaisons intercantionales, si le Conseil d'Etat tient à nous démontrer que l'indicateur du PIB par emploi EPT est un bon outil de mesure, c'est aussi parce qu'il est favorable au canton de Fribourg qui se classe ainsi en dixième position, alors que si on divise le PIB par le nombre d'habitants, notre canton n'arrive qu'en vingt-troisième position. Il est vrai que cette comparaison permet de relativiser le résultat fribourgeois qui est influencé par l'évolution de la population qui caractérise notre canton. Néanmoins, ne nous voilons pas la face. Fribourg a perdu deux rangs entre 2016 et 2018 en se classant au quatorzième rang d'une étude de l'UBS sur la compétitivité des cantons, ce qui doit nous interpeler. Cette étude est fondée sur huit piliers différents qui mesurent la compétitivité des cantons. Si au final Fribourg perd deux rangs, il faut néanmoins relever qu'il y a au moins un élément positif, à savoir que Fribourg arrive en tête du classement suisse avec l'un de ces piliers qui définit la participation de la population au marché du travail, ce qui doit nous réjouir. Ce bon résultat s'explique par notre faible taux de chômage et les perspectives de croissance de la population active qui ont une incidence positive sur l'évaluation des cantons. Voilà pour le constat sur la compétitivité cantonale.

Si on prend un peu de hauteur et on prend en considération les comparaisons internationales, on peut en tirer quelques enseignements pour positionner notre canton dans le futur. Selon le classement 2018 du Forum économique mondial de Davos, la Suisse a longtemps caracolé en tête du classement. Elle a perdu son titre de championne de la compétitivité. Elle se trouve désormais en quatrième position derrière les USA, Singapour et l'Allemagne. En cause la nouvelle méthode établie avec 60% de nouveaux indicateurs qui prend en compte les nouvelles technologies ou le capital social. Si Singapour est l'économie la plus prête au changement attendu, on nous dit que la Suisse bénéficie des meilleures politiques d'emploi pour les requalifications.

Autre étude internationale sur ce thème, celle de l'IMD (International Institute for Management Development) de Lausanne conclut que la Suisse fait partie des cinq pays les plus compétitifs au monde en matière numérique dans son classement 2018. Le pays progresse du huitième au cinquième rang mondial derrière les USA, Singapour, la Suède et le Danemark. Ces études comparatives tentent de qualifier les transformations technologiques au sein des Etats et d'analyser leurs aptitudes à prendre le virage numérique dans les secteurs politique, économique et social. Selon l'IMD, les progrès réalisés par la Suisse s'expliquent surtout par la forte capacité des entreprises et de la société à explorer le potentiel de nouvelles technologies. Par contre, on apprend que la formation et la cyberadministration sont à la traîne en Suisse. Le rapport pointe un important retard au niveau de l'enseignement obligatoire qui peine à former les enfants et adolescents au numérique. Dans les écoles primaires et secondaires, les nouvelles technologies ne sont pas encore perçues comme une branche aussi essentielle que les mathématiques. Par ailleurs, il faut en général entre quinze et vingt ans pour modifier un système éducatif alors que le marché des nouvelles technologies évolue extrêmement vite.

Mesdames et Messieurs, il est de notre responsabilité de définir une vision pour le futur car on assiste à une transformation de la société, qu'on le veuille ou non, et les changements s'accroissent avec la numérisation. Nous devons rester vigilants. Les conclusions de ces études internationales sont à considérer comme des outils de monitoring qui doivent nous permettre

de nous situer, nous inviter à réfléchir à l'avenir, à définir une stratégie à moyen et long termes permettant à notre canton d'améliorer sa compétitivité. Nous avons là des pistes. Aux politiques d'en tirer des enseignements et de proposer des mesures qui permettent de renforcer la compétitivité de notre canton.

Avec ces considérations, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

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

Le constat et le bilan semblent optimistes. En même temps, la force d'une économie est aussi la force de ceux qui y travaillent. Jusqu'à nouvel ordre, les résultats d'une économie est le fait qu'un nombre important de personnes sont actifs, travaillent et apportent leur contribution. Dans ce domaine-là, notre canton doit faire des progrès. Je suis inquiet lorsque j'analyse notamment les statistiques qui parlent du salaire médian dans ce pays. J'observe que le canton de Fribourg a un salaire médian de 400 frs inférieur au salaire médian suisse. Le salaire médian est calculé sur quarante heures travaillées douze mois par année. Pour donner une indication, le canton de Fribourg est en-dessous de six des sept régions qui font partie des statistiques nationales. Il est supérieur au canton du Tessin.

Un autre point me préoccupe. On parle de formation, de formation supérieure, mais pour moi avec l'évolution économique, technologique, la formation continue doit faire l'objet d'une attention particulière et d'un investissement important. L'ensemble de la population doit être formée en continu. Cela signifie que les efforts sont à faire dans ce domaine-là. Si on veut répondre aux changements dans les entreprises, c'est également en formant les gens qui y sont déjà pour faire face aux nouvelles technologies, aux nouveaux outils, aux nouvelles machines. J'ai cru comprendre que dans l'établissement du budget futur, ce canton semble inciter à faire des économies en matière de formation continue. Pour moi, ce n'est pas le bon chemin. On doit faire des efforts sur les salaires. On ne peut pas avoir un salaire aussi inférieur que la moyenne suisse. On doit faire des efforts sur la formation continue et je suis convaincu que ces deux éléments sont liés. Les gens formés permettent d'avoir une meilleure valeur ajoutée, donc des meilleures salaires.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de ce rapport et il est vrai qu'on a également été surpris de constater qu'il n'y avait aucune information sur deux éléments qui à mon avis sont importants pour apprécier la compétitivité du canton de Fribourg. Le premier est le niveau des salaires et le second le nombre de pendulaires, les personnes qui doivent quitter le canton pour trouver un emploi dans un canton voisin.

Les salaires, je ne peux pas donner tort à M. Jaquier, sont sensiblement plus bas dans le canton de Fribourg par rapport au salaire médian suisse. On n'est pas suffisamment capable d'attirer des entreprises à haute valeur ajoutée. Cela se démontre au niveau des salaires et du nombre de pendulaires. Il y a quand même 25% de la population active fribourgeoise qui doit quitter le canton tous les matins pour aller travailler.

J'en viens aux mesures proposées par le Conseil d'Etat, notamment en termes de fiscalité, de politique foncière active et de formation. En terme de fiscalité, ayons également à l'esprit qu'on est en train de perdre en terme d'attractivité. La structure de développement économique est directement en compétition avec les cantons de Vaud et Genève, cantons partenaires dans le GGBa. Avant on avait un différentiel de taux qui était beaucoup plus élevé et si la réforme est acceptée ce dimanche, on aura un taux pratiquement équivalent aux Vaudois et aux Genevois. A ce niveau-là, on perd aussi en attractivité économique. La politique foncière active, avec la création du fonds de 100 millions qui était une bonne chose, vient quand même d'une impulsion du Grand Conseil. J'espère que cela va porter ses fruits à l'avenir. Quant à la formation, on propose toutes les filières de formations possibles et imaginables, mais nous n'avons pas les emplois en conséquence à proposer aux jeunes diplômés qui sortent de toutes ces écoles. Il faut vraiment faire un travail de développement économique. Depuis la fin de l'arrêté Bonny, il n'y a malheureusement plus eu d'entreprises étrangères de grande importance venue s'établir dans le canton de Fribourg. Personnellement, je suis assez réticent sur les avantages que tire le canton de Fribourg de la structure GGBa, mais il faut mettre l'accent sur la promotion économique endogène, soutenir les entreprises afin qu'elles puissent se développer dans les meilleures conditions possibles dans notre canton. Les salaires fribourgeois pourront ensuite rattraper petit à petit les salaires médians.

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

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Je remercie tous les intervenants pour vos contributions, vos analyses.

Vous l'avez vu, les auteurs du postulat demandent de clarifier la situation du canton de Fribourg en terme de compétitivité économique. Ils évoquent notamment les pistes mentionnées dans le programme gouvernemental pour accroître cette compétitivité cantonale et ils font référence à cet indicateur de compétitivité économique de l'UBS. Pour conclure évidemment à un recul de la compétitivité cantonale. Il faut considérer les résultats de cette étude avec beaucoup de précautions, sachant que les hypothèses théoriques sur lesquelles elle repose semblent restreintes. Et nous n'avons pas accès à la méthodologie utilisée.

Man kann sagen: Allgemein ergeben derartige Studien nur grobe Resultate. Sie sind sicher wichtig, aber sie ergeben nur grobe Resultate, die kaum die Stärken und Schwächen der einzelnen Kantone und Regionen berücksichtigen. Sie übergehen auch gewisse Fakten - wie zum Beispiel das Bevölkerungswachstum, das hier angesprochen wurde -, die einen bedeutenden Einfluss auf bestimmte Variablen haben.

Die Verfasser des Postulates stellen zu Recht auch die Frage, was der Staatsrat unter "Wettbewerbsfähigkeit" versteht und welche Messinstrumente ihm zur Verfügung stehen. Wir stützen uns hier auf das Expertenwissen des Forschungszentrums für Wettbewerbsfähigkeit unserer Universität, der Universität Freiburg. Wir haben das Glück, dass wir hier ein solches Zentrum haben und eine Methodologie, die qualitative aber auch quantitative Analysen beinhaltet.

Les postulants demandent ensuite quelles sont les pistes financières envisagées par le Conseil d'Etat pour augmenter la compétitivité cantonale. Le rapport qui vous est soumis reprend dans les détails chacune des pistes envisagées, les efforts financiers qui ont été consentis depuis le début de la législature, ce n'est pas rien. Je vous fais finalement grâce de l'analyse de cette proposition d'introduire le filtre Hodrick-Prescott.

Der Filter, der angesprochen wird, wird in der Regel eher von nationalen oder internationalen Organisationen bei makroökonomischen Fragestellungen eingesetzt. Das Bundesamt für Statistik hat zum Beispiel in einer seiner Studien den Filter genutzt, um den Einfluss der Arbeitsproduktivität auf das Wachstum zu messen. Es handelt sich hier um ein Instrument zur Trendanalyse, das Auskunft über die Entwicklung der Produktivität unabhängig von konjunkturellen Schwankungen gibt, und es ermöglicht auch, allfällige strukturelle Änderungen zu erkennen. Man kann sagen: Der Filter kann nicht als Instrument für die Investitionspolitik oder auch die Zukunftsforschung dienen.

En résumé, on peut dire que, lorsqu'elle est possible, c'est vraiment l'analyse coûts/bénéfices d'un projet qui reste le moyen le plus efficace pour mesurer l'efficacité d'un investissement, ce qui est pratiqué dans le canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat a défini clairement la stratégie qu'il entendait mettre en oeuvre pour renforcer la compétitivité cantonale. On ne saurait déjà à mi-législature en mesurer les effets.

En conclusion, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, le Conseil d'Etat estime déjà disposer de tous les éléments de réponses aux questions soulevées par le postulat, raison pour laquelle on a donné suite directe. Il vous propose d'accepter le présent rapport. Je renvoie aussi au rapport, en cours d'élaboration, sur le postulat Fellmann/Dietrich qui porte sur la stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg. On est en train de le finaliser. Il vous sera soumis d'ici la fin de l'année.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport 2019-GC-72

Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision

Rapporteur-e:	Moussa Elias (PS/SP, FV)
Représentant-e du gouvernement:	Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
Rapport/message:	12.02.2019 (BGC juin 2019, p. 1969)
Préavis de la commission:	03.06.2019 (BGC juin 2019, p. 1337)

Discussion

Moussa Elias (PS/SP, FV). La commission parlementaire s'est réunie le 3 juin 2019, afin d'examiner le rapport du Conseil d'Etat sur le mandat intitulé "Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision".

Je remercie d'ores et déjà M. le Commissaire du Gouvernement, de même que M. Christophe Joerin, chef de service, et M. Loïc Constantin, chef de service adjoint, pour les réponses pertinentes et les informations complémentaires apportées en cours de route. Je remercie également les députés membres de cette commission pour la qualité des débats. Comme le relève l'intitulé du mandat accepté le 8 février 2012, ce qui avait été initialement demandé au Conseil d'Etat, c'était de présenter au Grand Conseil trois options d'assainissement de l'ancienne décharge de la Pila, pour décision et, cela, avant de présenter un décret définitif. Or, le volet "décision" pose plusieurs questions juridiques au niveau de la recevabilité du mandat, comme en témoignent notamment les débats au Grand Conseil en 2012, étant donné que la décision d'assainissement et la décision de répartition des coûts entre les différents perturbateurs relèvent du champ de compétences de la DAEC et que le mandat visait justement à influencer ces décisions administratives qui doivent être prises dans le cadre d'une procédure ordonnée par

la loi. Cela étant, la commission partage la solution pragmatique qui a entretemps été trouvée entre le Conseil d'Etat et les chefs de groupe, à savoir la présentation du présent rapport informatif au Grand Conseil, avec la présentation des différentes variantes d'assainissement et les explications relatives aux conséquences de chacune d'elles.

En d'autres termes, la commission ne préconise pas de décision et pas de vote aujourd'hui sur les différentes variantes d'assainissement présentées dans le rapport, mais une prise en considération par la DAEC des avis exprimés dans le cadre de nos débats pour la future décision concernant les mesures d'assainissement qui sera finalement retenue.

Au niveau de ces mesures d'assainissement justement, la commission a bien saisi les quatre variantes présentées dans le message, qui sont résumées comme suit:

- > Variante 1, soit assainissement total, pour un coût moyen de 195 millions de frs, dont 78 millions de subventions de la Confédération;
- > Variante 2, soit assainissement de la zone haute, avec un coût moyen de 150 millions de frs, dont 60 millions de subventions de la Confédération et 90 millions à la charge des perturbateurs, avec 68 % des matériaux pollués extraits et 80 % de la masse de PCB extraite;
- > Variante 3, soit assainissement partiel de la zone haute, avec un coût moyen de 70 millions de frs, entièrement à charge des perturbateurs, donc sans subvention de la Confédération, avec 24 % des matériaux pollués extraits et 32 % de la masse de PCB extraite;
- > Variante 4, soit sécurisation, respectivement, confortation de la zone haute, avec un coût moyen de 45 millions de frs, entièrement à charge des perturbateurs, avec 10 % des matériaux pollués extraits et 10 % de la masse de PCB extraite.

A aucun moment le besoin de l'assainissement n'a été remis en question en commission, un assainissement qui devra notamment permettre de remédier définitivement au déversement des PCB dans l'environnement, notamment dans le lit de la Sarine. Il est précisé que les mesures préliminaires qui ont été réalisées entre 2011 et 2014 ont déjà permis de limiter fortement les émissions de PCB de la décharge vers la Sarine. Toutefois, dans le cadre de ses discussions, la commission a dû se rendre à l'évidence que beaucoup d'incertitudes demeurent et que le choix définitif de la variante retenue dépend fortement d'éléments très techniques, de procédures juridiques qui s'annoncent ardues et des discussions menées actuellement entre l'Etat et l'OFEV. Ainsi, l'identité des éventuels autres perturbateurs, la possibilité de se retourner contre ceux-ci, tout comme la clé de répartition des coûts, ont suscité plusieurs questions et remarques en commission. Par exemple, la répartition des coûts dépend fortement de la question de savoir si d'autres perturbateurs peuvent être identifiés et, surtout, obligés à participer aux coûts, à défaut de quoi ces coûts devront être répartis entre la ville de Fribourg et l'Etat.

La commission s'est également souciée de l'élimination et du traitement des matériaux contaminés, des éventuels surcoûts et, en cas d'assainissement partiel, du degré de certitude des sondages effectués sur le site, des coûts de surveillance, de l'organisation du projet, du risque résiduel pour l'environnement avec un assainissement total ou partiel et j'en passe.

A l'issue de ses débats, la commission a exprimé son soutien à un assainissement partiel, soit à l'assainissement de la zone haute, dont l'ampleur exacte reste à définir. Le choix définitif devra tenir compte de trois choses:

1. des buts de la protection de l'environnement, afin de limiter au maximum toute atteinte à ce dernier;
2. du principe de la proportionnalité, afin d'atteindre ces buts tout en tenant compte des coûts engendrés, de la clé de répartition et du nombre des perturbateurs;
3. du résultat des discussions menées entre l'Etat et l'OFEV, discussions qui devront permettre de retenir la solution optimale.

Je vais laisser M. le Commissaire, le cas échéant, compléter mes propos.

Schläfli Ruedi (UDC/SVP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis habitant de la commune d'Hauterive, lieu du site de la Pila.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné ce rapport avec intérêt. Voilà maintenant plus de 15 ans que ce site de la Pila fait parler de lui. Notre groupe estime que le temps est venu d'assainir ce site rapidement. Il opte pour une solution d'assainissement entre les variantes 2 et 3. Pour les coûts assez pharaoniques de cet assainissement, estimés entre 50 et 90 millions, le groupe de l'Union démocratique du centre estime qu'une grande partie de ces coûts devraient être pris en charge par la commune de Fribourg, exploitant de ce site entre 1952 et 1972.

Nous avons néanmoins encore une question au Conseil d'Etat: le Conseil d'Etat a-t-il évalué les coûts écologiques de l'assainissement de ce site, quand on sait que ces déchets doivent être brûlés dans des fours spéciaux au nord de l'Europe?

Ainsi, le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport et invite le Conseil d'Etat à prendre toutes les dispositions pour assainir ce site de la Pila dans les plus brefs délais, sans encore dépenser plus de deniers publics dans des études de recherche qui s'avèrent inutiles.

Zamofing Dominique (*PDC/CVP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune d'Hauterive, où se situe la décharge de la Pila.

La Pila, 1952-1973, a été exploitée durant 21 ans par la ville de Fribourg, sur un terrain dont le canton de Fribourg est propriétaire. Le groupe démocrate-chrétien a pris position, dans sa très grande majorité, pour la variante 2, tout en laissant une marge de manoeuvre au consortium pour une discussion d'un mix entre la variante 2 et la variante 3, sous réserve de l'obtention des subventions de la Confédération, qui représentent 40 % du coût de l'assainissement. Oui, on pourrait opter pour un assainissement de la totalité du site de la Pila. Oui, on peut se dire que l'on doit assainir ce site pour ne pas laisser aux générations suivantes des déchets qui peuvent être encombrants. Oui, en tant que syndic d'une commune où il y a une décharge des plus polluées du canton, je pourrais souhaiter que ce terrain soit assaini dans sa totalité. Mais la variante 1 est trop extrême et disproportionnée. Dans ce dossier, nous devons faire une pesée d'intérêts. La variante 2 permet d'éliminer 100 % des PCB solides et 90 % du flux des PCB dissouts. L'extraction d'environ 100 000 m³ supplémentaires, ce qui représente environ 8500 transports, n'est pas négligeable du point de vue environnemental. Ne négligeons pas non plus les effets collatéraux du retrait des déchets d'une décharge pour les traiter. Ces travaux sont complexes et, dans cet hémicycle, qui peut prétendre avoir les connaissances suffisantes pour choisir la variante la plus adaptée? Pas beaucoup de députés probablement.

Nous sommes obligés de nous référer aux spécialistes. Ceux-ci nous confirment que la variante 2 est adaptée, que le solde restant dans la décharge se situe dans un secteur moins sensible du point de vue hydrologique. Cette variante permet d'obtenir les subventions pour l'assainissement. Combien d'anciennes décharges communales avons-nous dans ce canton? Des dizaines. Chaque commune doit faire des investigations. Toutes ces décharges ne seront pas assainies, si elles ne risquent pas de polluer les eaux souterraines. Il en est de même pour la Pila.

Le but de cet assainissement est de supprimer toute pollution des sédiments, des poissons et de l'eau de la Sarine, ce qui sera atteint avec la variante 2.

Pour toutes ces raisons évoquées, la variante 2, voire une variante mixte entre la 2 et la 3, pour autant qu'elle soit subventionnable par la Confédération, nous semble adaptée et raisonnable.

Fagherazzi-Barras Martine (*PS/SP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis habitante de la commune d'Hauterive. C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai pris part à la commission, en vue du choix de la variante la plus pertinente pour réaliser l'assainissement du site de la Pila. Nous avons pu bénéficier, lors de cette séance, d'un rapport fort détaillé et relativement technique, mais qui nous a été soumis de manière à rendre ses composantes tout à fait accessibles et compréhensibles. Le choix de la variante doit concilier deux aspects capitaux, qui sont, d'une part, la prise en charge et la répartition financière des coûts de cet assainissement, mais surtout l'aspect environnemental et l'impact à long terme que celui-ci devra avoir, le site de la Pila étant situé dans un périmètre délicat lié au contexte de sa proximité avec la Sarine.

L'exploitation du site de la Pila dans les années 50 à 70 s'est fait à une époque où les gens ne disposaient pas de connaissances techniques et scientifiques qui permettaient d'avoir conscience du danger que représentait le stockage de déchets très hétéroclites et qui, avec le temps, se sont révélés fort polluants, contaminant ainsi non seulement le sol, mais également le lit de la Sarine coulant en contrebas. Il s'en est suivi des épisodes de contaminations diverses depuis la fin des années 90 et, ceci, en raison des forts taux de concentration en PCB, évalués à divers endroits de cette rivière. Cette pollution environnementale a mis dès lors en danger la biodiversité de cette région, mais a engendré également des risques indirects pour les êtres humains que nous sommes, la Sarine étant un lieu de pêche mais aussi un lieu d'approvisionnement en eau potable notamment.

Aujourd'hui, des acteurs de la collectivité publique tels que le canton ou la commune de Fribourg doivent assumer financièrement les erreurs passées et, sous cet angle-là, on peut comprendre, au vu des montants conséquents qui devront être déboursés, qu'ils souhaitent opter pour une variante à coût moindre, mais avec une efficacité suffisante pour mettre à l'abri de manière fiable et pérenne ce site et ses environs. La variante 2 semble donc être celle, en l'état actuel, qui répond le mieux à la fois aux critères financiers et de protection environnementale. A considérer aussi que dans la variante 2, plusieurs options pourront être développées, ce qui fait qu'elle pourra correspondre à une variante de moins ou de plus. C'est la variante minimale en tout cas qui garantit aussi une participation financière de la Confédération d'environ 40 % et ceci est un facteur non négligeable. En tous les cas, cette variante propose l'assainissement partiel de la zone haute, la zone basse, proche du méandre de la Sarine, étant sécurisée.

Cependant, il faut être au fait qu'en laissant une des parties du site avec des valeurs en PCB, malgré que le rapport des experts semble confirmer qu'il ne soit pas en l'état actuel nécessaire de tout assainir à fond, il reste des éléments non prévisibles qui doivent nous faire réfléchir, leurs conséquences ne pouvant être totalement évaluées, même par les experts. L'actualité

récente au Val-de-Ruz ou dans les régions lémaniques, alémaniques et tessinoises confirme que nous sommes de plus en plus confrontés à des changements climatiques aussi imprévisibles que soudains et leur caractère violent et parfois dévastateur doit être une composante qui nous fasse réfléchir au choix de la variante finale. Car une crue rapide de la Sarine ou une soudaine accélération de la mobilité des PCB laissés dans la zone haute et leur possible infiltration au-delà des limites qui semblent aujourd'hui les mettre en sécurité, auraient, dans le cas de la Pila, des conséquences graves. Il serait par conséquent fâcheux de faire un choix purement basé sur des considérations pécuniaires, ce d'autant plus que nous ne serons peut-être pas à l'abri de devoir repasser à la caisse dans quelques années, si le choix de la variante pour laquelle nous opterons s'avère insuffisant.

Je tiens, à titre personnel, à citer pour information la position de Pro Natura Suisse et Pro Natura Fribourg, qui préconisent la variante 1, soit l'assainissement total du site. Cette proposition semble bien évidemment la seule à enrayer de manière définitive tout risque de pollution. En ce qui concerne la position de mon parti et en considérant l'ensemble des arguments à la fois financiers et environnementaux, le groupe socialiste soutiendra au minimum la variante 2+.

Alors Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'heure où nous devons nous positionner pour l'une ou l'autre variante, gardons en priorité à l'esprit que si nous ne sommes pas responsables des erreurs commises par nos prédécesseurs et qu'il nous incombe aujourd'hui de les réparer, nous serons par contre entièrement responsables des décisions que nous prendrons concernant l'assainissement de ce site. Nous portons la responsabilité de garantir le meilleur, en termes de sécurité environnementale, pour les générations futures. Et nous, nous n'aurons pas l'excuse de dire que nous ne savions pas.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Le groupe libéral-radical remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport, qui fait suite au mandat voté en 2011. Grâce à ce mandat, nous pouvons connaître le développement de ce dossier et toutes les mesures, surtout, qui ont déjà été prises pour réduire drastiquement les pollutions de PCB venant du site de la Pila. Comme demandé, le Conseil d'Etat nous présente plusieurs variantes pour l'assainissement de ce site. Entrent en ligne de compte en fait deux variantes sur les quatre, soit la variante 2 et la variante 3, les deux autres étant extrêmes, soit trop, soit trop peu. En vertu du principe de proportionnalité, les moyens déployés doivent être en adéquation avec le résultat obtenu. Comme l'a expliqué notre président de la commission, la variante 2 est le nettoyage maximum de matériaux pollués, avec excavation de la zone haute. L'estimation du coût va de 110 à 195 millions. Dans la variante 3, l'excavation est limitée à un secteur de la zone haute contenant des déchets et des alluvions fortement contaminés par les PCB. D'après le rapport qui nous est présenté, cette variante permettrait d'atteindre l'objectif d'assainissement. Selon les investigations, l'effet de cette variante sur la diminution attendue des flux et des concentrations, serait quasi identique à celui des variantes 1 et 2. La seule question qui reste est la quantité d'excavation nécessaire. La zone haute contient 80 % des PCB, mais contribue à 90 % de la pollution de la Sarine. Les mesures préliminaires qui ont été prises ont fortement diminué la pollution. Aujourd'hui, il y a trois fois plus de PCB qui viennent de l'amont de la Sarine que de la Pila. Donc, si vous optez pour la variante 1, vous ne changez rien à la pollution de la Sarine. Elle sera toujours aussi polluée, même si vous dépensez 195 millions. Un assainissement partiel correspond à l'ordonnance fédérale sur les sites pollués. Une dérogation à un assainissement total est possible si cela permet d'éviter des coûts disproportionnés. Bien entendu que le choix des variantes sera fait en accord avec l'Office fédéral de l'environnement, puisqu'il peut en financer 40 %. S'il n'y a pas d'accord, il n'y aura pas de subvention. Il est donc nécessaire de trouver la variante qui assure la plus grande élimination de PCB dans notre Sarine, mais qui soit proportionnellement financièrement acceptable.

Le groupe libéral-radical soutient donc la position de la commission, qui est une variante 2 modulable. Nous faisons confiance à notre conseiller d'Etat et au consortium pour trouver cette solution, qui assurera la dépollution du site - car, comme je vous l'ai dit, la Sarine continuera à être polluée - et qui sera financièrement supportable, tant pour le canton que la ville de Fribourg.

J'ai oublié de vous rappeler que j'étais vice-syndique de la ville de Fribourg, qui est directement concernée par ce sujet.

Mutter Christa (VCG/MLG, FV). Le groupe Vert Centre Gauche remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport qui résume l'essentiel de 1500 pages d'études et de travaux de plus d'une décennie.

Il faut rappeler que les PCB sont des polluants très toxiques, très cancérigènes, qui s'accumulent dans la chaîne alimentaire, dans les petits organismes, puis les poissons, puis les êtres humains et ensuite ils se transmettent par le biais du lait maternel de pratiquement toutes les femmes à la génération future. Le Grand Conseil, répétons-le, a retardé, renchéri et compliqué les travaux en votant un mandat totalement irresponsable et populiste, qui voulait définir d'abord le budget et, seulement après, le but de l'assainissement. Nous insistons donc: l'analyse du risque environnemental doit primer et non pas le risque financier. Dans ce sens, le rapport a fait et a dû faire un exercice qui n'est pas en totale adéquation avec la problématique. Les PCB d'autres polluants sont cachés à la Pila de façon très irrégulière. On sait, suite aux sondages, que la concentration dans la partie haute est plus importante et que le danger de transfert dans la Sarine plus grand. La nécessité d'assainir totalement selon la variante 2 ne fait aucun doute. C'est le minimum.

En plus, notre groupe soutient la demande des organisations environnementales, qui demandent d'éliminer totalement les PCB et d'appliquer la variante 1, qui a été aussi désignée comme la meilleure solution par l'Office fédéral de l'environnement, je cite "quant à l'atteinte durable des objectifs". C'est aussi la seule variante où il n'y aura pas de coût de surveillance ultérieure, soit après des décennies. On estime que 6 tonnes de PCB se trouvent dans la partie basse. Mais, toutes les études précisent que les sondages présentent de nombreuses insécurités, d'où des estimations de l'ampleur et du coût des travaux avec des marges très importantes. Nous sommes conscients que l'élaboration du projet et de la demande de crédit devra élucider des questions complexes. Il faut donc faire des études. Nous sommes aussi conscients que des mauvaises et, éventuellement même, des bonnes surprises sont toujours possibles.

Il ne faut pas laisser une hypothèque toxique aux générations futures, mais préparer un projet qui vise l'assainissement complet. Personnellement, j'accepterais, comme je l'ai dit en commission, comme seule limite, le cas d'espèce où les travaux d'élimination provoqueraient des atteintes plus importantes au site de la Pila et à la Sarine que le confinement de quelques restes. Mais, pour cela, il faut préparer et étudier le projet d'évacuation totale. D'ailleurs, la différence de coût entre les variantes 1 et 2, en tenant compte des marges d'estimation, n'est pas très importante. Ce n'est certes pas joyeux de dépenser ainsi beaucoup pour ce genre de projet, mais c'est nécessaire. Je souhaite en plus que le canton, propriétaire du terrain et instance d'autorisation de la décharge, se montre juste et même généreux face à la ville de Fribourg, exploitante de la décharge. Relevons que la décharge était publique et librement atteignable, comme la plupart des décharges d'il y a 50 ans.

Je souhaite bonne chance au commissaire du Gouvernement et à nous tous pour toutes les démarches afin de trouver et engager la responsabilité des pollueurs de l'époque.

Dans ce sens, nous prenons acte de ce rapport et nous attendons la demande de crédit.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Je n'ai pas d'intérêt direct avec le sujet, si ce n'est que j'avais assisté, au début 2009, à la séance d'information qu'avait présentée le Conseil d'Etat sur son rapport d'investigations de détail de l'ensemble du site de la décharge de la Pila. Je ne vais pas répéter ce qu'a bien résumé ma collègue Martine Fagherazzi et mes préopinants. J'interviens surtout sur une question que se pose pourtant tout le monde, mais que peu de personnes n'osent apparemment poser ou reposer: il s'agit des responsabilités et identités des pollueurs du site de la Pila. Car, si le canton et la ville de Fribourg devront forcément passer à la caisse, ainsi que la Confédération selon la variante choisie, une entité dont on ne veut pas nous dévoiler le nom devrait aussi passer à la caisse. Il s'agit bien entendu du ou des principaux pollueurs par les PCB qu'il a ou qu'ils ont déversé dans la décharge de la Pila. Or, lors de la séance d'information sur le rapport d'investigations de détail du site de la Pila en 2009, soit il y a plus de 10 ans, voici les informations que l'on pouvait déjà lire dans ce rapport: recherche sur les types de composés présents sur le site; analyse de condensateurs trouvés sur le site: 18 congénères, présence de PCB confirmée; comparaison avec les profils de trois mélanges types commerciaux: bonne correspondance, aussi bien pour les sols que pour les condensateurs; le type de mélange utilisé est une signature qui pourrait permettre de remonter vers les utilisateurs de ces composés. On y trouvait également des réponses sur le type précis de condensateurs, comme par exemple: grand condensateur papier, petit condensateur fermé, Aroclor 1242, Aroclor 1248 etc. Et on y trouvait aussi à quoi ils correspondaient au niveau des types de PCB et de leur concentration, les deux principaux étant le PCB 105, représentant plus de 30 %, et le PCB 118, pour au moins 60 % du volume des PCB. J'ose dire tout cela, puisque cela faisait partie de l'information officielle diffusée à l'époque.

Voici également ce que l'on pouvait lire dans un journal romand daté du 26 juin 2010: Fribourg veut faire passer à la caisse les pollueurs de la Pila. Qui doit payer l'assainissement de la décharge de la Pila? Qui déverse les PCB dans la Sarine depuis plusieurs dizaines d'années? C'est la question que se pose Georges Godel, conseiller d'Etat fribourgeois responsable de l'environnement. Et un peu plus loin dans l'article: l'Etat a engagé un collaborateur pour fouiller les archives. Les questions restent nombreuses. Quelle était la législation dans le domaine quand la décharge a servi, entre 1952 et 1975? Qui a placé là les produits dangereux au milieu d'autres déchets non toxiques? Les responsabilités sont-elles partagées entre fabricants, propriétaires, utilisateurs et collectivités publiques? L'Etat fait des auditions pour retrouver les responsables et les coupables. "Déterminer les responsabilités est indispensable" soulignait Georges Godel. Dans le cas où aucune responsabilité ne pourrait être dégagée, la facture serait payée par la ville de Fribourg, le canton et la Confédération.

Chers collègues députés, voici ce que l'on apprenait il y a déjà plus de 10 ans, lors de la séance d'information et il y a 9 ans, par le communiqué de presse que l'Etat avait fait et que certains médias de l'époque avaient relayé par des articles. Aussi, quand on a ce genre d'informations publiques et officielles, il me paraît important, voire indispensable que notre Conseil d'Etat nous communique plus d'informations sur les résultats qu'ont obtenus les enquêteurs de l'époque, ce que l'on ne retrouve pas dans le message reçu. De même, il ne faut pas oublier que le montant que l'Etat de Fribourg paiera au final correspondra à un montant que les contribuables fribourgeois auront aussi à payer de leur poche, ceci uniquement pour cet objet. Si la variante 2, qui a été plébiscitée par la majorité de la commission devait être choisie, on sait déjà que la ville de Fribourg, le canton et la Confédération passeront à la caisse. Mais, vu le montant que cela coûterait, il paraît désormais indispensable et prioritaire de définir les responsabilités dans cette affaire, surtout en ce qui concerne le ou les pollueurs-payeurs. En connaissant ces

derniers et en les priant ou les obligeant à prendre leurs responsabilités, on aurait l'avantage de pouvoir calculer un peu mieux quels pourcentages représenteraient les parts attribuées à la ville de Fribourg et au canton. Cela a une incidence sur bien des domaines, entre autres sur les comptes de la ville de Fribourg et du canton dans le futur. Aussi, je demande au Conseil d'Etat qu'il prenne vraiment les devants dans cette affaire, qu'il passe très rapidement de la première à la cinquième vitesse, tout ceci pour que l'on ait enfin des réponses aux questions que l'on se posait il y a maintenant bientôt 20 ans et auxquelles on avait déjà pas mal de réponses il y a 10 ans. Ainsi, il faut que le Conseil d'Etat arrive avec des chiffres et des pourcentages précis sur les parts des responsabilités et les entités qui devront passer à la caisse, pour résoudre enfin, au niveau financier, le problème de la Pila. Sans ces chiffres, il ne sera en effet pas possible, en tous les cas peu respectueux de notre part envers les contribuables de la ville de Fribourg et du canton, d'accepter honnêtement un décret. En finalité, il faut arrêter de noyer le poisson, il y en a déjà eus assez qui l'ont été par les PCB.

Pasquier Nicolas (*VCG/MLG, GR*). Je partage les propos de nos collègues Mutter, Repond et Fagherazzi. Selon météoSuisse, les risques de crues peuvent survenir partout en Suisse, on l'a vu dans le Val-de-Ruz ce week-end. Ces risques augmenteront malheureusement encore aussi durant les prochaines décennies. Nous ne sommes pas à l'abri d'une crue très importante éventuellement dans le bassin de la Sarine. Nous ne sommes aussi pas à l'abri d'une déstabilisation de la zone de la décharge et d'une nouvelle vague de dissémination de PCB dans les eaux de la Sarine. De nombreuses incertitudes sont mentionnées dans le rapport et ont déjà été aussi relayées par mes collègues. Il n'est donc pas souhaitable de léguer ce risque aux générations futures. Je ne vais pas revenir sur la toxicité pour les écosystèmes et les personnes humaines, puisqu'elles ont déjà été mentionnées, mais je suis aussi inquiet pour la biodiversité. Cette dernière va mal et les mesures prises pour l'instant sont largement insuffisantes. La situation s'aggrave aussi par endroits et les risques environnementaux pour la population également.

Je vous invite et j'invite le commissaire du Gouvernement et les personnes concernées à saisir l'occasion de garder comme objectif un retrait complet du PCB, pour rendre totalement à la nature un méandre de la Sarine et d'y renforcer la biodiversité et, par la même occasion, de soustraire le risque de contamination de population et des chaînes alimentaires de la vallée de la Sarine, en aval de la décharge de la Pila.

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). Je serai assez bref, dans la mesure où les débats dans cette enceinte ont reflété plus ou moins les débats qu'on a également eus au sein de la commission. Les différentes incertitudes, respectivement la clé de répartition et les différents perturbateurs à identifier ont également été, comme je l'ai déjà annoncé dans l'entrée en matière, longuement débattus au sein de la commission. Juste un point par rapport au groupe des Verts, respectivement l'intervention de M^{me} la Députée Mutter, par rapport aux coûts de surveillance: on a reçu l'information au sein de la commission, selon laquelle ces coûts étaient inclus dans les coûts estimés par rapport aux différentes variantes, sur une durée de 20 ans. C'est la seule chose que je peux encore ajouter, par rapport aux différentes discussions qu'on a eues, reflétant parfaitement celles de la commission.

Requête

Motion d'ordre – Report du point 6 de l'ordre du jour "Mandat projet ftth fr"

Auteur-s: **Bürdel Daniel** (*PDC/CVP, SE*)
Grandgirard Pierre-André (*PDC/CVP, BR*)

Prise en considération

Le Président. Je suis saisi d'une motion d'ordre qui apparaît à présent à l'écran. Nous allons la traiter à l'instant. Cette motion d'ordre concerne le report du point 6 de l'ordre du jour "Mandat projet ftth fr". J'ouvre la discussion sur cette motion d'ordre demandant ce report et je donne la parole à M. le député Daniel Bürdel.

Bürdel Daniel (*PDC/CVP, SE*). Wir haben uns entschieden, den Ordnungsantrag zu stellen, dieses Geschäft, das Mandat, im September zu traktandieren oder in einer nächstfolgenden Session.

Für uns und die allermeisten Gruppen sind heute sehr viele Punkte nicht klar. Die Antworten des Staatsrates hierzu sind ungenügend. Viele Fraktionen sind der Meinung, dass wir Erklärungsbedarf haben. Wir wären interessiert daran, die in Auftrag gegebene Studie öffentlich zu machen oder zumindest Kenntnis der Gründe zu bekommen, die diesen radikalen Strategiewechsel des Staatsrates, der nicht für alle nachvollziehbar ist, erklären.

Es ist für uns Mandanten sehr wichtig, dass im Kanton ein Gleichgewicht geschaffen wird. Das ist in allen Gruppen unbestritten. Daher möchten wir dies sinnvoll diskutieren können. Eventuell ist es auch sinnvoll, eine Kommission ins Leben zu rufen, die dieses Geschäft ordentlich behandelt. Ich möchte, dass der Staatsrat seine Meinung dazu äussert und eventuell auch bereit ist, das in einer Kommission weiter zu behandeln.

In diesem Sinne stellen Herr Grandgirard und ich den Antrag, dieses Geschäft auf den September zu verschieben.

Le Président. Je précise juste, pour la demande d'une commission, je pense que ça va être traité ultérieurement, ce n'est pas aujourd'hui que nous pouvons le traiter, c'est le Bureau qui va le traiter. Donc, si nous avons une demande, nous pourrions contacter le Conseil d'Etat ou le Conseil d'Etat pourrait demander la création d'une commission, mais nous n'allons pas traiter ce point maintenant.

Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. L'idée n'est pas de donner un préavis, mais simplement comme le député Bürdel m'a posé une question, j'imagine que l'idée est que je lui réponde et je vous remercie donc de la possibilité de lui répondre.

Herr Grossrat Bürdel: Materiell kann ich selbstverständlich hier nur, das ist meine Pflicht, die Position des Staatsrates vertreten, was die Antwort betrifft. Aber wir behandeln im Moment die Deponie La Pila, wo wir in Absprache mit den Fraktionsverantwortlichen gesagt haben: Es ist durchaus plausibel, dass das Büro eine Kommission einsetzt, die eigentlich im Gesetz nicht vorgesehen ist für die Behandlung eines Mandats. Aber wenn ein Thema breit genug ein Interesse hervorruft und dieses Interesse auf grundsätzliche gesellschaftliche Fragen trifft, dann gibt es gute Gründe für eine Kommission. Man kann innerhalb einer Kommission eine Debatte vertiefter führen als in einem Plenum. Ich kann mich nur in meinem persönlichen und nicht im Namen des Staatsrates äussern, aber da ich das Objekt vertrete, bin ich selbstverständlich bereit, sollte das Büro ad hoc eine Kommission ernennen, zu dieser Frage und zu allenfalls andern möglichen Wegen zwischen ganz schwarz und weiss vor der Kommission Stellung zu beziehen, damit Sie allenfalls korrigierend einwirken können oder nicht, aber dass zumindest die Debatte vertieft geführt werden kann. Ich halte das persönlich für einen ziemlich vernünftigen Vorschlag.

Le Président. Nous en prenons note et je laisse l'auteur de la proposition, Monsieur Bürdel, voir avec son groupe politique ou avec d'autres pour faire avancer ce projet de commission.

Au vote la motion d'ordre est acceptée par 93 voix sans opposition; il y a 1 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 Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-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), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschli Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), 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 (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), 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: 93.*

S'est abstenu:

Mesot Roland (VE,UDC/SVP). *Total: N.*

Rapport 2019-GC-72

Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision

Discussion (suite)

Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Ich werde einige Ausführungen auf Deutsch machen als Vervollständigung dessen, was der Berichterstatter einfürend gesagt hat und worauf er bereits hingewiesen hat.

Vielleicht zuerst ein paar grundsätzliche Betrachtungen. Man spricht sehr schnell über Kubikmeter, PCB-Mengen, über alle möglichen technischen Fragen. Wir müssen uns bewusst sein, dass wir eine Verantwortung gegenüber den kommenden Generationen haben, unabhängig von der Schuldfrage. Es gibt zwei Sachen: Wir haben einen Ort in diesem Kanton, wo massive Gifte da sind, wo massive Gifte ausfliessen, auch wenn wir Massnahmen getroffen haben - dies auch als Antwort auf zwei Grossräte. Ich werde die Fragen nicht alle individuell behandeln. Zum Teil wurden von verschiedenen Grossräten die gleichen gestellt. Die Frage, ob sich die Situation im Moment am Standort verschlimmert, kann mit Nein beantwortet werden. Das heisst: Was im Moment raus kommt, in die Natur geht, wächst nicht. Wir haben dies im Griff. Aber das heisst natürlich nicht, dass man nicht sanieren muss. Insofern hat auch Grossrätin Mutter Recht. Man kann nicht einfach sagen: Man schaut jetzt, dass nichts mehr raus kommt. Man muss auch für die künftigen Generationen schauen, dass das Ganze gesenkt wird und dass unsere künftigen Generationen eine zufriedenstellende Situation haben.

Wir haben eine Verantwortung unabhängig der Schuldfrage. Die Schuldfrage wird autonom geklärt. Unabhängig von der Schuldfrage haben wir eine Verantwortung für die Generationen, die nach uns kommen. Deshalb müssen wir diesen Standort sanieren. Das ist nicht nur eine gesetzliche sondern auch eine moralische Pflicht, für die Jugendlichen, Kinder und Nicht-Geborenen, die nach uns kommen. Sie wissen, die Halbwertszeit in diesem Bereich ist zwar nicht unbedingt im Bereich der Kernkraft, aber doch relativ hoch.

Es geht hier auch um Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Die nachhaltige Entwicklung sieht vor, dass man die Umwelt langfristig schützt. Sie sieht aber auch vor, dass man finanziellen und sozialen Aspekten Rechnung trägt. Diese sind zwar hier nicht direkt betroffen. Da wir aber bei sehr hohen Beträgen finanzpolitische Prioritäten setzen müssen und wir hier über Finanzen und Sie mit anderen Kollegen des Staatsrates in anderen Bereichen auch über Priorisierungen diskutieren werden, müssen wir diesen Aspekt auch mitberücksichtigen. Wir müssen schauen, dass wir mit den öffentlichen Geldern so umgehen, dass wir eine optimale Variante für die künftigen Generationen sichern, ohne Gelder auszugeben mit wenig Mehrnutzen, die wir für andere Bereiche der öffentlichen Politik mit mehr Mehrnutzen brauchen können. Das als zentrale politische Frage, die sich der Staatsrat stellen muss. Man kann überall das Maximum fordern, das funktioniert aber nicht. Dafür haben wir schlicht das Geld nicht. Das heisst, wir müssen optimieren. Das gilt für Sozialpolitik, das gilt für Strassen, für alle öffentlichen Politiken und das gilt natürlich auch hier.

Es wurde von Verschiedenen die Verfahrensfrage hervorgehoben. Der Grosse Rat hat formell 2011 einen Auftrag gutgeheissen, der sagt, er möchte sich hier formell zu verschiedenen Varianten aussprechen können. Das hat zu verschiedenen legislatorischen Fragen geführt: Ist das überhaupt gesetzeskonform oder nicht? Die Frage erübrigt sich insofern, als sich letztes Jahr hier im Rat alle Fraktionsverantwortlichen dafür ausgesprochen haben, es pragmatisch à la fribourgoise zu machen. Man kann dann weichen, aber das ist praktisch. Wir versuchen, eine Lösung zu finden.

Der Zweck der Diskussion heute ist, dass der Staatsrat einigermassen weiss, in welche Richtung Sie grossmehrheitlich gehen wollen, damit wir einen Baukredit vorbereiten können für nächstes Jahr, der Ihren Tendenzen Rechnung trägt. Wenn wir einen Baukredit vorbereiten für Variante 4 und Sie wollen alle Variante 1, dann schaffen wir für die Müllhalde. Umgekehrt genau gleich.

Ich habe heute von den meisten Fraktionen gehört, dass die Variante, die sagt, man könne ohne Bundessubventionen auskommen, auch wenn sie etwas billiger komme, nicht weiterverfolgt werden soll. Niemand hat verlangt, dass man diese Variante weiterverfolgt, die erstens die Bundessubventionen nicht mehr ermöglichen würde und die zweitens die Gefahr laufen würde, dass der Bund unsere Variante gerichtlich anfechten würde, womit wir wieder über Jahre blockiert wären, ohne für die künftigen Generationen irgendeine Lösung suchen zu können. Die Variante ohne Bundessubventionen war vor einigen Jahren noch im Gespräch. Heute will die niemand mehr, die ist vom Tisch.

Es gibt dann Zwischenvarianten mit Bundessubventionen. Das heisst natürlich auch: Das funktioniert nur, wenn die Varianten gesetzeskonform sind. Das heisst, es wird vom Bund nur eine Variante subventioniert, zu 40 Prozent, von welcher der Bund auch sagt, sie erfüllt die gesetzlichen Voraussetzungen des Bundes. Die beiden Sachen laufen parallel. Ich habe niemanden gehört, der gesagt hat, wir möchten eine Variante, die diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Wo genau dieser Punkt ist auf der Kurve mit mehr Kubikmetern wegnehmen und wo es dann wieder nach unten geht auf einer gaussischen Kurve, wissen wir heute noch nicht im Detail. Deshalb können wir Ihnen nicht genau sagen, wo der Cursor ist. Sie haben im Bericht, den Sie erhalten haben, Spannräume, die noch relativ gross sind. Um das genau zu wissen, braucht es tatsächlich zusätzliche Berichte. Ganz ohne wird es nicht gehen. Ich teile die Meinung von Grossrat Schläfli, dass wir möglichst wenig Berichte machen sollten, aber ganz ohne wird es tatsächlich nicht gehen.

Das Ziel des Staatsrates - und für die meisten Fraktionen geht das in die gleiche Richtung - ist es, eine Lösung zu finden, die das Optimum definiert. Das heisst, möglichst viel rausnehmen zugunsten der nächsten Generation, ohne Kosten zu verursachen, die als übertrieben erachtet würden. Das wird irgendwo zwischen Variante 2 in Richtung Variante 3 sein. Wie weit der Cursor gehen kann zwischen beiden, hängt tatsächlich vom Mehrwissen ab. Was bleibt übrig, was kann noch raus, was ist noch gesetzeskonform? Da haben wir eine rege, enge Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt, das letztlich matchentscheidend ist zur Interpretation der richtigen Variante.

Ob wir bei Variante 2 plus 10 Prozent oder Variante 2 plus 50 Prozent in Richtung Variante 3 sind, kann ich Ihnen heute definitiv nicht sagen. Aber dieser Bewegungsspielraum ist im Moment drin, der soll auch so ausgelotet werden.

Ich möchte hier in aller Form dem Bundesamt für Umwelt danken für die ausserordentlich konstruktiven Diskussionen, die wir haben konnten. Die Positionen waren vor gut einem Jahr noch etwas weniger kompatibel. Wir haben in der Zwischenzeit einen Konsens gefunden, der relativ breit abgestützt wird, und ich freue mich über diesen Konsens.

Es wurde zur Variante 2 oder 2 mit weiteren mathematischen Zeichen gefragt, welches der heutige Stand sei. Ich habe bereits gesagt: Verschlimmerungen gibt es heute nicht. Insofern ist diese Behauptung objektiv sicher nicht haltbar. Wir haben Uferverbauungen gemacht, die dort direkt am Ufer einen Schutz geben und verhindern, dass Substanzen unnötig herausgehen. Bei diesen Verbauungen wurden auch die Fragen möglicher Hochwasser berücksichtigt und das Risiko minimiert. Ich möchte hier nicht auf die Debatte der Art von Hochwasser eingehen, ob 50, 100 oder 200 Jahre. Diese Diskussion können wir in einer nächsten Sitzung in der Kommission im Rahmen des Baukredites führen, ausser jemand wünschte dies hier, aber hier gehen wir relativ weit ins Technische hinein.

Zu Grossrat Schläfli und weiteren Grossräten, die verlangt haben, dass wir möglichst rasch sagen, wer wofür verantwortlich ist und wer wieviel zahlt: Wir haben die Sachen ganz bewusst getrennt. Wir müssen zuerst wissen, in welche Richtung wir ungefähr gehen wollen. Das ist Gegenstand der Diskussion heute, Variante 1, 2, 3 oder 4. Wir sind jetzt irgendwo zwischen 2 und 3 angelangt. Wenn wir das wissen, können wir den Schlüssel ermitteln. Wir haben selbstverständlich nicht geschlafen. Wir haben mit einer externen Rechtsexpertin von ausserhalb des Kantons, die neutral ist - was nicht immer ganz einfach zu finden ist in diesen Bereichen -, ein ziemlich detailliertes Rechtsgutachten erarbeiten lassen. Die Frage der Verantwortlichkeiten in solchen Bereichen ist ausserordentlich komplex. Eine einzige Sache ist sicher: Wie auch immer wir den Schlüssel aufstellen zwischen Kanton, Bund, Gemeinde und den primären Verursachern - insbesondere Unternehmen, deren Namen da und dort in den Medien gegeben wurden, die inzwischen Rechtsnachfolger haben, die nicht mehr in Freiburg sind, was sie jedoch nicht von der Verantwortung entbindet -, werden wir den gerichtlichen Weg gehen müssen. Dabei gilt es den Bund jedoch in Klammern zu setzen, weil der Bund einfach eine mathematische Folge dessen ist, was wir für Kanton und Stadt beschliessen, das ist die 40-Prozent-Klausel. Die Verteilungsschlüsselfrage gibt eine sichere Sache: Wie auch immer der Schlüssel aussehen wird, wir werden den gerichtlichen Weg gehen müssen. Es ist so sicher wie das Amen nach unserem Gebet, dass einer oder mehrere der Betroffenen den Rechtsweg begehen werden und wir uns noch einige Jahre mit vielen Juristen beschäftigen dürfen, wie der Schlüssel dann aussehen wird. Bis der Schlüssel dann definitiv rechtskräftig sein wird, geht es noch eine Zeitlang. Wir möchten Ende Jahr einen Schlüssel haben, den wir rausgeben können. Dann gibt es die üblichen Verfahren nach diesem Schlüssel.

Zu verschiedenen anderen Grossräten, die dazu Fragen gestellt haben, auch an Grossrat Repond, der gesagt hat, wir sollten endlich raus mit diesen Zahlen: Monsieur le Député Repond, c'est toujours facile de faire des reproches au Conseil d'Etat sur le manque de transparence. Mais il faut quand même réfléchir et être un tout petit peu conscient de ce qu'on fait. On peut évidemment vous publier aujourd'hui des évaluations provisoires juridiques sur la responsabilité de chacune et de chacun. Si vous tenez à tout prix à donner maintenant des armes aux personnes qui de toute façon vont faire recours contre les décisions de répartition des coûts que nous allons publier d'ici la fin de l'année, c'est exactement ce qu'il faut faire, mais c'est définitivement contraire à l'intérêt du contribuable, parce que ça signifie que les petites chances que nous avons d'aller récupérer des montants chez les entreprises qui font partie des causes primaires des pollutions à la Pila... Normalement, ce que vous faites et ce que fait tout avocat à peu près raisonnable dans un procès, c'est qu'il évite de donner des arguments à l'autre avant d'avoir pu tirer la première balle, dans le cadre d'un processus. Désolé du ton un peu martial, mais c'est

comme ça qu'on travaille quand on essaie de gagner dans un processus un peu compliqué et dans un processus où on est absolument certain de passer dans des procédures de type judiciaire. Il ne faut quand même pas être masochiste. Vous aurez les chiffres une fois qu'ils seront là, mais publier aujourd'hui des chiffres sur des évaluations provisoires, dont les principaux bénéficiaires sont ceux qui devront éventuellement payer, n'est probablement pas un bon plan, avec tout le respect pour une certaine impatience dont vous pouvez faire preuve.

Sur la variante, il n'y a pas de vote aujourd'hui et cela fait partie du processus tel qu'il est prévu. J'ai simplement pris note aujourd'hui que la grande majorité des groupes se prononcent pour quelque chose qui tourne autour de la variante 2, un peu direction variante 3. C'est l'ordre de grandeur dans lequel, sur cette base-là, nous allons poursuivre les travaux pour préparer un crédit, qui sera cette fois-ci le crédit qui permettra d'effectuer les travaux et qui passera chez vous. Donc, vous aurez de toute façon l'occasion de vous prononcer à nouveau sur ce crédit-là et dans le cadre de cette demande de crédit, sur le montant précis. A ce moment-là, en parallèle, nous aurons eu les discussions sur la répartition des coûts. Il n'est par contre pas certain du tout que nous ayons, à ce moment-là déjà, une répartition qui soit entrée en force après l'ensemble des procédures judiciaires. Nous avons donc deux démarches parallèles sur lesquelles nous travaillons, l'établissement d'une variante avec crédit pour le Grand Conseil et parallèlement des crédits qui devront être demandés au Conseil général à Fribourg et peut-être à des tiers; et une deuxième démarche qui est celle de la répartition des responsabilités, soit les pourcentages qu'on met dans une jolie colonne de droite, avec x % pour le canton, x % pour la commune et x %, enfin ce sera x, y et z, on n'a pas prévu d'avoir le même taux pour tout le monde, x, y et z %, qui seront contestés, et avec la clé induite, qui est la clé de la Confédération, ce sont simplement les 40 %. Il y a encore des risques que cela se complexifie: l'Etat peut éventuellement, dans certaines situations, être amené à payer par substitution en cas de défaut de paiement par des tiers. Cette hypothèse-là, nous pourrions l'examiner une fois que les choses arriveront. Elle ne fait pas partie des considérations primaires aujourd'hui.

Je constate que le groupe Vert Centre Gauche, dont l'avis a été exprimé principalement par la députée Mutter et confirmé par d'autres, va en direction de la variante 1, avec une petite relativisation de la part de la députée Mutter, si j'ai bien compris les choses. La députée Mutter nous demande, mais je n'ai pas la réponse aujourd'hui ... C'est-à-dire on sait qu'aujourd'hui que, si on va jusqu'à 100 % des déchets éliminés, à un moment donné, on atteint le sommet d'une autre courbe, celle qui dit à partir de quand je crée plus de dommages à l'environnement que je fais de bien à l'environnement en éliminant l'unité de PCB. C'est certainement en-dessous de 100 %. Est-ce que c'est à 99,9, à 98, à 96, à 92 % ou ailleurs, je n'en sais rien. Aujourd'hui, je ne peux pas vous donner de réponse sérieuse, mais ce sont des éléments sur lesquels nous allons évidemment être amenés à travailler aussi ultérieurement. Ce sont des éléments auxquels, j'espère, nous pourrions vous donner des réponses, dans le cadre des débats sur le crédit de construction.

Le député Schläfli a évoqué la question des exportations. L'idée est évidemment d'éliminer le plus grand nombre possible de déchets ici en Suisse, sans devoir les exporter. Par contre, les fours à très hautes températures, qui permettent la destruction de certaines particules n'existent actuellement que en Hollande, sauf erreur. Je ne pense pas qu'il soit utile, pour les quantités que nous avons, de créer un four analogue en Suisse. Nous n'avons en tout cas pas étudié la question et je n'ai pas de réponse immédiate. Actuellement, nous partons du fait que la solution la plus raisonnable pour brûler, à très haute température, ces substances-là continue à être en Hollande, l'ensemble des autres travaux devant pouvoir être faits en Suisse.

Je crois avoir fait le tour des questions et il me semble avoir répondu à toutes celles qui ont été posées.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Résolution 2019-GC-106

Pêcheurs professionnels en difficulté

Auteur-s:	Savary Nadia (PLR/FDP, BR)
Dépôt:	27.06.2019 (BGC juin 2019, p. 2077)
Développement:	27.06.2019 (BGC juin 2019, p. 2077)

Prise en considération

Savary Nadia (PLR/FDP, BR). Je n'ai pas de lien d'intérêt personnel pour cette résolution. Cri d'alarme, cri de désespoir. La pêche sur le lac de Neuchâtel est mise à mal. En effet, depuis deux ans, les pêcheurs professionnels de notre lac vivent des moments difficiles, économiquement cauchemardesques pour certains d'entre eux. Depuis environ 15 ans, la population de cormorans progresse. On en dénombre environ 3000 à la pleine saison. Leur voracité prélève chaque année plus de 500 tonnes de poissons, soit plus du double de ce que l'ensemble des pêcheurs du lac pêchent. De ce fait, la population des

corégones, constituée de bondelles et palées, a fondu comme neige au soleil. Aujourd'hui, un pêcheur ne peut plus faire vivre sa famille avec le produit de sa pêche. Cela est inquiétant. Les retours de pêche sont souvent misérables. Quelques corégones, un ou deux kilos de perches ou mieux, par exemple deux palées et une truite de trois kilos sur une lève dérivante de 600 mètres. Cela couvre à peine les frais d'essence du bateau.

Ceci n'est pas très encourageant pour les jeunes qui se sont lancés dans cette profession ces dernières années. Certains songent d'ailleurs à renoncer, faute de moyens financiers. Pour information, quatre nouveaux permis professionnels ont été délivrés en novembre 2017: deux Neuchâtelois, un Vaudois et un Fribourgeois. Notre devoir est de donner les moyens à cette profession de travailler.

Il y a environ 10 ans, une étude demandée par l'OFEV était chargée d'établir les dégâts causés par les cormorans sur le matériel de pêche des professionnels. Entendez par là: quelle quantité de poissons l'oiseau va prélever directement dans les filets. Cette étude a établi qu'environ 5 % du poisson pêché dans les filets était chapardé par les cormorans et venait donc se soustraire au revenu du pêcheur. C'était il y a 10 ans, Mesdames et Messieurs, avec une population de cormorans bien moindre. Aujourd'hui, on parle de 10 à 15 % du revenu du pêcheur.

Donc, vous l'aurez compris, pour préserver le métier de pêcheur sur le lac et rétablir un certain équilibre, il est indispensable et urgent de réguler le cormoran, sachant malheureusement qu'il n'a aucun prédateur naturel.

C'est pourquoi je demande au Conseil d'Etat d'inviter la Confédération à apporter son soutien actif à la mise en oeuvre de mesures de régulation efficaces du grand cormoran sur le lac de Neuchâtel et à la réalisation d'une expertise fiable, portant sur les pertes d'exploitation des pêcheurs professionnels, pour prendre en compte leur situation économique difficile. Les pêcheurs sont conscients que la diminution des corégones sur le lac n'est pas uniquement imputable aux cormorans. Il faut aussi savoir qu'avec l'amélioration de la qualité de l'eau, les nutriments ont fortement diminué dans le lac. Je souligne aussi les efforts de l'Etat pour la reconstitution de la faune piscicole, mais cela ne suffit pas. Le cormoran ne regarde ni à l'espèce, ni à la taille, pour se régaler.

Je tiens à ajouter que le lac de Neuchâtel, c'est trois cantons. Il est important de travailler de concert avec nos homologues vaudois et neuchâtelois. A ce jour, le Parlement neuchâtelois a déjà adopté une résolution dans ce sens, à l'unanimité moins une voix. Quant au Conseil d'Etat vaudois, il a été saisi d'une interpellation signée par 55 députés.

Chers collègues, voter cette résolution ne signifie pas la disparition du cormoran. Ne pas la voter pourrait signifier, par contre, la disparition des pêcheurs.

Chardonnens Jean-Daniel (*UDC/SVP, BR*). Les pêcheurs professionnels sont désespérés. Ils ont besoin d'un soutien financier urgent, tout comme en ont besoin les arboriculteurs, les viticulteurs ou les agriculteurs lorsqu'une catastrophe naturelle les frappe ou encore lorsqu'un événement extraordinaire survient et péjore les récoltes et le fruit de leur travail. Or, pour les pêcheurs, cet événement, ou plutôt cette catastrophe, est arrivé crescendo depuis près de 10 ans, sans qu'ils soient entendus. Par effet de multiplication, les cormorans sont dorénavant devenus trop nombreux et par conséquent les poissons manquent dans nos lacs. En tout cas dans celui de Neuchâtel. Quelques 250 couples nicheurs auraient été répertoriés. Aujourd'hui, ce sont près de 3000 individus qui se gavent et qui prélèvent 500 tonnes de poissons dans nos lacs. Il faut savoir que ces oiseaux piscivores engloutissent plus d'un demi-kilo de poisson par jour. La population de cormorans s'est multipliée démesurément au cours de ces dernières années, alors que pendant ce temps, le fruit de la pêche a diminué de moitié, passant de 340 tonnes en 2016 à 160 tonnes en 2018. Il faut donc traiter les points suivants très rapidement et trouver des solutions à ce problème: il faut une aide financière urgente, réguler les cormorans et repeupler le lac de sa faune piscicole. Sans ces mesures urgentes, c'est tout un patrimoine artisanal qui va s'éteindre. Faut-il sauvegarder les cormorans ou les pêcheurs professionnels? Telle est la question.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à soutenir cette résolution, afin de conserver la pêche artisanale dans nos régions.

Ballmer Mirjam (*VCG/MLG, SC*). Mes liens d'intérêts sont les suivants: je suis secrétaire générale adjointe de la Conférence sur la forêt, la faune et le paysage et, dans cette fonction, également chargée d'affaires de la Conférence des services de la faune, de la chasse et de la pêche. J'adore aussi les filets de perche du lac de Neuchâtel.

J'aimerais vous présenter brièvement les événements de ces dernières années concernant ce sujet et faire quelques commentaires sur la résolution.

M^{me} Savary a écrit, dans sa résolution, que le cormoran est protégé. Malheureusement, je dois corriger ceci. Le cormoran est une espèce chassable, selon la loi fédérale. C'est l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et migrateurs qui protège des zones particulièrement précieuses du lac de Neuchâtel, qui est pertinente ici, comme vous l'écrivez après. La chasse est interdite dans ces zones et les animaux ne doivent pas être dérangés ou traqués. Il y a également un arrêt du Tribunal administratif fédéral de 2011 qui complète la base légale. Il approuve la plainte de trois organisations de protection de l'environnement et annule la décision de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Cela a permis aux cantons de Neuchâtel,

Vaud et Fribourg de prendre des mesures pour réguler la colonie de cormorans dans la réserve du Fanel. Le Tribunal a conclu que les dommages causés par les cormorans aux pêcheurs professionnels n'étaient pas suffisants pour justifier des mesures de régulation et que des mesures de prévention étaient nécessaires.

Depuis lors, la Conférence sur la flore, la faune et le paysage, au nom de son ancienne présidente Jacqueline de Quattro, a demandé l'appui de la Confédération et a appelé à une aide à l'exécution pour prévenir les dommages causés par les cormorans aux engins des pêcheurs professionnels. Dans sa réponse, l'OFEV s'est déclaré disposé à le faire, mais a demandé des informations supplémentaires sur les mesures de prévention prises, comme le Tribunal administratif fédéral l'a demandé, et sur l'évolution des dommages. Les cantons n'ayant pas été capables de fournir ces informations, la Conférence a dû retirer sa demande. Pour autant que je sache, ces informations ne sont toujours pas disponibles.

Les difficultés rencontrées par les pêcheurs professionnels dans l'exercice de leur profession sont incontestables. Ils sont confrontés à des défis majeurs. Mais je voudrais simplement vous montrer les statistiques de la pêche pour le lac de Neuchâtel. Je ne peux pas les projeter, je les ai ici et je peux vous les distribuer après si vous avez envie de les regarder. Vous pouvez constater que certains rendements, dans les années 80 et 90, étaient inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui. A cette époque, il n'y avait pas de nichées de cormorans en Suisse, la première ayant été découverte en 2001. Vous pouvez également constater qu'il y a eu des années extraordinairement bonnes, comme par exemple 1991, mais vous ne pouvez bien sûr pas les prendre comme année de référence. Ce que vous pouvez aussi voir dans les statistiques, c'est quelles espèces ont été pêchées. Cela a beaucoup changé; aujourd'hui, c'est principalement le corégone et la perche et, dans le passé, il y avait aussi beaucoup de poissons blancs. La raison pour laquelle la composition des espèces et le rendement des prises fluctuent autant est extrêmement complexe et multifactorielle. Il y a très peu de preuves de l'influence des populations de cormorans sur les rendements de pêche. Il sera donc probablement peu utile de tirer les cormorans, si ce n'est pour déranger les oiseaux aquatiques qui restent dans le périmètre de protection du Fanel. Je suis consciente que M^{me} Savary demande aussi d'autres mesures et je comprends les soucis des pêcheurs. Sans la première phrase de la résolution, je pourrais peut-être m'y rallier. Mais l'effort administratif pour réguler les cormorans dans les zones protégées, à l'avenir, est si important que je suis d'avis que cela nuirait plutôt aux pêcheurs professionnels, parce que les autorités passent tout leur temps sur ces mesures et ne peuvent pas investir dans d'autres stratégies plus efficaces.

En novembre prochain, la Conférence des services de la chasse et de la pêche et l'Association suisse des pêcheurs professionnels organisent une conférence sur l'avenir de la pêche en lac. L'OFEV soutient cette journée. Nous voulons examiner ensemble les défis de la pêche en lac et trouver des solutions possibles qui amélioreront réellement la situation des pêcheurs professionnels. Nous espérons que nous réussirons.

Vous voyez qu'il y a des réflexions et des activités au niveau des cantons et de la Confédération pour aider les pêcheurs professionnels. La demande pour une régulation du cormoran n'est à mon avis pas la bonne stratégie.

Pour toutes ces raisons, je vous demande personnellement de ne pas soutenir cette résolution.

Dafflon Hubert (*PDC/CVP, SC*). Je prends la parole au nom du groupe démocrate-chrétien. Chère collègue Balmer, vous avez probablement raison. Vous avez fait un exposé scientifique très pertinent mais, néanmoins, là c'est le coeur qui va aussi parler. Lorsque j'ai reçu la lettre de la Corporation des pêcheurs professionnels du lac de Neuchâtel, à la mi-juin, je l'ai lue deux fois, je l'ai mise de côté et, très rapidement il y a eu deux interventions, une motion de M. Chardonnens et une question de M. Demierre. Je me suis dit qu'ils avaient raison. Il faut défendre cette cause. On en a reparlé au groupe démocrate-chrétien mardi matin. Je leur ai dit qu'on devrait agir. Mais du moment que le groupe de l'Union démocratique du centre a déjà pris les devants, on va soutenir cette démarche. Maintenant, c'est M^{me} Savary qui a lancé sa résolution et nous allons la soutenir. Pourquoi? Parce que le cri du coeur qu'elle a... J'ai envie de dire qu'il y a certainement la raison scientifique, tout le processus, mais il y a quand même là une branche économique importante au bord du lac de Neuchâtel. Les chiffres qu'elle énonce sont certainement réels et c'est une branche qui va disparaître. Avec cette branche-là, il y a aussi certainement la gastronomie liée à la pêche professionnelle dans le lac de Neuchâtel ou le lac de Morat. Dans ce sens-là, pour moi, la biodiversité a aussi ses limites et l'être humain doit aussi rester au centre, ainsi que son emploi et son travail qui doivent être garantis. Malgré tout ce qui a été dit avant par M^{me} Balmer, j'estime que le soutien à cette résolution est important. A voir comment on peut mieux réguler les choses, mais la biodiversité passe pour moi d'abord par le soutien de l'être humain qui doit être mis au devant de tout.

Dans ce sens-là, le groupe démocrate-chrétien va unanimement soutenir la résolution de notre collègue Savary.

Zadory Michel (*UDC/SVP, BR*). Je crois que M^{me} Balmer n'habite pas au bord du lac. Nous, nous habitons au bord du lac et, chaque fois, que ce soit pour la Grande Cariçaie ou pour les problèmes de pêche, on nous dit qu'il n'y a qu'à attendre. Je crois, Madame Balmer, que vous n'entendez pas le cri des pêcheurs. C'est quotidiennement que nous leur demandons s'ils ont des poissons et qu'ils nous répondent qu'ils n'en ont pas. Les restaurants nous servent du poisson où il est écrit "poisson du lac" et, quand on leur demande de quel lac il provient, ils répondent que ce n'est pas de chez nous. C'est la première chose.

La deuxième chose, c'est que je suis quand même étonné qu'il n'y ait aucun autre lac en Suisse qui a des cormorans. C'est le seul lac, avec encore celui de Sempach, où il y a des colonies de cormorans. Mais descendez une fois de Villars-sur-Glâne et allez voir au milieu du lac ce qu'il se passe et, je crois, Madame Balmer, que vous discuterez différemment. Il faut entendre nos pêcheurs et je crois que si vous acceptez cette résolution, ça fera peut-être un tout petit pas, mais ça rendra peut-être le kilo de filets de perche un peu meilleur marché si les cormorans disparaissent.

Mutter Christa (VCG/MLG, FV). Cher Monsieur Zadory, juste une petite réponse avant que vous n'alliez manger les perches. Peut-être que vous n'avez pas bien écouté M^{me} Balmer. Ce n'est pas qu'elle ne va pas écouter les pêcheurs, elle travaille avec eux dans l'intérêt de trouver des solutions pour eux. Donc, ce que demande cette résolution, c'est d'abord tirer avant de savoir quel effet ça fait, dire on tire sur tout ce qui bouge, on tire sur les cormorans qui nous gênent, sans savoir si cela va régler le problème. C'est certainement la mauvaise solution. C'est certainement la fausse approche et c'est pour ça qu'on demande de refuser cette résolution.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Cette résolution a toute sa raison d'être et la problématique vécue sur nos lacs est visible. Il suffit d'accompagner un pêcheur et de prendre connaissance de ce que cela veut dire quand les cormorans sont en train de pêcher. C'est l'heure d'analyser la situation et de trouver des solutions, avec tous les acteurs. C'est pour cela que je vais accepter cette résolution.

Es ist aber unbestritten, dass hier nicht einfach die Interessen der Berufsfischer vertreten werden können, sondern auch andere Ansichten und Interessen berücksichtigt werden müssen. Als neuer Geschäftsführer des Vereins Zukunft Drei-Seen-Land ist gerade der Ansatz, alle Interessensvertreter an den Tisch zu holen, der einzige lösungsorientierte Ansatz. Gerade dieser Aufgabe werde ich mich in Zukunft vermehrt widmen können. Ich werde deshalb dieser Resolution, wie gesagt, zustimmen.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi encore une petite conclusion personnelle. Celles et ceux qui ont attentivement lu le développement de la résolution ont remarqué que les premiers cormorans sont arrivés en 2001 sur les rives de nos lacs, il y a donc précisément 18 ans, année de mon arrivée dans cet hémicycle. C'était une période où on mettait encore le micro à la cravate, raison pour laquelle j'ai remis une cravate aujourd'hui, bien que j'ai entendu ce matin, à plusieurs reprises, que cela ne se fait pas avec une chemise à manches courtes (*rires*). Etant donné qu'il n'y a au Grand Conseil, comme pour les cormorans, pas de mesures de régulation, surtout concernant la durée du mandat, je le règle moi-même avant que vous ne me tiriez dessus (*rires*) et je vous dis au revoir aujourd'hui. Je vous souhaite tout de bon, le courage de continuer à vous battre pour les oiseaux, pour l'économie, pour les paysans, pour les travailleurs, pour les employeurs, pour les pêcheurs, bref pour tout le canton de Fribourg et sa population. Moi je rentre maintenant au 2^e rang concernant la politique cantonale, mais je peux vous assurer que je reste attentif. Je peux aussi vous confirmer que nous pourrions toujours rester en contact, même sans réseau FTTH. Je vous remercie de votre attention et je vous remercie d'accepter ce petit détour de thématique. Merci également pour la bonne collaboration ces derniers 18 ans. Au revoir et merci beaucoup (*applaudissements*).

Le Président. Merci Monsieur le Député. Je comprends mieux la petite faveur que vous m'avez demandée, soit d'intervenir en dernier.

Nous pouvons donc revenir à notre résolution et à nos cormorans.

> Au vote, la prise en considération de cette résolution est acceptée par 63 voix contre 15. Il y a 5 abstentions.

Ont voté oui:

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), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), 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), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger

(GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,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: 63.*

Ont voté non:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP). *Total: 15*

Se sont abstenus:

Bischof Simon (GL,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP). *Total: 5.*

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

—

Election (autre) 2019-GC-94

Un-e scrutateur/trice suppléant-e, en remplacement de René Kolly

Srutin de liste

Bulletins distribués: 88; rentrés: 86; blanc: 1; nul: 0; valables: 85; majorité absolue: 43.

Est élue *M^{me} Sylvia Baiutti*, par 82 voix.

M^{me} Christine Jakob a obtenu 1 voix.

M. Benoît Glasson a obtenu 1 voix.

M. René Kolly a obtenu 1 voix.

—

Election (autre) 2019-GC-95

Un membre du Sénat de l'Unviersité, en remplacement de Philippe Savoy

Srutin de liste

Bulletins distribués: 88; rentrés: 86; blancs: 7; nul: 0; valables: 79; majorité absolue: 40.

Est élu *M. Grégoire Kubski*, par 71 voix.

M. Elias Moussa a obtenu 4 voix.

M^{me} Sylvia Baiutti a obtenu 1 voix.

M^{me} Bernadette Hänni-Fischer a obtenu 1 voix.

M^{me} Ursula Krattinger-Jutzet a obtenu 1 voix.

M. Pierre Mauron a obtenu 1 voix.

—

Election (autre) 2019-GC-77**Un membre du Conseil de la magistrature (renouvellement du mandat de Walter Stoffel pour une durée d'une année / Faculté de droit de l'Université de Fribourg)**

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 96; rentrés: 96; blancs: 7; nul: 0; valables: 89; majorité absolue: 45.

Est élu *M. Walter Stoffel*, par 89 voix.

Election (autre) 2019-GC-76**Un-e secrétaire général-e du Grand Conseil (renouvellement du mandat de Mireille Hayoz pour une nouvelle période de cinq ans)**

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 97; rentrés: 97; blancs: 4; nul: 1; valables: 92; majorité absolue: 47.

Est élue *M^{me} Mireille Hayoz*, par 91 voix.

M^{me} Marie-Claude Clerc a obtenu 1 voix.

Hayoz Mireille. Monsieur le Président,

Mesdames les Vice-présidentes,

Werte Grossrätinnen und Grossräte,

Meine Damen und Herren,

Vous me faites l'honneur, aujourd'hui, de me renouveler votre confiance. Je vous en remercie très sincèrement.

Ce troisième mandat à la tête du Secrétariat général du Grand Conseil s'inscrira pour moi dans la continuité des précédents. C'est-à-dire avec l'inflexible volonté de défendre et de servir cette vénérable institution.

Forte de votre soutien, je continuerai de servir le Grand Conseil comme je l'ai toujours fait, avec constance et détermination, au-delà de toute considération politique. Le terrain politique, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, est le vôtre et je vous l'abandonne bien volontiers.

J'entame ce nouveau mandat avec humilité, consciente de la responsabilité qui est la mienne et des attentes placées en moi. Je sais heureusement pouvoir m'appuyer, dans ma tâche, sur une équipe dont le dévouement n'a d'égal que la loyauté. Permettez-moi ici de saluer les collaboratrices et collaborateurs du Secrétariat qui, au quotidien, consacrent leurs compétences et leur énergie au bon fonctionnement de la machine parlementaire.

Je remercie tout particulièrement *M^{me} Isabelle de Groof* qui, après vingt-cinq années passées au service de l'Etat de Fribourg, a décidé de nous quitter pour relever un nouveau défi professionnel dans l'autre cité des Zaehringen, auprès du Département fédéral de l'économie. Cela fera au moins une représentante de ce Grand Conseil à rejoindre la capitale fédérale cet automne... (hahahaha) ! Mille mercis Isabelle pour ton incomparable professionnalisme.

Ich schliesse und sage Ihnen, wie stolz ich bin, dass ich meine Arbeit als Generalsekretärin weiterführen kann und dass sie mir dieses Amt erneut übertragen haben. Vielen Dank! (*Applaus*)

Le Président. Merci Mireille pour tout ce que tu nous apportes et pour toute l'aide que tu apportes au président. C'est vraiment quelque chose d'appréciable et apprécié.

Prise de congé

Le Président. Nous prenons aujourd'hui congé de quatre membres de notre Parlement, qui ont choisi de redevenir de simples citoyens. Ils ne seront plus des nôtres à la rentrée.

Si, du haut de ses 47 ans, il n'est pas le plus âgé de ce quatuor de démissionnaires, Markus Ith en est le doyen de fonction. Eh oui, cela fait bientôt 18 ans, comme les cormorans, qu'il use les confortables bancs de cette salle du Grand Conseil. Bientôt 18 ans qu'il y représente son district du Lac et son parti libéral-radical. Il serait illusoire de vouloir résumer ici l'activité du député et chef de groupe Ith, aussi me contenterais-je de rappeler sa participation à l'unique - pour l'heure - commission d'enquête instituée par ce Parlement, son mandat d'administrateur représentant le Grand Conseil à la Banque cantonale ou - cerise sur le gâteau - sa présidence de notre institution l'an dernier. Pour moi, pour l'anecdote, tu resteras, cher Markus, le président que j'ai vu courir, que j'ai su qu'il avait couru, parce que je dormais encore, à 6 heures du matin, le long des plages de Copacabana. Cher Markus, tu nous quittes pour te consacrer à des projets professionnels. Au nom de ce Grand Conseil, je te souhaite plein succès. Merci. (*Applaudissements*).

Nous prenons également congé de Philippe Savoy qui, s'il n'est entré au Grand Conseil qu'en 2016, élu sur la liste socialiste de Sarine-Campagne, n'est restera pas moins dans les annales de l'institution. Pour son activité parlementaire bien sûr et son soutien vibrant aux causes culturelles en plenum. Mais, Philippe demeurera à jamais l'architecte de ce moment rare que nous avons vécu en 2017, lorsque, sous sa direction, nous avons entamé "Entre nous, pour les autres - Hymne du Grand Conseil fribourgeois". Tu as réussi ce qu'aucun président n'a réussi, soit mener les députés à la baguette. En ce qui me concerne, j'aimerais bien avoir de temps en temps ce pouvoir, surtout lorsque le tumulte s'installe. C'est pour cette musique qu'il aime tant que Philippe quitte ce Parlement. En parcourant les réseaux sociaux, je me suis aussi rendu compte, parce que je vais aussi parcourir les réseaux sociaux, que Philippe, tu nous quittes avec une petite frustration. Mardi après-midi, tu n'a pas pu, je cite "donner des coups de cornes". Ceux qui veulent savoir à qui étaient destinés les coups de cornes iront le lui demander directement. Cher Philippe, nous te souhaitons le meilleur pour la suite de tes carrières professionnelle et musicale. Merci. (*Applaudissements*)

Sébastien Frossard et René Kolly partagent plusieurs points communs. Ce sont d'abord des hommes de la terre, de cette belle terre fribourgeoise. Le premier est agriculteur, le second fromager. Ils personnalisent à eux deux cette filière du lait, qui fait la renommée et la fierté de ce canton. Tous deux ont rejoint le Grand Conseil en 2006. Sébastien Frossard a été élu en Gruyère, René Kolly en Sarine-Campagne. Tous deux sont membres de la grande famille du centre droit. L'un porte la bannière verte de l'UDC, l'autre la bleue du PLR. Autre point commun aux deux hommes: une certaine discrétion, préférant laisser à d'autres les effets de manches et les éclats de voix. Cette discrétion ne les a pas empêchés de beaucoup oeuvrer dans les coulisses parlementaires, au sein de nombreuses commissions ordinaires. Sébastien Frossard préside en outre la Commission des pétitions, tandis que René Kolly siège à la Commission des naturalisations et à celle des routes et cours d'eau. Sébastien met son activité politique entre parenthèses pour se concentrer sur son activité professionnelle et se consacrer aussi davantage à sa famille. J'ai vu qu'ils étaient là, les petits. Coucou Murielle. Et aussi, dit-il, pour dégager un peu de temps pour pratiquer sa passion, la moto. Contrairement aux autres, il a donné sa démission pour le 31 août, parce que, à cette date-là, il y a la sortie moto du Grand Conseil. René, lui, a décidé de laisser la place à la jeune garde. Il libère son siège pour que puisse s'y installer son président cantonal. Cher Sébastien, cher René, je vous souhaite, au nom de ce Grand Conseil, bon vent et tout de bon pour la suite. Merci. (*Applaudissements*)

Messieurs les Députés démissionnaires, soyez tous chaleureusement remerciés pour votre engagement pour ce canton et ses citoyens. Par votre travail et vos sacrifices, vous avez contribué à améliorer leur bien-être.

Enfin, je ne saurais clore cette session sans remercier M^{me} Isabelle de Groof, assistante de direction, pour son travail et son immense engagement - plus de 25 ans - au service de l'Etat de Fribourg. Désireuse de prendre son envol, elle nous quitte à la fin août pour rejoindre le secrétariat général du Département fédéral de l'économie. Chère Isabelle - elle n'est pas là, mais je laisserai la secrétaire générale lui transmettre le message -: au nom du Grand Conseil, je te souhaite plein succès et beaucoup de satisfaction dans ta nouvelle fonction. Bravo. (*Applaudissements*)

Clôture de la session

Le Président. Je clos maintenant cette quatrième session de l'année. Je vous souhaite à toutes et à tous un bel été et vous donne rendez-vous, frais et dispos, le mardi 10 septembre prochain, pour notre cinquième session 2019. Merci et tout de bon.

La séance est levée à 12 h 20.

Le Président:

Roland MESOT

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 26 juin 2019
Bürositzung vom 26. Juni 2019

Signature / Signatur	Affaire	Commission / Kommission	Membres
Genre / Typ	Geschäft	Présidence / Präsidium	Mitglieder
2018-DEE-5	Modification de la loi sur l'emploi et le marché du travail (travail au noir) <i>Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (Schwarzarbeit)</i>	CO-2019-011 / OK-2019-011 Dafflon Hubert Président <i>Präsident</i>	Berset Solange Bürdel Daniel Gaillard Bertrand Gobet Nadine Hänni-Fischer Bernadette Herren-Schick Paul Jaquier Armand Péclard Cédric Peiry Stéphane Wicht Jean-Daniel

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-DEE-6

30 avril 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'énergie

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn).

1. Introduction

En 2013, le Grand Conseil adoptait une modification conséquente de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (ci-après: LEn; RSF 770.1) afin de permettre la concrétisation de la stratégie énergétique décidée par le Conseil d'Etat en 2009 et dont l'objectif est d'atteindre la «Société à 4000 Watts» d'ici 2030. Cette stratégie mettait le canton de Fribourg à l'avant-garde dans le domaine de l'énergie. Nombre de mesures innovantes ont été mises en place, lesquelles ont ensuite été reprises par d'autres cantons, telles que l'obligation de réaliser le Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB*) dans le cadre d'une vente de bâtiment. Le canton n'a toutefois pas pu introduire l'obligation d'assainir les chauffages électriques suite au refus de cette disposition par votation populaire en novembre 2012.

Sur le plan national, la situation a aussi passablement évolué suite à l'accident nucléaire de Fukushima survenu en 2011. La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a notamment adopté les principes de la politique énergétique, ainsi que le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014), lors de son Assemblée générale du 9 janvier 2015. A préciser également qu'au sens des dispositions légales fédérales (art. 45 de la loi fédérale sur l'énergie [LEne; RS 730.1] et art. 50 de l'ordonnance sur l'énergie [OEne; RS 730.01]), les cantons doivent se baser sur les exigences cantonales harmonisées pour édicter les dispositions relatives à l'énergie dans le domaine du bâtiment, domaine de leur compétence selon l'article 89 de la Constitution fédérale (Cst; RS 101).

Actuellement, la LEn ne permet pas au canton de répondre intégralement au Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014), et donc aux exigences de la Confédération en matière d'énergie. Pour ce faire, trois thèmes devraient encore y être traités, à savoir:

- > le remplacement des chauffages électriques;
- > la part d'énergie renouvelable à prévoir lors du renouvellement d'une installation de chauffage à énergie fossile (mazout ou gaz);
- > la part d'autoproduction d'énergie électrique renouvelable sur les nouvelles constructions.

Or, ces dernières années, différentes motions parlementaires ont été déposées et acceptées à une très large majorité par le Grand Conseil:

- > Motion 2014-GC-47 Eric Collomb/François Bosson
Donner une importance d'intérêt public aux productions d'énergies renouvelables
- > Motion 2014-GC-211 Eric Collomb
Apport minimal de recours aux énergies renouvelables pour les besoins en électricité
- > Motion 2016-GC-129 Eric Collomb/Markus Bapst
Concrétisation de la stratégie énergétique du canton de Fribourg.

Il s'avère que l'adaptation législative relative à ces objets parlementaires permettra notamment la compatibilité de la LEn avec le MoPEC 2014. De plus, la reconnaissance de l'intérêt public pour les énergies renouvelables s'inscrit en complément de l'intérêt national faisant partie de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération. En finalité, le règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie (REn; RSF 770.11) devra également être adapté tenant compte de ce qui précède.

2. Rappel de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération

En mai 2017, suite à un référendum, le peuple suisse acceptait en votation populaire la stratégie énergétique 2050 (ci-après: SE 2050) dont les objectifs principaux consistent à:

- > augmenter massivement la part d'énergie renouvelable dans le mix énergétique et sortir progressivement des énergies fossiles;
- > diminuer sensiblement la consommation d'énergie;
- > sortir du nucléaire.

Les nouvelles dispositions légales permettant la concrétisation de ces objectifs sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2018. L'intérêt national aux énergies renouvelables y a notamment été introduit. En outre, au début 2018 et sur la base de la SE 2050, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a édité la vision de la Confédération concernant le domaine du bâtiment, intitulée «Parc immobilier 2050». Ce document mentionne notamment:

- > la consommation moyenne au m² aura diminué de 60% par rapport à 2010;
- > jusqu'en 2050, l'état énergétique de chaque bâtiment en Suisse est connu;
- > jusqu'en 2030, tous les bâtiments sont suivis et optimisés dans leur exploitation;
- > jusqu'en 2050, sauf exception, il n'y a plus de mazout, de gaz ou d'électricité directe pour chauffer;
- > jusqu'en 2050, les bâtiments produisent une grande partie du courant nécessaire à la mobilité électrique;
- > le cadre légal régissant l'aménagement du territoire est en parfaite adéquation avec la SE 2050.

Ces objectifs ciblés rejoignent aussi ceux discutés aux Chambres fédérales en relation avec la ratification par la Suisse du protocole de Paris sur le climat (COP 21) et les mesures de concrétisation à mettre en œuvre avec la modification de la loi sur le CO₂. Par conséquent, les cantons sont tenus de prendre leurs responsabilités afin d'atteindre les objectifs fixés pour ce qui concerne en particulier le domaine des bâtiments, conformément à l'article 89 de la Constitution.

3. Chauffages électriques

3.1. Votation populaire de 2012

En novembre 2012 et à une courte majorité, la population fribourgeoise s'était exprimée sur le référendum contre le projet de loi sur l'énergie qui intégrait l'obligation de remplacer dans un délai donné les chauffages électriques. Un des principaux arguments des opposants résidait dans le fait que l'Etat ne doit/peut pas obliger l'engagement d'investissements importants pour le remplacement d'installations dont la durée de vie pourrait être sensiblement plus longue que la limite fixée.

De ce fait, le Conseil d'Etat avait retiré l'article concernant les chauffages électriques du projet de modification de loi en précisant notamment que la stratégie énergétique 2050 à venir du Conseil fédéral, les discussions aux Chambres fédérales et le MoPEC 2014 prévoiraient probablement une telle disposition sur le plan national et que, le cas échéant, la LEn devra être adaptée conformément au droit supérieur.

3.2. Considération générale et contexte légal actuel

Il faut souligner que la limitation de la consommation d'électricité en hiver est et sera essentielle pour assurer la sécurité d'approvisionnement, en particulier dans un contexte de sortie du nucléaire et d'électrification grandissante (en raison par exemple du remplacement des énergies fossiles par de l'électricité, en particulier dans le domaine de la mobilité et du chauffage via des pompes à chaleur). Cela étant, le remplacement des chauffages électriques – qui représentent, plus de

30% de la consommation électrique en hiver dans le canton de Fribourg – par des systèmes énergétiques plus efficaces¹ est d'ordre stratégique.

Il convient de relever que tous les cantons interdisent déjà le remplacement des chaudières électriques et qu'un certain nombre d'entre eux mettent déjà en application l'interdiction de remplacer des chauffages électriques décentralisés² (VD, ZH, etc.) et/ou l'obligation de remplacer les chauffages électriques dans un certain délai (BE, TG, NE, BS, BL, SO, etc.).

Les dispositions actuellement en vigueur au niveau fédéral concernant les chauffages électriques précisent:

Art. 45 al.3 let. b LEn

Les cantons édictent des dispositions sur l'installation et le remplacement de chauffages électriques fixes à résistance.

Dans le module de base du MoPEC 2014, devant au minimum être repris par les cantons, il est notamment stipulé:

Art. 1.13 Chauffages électriques fixes à résistance (niveau loi)

¹ *Le montage de nouveaux chauffages électriques fixes à résistance pour le chauffage des bâtiments est fondamentalement interdit.*

² *Il est interdit de remplacer un chauffage électrique fixe à résistance alimentant un système de distribution de chaleur par eau par un chauffage électrique fixe à résistance.*

³ *Il est interdit de monter un chauffage électrique fixe à résistance comme chauffage d'appoint.*

⁴ *Les chauffages électriques fixes à résistance de secours ne sont admis que dans une mesure limitée.*

⁵ *L'ordonnance règle les dérogations.*

Art. 1.14 Chauffages électriques fixes à résistance (niveau ordonnance)

¹ *Est considérée comme chauffage d'appoint, toute installation visant à compléter un chauffage principal insuffisant pour couvrir la totalité du besoin de puissance.*

² *Les chauffages de secours pour des pompes à chaleur sont principalement admis lorsque la température extérieure est inférieure à celle de dimensionnement.*

¹ La mise en place d'une pompe à chaleur en lieu et place d'un chauffage électrique permet de diviser par un facteur 3 à 4, tant la consommation électrique que la puissance soutirée du réseau.

² Les chauffages électriques décentralisés correspondent principalement aux systèmes basés sur des radiateurs électriques, qu'ils soient à accumulation ou non.

³ Si le chauffage est assuré par une chaudière alimentée manuellement, il est admis d'installer un chauffage de secours, pour autant que sa puissance ne dépasse pas 50% des besoins de chauffage.

⁴ Sur demande justifiée, et à titre dérogatoire, il est possible d'autoriser l'installation d'un nouveau chauffage électrique à résistance ou le remplacement d'une telle installation existante. Cette possibilité de dérogation s'applique à des bâtiments très isolés ou difficilement accessibles, à condition qu'aucun autre système de chauffage ne soit techniquement possible, financièrement raisonnable ou exigible en tenant compte de toutes les circonstances. De telles dérogations peuvent notamment être admises dans les cas suivants:

- a. station de remontée mécanique,
- b. cabane ou refuge de montagne,
- c. restaurant d'altitude,
- d. abris de protection civile,
- e. construction provisoire,
- f. chauffage d'un poste de travail dans un local insuffisamment chauffé ou non chauffé.

Art. 1.16 Chauffe-eau (niveau ordonnance)

¹ Les chauffe-eau doivent être dimensionnés à une température d'exploitation n'excédant pas 60°C. Sont dispensés de cette exigence les chauffe-eau devant être réglés à une température plus élevée pour des raisons d'exploitation ou d'hygiène.

² Le montage d'un nouveau chauffe-eau électrique direct pour la production d'eau chaude sanitaire ou le remplacement d'un tel appareil n'est autorisé dans les habitations que si:

- a. pendant la période de chauffe, l'eau chaude sanitaire est chauffée ou préchauffée avec le générateur de chaleur pour le chauffage, ou si
- b. l'eau chaude sanitaire est chauffée au moins à 50% avec des énergies renouvelables ou des rejets thermiques.

Art. 1.35 Obligation d'assainir les chauffages électriques équipés d'un système de distribution de chaleur hydraulique (niveau loi)

¹ Les chauffages électriques fixes à résistance existants, équipés d'un système de distribution de chaleur hydraulique, doivent être **remplacés** par des installations répondant aux exigences de la présente loi, et ce, **dans un délai de 15 ans** à compter de l'entrée en vigueur de cette dernière.

² L'ordonnance peut prévoir des dérogations.

Art. 1.37 Obligation d'assainir les chauffe-eau électriques centralisés (niveau loi)

¹ Le remplacement d'un chauffe-eau électrique centralisé est soumis à [autorisation / déclaration].

² Dans les logements, les chauffe-eau centralisés existants chauffés exclusivement électriquement doivent être remplacés par des installations répondant aux exigences de la présente loi, ou complétés par d'autres installations, et ce, dans un délai de 15 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

³ L'ordonnance peut prévoir des dérogations.

Finalement, un des modules facultatifs du MoPEC 2014 propose l'introduction de l'obligation d'assainir les chauffages électriques décentralisés dans un délai donné, sous la forme suivante:

Art. 6.1 Obligation d'assainir les chauffages électriques décentralisés (niveau loi)

¹ Les chauffages électriques fixes à résistance existants n'étant pas équipés d'un système de distribution de chaleur hydraulique (fourneaux électriques à accumulation, chauffages électriques directs, radiateurs infrarouges, etc.) **doivent être remplacés** par des installations répondant aux exigences de la présente loi, et ce, **dans un délai de 15 ans** à compter de l'entrée en vigueur de cette dernière.

² L'ordonnance règle les dérogations.

Art. 6.2 Dérogations (niveau ordonnance)

¹ Sont dispensés de l'obligation les dispositifs suivants:

- a. les chauffages électriques selon les articles 1.14 al. 2-4;
- b. les salles de bain et installations de WC;
- c. les bâtiments ayant une puissance installée n'excédant pas 3kW ou dont la surface chauffée électriquement est inférieure à 50 m² de SRE;
- d. les églises.

En conclusion, sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat doit en premier lieu se conformer aux exigences du droit fédéral et, dans la mesure des limites possibles, faire en sorte que la volonté populaire des Fribourgeois et Fribourgeoises, exprimée lors de la votation de novembre 2012, soit tout de même entendue.

3.3. Mesures d'accompagnement

Conscient des efforts à consentir par les propriétaires concernés, l'Etat mettra en place – jusqu'à fin 2025 – une mesure

d'accompagnement forte qui permettra de couvrir une partie importante des coûts liés à la mise en place d'une nouvelle distribution hydraulique (chauffage de sol et/ou radiateur). Il est estimé que cette mesure représentera un montant total d'environ 24 millions de francs, lequel sera prélevé du Fonds cantonal de l'énergie sur une période de 6 ans. De plus, un guide pour planifier et réaliser avec succès un remplacement de chauffage électrique est à disposition au service de l'énergie ou téléchargeable directement sur internet¹.

Cette nouvelle mesure couvrira près de 60% des investissements pour la réalisation de la nouvelle distribution hydraulique, lesquels se situent, à titre d'exemple et pour une villa familiale, entre 12 000 et 15 000 francs alors que la subvention se montera à 8000 francs (actuellement 2000 francs par le Programme Bâtiments). Par ailleurs, il peut raisonnablement être estimé que 30 à 40% des 10 000 logements encore chauffés à l'électricité entreprendront des travaux d'ici 2025 et bénéficieront du soutien financier dans le cadre de cette mesure.

4. Procédure de consultation (31 octobre 2018–31 janvier 2019)

52 prises de position ont été réceptionnées dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de modification de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn). A part 2 instances, tous les intervenants l'ont globalement salué et un grand nombre d'entre eux ont souhaité des exigences renforcées ou complémentaires.

Les organisations environnementales ont estimé que la disposition prévoyant d'attribuer un intérêt cantonal à l'utilisation des énergies renouvelables indigènes présentait un risque majeur pour la préservation de la nature et de la biodiversité fribourgeoise, en lien principalement avec les installations hydrauliques et éoliennes.

Les dispositions prévoyant de relever les exigences pour les nouvelles constructions ont été fortement soutenues ainsi que le projet de valorisation obligatoire d'au moins 20% d'énergie renouvelable dans les bâtiments d'habitation existants, lors du renouvellement du producteur de chaleur pour le chauffage. Même si pour ce dernier point, 8 participants auraient souhaité avoir un taux plus élevé et 5 autres pas d'exigence du tout.

Les exigences projetées pour les chauffages et chauffe-eau électriques ne souffrent d'aucune contestation concernant les installations centralisées. En outre, un grand nombre de participants a estimé que le projet n'allait pas assez loin. Les réserves d'un certain nombre de participants se focalisent néanmoins sur les installations décentralisées et des allège-

ments les concernant ont été demandés dans le cas des rénovations partielles.

Le projet de soutien aux propriétaires de chauffages électriques décentralisés pour la mise en place d'une distribution hydraulique a été unanimement salué.

Un certain nombre de participants ont émis des remarques sur le projet de modification du règlement. Ces dernières seront prises en compte ultérieurement dans le cadre de la révision du règlement sur l'énergie.

Le présent projet de révision de la LEn demeure donc pour l'essentiel inchangé. Seules deux modifications ont été apportées, l'une concernant l'intérêt cantonal à l'utilisation des énergies renouvelables indigènes et l'autre concernant les chauffages et chauffe-eau électriques décentralisés.

Le rapport de consultation peut être consulté sur le site internet du Service de l'énergie, sous la rubrique «Bases légales».

5. Commentaires article par article

Art. 3a (nouveau) Intérêt cantonal à l'utilisation des énergies renouvelables indigènes

En octobre 2014, par 81 voix et 4 abstentions, le Grand Conseil acceptait la motion des députés Eric Collomb et François Bosson demandant de donner une importance d'intérêt public aux productions d'énergies renouvelables.

Dans sa détermination, le Conseil d'Etat avait fait mention du fait que la stratégie énergétique 2050, alors en cours d'élaboration, prévoyait la reconnaissance de l'intérêt national pour la réalisation de certaines technologies ou de certains projets valorisant les énergies renouvelables. Par conséquent, afin d'éviter une contradiction avec le droit fédéral, il avait proposé d'attendre la concrétisation des adaptations législatives de la Confédération avant de concrétiser la décision du Grand Conseil sur cet objet.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la législation fédérale, et plus précisément la LEn, prévoit donc que, lorsqu'une autorité doit statuer sur l'autorisation d'un projet de construction, d'agrandissement ou de rénovation ou sur l'octroi d'une concession portant sur une installation, l'intérêt national attaché à la réalisation de ces projets doit être considéré comme équivalent aux intérêts nationaux lors de la pesée des intérêts. Au sens de l'article 12 al. 1 LEn, l'utilisation des énergies renouvelables et leur développement revêtent un intérêt national. Les critères relatifs à l'application de cette disposition figurent dans l'ordonnance sur l'énergie.

Au sens des articles 8 et 9 OEn, des critères ont été définis pour que les installations hydroélectriques et les éoliennes puissent être reconnues d'intérêt national:

¹ Remplacement des chauffages électriques – Guide pour une rénovation énergétique, N° d'article: 805.160.f, www.publicationsfederales.admin.ch

- > Installations hydroélectriques
 - nouvelles:
 - production moyenne d'au moins 20 GWh/an, ou
 - production moyenne d'au moins 10 GWh/an et au moins 800 heures de capacité à pleine puissance;
 - existantes:
 - production moyenne d'au moins 10 GWh/an, ou
 - production moyenne d'au moins 5 GWh/an et au moins 400 heures de capacité à pleine puissance;
- > Installations éoliennes
 - nouvelles:
 - production moyenne du parc d'au moins 20 GWh/an;
 - existantes:
 - production moyenne du parc d'au moins 20 GWh/an.

Le projet d'article présentement soumis prévoit une approche en phase avec la législation fédérale:

al. 1: L'intérêt cantonal pour l'utilisation des énergies renouvelables indigènes et leur développement est introduit par analogie à l'article 12 LEn, précisant l'intérêt national à l'utilisation des énergies renouvelables.

al. 2: Le cadre d'application est similaire à celui défini au niveau national, mais repris au niveau cantonal.

al. 3: Les critères pour la reconnaissance de l'intérêt cantonal seront définis dans le règlement sur l'énergie. Ils pourront concerner autant les installations de production/distribution de la chaleur (par exemple un réseau de chaleur de grande importance tel que celui de Bulle ou de Fribourg) que la production d'électricité (biomasse, géothermie, solaire) valorisant des énergies renouvelables, sous réserve de celles définies à l'al.4.

al. 4: Considérant les craintes exprimées par les milieux environnementaux lors de la consultation publique et le fait que les objectifs de production d'énergie éolienne et hydraulique peuvent être atteints par les projets figurant dans le Plan directeur cantonal, lesquels répondent également aux critères permettant de bénéficier de l'intérêt national, l'intérêt public sera régi uniquement pour ces deux ressources par le droit fédéral.

Art. 11b (nouveau) Apport minimal d'énergie renouvelable pour les besoins en chaleur et en électricité des bâtiments

al. 1: En ce qui concerne la part minimale d'énergie renouvelable pour les besoins en chaleur des nouvelles constructions, la mesure proposée augmente les exigences par rapport à la loi actuelle, soit une part renouvelable de 30% au lieu des 20% appliqués actuellement. Dans les faits, cette modification est déjà pratiquement respectée par la disposition introduite en

2013 avec la modification de la LEn imposant qu'au moins 50% de l'eau chaude sanitaire des nouvelles constructions doivent être couverts par des énergies renouvelables.

Il est aussi important de préciser que la part d'énergie fossile installée dans les nouvelles constructions est particulièrement faible, et représente moins de 10% des cas. De ce fait la portée de cet article est somme toute relativement limitée mais représente un signal fort visant à la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables, compatible avec les objectifs de politique climatique. Par ailleurs, des solutions standards pour son application seront notamment introduites dans le règlement sur l'énergie, ainsi qu'un outil spécifique sera mis à disposition par le Service de l'énergie afin de simplifier le travail des professionnels et d'alléger la procédure administrative.

al. 2: En ce qui concerne la production de chaleur lors du renouvellement d'une installation de chauffage, la mesure proposée par les députés Eric Collomb et Markus Bapst va dans le sens de l'article 1.29 du MoPEC 2014, mais avec une part de production d'énergie renouvelable supérieure, soit 20% au lieu des 10% inscrits dans le MoPEC 2014. Dans les faits, par exemple, pour un bâtiment existant standard, une part de 20% à couvrir par des énergies renouvelables revient à produire l'eau chaude sanitaire avec un chauffe-eau pompe à chaleur ou une installation solaire thermique, et à apporter une amélioration de la qualité thermique de l'enveloppe. Ceci est donc possible, même en maintenant une chaudière utilisant une énergie fossile. En outre, un remplacement des fenêtres ou la pose d'isolation thermique sur un ou plusieurs éléments de construction (en principe toiture et/ou façade) pourrait également satisfaire les exigences. Finalement, la branche des combustibles liquides s'est déjà adaptée à cette évolution en faisant la promotion de solutions permettant d'atteindre ces critères, par exemple avec des chaudières combinées.

Le règlement d'exécution apportera des précisions sur la mise en œuvre de cet article, avec notamment des solutions standards facilitant son application.

al. 3: Au sens des articles 1.26 et 1.27 du MoPEC 2014, l'installation de production d'électricité devrait être installée dans, sur ou à proximité du bâtiment, et générer au moins 10 W/m² de surface de référence énergétique du bâtiment (SRE), mais sans qu'une puissance supérieure à 30 kW ne soit imposée. Des exceptions sont également possibles pour des extensions de bâtiments existants inférieures à 50 m², ou si elles représentent moins de 20% de la SRE. Ces précisions seront introduites dans le règlement sur l'énergie.

Il est aussi à préciser que, ces dernières années, le solaire photovoltaïque a connu une grande évolution, tant sur les plans techniques que financiers. De plus, avec la stratégie énergétique 2050, la législation fédérale a été adaptée afin

de permettre aux producteurs d'auto-consommer le courant produit sur leur bâtiment ou au sein d'une communauté d'autoconsommation formellement constituée. De ce fait, la production de courant sur un bâtiment, neuf ou rénové, est devenue rentable dans pratiquement toutes les situations. Il est alors fort probable que l'application de cette disposition joue un rôle de déclencheur pour la pose d'installations qui produiront nettement plus d'énergie renouvelable que la part minimale exigée.

Art. 15 *Chauffage et chauffe-eau électriques*

Pour rappel, en septembre 2017, par 83 voix contre 11 et 6 abstentions, le Grand Conseil acceptait la motion des députés Eric Collomb et François Bosson demandant notamment d'introduire une disposition visant à ne plus autoriser le remplacement d'un chauffage ou d'un chauffe-eau électrique par une installation similaire.

al. 1: Depuis l'an 2000, l'installation d'un nouveau chauffage électrique fixe à résistance n'est autorisée que dans des cas très particuliers, en application de la LEné.

al. 2: Tenant compte des éléments mis en évidence au chapitre 3 du présent rapport, le projet a, sur le fond, quelque peu été adapté par rapport au texte de la motion. En effet, au lieu d'introduire une interdiction de remplacer les installations de chauffage électrique par une installation similaire, l'article spécifie que le remplacement fait l'objet d'une autorisation avec des conditions à respecter. Ainsi le propriétaire est autorisé à renouveler son installation s'il peut démontrer que, à sa manière et malgré une consommation d'électricité toujours relativement conséquente, il participe également de manière active, tout comme doit d'ailleurs le faire tout propriétaire d'une installation utilisant une énergie fossile (voir art. 11b al. 2), à l'atteinte des objectifs de la stratégie énergétique de la Confédération.

Par ailleurs, des compléments ont été apportés par rapport à la version mise en consultation afin de mieux tenir compte de la difficulté d'assainir les installations dans des immeubles à plusieurs logements. Ainsi, la couverture des besoins d'électricité par des énergies renouvelables est finalement adaptée et réduite à 50% (au lieu de la totalité initialement annoncée), de même que le délai d'assainissement global dans le cas d'un renouvellement partiel d'installation ne sera plus imposé dans la mesure où les conditions générales sont remplies pour la partie assainie.

Il est également important de relever que cet article ne répond pas complètement aux exigences du MoPEC 2014. Toutefois, vu l'interdiction à venir d'exploiter ces installations d'ici 2050 (voir document «Parc immobilier 2050» de l'OFEN) et la mise en place par le règlement sur l'énergie d'une contribution financière exceptionnelle, limitée dans le temps (jusqu'à fin 2025), pour la première installation d'une distribution

hydraulique, il est fort probable que la grande majorité des exploitants de chauffages électriques changera de système dans les années à venir. Par conséquent, il y a certes un décalage entre cette disposition et les règles à appliquer sur le plan national (la majorité des cantons sont déjà bien plus en avance), mais le Conseil d'Etat estime que la volonté des Fribourgeoises et des Fribourgeois est ainsi prise en compte sans que cela ne porte un grand préjudice à l'atteinte des objectifs de la Confédération.

al. 3: L'interdiction d'installer un nouveau chauffe-eau électrique est déjà en vigueur dans le canton depuis 2010. S'agissant de l'interdiction de renouveler une telle installation, cela est conforme à l'article 1.37 du MoPEC 2014. Dans le cas de l'habitat collectif, l'exigence s'appliquera uniquement lors du renouvellement de la distribution intérieure d'eau potable.

al. 4: Des dérogations sont prévues pour les cas particuliers et, par ailleurs, le marché offre actuellement des solutions de remplacement très compétitives, peu encombrantes et très efficaces, par exemple avec les boilers pompes à chaleur. En principe cette mesure ne devrait pas représenter un inconvénient majeur pour l'essentiel des propriétaires concernés.

6. Autres aspects

Incidences financières pour l'Etat

La modification de la présente loi et de son règlement aura des conséquences financières supplémentaires qui seront couvertes par le Fonds de l'énergie. Elles concernent essentiellement la mesure exceptionnelle que le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre en complément au Programme Bâtiment – en vigueur depuis 2017 – pour le soutien à la réalisation de la distribution hydraulique lors du remplacement de chauffages électriques. Il prévoit un montant estimé à environ 24 millions de francs jusqu'au 31 décembre 2025 (date butoir pour l'octroi des contributions globales aux cantons par la Confédération) qui sera prélevé dans le Fonds cantonal de l'énergie. In fine, ce montant sera couvert pour 1/3 par le Fonds cantonal de l'énergie dont le solde actuel, libre de tout engagement, se monte actuellement à près de 12 millions de francs, et pour 2/3 par les contributions globales de la Confédération.

Incidences en personnel

Les modifications légales projetées concernent essentiellement un renforcement d'exigences déjà contrôlées par le Service de l'énergie SdE. Par conséquent, elles n'auront aucune incidence sur son effectif.

Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'effet sur la répartition des tâches Etat-communes.

Compatibilité juridique et développement durable

Le projet de loi est conforme aux principes du développement durable. Il est également compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

Botschaft 2018-DEE-6

30. April 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Energiegesetzes

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000.

1. Einleitung

Im Jahr 2013 hat der Grosse Rat eine bedeutende Änderung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 (SGF 770.1) verabschiedet, um die Umsetzung der Energiestrategie des Staatsrats aus dem Jahr 2009 zu ermöglichen. Ziel dieser Strategie ist es, die «4000-Watt-Gesellschaft» bis 2030 zu erreichen. Mit dieser Strategie positionierte sich der Kanton Freiburg als Vorreiter im Energiebereich. Eine Reihe von innovativen Massnahmen wurde eingeführt, die später von anderen Kantonen übernommen wurden, wie etwa die Pflicht zur Erstellung eines Gebäudeenergieausweises der Kantone (GEAK®) beim Verkauf eines Gebäudes. Hingegen war es nicht möglich, im Kanton die Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen einzuführen, nachdem die betreffende Bestimmung an der Volksabstimmung vom November 2012 abgelehnt wurde.

Auch auf nationaler Ebene hat sich die Lage infolge des Atomunfalls von Fukushima im Jahr 2011 stark verändert. Die Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) hat an ihrer Generalversammlung vom 9. Januar 2015 namentlich ihre energiepolitischen Leitlinien und die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n 2014) verabschiedet. Zudem ist erwähnenswert, dass sich die Kantone gemäss Bundesgesetzgebung (Art. 45 des Energiegesetzes des Bundes [EnG; SR 730.1] und Art. 50 der Energieverordnung des Bundes [EnV; SR 730.01]) an harmonisierten Anforderungen orientieren, um Bestimmungen über die Energienutzung in Gebäuden zu erlassen. Dies ist ein Gebiet, das gemäss Artikel 89 der Bundesverfassung (BV; SR 101) in ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

Zurzeit setzt das kantonale Energiegesetz die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n 2014) noch nicht vollständig um und entspricht folglich auch nicht den Anforderungen des Bundes im Energiebereich. Drei Themen müssen noch im Gesetz behandelt werden:

- > der Ersatz von Elektroheizungen;
- > der Anteil an erneuerbaren Energien beim Ersatz einer fossilen Heizung (Heizöl oder Gas);

- > der Eigenstromanteil aus erneuerbaren Quellen bei Neubauten.

Zudem wurden in den vergangenen Jahren mehrere parlamentarische Motionen eingereicht und vom Grossen Rat mit einer grossen Mehrheit erheblich erklärt:

- > Motion 2014-GC-47 Eric Collomb/François Bosson
Das öffentliche Interesse von Anlagen anerkennen, die erneuerbare Energien nutzen
- > Motion 2014-GC-211 Eric Collomb
Mindestanteil an erneuerbaren Energien zur Deckung des Strombedarfs
- > Motion 2016-GC-129 Eric Collomb/Markus Bapst
Umsetzung der Energiestrategie des Kantons Freiburg

Es zeigt sich, dass mit der Anpassung des Gesetzes an diese parlamentarischen Vorstösse die MuKE n 2014 umgesetzt werden können. Ausserdem ergänzt die Anerkennung des öffentlichen Interesses an der Nutzung von erneuerbaren Energien die Anerkennung des nationalen Interesses, das zur Energiestrategie 2050 des Bundes gehört. Zum Schluss muss auch das Energiereglement vom 5. März 2001 (EnR; SGF 770.11) an die oben erwähnten Änderungen angepasst werden.

2. Die Energiestrategie 2050 des Bundes

Im Mai 2017 hat das Schweizer Stimmvolk infolge eines Referendums die Energiestrategie 2050 (ES 2050) gutgeheissen, die hauptsächlich die folgenden Ziele anstrebt:

- > starker Ausbau des Anteils an erneuerbaren Energien am Energiemix und schrittweiser Ausstieg aus den fossilen Energien;
- > starke Senkung des Energieverbrauchs;
- > Ausstieg aus der Kernenergie.

Die neuen Gesetzesbestimmungen zur Umsetzung dieser Ziele sind am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Insbesondere wurde das nationale Interesse an erneuerbaren Energien eingeführt. Gestützt auf die ES 2050 hat das Bundesamt für Energie (BfE) ausserdem eine Vision des Bundes für den Gebäudebereich unter dem Titel «Gebäudepark 2050» aufgestellt. Das Dokument führt namentlich die folgenden Ziele auf:

- > Der mittlere Verbrauch je Quadratmeter ist 2050 im Vergleich zu 2010 um 60% tiefer.
- > Bis 2050 ist die Gesamtenergieeffizienz eines jeden Gebäudes in der Schweiz bekannt.
- > Bis 2030 sind alle Gebäude im Betrieb kontrolliert und optimiert.
- > Bis 2050 wird es kein Heizöl, Erdgas oder Strom für den direkten Verbrauch zum Heizen mehr geben (Ausnahmen vorbehalten).
- > Bis 2050 erzeugen Gebäude einen Grossteil der Elektrizität für die elektrische Mobilität.
- > Der gesetzliche Rahmen der Raumplanung ist perfekt auf die Energiestrategie 2050 abgestimmt.

Diese Ziele entsprechen auch jenen, die 2018 vom Bundesparlament behandelt wurden, als die Ratifikation des Klimaabkommens von Paris durch die Schweiz und die Massnahmen zu dessen Umsetzung im CO₂-Gesetz zur Diskussion standen. Folglich sind die Kantone verpflichtet, die nötigen Schritte einzuleiten, um die gesetzten Ziele zu erreichen und zwar insbesondere im Gebäudebereich, für den sie gemäss Artikel 89 der Bundesverfassung zuständig sind.

3. Elektroheizungen

3.1. Volksabstimmung im Jahr 2012

Die Änderung des Energiegesetzes, mit der die Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen innerhalb einer gegebenen Frist hätte eingeführt werden sollen, ist im November 2012 vom Freiburger Stimmvolk abgelehnt worden, wenn auch mit knapper Mehrheit. Eines der Hauptargumente der Gegner war, dass der Staat von den Eigentümern keine hohen Investitionen für den Ersatz von Anlagen verlangen kann, deren Lebensdauer deutlich über der festgesetzten Ersatzfrist liegt.

Deshalb hat der Staatsrat den Artikel über die Elektroheizungen aus dem Entwurf zur Änderung des Energiegesetzes gestrichen und insbesondere darauf hingewiesen, dass die bevorstehende Energiestrategie des Bundes, die Diskussionen im Bundesparlament und die MuKEN 2014 voraussichtlich ohnehin eine derartige Bestimmung auf Bundesebene vorsehen werden und dass in der Folge das kantonale Energiegesetz an das übergeordnete Recht angepasst werden muss.

3.2. Allgemeine Erwägungen und aktueller gesetzlicher Kontext

Die Begrenzung des Stromverbrauchs im Winter ist ein zentraler Faktor, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und zwar insbesondere im Hinblick auf den Ausstieg aus der Kernenergie und die zunehmende Nutzung von Strom als Ersatz von fossilen Energieträgern etwa beim Umstieg auf die Elektromobilität und auf Wärmepumpen zum Heizen. Deshalb ist der Ersatz von Elektroheizungen – die über

30% des winterlichen Stromverbrauchs im Kanton Freiburg ausmachen – durch energetisch effizientere Systeme von strategischer Bedeutung.¹

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass alle Kantone den Ersatz von elektrischen Heizkesseln verbieten und eine Zahl davon bereits den Ersatz von dezentralen Elektroheizungen (VD, ZH usw.) verbieten² bzw. die Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen innerhalb einer gegebenen Frist vorschreiben (BE, TG, NE, BS, BL, SO usw.).

Die aktuellen Bestimmungen auf Bundesebene über die Elektroheizungen lauten wie folgt:

Art. 45 Abs. 3 Bst. b EnG

Die Kantone erlassen insbesondere Vorschriften über die Neuinstallation und über den Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen.

Im Basismodul der MuKEN 2014, das die minimalen Vorgaben enthält, die von den Kantonen übernommen werden müssen, wird namentlich Folgendes vorgeschrieben:

Art. 1.13 Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen (Gesetzesebene)

¹ *Die Neuinstallation ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen zur Gebäudebeheizung ist grundsätzlich nicht zulässig.*

² *Der Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen mit Wasserverteilsystem durch eine ortsfeste elektrische Widerstandsheizung ist nicht zulässig.*

³ *Eine ortsfeste elektrische Widerstandsheizung darf nicht als Zusatzheizung eingesetzt werden.*

⁴ *Notheizungen sind in begrenztem Umfang zulässig.*

⁵ *Die Verordnung regelt Befreiungen.*

Art. 1.14 Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen (Verordnungsebene)

¹ *Eine Heizung gilt als Zusatzheizung, wenn die Hauptheizung nicht den ganzen Leistungsbedarf decken kann.*

² *Notheizungen bei Wärmepumpen dürfen insbesondere für Aussentemperaturen unter der Auslegetemperatur eingesetzt werden.*

¹ Der Einbau einer Wärmepumpe anstelle einer Elektroheizung ermöglicht es, den Elektrizitätsverbrauch wie auch die Leistung, die dem Stromnetz entnommen wird, um das Drei- bis Vierfache zu senken.

² Dezentrale Elektroheizungen entsprechen in der Regel einem Heizsystem, das auf Elektroradiatoren mit oder ohne Speicher basiert.

³ Notheizungen bei handbeschickten Holzheizungen sind bis zu einer Leistung von 50% des Leistungsbedarfs zulässig.

⁴ Auf begründetes Gesuch hin kann ausnahmsweise die Installation neuer oder der Ersatz bestehender ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen bewilligt werden, wenn die betroffene Baute abgelegen oder schlecht zugänglich ist und die Installation eines anderen Heizsystems technisch nicht möglich, wirtschaftlich nicht zumutbar oder in Anbetracht der Gesamtumstände unverhältnismässig ist. Solche Ausnahmen können insbesondere gewährt werden für:

- a. Bergbahnstationen;
- b. Alphiütten;
- c. Bergrestaurants;
- d. Schutzbauten;
- e. provisorische Bauten;
- f. die Beheizung einzelner Arbeitsplätze in ungenügend oder nicht beheizten Räumen.

Art. 1.16 Wassererwärmer (Verordnungsebene)

¹ Wassererwärmer sind für eine Betriebstemperatur von max. 60 °C auszulegen. Ausgenommen sind Wassererwärmer, deren Temperatur aus betrieblichen oder aus hygienischen Gründen höher sein muss.

² Der Neueinbau oder Ersatz einer direkt-elektrischen Erwärmung des Warmwassers ist in Wohnbauten nur erlaubt, wenn das Warmwasser

- a. während der Heizperiode mit dem Wärmeerzeuger für die Raumheizung erwärmt oder vorgewärmt wird; oder
- b. zu mindestens 50% mittels erneuerbarer Energie oder Abwärme erwärmt wird.

Art. 1.35 Sanierungspflicht Elektroheizungen mit Wasserverteilsystem (Gesetzesebene)

¹ Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen mit Wasserverteilsystem sind **innerhalb von 15 Jahren** nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes durch Heizungen zu **ersetzen**, die den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen.

² Die Verordnung kann Befreiungen vorsehen.

Art. 1.37 Sanierungspflicht zentraler Elektro-Wassererwärmer (Gesetzesebene)

¹ Der Ersatz eines zentralen Elektro-Wassererwärmers ist [bewilligungs-/meldepflichtig].

² Bestehende zentrale Wassererwärmer, die ausschliesslich direkt elektrisch beheizt werden, sind bei Wohnnutzungen innerhalb von 15 Jahren nach

Inkraftsetzung dieses Gesetzes durch Anlagen zu ersetzen oder durch andere Einrichtungen zu ergänzen, so dass sie den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen.

³ Die Verordnung kann Befreiungen vorsehen.

Eines der freiwilligen Module der MuKE 2014 schlägt vor, die Sanierungspflicht für dezentrale Elektroheizungen wie folgt innerhalb einer bestimmten Frist einzuführen:

Art. 6.1 Sanierungspflicht dezentraler Elektroheizungen (Gesetzesebene)

¹ Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen ohne Wasserverteilsystem zur Gebäudeheizung (dezentrale Einzelspeicheröfen, Elektrodirektheizungen, Infrarotstrahler etc.) sind **innerhalb von 15 Jahren** nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes durch Heizungen zu **ersetzen**, die den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen.

² Die Verordnung regelt die Befreiungen.

Art. 6.2 Befreiungen (Verordnungsebene)

¹ Von der Pflicht sind folgende Anwendungen befreit:

- a. Elektroheizungen gemäss Artikel 1.14 Abs. 2–4;
- b. Nasszellen und WC-Anlagen;
- c. Gebäude, die entweder eine installierte Leistung von höchstens 3 kW haben oder deren elektrisch beheizte Fläche kleiner 50 m² EBF ist;
- d. Kirchen.

Aufgrund dieser Darlegungen muss sich der Staatsrat in erster Linie an die Anforderungen des Bundesrechts halten und in zweiter Linie dafür sorgen, dass der Wunsch des Freiburger Stimmvolks vom November 2012 im Rahmen des Möglichen dennoch beachtet wird.

3.3. Begleitmassnahmen

Im Bewusstsein der Investitionen, die von den betroffenen Eigentümern verlangt werden, wird der Staat bis Ende 2025 eine starke Begleitmassnahme einführen, die es erlaubt, einen grossen Teil der Kosten für die Installation eines neuen Wärmeverteilsystems (Bodenheizung und/oder Radiatoren) zu decken. Die Kosten dieser Massnahme werden auf insgesamt etwa 24 Millionen Franken geschätzt, die dem kantonalen Energiefonds über einen Zeitraum von 6 Jahren entnommen werden. Ausserdem liegt beim Amt für Energie ein Ratgeber für den erfolgreichen Ersatz einer Elektroheizung auf, der auch direkt im Internet erhältlich ist¹.

¹ Ersatz von Elektroheizungen – Ratgeber für die erfolgreiche Sanierung, Artikel-Nr. 805.160.d, www.bundespublikationen.admin.ch

Diese neue Massnahme, die einen Förderbeitrag von 8000 Franken beinhaltet (aktuell 2000 Franken im Rahmen des Freiburger Gebäudeprogramms), wird knapp 60% der Investitionskosten für die Installation eines neuen Wärmeverteilungssystems decken. Bei einem Einfamilienhaus belaufen sich die Investitionskosten beispielsweise auf 12 000 bis 15 000 Franken. Im Übrigen kann damit gerechnet werden, dass bis zum Jahr 2025 bei 30 bis 40% der 10 000 noch elektrisch beheizten Wohnungen Sanierungsarbeiten durchgeführt und Beiträge im Rahmen dieser Massnahme bezogen werden.

4. Vernehmlassung (31. Oktober 2018–31. Januar 2019)

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 haben 52 Instanzen Stellung genommen. Mit Ausnahme von zwei Instanzen haben alle den Vorentwurf insgesamt begrüsst. Viele haben zudem gewünscht, dass die Anforderungen verstärkt oder ergänzt werden.

Die Umweltorganisationen haben hauptsächlich in Verbindung mit den Wasser- und Windkraftanlagen die Befürchtung geäussert, dass die Anerkennung des kantonalen Interesses an der Nutzung von einheimischen erneuerbaren Energien ein Risiko für den Schutz der Natur und der Artenvielfalt im Kanton Freiburg darstelle.

Grossen Beifall erhielten die Erhöhung der Anforderungen an Neubauten sowie die Pflicht, bei der Erneuerung einer Heizanlage in einem bestehenden Gebäude mindestens 20% des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien zu decken. Beim letzten Punkt hätten 8 Instanzen allerdings einen höheren Mindestanteil gewünscht und 5 gar keine entsprechenden Anforderungen.

In Bezug auf die zentralen Anlagen wurde keinerlei Kritik gegen die Anforderungen an Elektroheizungen und Elektroboiler geäussert. Zahlreiche Instanzen waren gar der Meinung, der Entwurf gehe nicht weit genug. Hinsichtlich der dezentralen Anlagen hingegen hat ein Teil der angehörten Instanzen Vorbehalte geäussert und Erleichterungen bei Teilsanierungen verlangt.

Die vorgesehene Unterstützung von Eigentümern dezentraler Elektroheizungen für den Einbau eines Wärmeverteilungssystems wurde einstimmig begrüsst.

Einige Instanzen haben sich auch zum Entwurf zur Änderung des Energiereglements geäussert. Ihre Bemerkungen werden später im Rahmen der Revision des Energiereglements berücksichtigt.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Energiegesetzes bleibt folglich grösstenteils unverändert. Nur zwei Änderungen wurden angebracht. Die eine betrifft das kantonale Interesse an der Nutzung von einheimischen erneuerbaren

Energien und die andere die dezentralen Elektroheizungen und Elektroboiler.

Der Vernehmlassungsbericht ist auf der Website des Amtes für Energie unter der Rubrik «Gesetzesgrundlagen» verfügbar.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 3a (neu) Kantonales Interesse an der Nutzung von einheimischen erneuerbaren Energien

Im Oktober 2014 hat der Grosse Rat die Motion der Grossräte Eric Collomb und François Bosson mit 81 Ja-Stimmen gegen 4 Enthaltungen erheblich erklärt. Mit der Motion wird verlangt, dass das öffentliche Interesse an Anlagen anerkannt wird, die erneuerbare Energien nutzen.

In seiner Stellungnahme hat der Staatsrat erwähnt, dass die Energiestrategie 2050, die zu jener Zeit noch in Ausarbeitung war, die Anerkennung des nationalen Interesses für die Umsetzung bestimmter Technologien und bestimmter Vorhaben zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen vorsah. Deshalb hat er, um Widersprüche mit dem Bundesrecht zu vermeiden, vorgeschlagen, die Einführung der Gesetzesänderungen auf Bundesebene abzuwarten, bevor er den Entscheid des Grossen Rats in dieser Sache umsetzt.

Seit dem 1. Januar 2018 sieht die Bundesgesetzgebung, genauer gesagt das EnG vor, dass eine Behörde, die über die Bewilligung des Baus, der Erweiterung oder Erneuerung oder über die Konzessionierung einer Anlage zu entscheiden hat, das nationale Interesse an der Realisierung dieser Vorhaben bei der Interessenabwägung als gleichrangig mit anderen nationalen Interessen betrachten muss. So sind gemäss Artikel 12 Abs.1 EnG die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau von nationalem Interesse. Die Kriterien für die Umsetzung dieser Bestimmung befinden sich in der Energieverordnung.

Artikel 8 und 9 EnV legen die Kriterien fest, nach denen das nationale Interesse von Wasser- und Windkraftanlagen anerkannt werden kann:

- > Wasserkraftanlagen
 - neu:
 - mittlere Produktion von jährlich mindestens 20 GWh oder
 - mittlere Produktion von jährlich mindestens 10 GWh und mindestens 800 Stunden Stauinhalt bei Volleleistung;
 - bestehend:
 - mittlere Produktion von jährlich mindestens 10 GWh oder
 - mittlere Produktion von jährlich mindestens 5 GWh und mindestens 400 Stunden Stauinhalt bei Volleleistung;

- > Windkraftanlagen
 - neu:
 - mittlere Produktion des Windparks von jährlich mindestens 20 GWh;
 - bestehend:
 - mittlere Produktion des Windparks von jährlich mindestens 20 GWh.

Der vorliegende Artikelentwurf lehnt sich an die Bundesgesetzgebung an:

Abs. 1: In Anlehnung an Artikel 12 EnG über das nationale Interesse wird das kantonale Interesse an der Nutzung und Entwicklung einheimischer erneuerbarer Energien eingeführt.

Abs. 2: Das Anwendungsgebiet ist mit jenem auf nationaler Ebene vergleichbar, gilt aber auf kantonaler Ebene.

Abs. 3: Die Kriterien für die Anerkennung des kantonalen Interesses werden im Energiereglement festgelegt. Sie können sowohl für Anlagen für die Erzeugung oder Verteilung von Wärme (Wärmenetze von grosser Bedeutung wie jene von Bulle oder Freiburg) als auch für Stromerzeugungsanlagen (Biomasse, Geothermie, Sonnenenergie) gelten, die erneuerbare Energien nutzen. Vorbehalten bleiben die in Absatz 4 erwähnten Anlagen.

Abs. 4: Aufgrund der Befürchtungen, die von Umweltorganisationen bei der öffentlichen Vernehmlassung geäussert wurden, wird das öffentliche Interesse an der Nutzung von Wind- und Wasserkraft allein durch Bundesrecht geregelt. Schliesslich sind die Produktionsziele aus Wind- und Wasserkraft mit den im kantonalen Richtplan aufgeführten Projekten erreichbar, die auch die Kriterien für das nationale Interesse erfüllen.

Art. 11b (neu) Mindestanteil an erneuerbaren Energien zur Deckung des Wärme- und Strombedarfs von Gebäuden

Abs. 1: Bezüglich des Wärmeanteils für Neubauten stellt die vorgeschlagene Massnahme höhere Anforderungen an den Mindestanteil an erneuerbaren Energien. Heute wird ein Mindestanteil von 20% verlangt, künftig werden es 30% sein. Mit der 2013 eingeführten Bestimmung, die verlangt, dass mindestens 50% des Brauchwarmwassers von Neubauten mit erneuerbaren Energien erzeugt werden müssen, wird die oben stehende Anforderung bereits nahezu eingehalten.

Weiter ist zu erwähnen, dass der Anteil an fossilen Energien in Neubauten weniger als 10% ausmacht. Folglich hat dieser Artikel eine relativ begrenzte Auswirkung, setzt aber ein Zeichen für den Ersatz von fossilen Energien durch erneuerbare Energien in Übereinstimmung mit den klimapolitischen Zielen. Im Übrigen werden im Energiereglement Standardlösungen für die Anwendung der Bestimmung eingeführt. Das Amt für Energie wird zudem ein spezifisches Werkzeug zur

Verfügung stellen, das die Arbeit der Fachpersonen erleichtert und das Verwaltungsverfahren vereinfacht.

Abs. 2: In Bezug auf die Wärmeerzeugung bei der Erneuerung einer Heizanlage liegt die von den Grossräten Eric Collomb und Markus Bapst vorgeschlagene Massnahme auf der Linie von Artikel 1.29 der MuKE 2014. Sie sieht jedoch einen höheren Anteil an erneuerbaren Energien vor und zwar 20% anstelle der in den MuKE 2014 vorgesehenen 10%. Beispielsweise kann bei einem bestehenden Standardgebäude die Anforderung an den Anteil an erneuerbaren Energien von 20% erfüllt werden, indem für die Wassererwärmung ein Wärmepumpenboiler oder eine thermische Solaranlage eingesetzt und die Wärmedämmung des Gebäudes etwas verbessert wird. Dies ist sogar unter Beibehaltung eines mit fossilen Energien betriebenen Heizkessels möglich. Der Ersatz von Fenstern oder die Wärmedämmung eines oder mehrerer Bauteile (etwa des Dachs und/oder der Fassade) würde es ebenfalls erlauben, die Anforderung zu erfüllen. Die Branche der Flüssigbrennstoffe hat sich bereits an diese Entwicklung angepasst, indem sie Lösungen wie Heizkessel mit Wärme-Kraft-Kopplung anbietet, die diese Kriterien erfüllen.

Das Energiereglement wird genauere Angaben zur Umsetzung dieses Artikels enthalten und insbesondere Standardlösungen anbieten, die die Umsetzung erleichtern.

Abs. 3: Im Sinne von Artikel 1.26 und 1.27 MuKE 2014 muss die Elektrizitätserzeugungsanlage im, auf oder am Gebäude installiert werden und eine Leistung von mindestens 10 W pro m² Energiebezugsfläche (EBF) betragen, wobei höchstens eine Leistung von 30 kW verlangt werden kann. Erweiterungen von bestehenden Gebäuden können von diesen Anforderungen befreit werden, wenn die neu geschaffene Energiebezugsfläche weniger als 50 m² oder maximal 20% der bisherigen EBF beträgt. Das Energiereglement wird diese Punkte präzisieren.

Weiter ist zu erwähnen, dass sich die Photovoltaik in den letzten Jahren in technischer und finanzieller Hinsicht stark weiterentwickelt hat. Ausserdem wurde mit der Energiestrategie 2050 die Bundesgesetzgebung angepasst, um es den Eigenverbrauchern und konstituierten Eigenverbrauchsgemeinschaften zu ermöglichen, den auf ihrem Gebäude erzeugten Strom selbst zu verbrauchen. Damit ist die Stromerzeugung auf einem neuen oder sanierten Gebäude in beinahe allen Fällen rentabel geworden. Die Umsetzung dieser Bestimmung wird wahrscheinlich dazu führen, dass künftig Anlagen eingebaut werden, die deutlich mehr als den verlangten Mindestanteil an erneuerbaren Energien produzieren.

Art. 15 Elektroheizung und Elektroboiler

Im September 2017 hat der Grosse Rat mit 83 Ja-Stimmen gegen 11 Nein-Stimmen und 6 Enthaltungen die Motion der Grossräte Eric Collomb und François Bosson angenommen.

Die Motion verlangt insbesondere, dass eine Bestimmung eingeführt wird, die den Ersatz einer Elektroheizung oder eines Elektroboilers durch eine ähnliche Anlage verbietet.

Abs. 1: Der Einbau einer neuen ortsfesten elektrischen Widerstandsheizung ist im Kanton gestützt auf das EnG bereits seit dem Jahr 2000 nur in ganz besonderen Fällen erlaubt.

Abs. 2: Angesichts der in Kapitel 3 dieses Berichts dargelegten Punkte wurde der Entwurf gegenüber dem Wortlaut der Motion inhaltlich etwas angepasst. Statt den Ersatz einer Elektroheizung durch eine ähnliche Anlage zu verbieten, steht im Artikel, dass der Ersatz einer Bewilligung bedarf, die an Bedingungen geknüpft ist. Der Eigentümer darf somit seine Anlage erneuern, wenn er nachweisen kann, dass er sich auf seine Weise und trotz einem weiterhin hohen Stromverbrauch aktiv dafür einsetzt, die Ziele der Energiestrategie des Bundes zu erreichen. Dasselbe wird im Übrigen auch von allen Eigentümern einer mit fossilen Energien betriebenen Anlage verlangt (vgl. Art.11b Abs. 2).

Der vorliegende Entwurf wurde übrigens gegenüber der Version, die in die Vernehmlassung geschickt wurde, ergänzt, um die Situation von Mehrfamilienhäusern besser zu berücksichtigen, bei denen es schwieriger ist, die Anlagen zu sanieren. So wurde die Anforderung an die Deckung des Strombedarfs durch erneuerbare Energien auf 50% herabgesetzt (ursprünglich wurde die vollständige Deckung verlangt) und es wird keine Frist mehr für die Gesamtanierung gesetzt, wenn der von einer Teilsanierung betroffene Gebäudeteil die allgemeinen Bedingungen erfüllt.

Weiter ist zu erwähnen, dass dieser Artikel nicht vollständig den Anforderungen der MuKE 2014 entspricht. Doch angesichts der Tatsache, dass ab 2050 der Betrieb derartiger Anlagen verboten sein wird (vgl. Dokument «Gebäudepark 2050» des BFE) und im Energiereglement ein bis Ende 2025 befristeter ausserordentlicher Förderbeitrag für die Erstin- stallation eines Wärmeverteilsystems vorgesehen wird, ist es sehr wahrscheinlich, dass die grosse Mehrheit der Betreiber von Elektroheizungen in den kommenden Jahren ihr Heizsystem auswechseln wird. Folglich besteht zwar eine Kluft zwischen dieser Bestimmung und den auf nationaler Ebene vorgegebenen Regeln (die meisten Kantone sind bereits viel weiter), doch der Staatsrat ist der Ansicht, dass mit dieser Bestimmung dem Willen der Freiburgerinnen und Freiburger entsprochen wird, ohne stark von der Zielsetzung des Bundes abzuweichen.

Abs. 3: Der Einbau eines neuen Elektroboilers ist im Kanton bereits seit 2010 verboten. In Bezug auf den Ersatz eines Elektroboilers entspricht die Bestimmung dem Artikel 1.37 MuKE 2014. Bei Mehrfamilienhäusern wird die letztere Anforderung nur bei der Erneuerung des hausinternen Trinkwasserverteilsystems gestellt.

Abs. 4: Für besondere Fälle sind jedoch Ausnahmen vorgesehen. Ausserdem werden zurzeit auf dem Markt Ersatzlösungen angeboten, die sehr wettbewerbsfähig, platzsparend und effizient sind, wie etwa Wärmepumpenboiler. Grundsätzlich sollte diese Massnahme kein nennenswerter Nachteil für die meisten betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer darstellen.

6. Andere Aspekte

Finanzielle Auswirkungen für den Staat

Die Änderung des vorliegenden Gesetzes und seines Reglements verursacht zusätzliche Ausgaben, die durch den Energiefonds gedeckt werden. Die Mehrausgaben werden hauptsächlich durch die Sondermassnahme verursacht, die der Staat in Ergänzung des seit 2017 geltenden Gebäudeprogramms einführen möchte, um den Einbau eines Wärmeverteilsystems beim Ersatz von Elektroheizungen zu unterstützen. Er geht davon aus, dass die Massnahme bis am 31. Dezember 2025 (bis dann gewährt der Bund den Kantonen Globalbeiträge) schätzungsweise 24 Millionen Franken kosten wird, die dem kantonalen Energiefonds entnommen werden.

Genau genommen wird dieser Betrag zu 2/3 über die Globalbeiträge des Bundes und zu 1/3 über die anderen Mittel des kantonalen Energiefonds finanziert. Dieser weist zurzeit einen Saldo von knapp 12 Millionen Franken an frei verfügbaren Mitteln auf.

Auswirkungen auf den Personalbestand

Die vorgesehenen Änderungen beinhalten hauptsächlich eine Steigerung von Anforderungen, die bereits heute vom Amt für Energie kontrolliert werden. Folglich werden sie keine Auswirkungen auf seinen Personalbestand haben.

Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und mit der nachhaltigen Entwicklung

Der Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung. Er ist auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heisst mit dem Europarecht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung.

Loi modifiant la loi sur l'énergie

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **770.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DEE-6 du Conseil d'Etat du 30 avril 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 770.1 (Loi sur l'énergie, du 09.06.2000) est modifié comme il suit:

Art. 3a (nouveau)

Intérêt cantonal à l'utilisation des énergies renouvelables indigènes

¹ L'utilisation des énergies renouvelables indigènes et leur développement revêtent un intérêt cantonal.

² Lorsqu'une autorité doit statuer sur l'autorisation d'un projet de construction, d'agrandissement ou de rénovation, ou sur l'octroi d'une concession portant sur une installation valorisant les énergies renouvelables indigènes, l'intérêt cantonal attaché à la réalisation de ces projets doit être considéré comme équivalant aux autres intérêts cantonaux lors de la pesée des intérêts.

Gesetz zur Änderung des Energiegesetzes

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **770.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DEE-6 des Staatsrats vom 30. April 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 770.1 (Energiegesetz, vom 09.06.2000) wird wie folgt geändert:

Art. 3a (neu)

Kantonales Interesse an der Nutzung von einheimischen erneuerbaren Energien

¹ Das kantonale Interesse an der Nutzung und Entwicklung einheimischer erneuerbarer Energien wird anerkannt.

² Eine Behörde, die über die Bewilligung des Baus, der Erweiterung oder der Erneuerung einer Anlage zur Nutzung einheimischer erneuerbarer Energien oder über deren Konzessionierung entscheiden muss, betrachtet das kantonale Interesse an der Realisierung dieses Vorhabens bei der Interessenabwägung als gleichrangig mit anderen kantonalen Interessen.

³ Le Conseil d'Etat fixe la taille et l'importance requise pour les installations de chauffage et de production d'électricité au bénéfice de l'intérêt cantonal. Pour ce faire, il tient compte de critères tels que la ressource valorisée, la puissance, la production ou la flexibilité de production dans le temps et en fonction des besoins du marché.

⁴ L'intérêt public des installations hydroélectriques et des éoliennes est régi uniquement par le droit fédéral.

Art. 11b (nouveau)

Apport minimal d'énergie renouvelable pour les besoins en chaleur et en électricité des bâtiments

¹ Les bâtiments à construire et les extensions (surélévations, annexes, etc.) doivent être érigés et équipés de sorte que les énergies non renouvelables ne couvrent pas plus de 70% des besoins de chaleur admissibles pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire.

² Lors du renouvellement d'une installation de chauffage, les énergies non renouvelables ne doivent pas couvrir plus de 80 % des besoins de chaleur admissibles pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire.

³ Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable.

Art. 15 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (nouveau), **al. 4** (nouveau)

Chauffage et chauffe-eau électriques (*titre médian modifié*)

¹ Le montage d'un nouveau chauffage électrique fixe à résistance pour le chauffage ou l'appoint au chauffage des bâtiments est interdit.

² Le renouvellement complet ou partiel d'une installation de chauffage électrique fixe à résistance équipant un bâtiment est autorisé uniquement si:

- a) (*nouveau*) les besoins en chaleur de la partie concernée par le renouvellement sont couverts au moins pour moitié par des énergies renouvelables, ou si
- b) (*nouveau*) les besoins en électricité pour le chauffage de la partie concernée par le renouvellement sont couverts au moins pour moitié par de l'électricité produite sur le site même, au moyen d'une ressource renouvelable, ou si

³ Der Staatsrat legt für die Heiz- und Stromerzeugungsanlagen von kantonalem Interesse die erforderliche Grösse und Bedeutung fest. Er berücksichtigt dabei Kriterien wie verwertete Ressource, Leistung und Produktion sowie die Fähigkeit, zeitlich flexibel und marktorientiert zu produzieren.

⁴ Das öffentliche Interesse an Wasser- und Windkraftanlagen wird allein durch Bundesrecht geregelt.

Art. 11b (*neu*)

Mindestanteil an erneuerbaren Energien zur Deckung des Wärme- und Strombedarfs von Gebäuden

¹ Neubauten und Erweiterungen von bestehenden Bauten (Aufstockung, Anbau usw.) müssen so gebaut und ausgerüstet werden, dass höchstens 70% des zulässigen Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nicht erneuerbaren Energien gedeckt werden.

² Bei der Erneuerung einer Heizanlage dürfen höchstens 80 % des zulässigen Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nicht erneuerbaren Energien gedeckt werden.

³ Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird.

Art. 15 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*neu*), **Abs. 4** (*neu*)

Elektroheizung und Elektroboiler (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Der Neueinbau ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen für die Gebäudeheizung oder als Zusatzheizung ist verboten.

² Die vollständige oder teilweise Erneuerung ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen ist nur erlaubt, wenn

- a) (*neu*) der Wärmebedarf des von der Erneuerung betroffenen Gebäudeteils mindestens zur Hälfte mit erneuerbaren Energien gedeckt wird; oder
- b) (*neu*) der Strombedarf für die Beheizung des von der Erneuerung betroffenen Gebäudeteils mindestens zur Hälfte mit am Standort erzeugtem erneuerbarem Strom gedeckt wird; oder

- c) (*nouveau*) le bâtiment se situe au moins en classe C du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) pour ce qui concerne son enveloppe thermique.

³ Le montage d'un nouveau chauffe-eau électrique direct pour la production d'eau chaude sanitaire et le renouvellement d'un tel appareil ne sont autorisés que si:

- a) pendant la période de chauffe, l'eau sanitaire est chauffée ou préchauffée avec le générateur de chaleur destiné au chauffage, ou si
- b) l'eau chaude sanitaire est chauffée au moins pour 50% avec des énergies renouvelables ou des rejets thermiques, ou si,
- c) s'agissant d'un habitat collectif, le renouvellement est partiel et les conditions posées à la lettre a ou à la lettre b seront respectées au plus tard lors du renouvellement de la distribution intérieure d'eau potable.

⁴ Des dérogations peuvent être octroyées pour des installations provisoires, des installations de secours et des cas particuliers.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

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.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

- c) (*neu*) das Gebäude in Bezug auf die Gebäudehülle mindestens die GEAK-Klasse C (Gebäudeenergieausweis der Kantone) erreicht.

³ Der Neueinbau und die Erneuerung einer direkt-elektrischen Erwärmung des Warmwassers sind nur erlaubt, wenn

- a) das Warmwasser während der Heizperiode mit dem Wärmeerzeuger für die Raumheizung erwärmt oder vorgewärmt wird; oder
- b) mindestens 50% des Warmwassers mit erneuerbaren Energien oder Abwärme erwärmt werden; oder
- c) bei einer teilweisen Erneuerung in einem Mehrfamilienhaus die Bedingungen nach Buchstaben a oder b spätestens bei der Erneuerung des hausinternen Trinkwasserverteilsystems eingehalten werden.

⁴ Ausnahmen können für provisorische Anlagen, Notanlagen und besondere Fälle gewährt werden.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

GRAND CONSEIL

Propositions de la commission ordinaire CO-2019-008

Projet de loi modifiant la loi sur l'énergie

Présidence : Eric Collomb ,

Membres : Mirjam Ballmer, Markus Bapst, Jean Bertschi, David Bonny, Daniel Bürdel, Jean-Daniel Chardonnens, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Rudolf Vonlanthen, Kirthana Wickramasingam.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 15 al. 2 (nouveau)

GROSSER RAT

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-008

Gesetzesentwurf zur Änderung des Energiegesetzes

Präsidium: Eric Collomb

Mitglieder : Mirjam Ballmer, Markus Bapst, Jean Bertschi, David Bonny, Daniel Bürdel, Jean-Daniel Chardonnens, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Rudolf Vonlanthen, Kirthana Wickramasingam.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 15 Abs. 2 (neu)

[Le renouvellement complet ou partiel d'une installation de chauffage électrique fixe à résistance équipant un bâtiment est autorisé uniquement si :]

d) (nouveau) seule une partie du système est touchée par les travaux et l'assainissement complet du système de chauffage sera intégré dans le cadre de travaux plus conséquents, réalisés au plus tard jusqu'au 31 décembre 2030.

A1

[Die vollständige oder teilweise Erneuerung ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen ist nur erlaubt, wenn :]

d) (neu) Nur ein Teil des Systems wird ersetzt und der komplette Ersatz des Heizsystems ist bis spätestens am 31. Dezember 2030 im Rahmen grösserer Sanierungsarbeiten abgeschlossen.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 8 voix contre 3, sans abstention.

**CE
A1**

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 11 juin 2019

Den 11. juin 2019

Message 2018-DIAF-25

25 mars 2019

—

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret approuvant la fusion des communes
de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret donnant force de droit à la fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre.

Le présent message se divise selon le plan suivant:

1. Historique	1
2. Données statistiques	2
3. Conformité au plan de fusions	2
4. Aide financière	2
5. Commentaires sur la convention de fusion	2
6. Commentaires sur le projet de décret	2
7. Etat des communes, referendum et entrée en vigueur	2

1. Historique

Le 1^{er} janvier 1973, la fusion des communes de Macconnens et Villarimboud est entrée en vigueur. Les communes de Fuyens et Villaz-Saint-Pierre se sont réunies avec effet au 1^{er} janvier 1978. Le 1^{er} janvier 2005, la commune de La Folliaz est issue de la fusion des communes de Lussy et Villarimboud.

Le plan de fusions établi par le Préfet de la Glâne intègre le projet n°4 réunissant les sept communes de Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre, Villorsonnens et Le Châtelard.

En 2010, les conseils communaux des six communes de Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre et Villorsonnens ont lancé une étude de fusion. Lors d'un vote consultatif le 28 septembre 2014, les citoyennes et citoyens de Villaz-Saint-Pierre, La Folliaz et Massonnens ont voté oui, tandis que la majorité de votants des communes de Châtonnaye, Torny et Villorsonnens s'y est opposée.

Un second projet de fusion réunissant les communes de Châtonnaye, La Folliaz, Torny et Villaz-Saint-Pierre échouait, suite à l'opposition de la commune de Torny, lors du vote final aux urnes du 14 juin 2015.

A la suite du vote consultatif favorable réalisé en mars 2018, les travaux relatifs à une étude de fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre ont repris.

Le 20 août 2018, les communes ont transmis au Service des communes un premier projet de convention de fusion pour examen préalable.

La convention de fusion a été signée le 1^{er} octobre 2018. Des séances d'informations pour la population ont été organisées le 6 novembre 2018 à Villarimboud et le 15 novembre 2018 à Villaz-Saint-Pierre.

La fusion des deux communes a été soumise au vote populaire le 25 novembre 2018; les résultats ont été les suivants:

	électeurs	votes valables	oui	non
La Folliaz	737	540	286	254
Villaz-Saint-Pierre	916	460	379	81

2. Données statistiques

	La Folliaz	Villaz-Saint-Pierre	Fusion
Population légale au 31.12.2010	873	996	1869
Population légale au 31.12.2017	982	1330	2312
Surface en km ²	9,88	5,57	15,45
Coefficients d'impôts 2018:			
> Personnes physiques, en%	87,1	82,4	87,0
> Personnes morales, en%	87,1	86,7	87,0
> Contribution immobilière, en‰	2,00	2,00	2,00
Péréquation financière 2019:			
> Indice du potentiel fiscal IPF	69,06	76,86	73,45
> Indice synthétique des besoins ISB	102,28	106,69	104,57

3. Conformité au plan de fusions

Le plan de fusions établi par le Préfet de la Glâne et approuvé par le Conseil d'Etat en date du 28 mai 2013 englobe le projet n°4 composé des communes de Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre, Villorsonnens et Le Châtelard. Ainsi la fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre peut être considérée comme une étape intermédiaire dans le plan de fusions au sens des considérations de l'arrêté du 28 mai 2013.

4. Aide financière

L'aide financière correspond à la somme des montants obtenus en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base par le multiplicateur. Le montant de base s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) du 9 décembre 2010 (RSF 141.1.1). La loi étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, c'est la population légale au 31 décembre 2010 qui est retenue. Le multiplicateur équivalait à 1,0 unité lorsque deux communes fusionnent.

Ainsi les communes bénéficieront d'une aide financière qui s'élève à:

- > 174 600 francs pour une population légale de 873 habitants pour la commune de La Folliaz,
- > 199 200 francs pour une population légale de 996 habitants pour la commune de Villaz-Saint-Pierre,

soit au total un montant de 373 800 francs.

L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion. La fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre sera effective au 1^{er} janvier 2020. Le verse-

ment interviendra donc en 2021 dans les limites des moyens mis à disposition par la LEFC.

5. Commentaires sur la convention de fusion

La convention de fusion, dont une copie est annexée au présent message, est le document soumis pour approbation aux citoyennes et citoyens des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre, conformément à l'article 134d de la loi sur les communes (LCo) du 25 septembre 1980 (RSF 140.1). Les corps électoraux se sont prononcés le 25 novembre 2018.

Le nom «Villaz» a fait l'objet d'un examen préalable auprès de la Commission cantonale de nomenclature et de l'Office fédéral de topographie swisstopo.

6. Commentaires sur le projet de décret

L'article 1 du projet de décret précise la date à laquelle la fusion des deux communes prendra effet.

L'article 2 indique le nom de la nouvelle commune et son appartenance au district du Glâne.

L'article 3 reprend quelques éléments importants de la convention de fusion, réglant les problèmes des limites territoriales, des droits de cité ainsi que du bilan de chaque commune.

L'article 4 fixe le montant de l'aide financière relative à la fusion et précise les modalités de versement.

7. Etat des communes, referendum et entrée en vigueur

Hormis le cas particulier de la fusion des communes de Clavaleyres et de Morat (2018-DIAF-31), le présent décret est le premier qui intervient depuis l'entrée en vigueur de la modification du 17 mars 2015 (ROF 2015_029) de la loi déterminant les districts administratifs du 11 février 1988 (RSF 112.5). Cette modification légale a eu pour conséquence de transférer l'état des communes dans un acte législatif relevant de la compétence du Conseil d'Etat, à savoir l'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD) du 24 novembre 2015 (RSF 112.51).

Au gré des fusions et rattachements au district approuvés par le Grand Conseil, l'ONCD sera, dans un deuxième temps, adaptée pour tenir compte du nouvel état des communes. Avec effet au 1^{er} janvier 2020, date d'entrée en vigueur de la présente fusion, les noms des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre seront supprimés de l'article 7 ONCD et le nom de la nouvelle commune issue de la fusion, Villaz, y sera ajouté.

Le présent décret, comportant un soutien financier d'encouragement aux fusions octroyé sur la base et conformément aux articles 9 à 15 LEFC, n'entraîne pas une dépense nouvelle¹, car la LEFC a elle-même fait l'objet d'un referendum financier obligatoire². Les décrets de fusion appliquant la LEFC ne sont dès lors pas soumis au referendum financier.

N'étant pas soumis au referendum, le présent décret peut entrer en vigueur dès son adoption par le Grand Conseil et sa publication dans le Recueil officiel.

Annexe

—
convention de fusion

¹ Art. 46 al. 1 let. b de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.) du 16 mai 2004 (RSF 10.1), art. 24 al. 1 let. a de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) du 25 novembre 1994 (RSF 610.1)

² Votation populaire du 15 mai 2011

Botschaft 2018-DIAF-25

25. März 2019

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf zur Genehmigung des Zusammenschlusses
der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre**

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Dekret, das dem Zusammenschluss der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre Rechtskraft verleiht.

Die Botschaft gliedert sich in folgende Abschnitte:

1. Geschichtliches	4
2. Statistische Daten	5
3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan	5
4. Finanzhilfe	5
5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung	5
6. Kommentar zum Dekretsentwurf	5
7. Zahl der Gemeinden, Referendum und Inkrafttreten	5

1. Geschichtliches

Am 1. Januar 1973 trat der Zusammenschluss der Gemeinen Macconnens und Villarimboud in Kraft. Die Gemeinden Fuyens und Villaz-Saint-Pierre vereinigten sich per 1. Januar 1978. Am 1. Januar 2005 entstand aus dem Zusammenschluss der Gemeinden Lussy und Villarimboud die Gemeinde La Folliaz.

Der vom Oberamtmann des Glanebezirks erstellte Fusionsplan enthält das Projekt Nr. 4, das die sieben Gemeinden Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre, Villorsonnens und Le Châtelard umfasst.

Im Jahr 2010 starteten die sechs Gemeinden Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre und Villorsonnens eine Fusionsstudie. Am 28. September 2014 sprachen sich die Gemeindebürgerinnen und -bürger von Villaz-Saint-Pierre, La Folliaz und Massonnens anlässlich einer Konsultativabstimmung für das Projekt aus, während sich die Mehrheit der Stimmenden aus Châtonnaye, Torny und Villorsonnens dagegen aussprach.

Ein zweites Projekt, das die Gemeinden Châtonnaye, La Folliaz, Torny und Villaz-Saint-Pierre vereinigte, scheiterte

anlässlich der Urnenabstimmung vom 14. Juni 2015 am Widerstand der Gemeinde Torny.

Nach einer positiven Konsultativabstimmung im März 2018 wurden die Arbeiten für eine Fusionsstudie der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre aufgenommen.

Am 20. August 2018 stellten die Gemeinden dem Amt für Gemeinden einen ersten Entwurf der Fusionsvereinbarung zur Vorprüfung zu.

Am 1. Oktober 2018 wurde die Fusionsvereinbarung unterzeichnet. Die Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung fanden am 6. November 2018 in Villarimboud und am 15. November 2018 in Villaz-Saint-Pierre statt.

Der Zusammenschluss wurde am 25. November 2018 in den Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre einer Volksabstimmung unterbreitet. Die Abstimmung ergab folgende Resultate:

	Stimm- berechtigte	gültige Stimmen	Ja	Nein
La Folliaz	737	540	286	254
Villaz-Saint-Pierre	916	460	379	81

2. Statistische Daten

	La Folliaz	Villaz-Saint-Pierre	Fusion
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2010	873	996	1869
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2017	982	1330	2312
Fläche in km ²	9,88	5,57	15,45
Steuerfüsse 2018:			
> natürliche Personen, in%	87,1	82,4	87,0
> juristische Personen, in%	87,1	86,7	87,0
> Liegenschaftssteuer, in‰	2,00	2,00	2,00
Finanzausgleich 2019:			
> Steuerpotenzialindex StPI	69,06	76,86	73,45
> Synthetischer Bedarfsindex SBI	102,28	106,69	104,57

3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan

Der vom Oberamtmann des Glanebezirks ausgearbeitete und vom Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigte Fusionsplan beinhaltet das Projekt Nr. 4, welches die Gemeinden Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre, Villoronnens und Le Châtelard umfasst. Der Zusammenschluss der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre ist folglich als ein Zwischenschritt im Rahmen des Fusionsplans im Sinn der Erwägungen des Beschlusses vom 28. Mai 2013 zu betrachten.

4. Finanzhilfe

Die Finanzhilfe entspricht der Summe der Beträge, die sich für jede betroffene Gemeinde aus der Multiplikation des Grundbetrags mit dem Multiplikator ergeben. Der Grundbetrag beläuft sich auf 200 Franken pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl. Massgebend ist die Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1). Das Gesetz ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten, daher wird die zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2010 berücksichtigt. Beim Zusammenschluss von zwei Gemeinden beträgt der Multiplikator 1,0.

Somit erhalten die Gemeinden eine Finanzhilfe, die sich

- > auf 174 600 Franken für die Gemeinde La Folliaz, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 873 Einwohnern, und
- > auf 199 200 Franken für die Gemeinde Villaz-Saint-Pierre, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 996 Einwohnern,

beläuft, also insgesamt einen Betrag von 373 800 Franken.

Die Finanzhilfe wird in dem auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgenden Jahr ausgerichtet. Der Zusammenschluss der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre erfolgt auf den 1. Januar 2020. Die Zahlung wird demzufolge 2021 im Rahmen der verfügbaren und durch das GZG zur Verfügung gestellten Mittel vorgenommen.

5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung

Die Fusionsvereinbarung (Kopie im Anhang) wurde gemäss Artikel 134d des Gesetzes über die Gemeinden (GG) vom 25. September 1980 (SGF 140.1) den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern von La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre unterbreitet. Die Stimmberechtigten stimmten am 25. November 2018 darüber ab.

Der Name «Villaz» war Gegenstand einer Vorprüfung durch die kantonale Nomenklaturkommission und das Bundesamt für Landestopografie swisstopo.

6. Kommentar zum Dekretsentwurf

Artikel 1 des Dekretsentwurfs legt das Datum fest, an dem der Zusammenschluss der beiden Gemeinden wirksam wird.

Artikel 2 nennt den Namen der neuen Gemeinde und ihre Zugehörigkeit zum Glanebezirk.

Artikel 3 hält wesentliche Elemente der Fusionsvereinbarung fest. Dazu gehören die Gemeindegrenzen, das Bürgerrecht und die Bilanz jeder Gemeinde.

Artikel 4 legt den Betrag der Finanzhilfe an den Zusammenschluss und die Auszahlungsmodalitäten fest.

7. Zahl der Gemeinden, Referendum und Inkrafttreten

Mit Ausnahme des Sonderfalls des Zusammenschlusses der Gemeinden Clavaleyres und Murten (2018-DIAF-31) ist dies das erste Dekret seit Inkrafttreten der Änderung vom 17. März 2015 (ASF 2015_029) des Gesetzes über die Verwaltungsbezirke vom 11. Februar 1988 (SGF 112.5). Mit dieser Gesetzesänderung wurde der Stand der Gemeinden in einen in der Kompetenz des Staatsrats liegenden Rechtsakt übertragen, das heisst in die Verordnung über die Namen der Gemeinden und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken (NGBV) vom 24. November 2015 (SGF 112.51).

Entsprechend den vom Grossen Rat genehmigten Zusammenschlüssen und der Bezirkszugehörigkeit wird, in einem zweiten Schritt, die NGBV an den neuen Stand der Gemeinden angepasst. Auf das Datum des Inkrafttretens der erwähnten Fusion am 1. Januar 2020 werden die Gemeindennamen La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre aus Artikel 7 NGBV gestri-

chen und der Name der aus dem Zusammenschluss entstandenen neuen Gemeinde, Villaz, wird hinzugefügt.

Dieses Dekret, das eine auf Artikel 9 bis 15 GZG basierende Finanzhilfe für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse beinhaltet, hat keine neue Ausgabe¹ zur Folge, da das GZG selber Gegenstand eines obligatorischen Finanzreferendums² war. Die auf dem GZG beruhenden Fusionsdekrete unterliegen daher nicht dem Finanzreferendum.

Da es nicht dem Finanzreferendum unterliegt, kann dieses Dekret nach seiner Verabschiedung durch den Grossen Rat und seiner Publikation in der Amtlichen Sammlung sogleich in Kraft treten.

Anhang

—
Fusionsvereinbarung (nur auf Französisch)

¹ Art. 46 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1), Art. 24 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) vom 25. November 1994 (SGF 610.1)

² Volksabstimmung vom 15. Mai 2011

**Décret approuvant la fusion
des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre**

du ...

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 1, 133 et 134d de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo);

Vu la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC);

Vu le résultat de la votation du 25 novembre 2018 dans les communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre;

Vu le message 2018-DIAF-25 du Conseil d'Etat du 25 mars 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Les décisions des communes de La Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre de fusionner avec effet au 1^{er} janvier 2020 sont entérinées.

Art. 2

La commune nouvellement constituée porte le nom de Villaz et fait partie du district de la Glâne.

**Dekret zur Genehmigung des Zusammenschlusses
der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre**

vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 1, 133 und 134d des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG);

gestützt auf das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG);

gestützt auf das Resultat der Abstimmung vom 25. November 2018 in den Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre;

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DIAF-25 des Staatsrats vom 25. März 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die Beschlüsse der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre, sich mit Wirkung auf 1. Januar 2020 zusammenzuschliessen, werden genehmigt.

Art. 2

Die neue Gemeinde trägt den Namen Villaz und gehört zum Glanebezirk.

Art. 3

¹ En conséquence, à partir du 1^{er} janvier 2020:

- a) les territoires des communes de La Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre sont réunis en un seul territoire, celui de la nouvelle commune de Villaz; les noms de La Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre cessent d'être des noms de communes;
- b) les personnes titulaires du droit de cité des communes de La Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre acquièrent le droit de cité de la nouvelle commune de Villaz;
- c) l'actif et le passif des communes de La Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre sont réunis pour constituer le bilan de la nouvelle commune de Villaz.

² Pour le reste, les dispositions de la convention entérinée le 25 novembre 2018 par les communes de La Folliaz et de Villaz-Saint-Pierre sont applicables.

Art. 4

¹ L'Etat verse à la nouvelle commune de Villaz un montant de 373 800 francs au titre d'aide financière à la fusion.

² Cette aide financière est versée à partir du 1^{er} janvier 2021.

Art. 5

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

² Il entre en vigueur immédiatement.

Art. 3

¹ Infolgedessen gilt ab 1. Januar 2020 Folgendes:

- a) Die Gemeindegebiete von La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre werden zu einem einzigen Gemeindegebiet vereinigt, demjenigen der neuen Gemeinde Villaz; die Namen La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre sind von diesem Zeitpunkt an keine Gemeindennamen mehr.
- b) Personen mit Bürgerrecht der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre erhalten das Bürgerrecht der neuen Gemeinde Villaz.
- c) Die Aktiven und Passiven der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre werden vereinigt und bilden die Bilanz der neuen Gemeinde Villaz.

² Im Übrigen gelten die Bestimmungen der Vereinbarung, die von den Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre am 25. November 2018 genehmigt wurde.

Art. 4

¹ Der Staat zahlt der neuen Gemeinde Villaz als Finanzhilfe an den Zusammenschluss einen Betrag von 373 800 Franken.

² Die Finanzhilfe wird ab 1. Januar 2021 ausgerichtet.

Art. 5

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DIAF-25

**Projet de décret :
Fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre**

Propositions du Bureau du Grand Conseil BR

Présidence : Roland Mesot

Vice-présidence : Kirthana Wickramasingam

Membres : Antoinette Badoud, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Charles Brönnimann, Hubert Dafflon, Pierre Mauron, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 13 voix sans opposition ni abstention (1 membre est excusé), le Bureau propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 14 juin 2019

Anhang

GROSSER RAT

2018-DIAF-25

**Dekretsentwurf:
Zusammenschluss der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre**

Antrag des Büros des Grossen Rates BR

Präsidium : Roland Mesot

Vize-Präsidium : Kirthana Wickramasingam

Mitglieder : Antoinette Badoud, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Charles Brönnimann, Hubert Dafflon, Pierre Mauron, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 13 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 14. Juni 2019

Message 2018-DIAF-32

30 avril 2019

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de décret approuvant la fusion des communes
 de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret donnant force de droit à la fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz.

Le présent message se divise selon le plan suivant:

1. Historique	1
2. Données statistiques	2
3. Conformité au plan de fusions	2
4. Aide financière	2
5. Commentaires sur la convention de fusion	2
6. Commentaires sur le projet de décret	2
7. Etat des communes, referendum et entrée en vigueur	2

1. Historique

Le plan de fusions établi par le Préfet de la Sarine intègre le projet «Sarine-Ouest», composé des communes de Autigny, Avry, Chénens, Corserey, Cottens, Matran, Neyruz, Noréaz, Prez-vers-Noréaz et La Brillaz. Un projet de fusion des dix communes a été refusé lors d'un vote consultatif en date du 8 mars 2015, par les communes d'Avry et Matran.

C'est au printemps 2018 que les exécutifs de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz ont décidé d'entamer un projet de fusion. Un comité de pilotage, composé des trois syndics et appuyé par une cheffe de projet externe, ainsi que six groupes de travail ont été instaurés.

Par courrier du 30 août 2018, un premier projet de convention de fusion a été transmis au Service des communes pour examen préalable.

Le 3 décembre 2018, le conseil communal intérimaire de Corserey et les conseils communaux de Noréaz et de Prez-vers-Noréaz ont signé la convention de fusion. Des séances d'information à l'intention de la population ont été organisées les 14, 15 et 16 janvier 2019 dans les trois communes.

La fusion des trois communes a été soumise au vote populaire le 10 février 2019; les résultats ont été les suivants:

> Corserey	300 électeurs	153 votes valables	145 oui	8 non
> Noréaz	523 électeurs	315 votes valables	182 oui	133 non
> Prez-vers-Noréaz	796 électeurs	394 votes valables	347 oui	47 non

2. Données statistiques

	Corserrey	Noréaz	Prez-vers-Noréaz	Fusion
Population légale au 31.12.2010	332	566	881	1779
Population légale au 31.12.2017	422	695	1109	2226
Surface en km ²	3,44	6,81	5,68	15,93
Coefficients d'impôts 2019:				
> Personnes physiques, en %	80,0	80,0	80,0	80,0
> Personnes morales, en %	80,0	80,0	80,0	80,0
> Contribution immobilière, en ‰	1,50	2,00	1,50	1,50
Péréquation financière 2019:				
> Indice du potentiel fiscal IPF	78,95	82,51	86,27	83,63
> Indice synthétique des besoins ISB	108,45	108,92	96,35	102,51

3. Conformité au plan de fusions

Le plan de fusions établi par le Préfet de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat en date du 28 mai 2013 englobe le projet «Sarine-Ouest» composé des communes de Autigny, Avry, Chénens, Corserrey, Cottens, Matran, Neyruz, Noréaz, Prez-vers-Noréaz et La Brillaz. Ainsi la fusion des communes de Corserrey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz peut être considérée comme une étape intermédiaire dans le plan de fusions au sens des considérations de l'arrêté du 28 mai 2013.

4. Aide financière

L'aide financière correspond à la somme des montants obtenus en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base par le multiplicateur. Le montant de base s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) du 9 décembre 2010 (RSF 141.1.1). La loi étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, c'est la population légale au 31 décembre 2010 qui est retenue.

Ainsi les communes bénéficieront d'une aide financière qui s'élève à:

- > 66 400 francs pour une population légale de 332 habitants pour la commune de Corserrey
- > 113 200 francs pour une population légale de 566 habitants pour la commune de Noréaz et
- > 176 200 francs pour une population légale de 881 habitants pour la commune de Prez-vers-Noréaz,

soit au total un montant de base de 355 800 francs.

Le montant de base est multiplié par un facteur de 1,1 lorsque trois communes fusionnent. Ainsi, l'aide financière octroyée à la nouvelle commune de Prez s'élèvera au total à 391 380 francs.

L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion. La fusion des communes de Corserrey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz sera effective au 1^{er} janvier 2020. Le versement interviendra donc en 2021 dans les limites des moyens mis à disposition par la LEFC.

5. Commentaires sur la convention de fusion

La convention de fusion, dont une copie est annexée au présent message, est le document soumis pour approbation aux citoyennes et citoyens des communes de Corserrey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz, conformément à l'article 134d de la loi sur les communes (LCo) du 25 septembre 1980 (RSF 140.1). Les corps électoraux se sont prononcés le 10 février 2019.

Le nom «Prez» a fait l'objet d'un examen préalable auprès de la Commission cantonale de nomenclature et de l'Office fédéral de topographie swisstopo.

La nouvelle commune sera dotée d'un conseil général de 30 membres.

6. Commentaires sur le projet de décret

L'article 1 du projet de décret précise la date à laquelle la fusion des trois communes prendra effet.

L'article 2 indique le nom de la nouvelle commune et son appartenance au district de la Sarine.

L'article 3 reprend quelques éléments importants de la convention de fusion, réglant les problèmes des limites territoriales, des droits de cité ainsi que du bilan de chaque commune.

L'article 4 fixe le montant de l'aide financière relative à la fusion et précise les modalités de versement.

7. Etat des communes, referendum et entrée en vigueur

La modification de l'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD) du 24 novembre 2015 (RSF 112.51) aura lieu dans un deuxième temps. Avec effet au 1^{er} janvier 2020, date d'entrée en vigueur de la présente fusion, les noms de Corserrey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz seront supprimés de l'article 3 ONCD et le nom de la nouvelle commune issue de la fusion, Prez, y sera ajouté.

Le présent décret, comportant un soutien financier d'encouragement aux fusions octroyé sur la base et conformément aux articles 9 à 15 LEFC, n'entraîne pas une dépense nouvelle¹, car la LEFC a elle-même fait l'objet d'un referendum financier obligatoire². Les décrets de fusion appliquant la LEFC ne sont dès lors pas soumis au referendum financier.

N'étant pas soumis au referendum, le présent décret peut entrer en vigueur dès son adoption par le Grand Conseil et sa publication dans le Recueil officiel.

Annexe

—
Convention de fusion

¹ Art. 46 al. 1 let. b de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.) du 16 mai 2004 (RSF 10.1), art. 24 al. 1 let. a de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) du 25 novembre 1994 (RSF 610.1)

² Votation populaire du 15 mai 2011

Botschaft 2018-DIAF-32

30. April 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf zur Genehmigung des Zusammenschlusses
der Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz**

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Dekret, das dem Zusammenschluss der Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz Rechtskraft verleiht.

Die Botschaft gliedert sich in folgende Abschnitte:

1. Geschichtliches	4
2. Statistische Daten	5
3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan	5
4. Finanzhilfe	5
5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung	5
6. Kommentar zum Dekretsentwurf	5
7. Zahl der Gemeinden, Referendum und Inkrafttreten	5

1. Geschichtliches

Der vom Oberamtman des Saanebezirks erstellte Fusionsplan beinhaltet das Projekt «Sarine-Ouest», das die Gemeinden Autigny, Avry, Chénens, Corserey, Cottens, Matran, Neyruz, Noréaz, Prez-vers-Noréaz und La Brillaz umfasst. Ein Fusionsprojekt der zehn Gemeinden wurde anlässlich einer Konsultativabstimmung am 8. März 2015 von den Gemeinden Avry und Matran abgelehnt.

Im Frühling 2018 beschlossen die Exekutiven von Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz ein Fusionsprojekt in Angriff zu nehmen. Es wurden ein Lenkungsausschuss, gebildet aus den drei Ammännern und unterstützt von einer externen Projektleiterin, sowie sechs Arbeitsgruppen eingesetzt.

Am 30. August 2018 wurde dem Amt für Gemeinden ein erster Entwurf der Fusionsvereinbarung zur Vorprüfung per Post zugestellt.

Am 3. Dezember 2018 unterzeichneten der Übergangsgemeinderat von Corserey und die Gemeinderäte von Noréaz und Prez-vers-Noréaz die Fusionsvereinbarung. Am 14., 15. und 16. Januar 2019 fanden in den drei Gemeinden Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung statt.

Der Zusammenschluss wurde in den drei Gemeinden am 10. Februar 2019 einer Volksabstimmung unterbreitet. Die Abstimmung ergab folgende Resultate:

> Corserey	300 Stimmberechtigte	153 gültige Stimmen	145 Ja	8 Nein
> Noréaz	523 Stimmberechtigte	315 gültige Stimmen	182 Ja	133 Nein
> Prez-vers-Noréaz	796 Stimmberechtigte	394 gültige Stimmen	347 Ja	47 Nein

2. Statistische Daten

	Corserrey	Noréaz	Prez-vers-Noréaz	Fusion
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2010	332	566	881	1779
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2017	422	695	1109	2226
Fläche in km ²	3,44	6,81	5,68	15,93
Steuerfüsse 2019:				
> natürliche Personen, in %	80,0	80,0	80,0	80,0
> juristische Personen, in %	80,0	80,0	80,0	80,0
> Liegenschaftsteuer, in ‰	1,50	2,00	1,50	1,50
Finanzausgleich 2019:				
> Steuerpotenzialindex StPI	78,95	82,51	86,27	83,63
> Synthetischer Bedarfsindex SBI	108,45	108,92	96,35	102,51

3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan

Der vom Oberamtmann des Saanebezirks ausgearbeitete und vom Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigte Fusionsplan beinhaltet das Projekt «Sarine-Ouest», welches die Gemeinden Autigny, Avry, Chénens, Corserrey, Cottens, Matran, Neyruz, Noréaz, Prez-vers-Noréaz und La Brillaz umfasst. Der Zusammenschluss der Gemeinden Corserrey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz ist folglich als ein Zwischenschritt im Rahmen des Fusionsplans im Sinne der Erwägungen des Beschlusses vom 28. Mai 2013 zu betrachten.

4. Finanzhilfe

Die Finanzhilfe entspricht der Summe der Beträge, die sich für jede betroffene Gemeinde aus der Multiplikation des Grundbetrags mit dem Multiplikator ergeben. Der Grundbetrag beläuft sich auf 200 Franken pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl. Massgebend ist die Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1). Das Gesetz ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten, daher wird die zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2010 berücksichtigt.

Somit erhalten die Gemeinden eine Finanzhilfe, die sich

- > auf 66 400 Franken für die Gemeinde Corserrey, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 332 Einwohnern;
- > auf 113 200 Franken für die Gemeinde Noréaz, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 566 Einwohnern, und
- > auf 176 200 Franken für die Gemeinde Prez-vers-Noréaz, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 881 Einwohnern,

beläuft, also insgesamt einen Grundbetrag von 355 800 Franken.

Der Grundbetrag wird beim Zusammenschluss von drei Gemeinden mit einem Multiplikator von 1,1 multipliziert. Die an die neue Gemeinde Prez ausgerichtete Finanzhilfe wird sich auf insgesamt 391 380 Franken belaufen.

Die Finanzhilfe wird in dem auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgenden Jahr ausgerichtet. Der Zusammenschluss der Gemeinden Corserrey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz erfolgt auf den 1. Januar 2020. Die Zahlung wird demzufolge 2021 im Rahmen der verfügbaren und durch das GZG zur Verfügung gestellten Mittel vorgenommen.

5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung

Die Fusionsvereinbarung (Kopie im Anhang) wurde gemäss Artikel 134d des Gesetzes über die Gemeinden (GG) vom 25. September 1980 (SGF 140.1) den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern von Corserrey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz unterbreitet. Die Stimmberechtigten stimmten am 10. Februar 2019 darüber ab.

Der Name «Prez» war Gegenstand einer Vorprüfung durch die kantonale Nomenklaturkommission und das Bundesamt für Landestopografie swisstopo.

Die neue Gemeinde wird über einen Generalrat von 30 Mitgliedern verfügen.

6. Kommentar zum Dekretsentwurf

Artikel 1 des Dekretsentwurfs legt das Datum fest, an dem der Zusammenschluss der drei Gemeinden wirksam wird.

Artikel 2 nennt den Namen der neuen Gemeinde und ihre Zugehörigkeit zum Saanebezirk.

Artikel 3 hält wesentliche Elemente der Fusionsvereinbarung fest. Dazu gehören die Gemeindegrenzen, das Bürgerrecht und die Bilanz jeder Gemeinde.

Artikel 4 legt den Betrag der Finanzhilfe an den Zusammenschluss und die Auszahlungsmodalitäten fest.

7. Zahl der Gemeinden, Referendum und Inkrafttreten

Die Änderung der Verordnung über die Namen der Gemeinden und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken (NGBV) vom 24. November 2015 (SGF 112.51) wird in einem zweiten Schritt erfolgen. Auf das Datum des Inkrafttretens der erwähnten Fusion am 1. Januar 2020 werden die Gemein-denamen Corserrey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz aus Artikel 3 NGBV gestrichen und der Name der aus dem Zusammen-

schluss entstandenen neuen Gemeinde, Prez, wird hinzugefügt.

Dieses Dekret, das eine auf Artikel 9 bis 15 GZG basierende Finanzhilfe für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse beinhaltet, hat keine neue Ausgabe¹ zur Folge, da das GZG selber Gegenstand eines obligatorischen Finanzreferendums² war. Die auf dem GZG beruhenden Fusionsdekrete unterliegen daher nicht dem Finanzreferendum.

Da es nicht dem Finanzreferendum unterliegt, kann dieses Dekret nach seiner Verabschiedung durch den Grossen Rat und seiner Publikation in der Amtlichen Sammlung sogleich in Kraft treten.

Anhang

—
Fusionsvereinbarung (nur auf Französisch)

¹ Art. 46 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1), Art. 24 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) vom 25. November 1994 (SGF 610.1)

² Volksabstimmung vom 15. Mai 2011

**Décret approuvant la fusion des communes de Corserey,
Noréaz et Prez-vers-Noréaz**

du...

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 1, 133 et 134d de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo);

Vu la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC);

Vu le résultat de la votation du 10 février 2019 dans les communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz;

Vu le message 2018-DIAF-32 du Conseil d'Etat du 30 avril 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Les décisions des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz de fusionner avec effet au 1^{er} janvier 2020 sont entérinées.

Art. 2

La commune nouvellement constituée porte le nom de Prez et fait partie du district de la Sarine.

**Dekret zur Genehmigung des Zusammenschlusses der
Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz**

vom...

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 1, 133 und 134d des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG);

gestützt auf das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG);

gestützt auf das Resultat der Abstimmung vom 10. Februar 2019 in den Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz;

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DIAF-32 des Staatsrats vom 30. April 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die Beschlüsse der Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz, sich mit Wirkung auf den 1. Januar 2020 zusammenzuschliessen, werden genehmigt.

Art. 2

Die neue Gemeinde trägt den Namen Prez und gehört zum Saanebezirk.

Art. 3

¹ En conséquence, à partir du 1^{er} janvier 2020:

- a) les territoires des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz sont réunis en un seul territoire, celui de la nouvelle commune de Prez; les noms de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz cessent d'être des noms de communes;
- b) les personnes titulaires du droit de cité des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz acquièrent le droit de cité de la nouvelle commune de Prez;
- c) l'actif et le passif des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz sont réunis pour constituer le bilan de la nouvelle commune de Prez.

² Pour le reste, les dispositions de la convention entérinée le 10 février 2019 par les communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz sont applicables.

Art. 4

¹ L'Etat verse à la nouvelle commune de Prez un montant de 391 380 francs au titre d'aide financière à la fusion.

² Cette aide financière est versée à partir du 1^{er} janvier 2021.

Art. 5

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

² Il entre en vigueur immédiatement.

Art. 3

¹ Infolgedessen gilt ab dem 1. Januar 2020 Folgendes:

- a) Die Gemeindegebiete von Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz werden zu einem einzigen Gemeindegebiet vereinigt, demjenigen der neuen Gemeinde Prez; die Namen Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz sind von diesem Zeitpunkt an keine Gemeindennamen mehr.
- b) Personen mit Bürgerrecht der Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz erhalten das Bürgerrecht der neuen Gemeinde Prez.
- c) Die Aktiven und Passiven der Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz werden vereinigt und bilden die Bilanz der neuen Gemeinde Prez.

² Im Übrigen gelten die Bestimmungen der Vereinbarung, die von den Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz am 10. Februar 2019 genehmigt wurde.

Art. 4

¹ Der Staat zahlt der neuen Gemeinde Prez als Finanzhilfe an den Zusammenschluss einen Betrag von 391 380 Franken.

² Die Finanzhilfe wird ab dem 1. Januar 2021 ausgerichtet.

Art. 5

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DIAF-32

**Projet de décret :
Fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz**

Propositions du Bureau du Grand Conseil BR

Présidence : Roland Mesot

Vice-présidence : Kirthana Wickramasingam

Membres : Antoinette Badoud, Sylvie Bonvin-Sansonens, Charles Brönnimann, Hubert Dafflon, Pierre Mauron, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 13 voix sans opposition ni abstention (1 membre est excusé), le Bureau propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 14 juin 2019

Anhang

GROSSER RAT

2018-DIAF-32

**Dekretsentwurf:
Zusammenschlusses der Gemeinden Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz**

Antrag des Büros des Grossen Rates BR

Präsidium : Roland Mesot

Vize-Präsidium : Kirthana Wickramasingam

Mitglieder : Antoinette Badoud, Sylvie Bonvin-Sansonens, Charles Brönnimann, Hubert Dafflon, Pierre Mauron, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, André Schoenenweid, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 13 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 14. Juni 2019

Message 2018-DIAF-35

2 avril 2019

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi portant adhésion au concordat sur
la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale
bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message relatif au projet de la loi portant adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg. Le message se divise selon le plan suivant:

1. Introduction	1
2. Rappel des travaux déjà réalisés	1
3. Le concordat intercantonal	2
4. Commentaire des articles du projet de loi	2
5. Incidences du projet de loi	3
5.1. Incidences en matière de finances et de personnel	3
5.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	3
5.3. Conformité au droit supérieur et au développement durable	5

1. Introduction

Par le présent projet de loi, le Grand Conseil approuve l'adhésion du canton de Fribourg au concordat intercantonal modifiant le territoire du canton dans le cadre de la fusion de la commune bernoise de Clavaleyres avec la commune fribourgeoise de Morat. Ce concordat a été signé par les Gouvernements fribourgeois et bernois le 12 mars 2019, sous réserve naturellement de l'approbation par leurs Grands Conseils respectifs. L'approbation de l'adhésion par le Grand Conseil prend la forme d'une loi lorsque la convention concernée contient des règles de droit (art. 13 al. 3 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales, LConv; RSF 121.3). C'est le cas du concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg.

Conformément à l'art. 13 al. 5 LConv, le concordat intercantonal du 12 mars 2019 est annexé au présent message, ainsi que son rapport explicatif. Dans un souci de clarté, certains passages de ce dernier document sont repris ci-dessous, tout comme des éléments du message relatif au projet de loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres

par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat du 30 janvier 2018¹.

2. Rappel des travaux déjà réalisés

L'idée d'une fusion de la commune municipale bernoise de Clavaleyres avec la commune fribourgeoise de Morat est examinée depuis 2012. Après une décision de principe positive du Conseil général de Morat et de premières discussions entre les entités cantonales chargées des fusions de communes, les gouvernements du canton de Fribourg et du canton de Berne ont adopté une feuille de route commune le 14 mars 2016. Par ce document, les gouvernements des deux cantons se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour cette fusion intercantonale et la modification du territoire cantonal; sont notamment visées l'élaboration des bases légales nécessaires et les démarches auprès des autorités fédérales le moment venu.

La feuille de route des deux gouvernements prévoit, pour l'élaboration et l'approbation du changement de canton de la commune de Clavaleyres et sa fusion avec la commune de Morat les étapes suivantes:

¹ BCG, mars 2018, p. 631ss

- > Dans un premier temps, les bases légales pour la mise en œuvre des votes communaux sur la convention de fusion à Clavaleyres et Morat doivent être garanties et mises en œuvre.
- > Dans une étape suivante, les cantons de Berne et de Fribourg élaborent une convention intercantonale, sous la forme d'un concordat sur la modification du territoire cantonal, adopté par les organes compétents des deux cantons.
- > Enfin, la modification du territoire est soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Par sa loi du 7 juin 2017 sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (Loi Clavaleyres, LCl, RSB 105.41), le canton de Berne s'est donné les bases légales nécessaires. Il en a été de même pour le canton de Fribourg par sa loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCl, RSF 112.7).

Outre les règles relatives à la fusion de communes, ces textes annoncent la prochaine étape portant sur la modification du territoire des deux cantons, en envisageant une solution double: alors qu'un concordat relatif à la modification du territoire cantonal règlera les aspects fondamentaux du changement de territoire, les modalités subordonnées de cette modification territoriale seront réglées dans une convention d'exécution.

3. Le concordat intercantonal

Le concordat intercantonal a été élaboré par un groupe composé de représentants des services des administrations bernoise et fribourgeoise. Il a fait l'objet de plusieurs procédures de consultation interne, avant sa mise en consultation publique du 29 octobre au 31 novembre 2018. La plupart des remarques des différentes entités concernées ont été prises en compte, et les divergences constatées entre le canton de Fribourg et le canton de Berne ont été levées sans difficulté.

La Commission des affaires extérieures du Grand Conseil a par ailleurs pris connaissance du projet de concordat lors de sa séance du 22 février 2019 selon les modalités prévues à l'article 11 al. 3 de la loi concernant les conventions intercantionales (LConv). La Commission s'est montrée favorable à l'adhésion à ce concordat et n'a formulé aucune remarque. La version finale du concordat signée par les deux Gouvernements correspond, à quelques adaptations typographiques près, à la version présentée à la Commission des affaires extérieures le 22 février 2019.

Concernant le contenu du concordat, il est renvoyé à son rapport explicatif, annexé au présent message.

4. Commentaire des articles du projet de loi

Art. 1 Adhésion

Conformément à l'art. 13 al. 5 LConv, le concordat du 12 mars 2019 est annexé au projet de loi.

Art. 2 Entrée en vigueur – loi

L'article 2 précise que la loi d'adhésion sera soumise au corps électoral du canton de Fribourg. Ce scrutin est déjà prévu par l'art. 20 al. 2 LFCl. Dans le message accompagnant la LFCl, le Conseil d'Etat indiquait:

Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération (art. 2 al. 1 Cst. cant.). Le corps électoral cantonal a adopté la Constitution cantonale le 16 mai 2004 et a ainsi défini simultanément le territoire cantonal et ses limites. La garantie de la Constitution cantonale et du territoire du canton est intervenue ensuite en date du 8 juin 2005 par le Conseil des Etats et le 13 juin 2005 par le Conseil national.

Le territoire cantonal défini dans ses limites actuelles par les votant-e-s et garanti par la Confédération doit maintenant faire l'objet d'une extension formelle par la loi d'adhésion. Il apparaît donc logique et pertinent que le corps électoral cantonal devrait être également compétent pour décider de l'extension (al. 2).

(...)

Pour le cas semblable de la fusion (finalement non réalisée) des communes de Risch (ZG) et Meierskappel (LU), le Département de la justice, des communes et de la culture du canton de Lucerne est arrivé à la conclusion que, d'une part, l'article 53 al. 3 Cst. exige que le corps électoral du canton puisse se prononcer sur une modification du territoire. D'autre part, le transfert d'une commune dans un autre canton – sous réserve d'une disposition expressément dérogatoire inscrite dans le droit constitutionnel cantonal – aurait également une portée constitutive pour les cantons concernés (renseignements juridiques du 7 octobre 2002).

Dans ses renseignements juridiques donnés le 29 octobre 2002 à propos du projet mentionné ci-dessus, l'Office fédéral de la justice défendait aussi le point de vue selon lequel la fusion nécessitait l'approbation des citoyens actifs et citoyennes actives des deux cantons.

En outre, dans la doctrine, divers auteurs se sont exprimés en faveur d'un scrutin populaire au niveau cantonal lorsqu'une commune change de canton.

Le droit du canton de Berne soumet formellement les modifications de territoire à un vote populaire obligatoire. Les autorités bernoises ont signalé à plusieurs reprises que le corps électoral bernois tout comme les citoyens actifs et citoyennes actives de la commune municipale de Clavaleyres ne pourraient guère

comprendre pourquoi ils seraient appelés aux urnes pour décider de la modification territoriale, alors que les votants fribourgeois ne le seraient pas. L'exécutif bernois a donc exprimé au canton de Fribourg le vœu de trouver une voie permettant également une décision du peuple dans le canton accueillant la commune objet du transfert.

(...)

Selon la définition scientifique en droit du mot «Etat» – utilisé ici en tant que synonyme du terme «canton» – trois fondements sont élémentaires pour l'existence d'un canton: un peuple (1) qui, sur un territoire étatique déterminé (2), se dote d'un pouvoir étatique (3) sous la forme d'une constitution.

Appliqué au présent projet, ceci veut dire que la composition du peuple fribourgeois se modifie parce que la population de la commune de Clavaleyres appartient désormais, après le changement de canton, à notre population et que la composition du territoire fribourgeois change également, parce que le territoire de la commune de Clavaleyres fait dorénavant partie, après le changement de canton, de notre territoire. La nouvelle composition du peuple et du territoire fribourgeois modifie le canton en tant que tel et est donc un processus au plus haut niveau légal, autrement dit au niveau de la Constitution. En conséquence, le concordat sur la modification territoriale doit être soumis pour décision au souverain (art. 45 let. a Cst. cant.).

En l'état actuel des choses, tous les cantons qui ont eu par le passé à connaître un changement de canton de la part d'une ou de plusieurs communes (Berne, Jura et Bâle-Campagne) ont par ailleurs effectué une votation populaire obligatoire. Les constitutions des trois cantons mentionnés contenaient pour cela une disposition explicite (ce qui n'est pas le cas dans la constitution en vigueur dans le canton de Fribourg).

En outre, il n'est pas exact d'affirmer que seules peuvent prétendre à l'appellation «droit constitutionnel» les dispositions qui ont trouvé place dans le texte légal portant le titre «Constitution cantonale»: l'avis de droit du 17 novembre 2017 rédigé par l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg au sujet des questions liées à la modification du territoire a – moyennant renvoi à diverses sources – confirmé que l'existence de dispositions de droit constitutionnel hors d'un document portant le titre de «Constitution cantonale» est en principe possible et elle est admise par le droit fédéral. L'article de loi stipulant que le changement de canton est soumis à la votation populaire obligatoire est donc à considérer comme une disposition de droit constitutionnel sous l'angle matériel, même si cet article apparaît sous l'angle formel comme une disposition légale.

Comme le prévoit l'art. 20 al. 3 LFCla, le scrutin populaire aura lieu le même jour dans les cantons de Fribourg et de Berne.

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la loi d'adhésion après le scrutin populaire. Ce dernier devrait se tenir au début de l'année 2020.

Art. 3 Entrée en vigueur – concordat

L'issue positive des référendums dans les cantons de Fribourg et de Berne constitue la condition préalable à la demande à l'Assemblée fédérale d'approuver le changement de territoire (art. 22 LFCla). À la suite de cette approbation, les deux gouvernements cantonaux, après consultation préalable de la commune de Morat, pourront déterminer la date exacte du changement de territoire (art. 2 al. 4 LFCla). Le concordat intercantonal sera mis en vigueur en même temps.

5. Incidences du projet de loi

5.1. Incidences en matière de finances et de personnel

Formellement, la seule incidence financière du projet de loi d'adhésion sera l'organisation du scrutin populaire prévu à l'art. 2. Celui-ci devrait être organisé à l'occasion d'un scrutin fédéral. Les surcoûts pour la tenue de ce scrutin cantonal peuvent être estimés à CHF 125 000.–.

Les effets concrets du changement de canton et de la fusion engendreront quant à eux un surcroît de travail pour les services de l'Etat concernés. Il apparaît toutefois que le nombre d'habitants et la surface limitée concernés par cette modification territoriale permettront d'assumer cette charge passagère avec les ressources actuelles, sans augmentation. La reprise de la route cantonale bernoise, seul bien immobilier cantonal bernois sur le territoire de Clavaleyres, se fera sans compensation financière et en l'état. Elle deviendra immédiatement une route communale de la nouvelle commune de Morat. Son entretien sera à la charge de cette dernière.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'accompagnement de ce projet, qui a nécessité d'importants travaux préparatoires depuis plusieurs années, a été réalisé par les services de l'Etat concernés dans le cadre de leurs ressources habituelles.

5.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Selon le droit bernois, le but essentiel des communes consiste à remplir les tâches qui leur sont confiées par la Confédération et le canton, ainsi que celles qu'elles reprennent de leur plein gré. Les communes bernoises sont autonomes, dans les limites du droit supérieur, et doivent satisfaire durablement à ce statut d'autonomie, ceci étant d'ailleurs le cas pour les communes fribourgeoises également.

Les structures communales de la commune municipale de Clavaleyres ne peuvent plus guère répondre au but principal

énoncé sans un soutien extérieur. Dans cet esprit, la fusion, et donc la nécessaire modification territoriale préalable, permet de lutter contre une mise en danger de l'autonomie communale de Clavaleyres. La commune de Morat et le canton de Fribourg se déclarent donc disposés, au titre de la solidarité, à prêter la main à ce projet au-delà des limites cantonales.

Pour ce qui concerne la commune de Morat, le présent projet n'a certes pas d'incidences importantes sur la répartition des tâches, au vu de la taille de la localité de Clavaleyres. En revanche, ce projet montre comment l'autonomie communale fournit une contribution notable à la maîtrise d'une situation extraordinaire à l'échelon communal.

5.3. Conformité au droit supérieur et au développement durable

Le présent projet de loi est conforme à la Constitution fédérale. S'agissant de sa conformité à la Constitution cantonale, notamment sur la question du scrutin populaire prévu à l'art. 2, il est renvoyé au commentaire relatif à ce dernier article.

Ce projet de loi est par ailleurs compatible avec le droit européen, notamment en ce qui concerne la consultation préalable des collectivités locales pour toute modification des limites territoriales communales, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102; art. 5).

Le changement de canton et la fusion se présentent comme une solution appropriée pour permettre à Clavaleyres une intégration dans des structures communales autonomes à long terme et contribuer ainsi au bien-être de sa population.

Botschaft 2018-DIAF-35

2. April 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat
über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres
zum Kanton Freiburg**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung	5
2. Bereits durchgeführte Arbeiten	5
3. Das interkantonale Konkordat	6
4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs	6
5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs	7
5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
5.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	8
5.3. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit	8

1. Einleitung

Mit diesem Gesetzesentwurf genehmigt der Grosse Rat den Beitritt des Kantons Freiburg zum interkantonalen Gebietsänderungskonkordat im Rahmen des Zusammenschlusses der bernischen Gemeinde Clavaleyres mit der freiburgischen Gemeinde Murten. Dieses Konkordat wurde am 12. März 2019 von der Freiburger und der Berner Regierung unterzeichnet, natürlich unter Vorbehalt der Genehmigung durch die jeweiligen Grossen Räte. Die Genehmigung des Beitritts durch den Grossen Rat hat die Form eines Gesetzes, wenn der Vertrag rechtsetzende Bestimmungen enthält (Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge, VertragsG; SGF 121.3). Dies ist beim Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg der Fall.

In Übereinstimmung mit Art. 13 Abs. 5 VertragsG befinden sich das interkantonale Konkordat vom 12. März 2019 und sein erläuternder Bericht im Anhang dieser Botschaft. Im Interesse der Klarheit werden bestimmte Textstellen des erläuternden Berichts, ebenso wie bestimmte Stellen der Botschaft vom 30. Januar 2018 zum Gesetzesentwurf über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres

durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten¹ im Folgenden wiedergegeben.

2. Bereits durchgeführte Arbeiten

Seit dem Jahr 2012 steht die Eingliederung der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres in die freiburgische Gemeinde Murten im Raum. Nach einem positiven Grundsatzbeschluss des Generalrats der Gemeinde Murten und ersten Gesprächen der für Gemeindezusammenschlüsse zuständigen kantonalen Stellen schlossen die Regierungen der Kantone Bern und Freiburg am 14. März 2016 eine Absichtserklärung ab. Darin verpflichten sich die Regierungen der beiden Kantone, die zu einem interkantonalen Gemeindezusammenschluss und dem damit verbundenen Gebietswechsel notwendigen kantonalen Verfahrensschritte einzuleiten; namentlich geht es darum, die Rechtsgrundlagen zu schaffen sowie zu gegebener Zeit die notwendige Genehmigung auf Bundesebene zu beantragen.

Die Terminplanung der beiden Regierungen sieht für die Einleitung und Genehmigung des Kantonswechsels der Gemeinde Clavaleyres und deren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten folgende Verfahrensschritte vor:

¹ TGR, März 2018, S. 631 ff.

- > In einer ersten Phase sind die gesetzlichen Grundlagen zur Durchführung der kommunalen Abstimmungen zur Gemeindefusion in Clavaleyres und Murten sicherzustellen und letztere durchzuführen.
- > In einem nächsten Schritt arbeiten die Kantone Bern und Freiburg eine interkantonale Vereinbarung in Form eines Gebietsänderungsvertrags aus, welche in beiden Kantonen von den zuständigen Organen zu genehmigen ist.
- > Schliesslich ist die Gebietsveränderung der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen.

Mit seinem Gesetz vom 7. Juni 2017 betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG, BSG 105.41) hat sich der Kanton Bern die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen gegeben. Der Kanton Freiburg tat dasselbe mit seinem Gesetz vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG, SGF 112.7).

Neben der Regelung von Fragen des Gemeindezusammenschlusses äussern sich die entsprechenden Erlasse auch zur in einem nächsten Schritt folgenden vertraglichen Gebietsänderung der beiden Kantone und sehen dabei eine duale Lösung vor: Während ein sog. Gebietsänderungskonkordat die Veränderung des Kantonsgebiets anordnet und dessen grundlegende Aspekte regelt, sollen die untergeordneten Modalitäten des Kantonswechsels in einer sog. interkantonalen Vollzugsvereinbarung festgesetzt werden.

3. Das interkantonale Konkordat

Das interkantonale Konkordat wurde von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet, der Vertreter der Dienststellen der bernischen und freiburgischen Verwaltung angehören. Es wurde mehreren internen Vernehmlassungen unterzogen, bevor es vom 29. Oktober bis am 31. November 2018 in eine öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde. Die meisten Bemerkungen der verschiedenen konsultierten Einheiten wurden berücksichtigt und die zwischen dem Kanton Freiburg und dem Kanton Bern festgestellten Divergenzen konnten problemlos behoben werden.

Im Weiteren hat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates in ihrer Sitzung vom 22. Februar 2019 gemäss den in Artikel 11 Abs. 3 des Gesetzes über die interkantonalen Verträge (VertragsG) vorgesehenen Modalitäten vom Konkordatsentwurf Kenntnis genommen. Die Kommission hat sich für den Beitritt zum Konkordat ausgesprochen und keine Bemerkungen vorgebracht. Die von den beiden Regierungen unterzeichnete endgültige Fassung des Konkordats entspricht mit Ausnahme von ein paar typogra-

fischen Anpassungen der Version, die der Kommission am 22. Februar 2019 unterbreitet wurde.

Was den Inhalt des Konkordats betrifft, so wird auf den erläuternden Bericht dazu im Anhang dieser Botschaft verwiesen.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

Art. 1 Beitritt

Wie in Art. 13 Abs. 5 VertragsG vorgesehen, wird das Konkordat vom 12. März 2019 diesem Gesetzesentwurf beigelegt.

Art. 2 Inkrafttreten – Gesetz

Artikel 2 präzisiert, dass das Beitrittsgesetz den Stimmbürgerinnen und -bürgern des Kantons Freiburg zur Abstimmung unterbreitet wird. Diese Abstimmung ist schon in Art. 20 Abs. 2 ClaZG vorgesehen. In der Botschaft zum ClaZG hielt der Staatsrat fest:

Der Kanton umfasst das Gebiet, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist (Art. 2 Abs. 1 KV). Die kantonalen Stimmberechtigten nahmen die Kantonsverfassung am 16. Mai 2004 an und definierten damit gleichzeitig das Kantonsgebiet und seine Grenzen. Die Gewährleistung der Kantonsverfassung und des Kantonsgebiets erfolgte dann am 8. Juni 2005 durch den Ständerat und am 13. Juni 2005 durch den Nationalrat.

Das von den Stimmberechtigten in seinen gegenwärtigen Grenzen definierte und vom Bund gewährleistete Kantonsgebiet soll nun formell durch das Beitrittsgesetz erweitert werden. Es erscheint deshalb logisch und sachgerecht, dass die kantonalen Stimmberechtigten auch zuständig sein sollten, um über die Erweiterung zu entscheiden (Abs. 2).

(...)

Für den gleich gelagerten Fall des (letztlich nicht realisierten) Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU) kam das luzernische Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement zum Schluss, dass einerseits Artikel 53 Abs. 3 BV verlange, dass sich die Stimmberechtigten des Kantons zu einer Gebietsveränderung äussern können. Andererseits habe der Kantonswechsel einer Gemeinde – vorbehaltlich einer ausdrücklich abweichenden Bestimmung im kantonalen Verfassungsrecht – auch für die betreffenden Kantone konstitutive Bedeutung (Rechtsauskunft vom 7. Oktober 2002).

In seiner Rechtsauskunft vom 29. Oktober 2002 zum seoben erwähnten Vorhaben vertrat das Bundesamt für Justiz ebenfalls die Ansicht, dass die Fusion der Zustimmung der Stimmberechtigten beider Kantone bedarf.

Abgesehen davon befürworten mehrere Lehrmeinungen ein Plebiszit auf Kantonsebene für den Fall des Kantonswechsels einer Gemeinde.

Das Recht des Kantons Bern unterstellt Gebietsänderungen ausdrücklich einer obligatorischen Volksabstimmung. Von den bernischen Behörden wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass den Stimmberechtigten des Kantons Bern wie auch den Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Clavaleyres kaum verständlich gemacht werden könnte, aus welchen Gründen zwar sie zum Entscheid über die Gebietsänderung an die Urnen gerufen werden, aber die freiburgischen Stimmberechtigten ausgerechnet nicht. Die bernische Kantonsexekutive hat deshalb den Wunsch an den Kanton Freiburg herangetragen, einen Weg zu finden, um auch im aufnehmenden Kanton einen Volksentscheid zu ermöglichen.

(...)

Nach der rechtswissenschaftlichen Definition des Begriffes «Staat» – hier als Synonym zum Ausdruck «Kanton» verwendet – sind für die Existenz eines Kantons drei Grundlagen elementar: Ein bestimmtes Staatsvolk (1), das sich auf einem bestimmten Staatsterritorium (2) eine Staatsgewalt (3) in Form einer Verfassung gibt.

Übertragen auf das vorliegende Projekt bedeutet dies, dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Volks ändert, weil die Bevölkerung der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserer Bevölkerung gehört, und dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Territoriums ebenfalls ändert, weil das Gebiet der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserem Territorium gehört. Das neue Zusammensetzen des freiburgischen Volks und des freiburgischen Gebiets verändert den Kanton als solchen und ist deshalb ein Vorgang auf der höchsten rechtlichen Ebene, auf der Verfassungsebene. Folglich ist das Gebietsänderungskonkordat dem Souverän zum Entscheid zu unterbreiten (Art. 45 Bst. a KV).

Soweit ersichtlich haben ausserdem alle Kantone, die in der Vergangenheit den Kantonswechsel von einer oder mehreren Gemeinden zu verzeichnen hatten (Bern, Jura und Basel-Landschaft), eine obligatorische Volksabstimmung durchgeführt. Die Verfassungen der drei erwähnten Kantone enthalten dafür denn auch eine explizite Bestimmung (was in der geltenden Verfassung des Kantons Freiburg nicht der Fall ist).

Weiter trifft es nicht zu, dass nur diejenigen Bestimmungen die Bezeichnung «Verfassungsrecht» beanspruchen können, die im Kodex mit der Überschrift «Kantonsverfassung» Aufnahme gefunden haben: Das zu Fragen der Gebietsänderung verfasste Gutachten von November 2017 des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg hat – mit mehreren Quellenhinweisen – bestätigt, dass die Existenz von verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausserhalb eines Dokuments mit dem Titel «Kantonsverfassung» grundsätzlich möglich und von Bundes-

rechts wegen zulässig ist. Derjenige Gesetzesartikel, wonach der Kantonswechsel der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt wird, ist somit unter dem materiellen Aspekt als verfassungsrechtliche Bestimmung einzustufen, auch wenn der Artikel unter dem formellen Gesichtspunkt als gesetzliche Bestimmung in Erscheinung tritt.

Wie in Art. 20 Abs. 3 ClaZG vorgesehen, finden die Volksabstimmungen in den Kantonen Freiburg und Bern am gleichen Tag statt.

Der Staatsrat wird das Datum des Inkrafttretens des Beitritts-gesetzes nach der Volksabstimmung festlegen. Diese sollte Anfang 2020 stattfinden.

Art. 3 Inkrafttreten – Konkordat

Der positive Ausgang der Referenden in den Kantonen Bern und Freiburg ist die Voraussetzung dafür, dass die Gebietsänderung der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet wird (Art. 22 ClaZG). Nach der Genehmigung durch den Bund können die beiden Kantonsregierungen das genaue Datum für die Gebietsänderung festlegen. Vorgängig müssen sie jedoch die Gemeinde Murten konsultieren (Art. 2 Abs. 4 ClaZG). Das interkantonale Konkordat wird zur gleichen Zeit in Kraft gesetzt.

5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Grundsätzlich ist die Organisation der in Artikel 2 vorgesehenen Volksabstimmung die einzige finanzielle Auswirkung des Entwurfs des Beitritts-gesetzes. Diese sollte zusammen mit einer eidgenössischen Abstimmung durchgeführt werden. Die Mehrkosten für die kantonale Abstimmung können auf CHF 125 000.– geschätzt werden.

Die konkreten Auswirkungen des Kantonswechsels und des Gemeindezusammenschlusses ziehen ihrerseits zusätzliche Arbeit für die betroffenen Dienststellen des Staates nach sich. In Anbetracht der Einwohnerzahl und der beschränkten Fläche, die von dieser Gebietsänderung betroffen sind, sollte diese vorübergehende zusätzliche Belastung jedoch mit den aktuellen Ressourcen bewältigt werden können und keine Aufstockung erfordern. Die Übernahme der bernischen Kantonsstrasse, der einzigen Immobilie des Kantons Bern auf dem Gebiet von Clavaleyres, erfolgt ohne Entschädigung und im aktuellen Zustand. Sie wird umgehend zu einer Gemeindestrasse der neuen Gemeinde Murten, die für den Unterhalt dieser Strasse zuständig sein wird.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass dieses Projekt, für das umfangreiche Vorbereitungsarbeiten während mehreren Jahren nötig waren, von den betreffenden Dienststellen des Staates im Rahmen ihrer üblichen Ressourcen betreut wurde.

5.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Nach bernischem Recht besteht der Hauptzweck von Gemeinden darin, die vom Bund und Kanton übertragenen sowie die freiwillig übernommenen Aufgaben zu erfüllen. Die bernischen Gemeinden sind in den Grenzen des übergeordneten Rechts autonom und müssen diesem autonomen Status dauerhaft entsprechen, wie dies auch bei den freiburgischen Gemeinden der Fall ist.

Die kommunalen Strukturen der Einwohnergemeinde Clavaleyres können dem erwähnten Hauptzweck ohne Unterstützung von aussen kaum mehr gerecht werden. In diesem Sinne erlauben der Gemeindegemeinschaft und die erforderliche vorgängige Gebietsänderung, einer Gefährdung der Gemeindeautonomie von Clavaleyres entgegenzuwirken. Die Gemeinde Murten und der Kanton Freiburg erklären sich aus Gründen der Solidarität bereit, zu diesem Vorhaben grenzüberschreitend Hand zu bieten.

Soweit es um die Gemeinde Murten geht, hat das vorliegende Projekt angesichts der Grösse von Clavaleyres zwar keine gewichtigen Auswirkungen auf die bestehende Aufgabenteilung. Hingegen wird mit dem vorliegenden Beispiel aufgezeigt, wie die Gemeindeautonomie einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung einer ausserordentlichen Situation auf kommunaler Ebene leistet.

5.3. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit

Dieser Gesetzesentwurf entspricht der Bundesverfassung. Was seine Konformität mit der Kantonsverfassung betrifft, namentlich betreffend die Frage der in Art. 2 vorgesehenen Volksabstimmung, wird auf den Kommentar zu diesem Artikel verwiesen.

Dieser Gesetzesentwurf ist zudem kompatibel mit dem europäischen Recht, namentlich mit Bezug auf die vorgängige Anhörung von Gebietskörperschaften bei der Änderung kommunaler Grenzen gestützt auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102; Art. 5).

Der Kantonswechsel und der Zusammenschluss präsentieren sich als geeignete Lösung, um Clavaleyres eine Einbettung in kommunalen, langfristig autonomen Strukturen zu ermöglichen und so zum Wohlergehen seiner Bevölkerung beizutragen.

Loi portant adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg

du...

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 53 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;
Vu les articles 100 et 114 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu la loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat;
Vu le message 2018-DIAF-35 du Conseil d'Etat du 2 avril 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Adhésion

Le canton de Fribourg adhère au concordat du 12 mars 2019 sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg (ci-après: le concordat), dont le texte suit la présente loi.

Art. 2 Entrée en vigueur de la loi

¹ La présente loi est soumise à l'adoption en votation populaire.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la loi adoptée.

Gesetz über den Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg

vom...

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 53 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;
gestützt auf die Artikel 100 und 114 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
gestützt auf das Gesetz vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten;
gestützt auf die Botschaft 2018-DIAF-35 des Staatsrats vom 2. April 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Beitritt

Der Kanton Freiburg tritt dem Gebietsänderungskonkordat vom 12. März 2019 über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg (das Konkordat) bei; der Wortlaut des Konkordats wird im Anhang wiedergegeben.

Art. 2 Inkrafttreten des Gesetzes

¹ Die Annahme dieses Gesetzes wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

² Der Staatsrat legt das Inkrafttreten des angenommenen Gesetzes fest.

Art. 3 Entrée en vigueur du concordat

¹ Le concordat est subordonné à l'approbation de la modification territoriale par le canton de Berne ainsi que par la Confédération.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur du concordat approuvé d'un commun accord avec le Conseil-exécutif du canton de Berne.

Art. 3 Inkrafttreten des Konkordats

¹ Das Konkordat untersteht der Genehmigung der Gebietsänderung durch den Kanton Bern und die Eidgenossenschaft.

² Der Staatsrat legt das Inkrafttreten des genehmigten Konkordats in gegenseitigem Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Bern fest.

Concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg

du 12.03.2019

Le canton de Berne et le canton de Fribourg

Vu l'article 53 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.);

Vu la loi du 7 juin 2017 sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (Loi Clavaleyres, LCLa);

Vu la loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCLa);

Conviennent:

A. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1 Objet

¹ Le présent concordat sur la modification territoriale définit le transfert de la commune municipale de Clavaleyres du canton de Berne à celui de Fribourg et en règle les modalités de mise en œuvre de même que les effets.

² L'aire géographique concernée par la modification correspond au territoire communal de Clavaleyres (carte de l'annexe 1).

Art. 2 Définitions

Les définitions qui suivent s'appliquent au présent concordat.

- a) Commune municipale de Clavaleyres: commune politique du canton de Berne avant le changement de canton et la fusion avec la commune de Morat.

Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg

vom 12.03.2019

Die Kantone Bern und Freiburg,

gestützt auf Artikel 53 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf das Gesetz vom 7. Juni 2017 betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG);

gestützt auf das Gesetz vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG);

vereinbaren:

A. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Gegenstand

¹ Das vorliegende Gebietsänderungskonkordat ordnet den Wechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres vom Kanton Bern zum Kanton Freiburg an und regelt dessen Abwicklungsmodalitäten und Folgen.

² Das vom Wechsel betroffene Gebiet entspricht dem Gemeindegebiet der Einwohnergemeinde Clavaleyres (kartografische Darstellung in Anhang 1).

Art. 2 Begriffe

In diesem Konkordat bedeuten

- a) Einwohnergemeinde Clavaleyres: Politische Gemeinde des Kantons Bern vor dem Kantonswechsel und der Fusion mit der Gemeinde Murten;

- b) Commune de Morat: commune du canton de Fribourg avant la fusion avec la commune municipale de Clavaleyres.
- c) Modification territoriale: changement prenant effet à la date d'entrée en vigueur du présent concordat.
- d) Nouvelle commune de Morat: commune du canton de Fribourg issue de la fusion de la commune municipale de Clavaleyres avec la commune de Morat.
- e) Localité de Clavaleyres: village sis dans la nouvelle commune de Morat correspondant au territoire de la commune municipale de Clavaleyres.
- f) Commune bourgeoise de Morat: collectivité de droit communal fribourgeois.

Art. 3 Délégation de compétences pour l'édiction des dispositions d'exécution

¹ Les deux Gouvernements sont habilités à conclure d'autres accords portant notamment sur les aspects techniques, financiers, administratifs et légaux concernant:

- a) les registres, données et en particulier les géodonnées,
- b) les archives,
- c) les subventions, les aides financières et les contributions de remplacement,
- d) la péréquation financière et la compensation des charges,
- e) la coopération intercommunale (notamment les conventions relatives à la scolarité et à la formation),
- f) le transfert et la modification des rapports juridiques existants (notamment les décisions assorties d'effets durables, contrats, concessions, autorisations),
- g) la sylviculture et l'agriculture,
- h) le domaine des poursuites et des faillites,
- i) l'aménagement du territoire (plans d'affectation, ouvrages de protection),
- j) la conservation des monuments historiques,
- k) les transports publics,
- l) les routes, la répartition du réseau électrique, le Programme Bâtiments,
- m) la promotion économique,

- b) Gemeinde Murten: Gemeinde des Kantons Freiburg vor der Fusion mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres;
- c) Gebietsänderung: Gebietsverhältnisse zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Gebietsänderungskonkordats;
- d) Neue Gemeinde Murten: Gemeinde des Kantons Freiburg, die aus der Fusion mit der vormaligen Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten entsteht;
- e) Ortsteil Clavaleyres: Gebiet der vormaligen Einwohnergemeinde Clavaleyres als Teil der neuen Gemeinde Murten;
- f) Ortsbürgergemeinde Murten: Körperschaft nach freiburgischem Gemeinderecht.

Art. 3 Kompetenzdelegation zum Erlass von ausführenden Bestimmungen

¹ Die beiden Regierungen werden ermächtigt, weitere Vereinbarungen zur Regelung der technischen, finanziellen, administrativen und rechtlichen Fragen namentlich in folgenden Bereichen abzuschliessen:

- a) Alle Register, Daten und insbesondere Geobasisdaten;
- b) Gesamtes Archivgut;
- c) Subventionen und Finanzierungsbeihilfen, Ersatzbeiträge;
- d) Finanz- und Lastenausgleich;
- e) Interkommunale Zusammenarbeit (u. a. Schul- und Ausbildungsabkommen);
- f) Übertragung und Änderung bestehender Rechtsverhältnisse (u. a. Dauer Verfügungen, Verträge, Konzessionen, [Berufsausübungs-] Bewilligungen);
- g) Forst- und Landwirtschaft;
- h) Betriebs- und Konkurswesen;
- i) Raumplanung (Nutzungspläne, Schutzbauten);
- j) Denkmalpflege und Baudenkmäler;
- k) Öffentlicher Verkehr;
- l) Strassen, Stromnetzgebietszuteilung, Gebäudeförderprogramm;
- m) Wirtschaftsförderung;

- n) la circulation routière et la navigation (transfert des admissions, autorisations et licences, imposition),
- o) les affaires sociales, la protection de l'enfant et de l'adulte, le domaine de la prise en charge et des soins aux personnes âgées, l'assurance-maladie,
- p) les Suisses et Suissesses de l'étranger.

² Les autorités des deux cantons s'engagent à collaborer et à échanger les données nécessaires à l'élaboration des autres accords. Les personnes et organes communaux concernés sont préalablement informés et entendus de manière appropriée.

B. CHAMPS D'APPLICATION

1. Territoire et population

Art. 4 Territoire

Le territoire de la commune municipale de Clavaleyres fait partie intégrante du territoire fribourgeois à la date d'entrée en vigueur du présent concordat.

Art. 5 Population

¹ Les habitants et habitantes de Clavaleyres deviennent résidents du canton de Fribourg et de la nouvelle commune de Morat.

² Les citoyens et citoyennes de Clavaleyres obtiennent le droit de cité du canton de Fribourg et de la nouvelle commune de Morat.

³ Les personnes disposant d'un droit de bourgeoisie au sens du droit bernois acquièrent le statut de bourgeois de Morat conformément aux dispositions du droit fribourgeois.

- n) Strassenverkehr und Schifffahrt (Übertragung von Zulassungen, Bewilligungen und Ausweisen, Besteuerung);
- o) Soziales, Kindes- und Erwachsenenschutz, Alters- und Pflegebereich, Krankenversicherung;
- p) Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

² Die Behörden der beiden Kantone verpflichten sich zur Zusammenarbeit und Vornahme des notwendigen Datenaustausches zwecks Ausarbeitung der weiteren Vereinbarungen. Die davon betroffenen Personen und Gemeindeorgane werden vorgängig auf geeignete Weise informiert und angehört.

B. REGELUNGSBEREICHE

1. Gebiet und Volk

Art. 4 Gebiet

Das Gebiet der Einwohnergemeinde Clavaleyres wird mit Inkrafttreten dieses Konkordats Bestandteil des Gebiets des Kantons Freiburg.

Art. 5 Volk

¹ Einwohnerinnen und Einwohner von Clavaleyres werden Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Freiburg und Einwohnerinnen und Einwohner der neuen Gemeinde Murten.

² Bürgerinnen und Bürger von Clavaleyres werden Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg und Bürgerinnen und Bürger der neuen Gemeinde Murten.

³ Die Aufnahme der Bürgerinnen und Bürger gemäss bernischem Recht in die Ortsbürgergemeinde Murten bestimmt sich nach freiburgischem Recht.

2. Organisation

Art. 6 Statut de Clavaleyres quant à l'organisation territoriale du canton de Fribourg

A l'entrée en vigueur du présent concordat, la commune municipale de Clavaleyres devient une localité de la nouvelle commune de Morat dont elle partage le statut juridique dans l'organisation territoriale du canton de Fribourg.

Art. 7 Statut de Clavaleyres quant aux Eglises reconnues par le canton de Fribourg

¹ Les communautés des Eglises réformée évangélique et catholique romaine sises sur le territoire de la commune municipale de Clavaleyres intègrent l'ordre juridique du canton de Fribourg dès la fusion.

² Elles s'organisent conformément à leurs statuts et aux dispositions de la loi fribourgeoise du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE).

3. Droit

Art. 8 Principe

¹ A l'entrée en vigueur du présent concordat, le territoire et la population de la localité de Clavaleyres relèvent de l'ordre juridique du canton de Fribourg.

² Les seules dérogations au principe sont celles qui sont prévues par le présent concordat ou la convention d'exécution intercantonale.

4. Règles de conflits de lois pour les requêtes ou procédures pendantes

Art. 9 Procédures en cours devant les autorités bernoises en matière civile, pénale et de droit public

Les procédures en matière civile, pénale et de droit public pendantes devant les autorités bernoises à la date du transfert se poursuivent devant celles-ci jusqu'à la décision entrée en force, à la condition que la législation fédérale ne prévoie pas une autre compétence.

2. Organisation

Art. 6 Status der Einwohnergemeinde Clavaleyres in der territorialen Organisation des Kantons Freiburg

Die Einwohnergemeinde Clavaleyres wird mit Inkrafttreten dieses Konkordats Ortsteil der neuen Gemeinde Murten, und als solcher teilt er deren rechtliche Stellung in der Organisation des Kantons Freiburg.

Art. 7 Status von Clavaleyres in der Organisation der anerkannten Kirchen des Kantons Freiburg

¹ Die auf dem Gebiet der Gemeinde Clavaleyres gelegenen «evangelisch-reformierten» und «römisch-katholischen» Kirchengemeinschaften übernehmen die Rechtsordnung des Kantons Freiburg zum Zeitpunkt der Fusion.

² Sie organisieren sich nach den Bestimmungen des freiburgischen Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG) sowie den jeweiligen Kirchenstatuten.

3. Recht

Art. 8 Grundsatz

¹ Mit Inkrafttreten dieses Konkordats gilt für Gebiet und Volk des Ortsteils Clavaleyres die Rechtsordnung des Kantons Freiburg.

² Ausnahmen von diesem Grundsatz gelten nur, sofern das vorliegende Konkordat oder die interkantonale Vollzugsvereinbarung dies vorsehen.

4. Kollisionsrecht: hängige Begehren und Verfahren

Art. 9 Hängige Verfahren zivilrechtlicher, strafrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Natur vor bernischen Behörden

Die zum Zeitpunkt des Kantonswechsels bei den bernischen Behörden hängigen zivilrechtlichen, strafrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verfahren werden bis zum rechtskräftigen Abschluss von diesen weitergeführt, soweit das Bundesrecht keine andere Zuständigkeit vorsieht.

Art. 10 Rapports juridiques existants (assortis d'effets durables)

¹ Les décisions rendues par le canton de Berne ou la commune municipale de Clavaleyres pour régler des rapports juridiques d'une certaine durée, tels que des autorisations, patentes et certificats de capacité, conservent leur validité à la condition qu'elles ne doivent être ni renouvelées ni modifiées selon le droit bernois. Elles sont réputées conformes au droit fribourgeois. Le droit fribourgeois s'applique aux renouvellements et modifications.

² Les concessions peuvent, sous réserve des droits acquis par le ou la concessionnaire, être adaptées au droit fribourgeois.

³ La convention d'exécution intercantonale peut prévoir des dispositions spéciales pour chaque type de décision.

Art. 11 Droit de cité et droits politiques

¹ La durée de résidence dans la commune municipale de Clavaleyres fait partie intégrante de la période prescrite pour l'obtention du droit de cité fribourgeois.

² La durée de résidence des personnes de nationalité étrangère qui bénéficient d'un droit d'établissement dans la commune municipale de Clavaleyres fait partie intégrante de la période prescrite pour l'exercice des droits politiques dans la nouvelle commune de Morat.

Art. 12 Aménagement du territoire

L'aménagement local actuel est repris sous réserve du droit cantonal. L'aménagement local demeure valable jusqu'à la prochaine révision totale de l'aménagement local de la nouvelle commune de Morat.

Art. 13 Appellation d'origine contrôlée (AOC)

L'appellation Berne AOC du vignoble situé à Oberer Hubel appartenant à la commune municipale de Clavaleyres reste régie par la législation bernoise.

Art. 10 Bestehende (Dauer-)Rechtsverhältnisse

¹ Vom Kanton Bern oder von der Einwohnergemeinde Clavaleyres erlassene Verfügungen, die Rechtsverhältnisse auf Dauer regeln, namentlich Bewilligungen, Patente, Fähigkeitsausweise, behalten ihre Gültigkeit, solange sie nach bernischem Recht weder erneuert oder geändert werden müssen, und gelten als nach freiburgischem Recht anerkannt. Im Fall einer Erneuerung oder Änderung gilt das freiburgische Recht.

² Konzessionen können unter Wahrung der wohlerworbenen Rechte der Konzessionäre dem freiburgischen Recht angepasst werden.

³ Die interkantonale Vollzugsvereinbarung kann für einzelne Verfügungsarten besondere Regelungen vorsehen.

Art. 11 Bürgerrecht und politische Rechte

¹ Die Wohnsitzdauer in der Einwohnergemeinde Clavaleyres wird für das Wohnsitzerfordernis im Rahmen der Erlangung des freiburgischen Kantonsbürgerrechts vollständig angerechnet.

² Die Wohnsitzdauer von niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern in der Einwohnergemeinde Clavaleyres wird für die Ausübung von politischen Rechten in der neuen Gemeinde Murten vollständig angerechnet.

Art. 12 Raumplanung

Die bestehende Ortsplanung wird übernommen, unter Vorbehalt von entgegenstehendem kantonalem Recht. In diesem Rahmen bleibt die Ortsplanung bis zur nächsten Gesamtrevision der Ortsplanung der neuen Gemeinde Murten gültig.

Art. 13 Ursprungsbezeichnung AOC

Die Bezeichnung «Bern AOC» des Rebgruts Oberer Hubel in der Einwohnergemeinde Clavaleyres richtet sich weiterhin nach der bernischen Gesetzgebung.

5. Finances

Art. 14 Partage des biens entre les cantons

¹ La route cantonale (parcelle feuillet n° 6) passe de manière extratabulaire et sans compensation financière du canton de Berne au canton de Fribourg. Au moment du transfert, elle ne doit présenter aucun défaut.

² Egalement au moment du transfert, dans une deuxième étape, la route cantonale (parcelle feuillet n° 6) passe en application de la loi fribourgeoise du 15 décembre 1967 sur les routes (LR) de manière extratabulaire et sans compensation financière du canton de Fribourg à la nouvelle commune de Morat et devient une route communale.

Art. 15 Impôts cantonal, communal et paroissial et impôt fédéral direct (impôts directs)

¹ Dès la date de la modification territoriale, les personnes physiques et morales contribuables à Clavaleyres sont assujetties à la législation fiscale du canton de Fribourg. Le canton de Fribourg règle la perception des acomptes pour ces périodes fiscales.

² Le canton de Berne reste compétent pour l'année précédant la modification territoriale. La taxation et les éventuelles réclamations et procédures de recours (commission de recours, Tribunal administratif) ressortissent aux autorités du canton de Berne, de même que la perception des impôts.

Art. 16 Valeur fiscale et valeur locative des biens immobiliers

¹ Pour la dernière année avant la modification territoriale, la valeur fiscale (valeur officielle) des biens immobiliers reste inchangée. La taxation fiscale pour l'impôt sur la fortune et la contribution immobilière se fera par les autorités du canton de Berne.

² Le canton de Fribourg détermine la nouvelle valeur fiscale, de même que la valeur locative jusqu'à la fin de l'année suivant la modification territoriale.

Art. 17 Contribution immobilière

¹ La commune de Morat est compétente pour percevoir la contribution immobilière à partir de la période fiscale débutant dès la date de la modification territoriale.

5. Finanzen

Art. 14 Vermögensausscheidung zwischen den Kantonen

¹ Die Kantonsstrasse (Parzelle Grundbuchblatt Nr. 6) geht zum Zeitpunkt der Gebietsänderung ausserbuchlich und entschädigungslos vom Kanton Bern auf den Kanton Freiburg über. Der Übergang erfolgt in werkmängelfreiem Zustand.

² In einem zweiten Schritt, ebenfalls zum Zeitpunkt der Gebietsänderung, geht die Kantonsstrasse (Parzelle Grundbuchblatt Nr. 6) in Anwendung des freiburgischen Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967 (StrG) ausserbuchlich und entschädigungslos vom Kanton Freiburg auf die neue Gemeinde Murten über und wird zu einer Gemeindestrasse.

Art. 15 Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern, direkte Bundessteuer (direkte Steuern)

¹ Ab dem Zeitpunkt der Gebietsänderung unterstehen die in Clavaleyres steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen der Steuergesetzgebung des Kantons Freiburg. Der Kanton Freiburg regelt die Erhebung der Akontozahlungen für diese Steuerperioden.

² Der Kanton Bern ist zuständig für das letzte Jahr vor der Gebietsänderung. Die Veranlagung und die allfälligen Einsprachen und Beschwerdeverfahren (Rekurskommission, Verwaltungsgericht) obliegen den Behörden des Kantons Bern, ebenso die Erhebung der Steuern.

Art. 16 Steuerwert und Eigenmietwert von Immobilien

¹ Im letzten Jahr vor der Gebietsänderung bleibt der Steuerwert (amtlicher Wert) von Immobilien unverändert. Die Veranlagung für die Vermögenssteuer und die Liegenschaftssteuer erfolgt durch die Behörden des Kantons Bern.

² Der Kanton Freiburg legt den neuen Steuerwert sowie den Eigenmietwert bis zum Ende des auf die Gebietsänderung folgenden Jahres fest.

Art. 17 Liegenschaftssteuer

¹ Ab der Steuerperiode, die mit dem Inkrafttreten der Gebietsänderung beginnt, ist die Gemeinde Murten für die Erhebung der Liegenschaftssteuer zuständig.

² La contribution immobilière due pour la période fiscale débutant dès la date de la modification territoriale est fixée sur la base de la dernière valeur fiscale arrêtée par les autorités du canton de Berne.

Art. 18 Taxes causales

¹ Le canton de Berne perçoit les taxes causales résultant de prestations fournies avant la modification territoriale.

² Les taxes causales directement liées à la modification territoriale ne sont pas perçues.

C. DISPOSITIONS FINALES

Art. 19 Clause générale

¹ Lorsqu'une règle ne peut être déduite ni du présent concordat ni de la convention d'exécution intercantonale, les autorités cantonales compétentes s'entendent sur la procédure.

² Si les deux autorités compétentes n'arrivent pas à se mettre d'accord, les deux Gouvernements cantonaux s'emploient directement à trouver une solution conjointe.

Art. 20 Procédure de règlement des différends

¹ Les deux cantons s'efforcent de régler par voie de négociation ou médiation tout différend né de l'application du présent concordat ou de la convention d'exécution intercantonale.

² Si aucune solution consensuelle n'est trouvée dans un délai raisonnable, chaque Gouvernement peut requérir l'intervention de la Confédération en qualité de médiatrice.

³ La Confédération invite, en qualité de médiatrice, les représentants des deux cantons à une discussion.

⁴ Si la médiation ne peut aboutir à un accord dans un délai raisonnable à compter du dépôt de la demande, chaque canton a la possibilité de porter l'affaire devant le Tribunal fédéral en ouvrant action au sens de l'article 120 al. 1 let. b de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF).

² Die Liegenschaftssteuer für die Steuerperiode, die mit dem Inkrafttreten der Gebietsänderung beginnt, wird aufgrund des letzten von den Behörden des Kantons Bern festgelegten Steuerwerts bestimmt.

Art. 18 Kausalabgaben

¹ Der Kanton Bern erhebt Kausalabgaben, die für die Zeit vor der Gebietsänderung fällig geworden sind.

² Kausalabgaben, die in direktem Zusammenhang mit der Gebietsänderung stehen, werden nicht erhoben.

C. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 19 Generalklausel

¹ Kann weder dem vorliegenden Konkordat noch der interkantonalen Vollzugsvereinbarung eine Regelung entnommen werden, so verständigen sich die zuständigen kantonalen Behörden über das Vorgehen.

² Können sich die beiden zuständigen Behörden nicht einigen, suchen die Regierungen der beiden Kantone im direkten Kontakt nach einer Lösung.

Art. 20 Streitbeilegungsverfahren

¹ Die beiden Kantone bemühen sich, Streitigkeiten aus diesem Konkordat und der interkantonalen Vollzugsvereinbarung durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.

² Falls sich die Regierungen innert nützlicher Frist nicht einigen können, kann jede von ihnen die Eidgenossenschaft als Vermittlerin anrufen.

³ Die Eidgenossenschaft führt als Vermittlerin eine Aussprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der beiden Kantone durch.

⁴ Führt die Vermittlung innert nützlicher Frist ab Einreichung des Vermittlungsgesuchs zu keiner Einigung, steht jedem Kanton die Möglichkeit der Klage beim Bundesgericht gemäss Artikel 120 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) offen.

Art. 21 Procédure d'approbation

¹ Après sa signature par les deux Gouvernements et l'entrée en vigueur définitive du résultat des votations communales de Morat et Clavaleyres sur la convention intercommunale de fusion, le présent concordat est soumis à l'approbation des deux Parlements cantonaux.

² Il est soumis à votation populaire dans les deux cantons. Le scrutin se déroule à la même date dans les deux cantons. Les deux Gouvernements la fixent d'un commun accord.

³ Après l'adoption du présent concordat par les citoyens et citoyennes des deux cantons, les Gouvernements soumettent la modification territoriale à l'approbation de l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 53 al. 3 de la Constitution fédérale.

Art. 22 Abrogation et adaptation des conventions intercantionales

Les Gouvernements des deux cantons peuvent adapter ou abroger les conventions intercantionales qui ont été signées pour la commune municipale de Clavaleyres.

Art. 23 Entrée en vigueur

Les Gouvernements des deux cantons fixent la date d'entrée en vigueur du présent concordat.

Art. 21 Genehmigungsverfahren

¹ Das vorliegende Konkordat wird, nach seiner Unterzeichnung und dem definitiven Inkrafttreten des Resultates der Gemeindeabstimmungen von Murten und Clavaleyres über die interkommunale Fusionsvereinbarung, den Parlamenten beider Kantone zur Genehmigung unterbreitet.

² Es unterliegt in beiden Kantonen der Volksabstimmung. Die Abstimmung findet in beiden Kantonen am selben Termin statt. Die beiden Regierungen einigen sich auf den Termin.

³ Nach Annahme des vorliegenden Konkordats durch die Stimmberechtigten in beiden Kantonen unterbreiten die beiden Regierungen die Gebietsänderung der Eidgenossenschaft zur Genehmigung durch die Bundesversammlung gemäss Artikel 53 Abs. 3 der Bundesverfassung.

Art. 22 Aufhebung und Anpassung interkantonaler Vereinbarungen

Interkantonale Vereinbarungen, die in Bezug auf die Einwohnergemeinde Clavaleyres abgeschlossen wurden, können durch die beiden Kantonsregierungen aufgehoben oder angepasst werden.

Art. 23 Inkrafttreten

Die Regierungen der beiden Kantone bestimmen den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gebietsänderungskonkordats.

ANNEXE 1 (art. 1 al. 2)

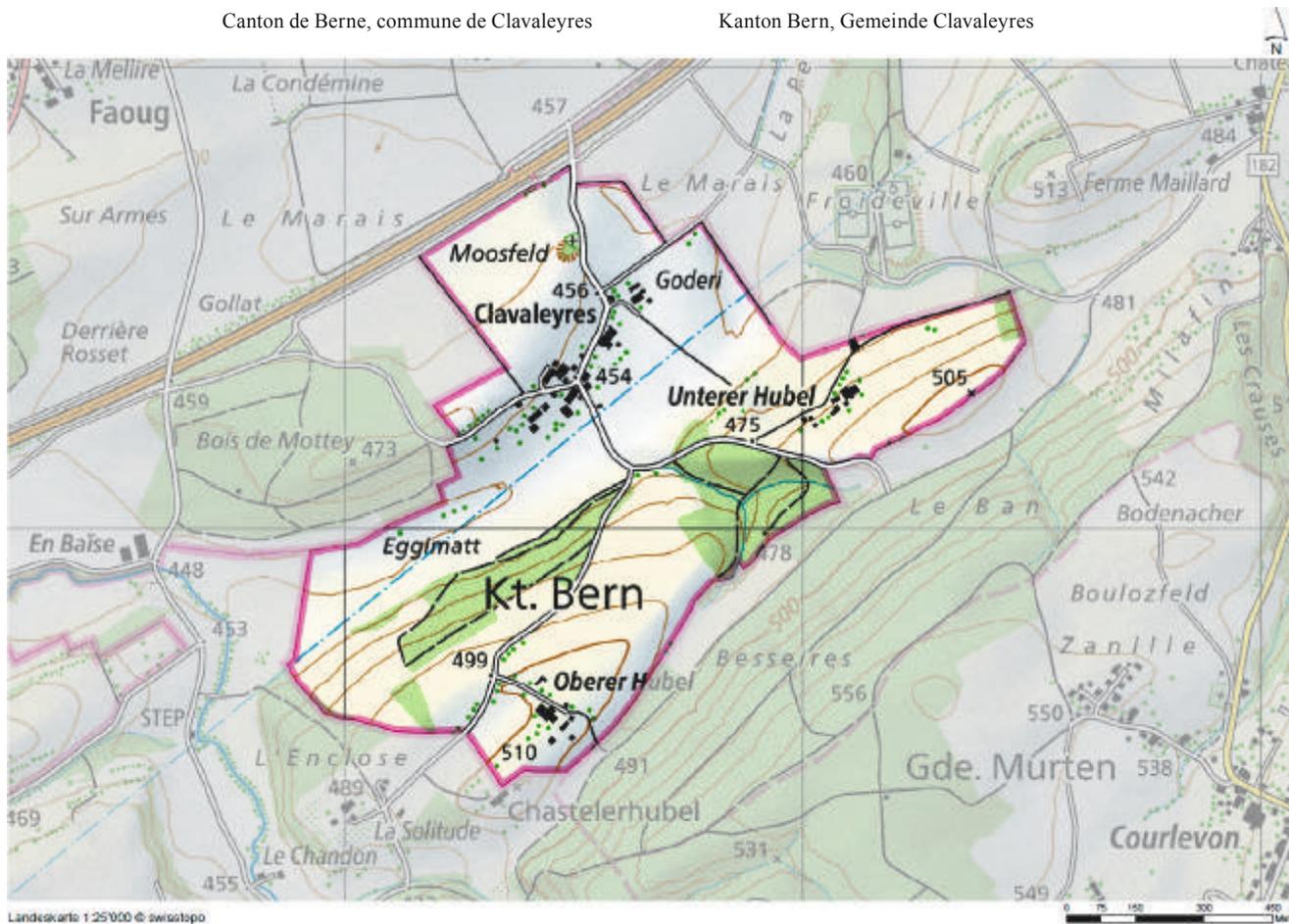
Carte au 1:25 000 du territoire de la commune municipale de Clavaleyres

ANHANG 1 (Art. 1 Abs. 2)

Karte 1:25 000 des Gemeindegebiets der Einwohnergemeinde Clavaleyres

Canton de Berne, commune de Clavaleyres

Kanton Bern, Gemeinde Clavaleyres



Annexe**GRAND CONSEIL****2018-DIAF-35****Projet de loi :**

Adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg

Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Gabrielle Bourguet

Vice-présidence : Bernadette Hänni-Fischer

Membres : David Bonny, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Romain Collaud, Olivier Flechtner, Xavier Ganioz, Johanna Gapany, Madeleine Hayoz, Christa Mutter, Nicolas Pasquier, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 10 voix sans opposition ni abstention (5 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 6 juin 2019

Anhang**GROSSER RAT****2018-DIAF-35****Gesetzesentwurf:**

Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium : Gabrielle Bourguet

Vize-Präsidium : Bernadette Hänni-Fischer

Mitglieder : David Bonny, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Romain Collaud, Olivier Flechtner, Xavier Ganioz, Johanna Gapany, Madeleine Hayoz, Christa Mutter, Nicolas Pasquier, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (5 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 6. Juni 2019

Décret 2

2019-DIAF-4

du

relatif aux naturalisations

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois;
Sur la proposition du Conseil d'Etat du 12 février 2019,

Décète:

Art. 1

Les personnes mentionnées dans l'Annexe 1 au présent décret acquièrent le droit de cité suisse et fribourgeois.

Art. 2

Les personnes mentionnées dans l'Annexe 2 au présent décret n'acquièrent pas le droit de cité suisse et fribourgeois.

Art. 3

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

² Il est publié dans la Feuille officielle.

Art. 4

Le Conseil d'Etat est chargé de délivrer les actes de naturalisation.

Dekret 2

2019-DIAF-4

vom

über die Einbürgerungen

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 14. Dezember 2017 über das freiburgische Bürgerrecht;
auf Antrag des Staatsrats vom 12. Februar 2019,

beschliesst:

Art. 1

Die Personen gemäss Anhang 1 dieses Dekrets erwerben das Schweizer und das Freiburger Bürgerrecht.

Art. 2

Die Personen gemäss Anhang 2 dieses Dekrets erwerben das Schweizer und das Freiburger Bürgerrecht nicht.

Art. 3

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

² Es wird im Amtsblatt veröffentlicht.

Art. 4

Der Staatsrat wird mit der Aushändigung der Einbürgerungsdokumente beauftragt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DIAF-4

Projet de décret:
Naturalisations 2019 - Décret 2

Propositions de la Commission des naturalisations

Présidence : Andréa Wassmer

Vice-présidence : Bernadette Mäder-Brühlhart

Membres : René Kolly, Patrice Longchamp, Anne Meyer Loetscher (excusée), Nicolas Repond, Ruedi Schläfli

Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La Commission propose au Grand Conseil de modifier les annexes 1 et 2 de ce projet de décret, *sous réserve du retrait des dossiers des candidats préavisés négativement*.

Vote final

Par 6 voix sans opposition ni abstention, la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret 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).

Le 6 juin 2019

Anhang

GROSSER RAT

2019-DIAF-4

Dekretsentwurf:
Einbürgerungen 2019 - Dekret 2

Antrag der Einbürgerungskommission

Präsidium : Andréa Wassmer

Vize-Präsidium : Bernadette Mäder-Brühlhart

Mitglieder: René Kolly, Patrice Longchamp, Anne Meyer Loetscher (entschuldigt), Nicolas Repond, Ruedi Schläfli

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat den Anhang 1 und den Anhang 2 dieses Dekretsentwurfs zu ändern; *der Rückzug der Dossiers Bewerberinnen und Bewerber mit ablehnender Stellungnahme bleibt vorbehalten*.

Schlussabstimmung

Mit 6 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 6. Juni 2019

RAPPORT

de la Commission interparlementaire ‘détention pénale’ aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin du 13 juin 2019

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, vous transmet son rapport.²

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d'exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l'exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base sur un rapport qui lui est soumis par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). Cette information est complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 22 avril 2019 / observations de la CIP

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu'elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

A) Détention des adultes et jeunes adultes : exécution des sanctions orientée vers le risque

Extraits du rapport de la CLDJP :

« [...], le processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque (PLESOR) tend à modéliser, en tenant compte des particularités [...] de la Suisse latine, une démarche à la base identique [...] (tri, évaluation, planification, suivi) [à celle adoptée] par les deux concordats alémaniques. [...]. La différence essentielle avec [la démarche alémanique] réside [...] dans le fait que l'évaluation du détenu ne se conçoit pas sans entretien(s) avec ce dernier. [...].

Les activités des différents sous-groupes de travail (SGT) progressent. Cependant, [...] la consolidation des travaux ne pourra [...] pas intervenir à la fin de cette année mais doit être reportée au plus tôt à la fin du 1^{er} semestre 2020 [...]. »

- ➔ La CIP salue le choix d'étendre à l'espace concordataire latin une méthode de travail qui semble avoir fait ses preuves outre-Sarine.
- ➔ Elle juge long mais plausible le délai de mise en œuvre du projet latin, lequel donne suite à des recommandations de la conférence gouvernementale nationale (CCDJP) du 13 novembre 2014. L'exécution des sanctions fondée sur le risque ne saurait en effet se limiter à la mise en place de nouveaux processus métier mais doit impérativement s'accompagner d'un changement de culture professionnelle auprès de toutes les parties impliquées. Or, de tels changements ne s'opèrent pas du jour au lendemain.

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

² Dans le but de limiter le décalage entre les faits évoqués dans son rapport et la transmission de celui-ci aux parlements, la CIP a choisi de ne plus le structurer par année civile. Le présent rapport porte ainsi sur les faits survenus ou constatés dans une période comprise entre le 1^{er} janvier 2018 et le 6 mai 2019.

- Par souci d'égalité de traitement mais aussi d'interopérabilité inter-concordataire, la CIP invite la Conférence concordataire à limiter à l'indispensable les particularités latines qu'elle compte apporter au modèle existant.
- Elle l'invite également à faire en sorte que les principes communs deviennent rapidement des standards de la profession enseignés notamment dans le cadre des formations continue et de base dispensées par le *Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales*.

B) Concordat latin sur la détention pénale des adultes : prix de pension

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Lors de sa séance du 29 mars 2018, la Conférence latine a adopté les nouveaux prix de pension tels que proposés par la Commission concordataire latine [...]. Ces prix ont cependant été validés provisoirement dans la mesure où des travaux complémentaires doivent encore être effectués, notamment par la finalisation d'un catalogue de prestations visant à établir des standards de prise en charge des personnes détenues afin de pouvoir affiner les coûts journaliers en tenant compte du niveau des prestations fournies et d'un taux d'encadrement standard ; dans ce cadre, il conviendra de pondérer les infrastructures [...]. »

- La CIP maintient les observations et recommandations formulées dans son rapport du 12 novembre 2018, notamment les deux points suivants :
 1. Par souci d'économie, concernant le futur catalogue de prestations, la CIP invite la Conférence à arrêter pour chaque régime d'exécution une liste de prestations impératives et un taux d'encadrement requis, puis de fixer le prix de pension en fonction de ces termes-là. Les éventuelles prestations additionnelles ou un éventuel encadrement supérieur aux normes seraient alors à la charge du canton propriétaire de l'établissement pénitentiaire.
 2. Toujours par souci d'économie, la CIP invite la Conférence à ne pas tenir compte d'éventuelles différences entre cantons relatives aux différents facteurs de coûts (prix des terrains, coûts de construction, niveau salarial, etc.). De cette manière, il sera plus intéressant, financièrement parlant, de construire les équipements pénitentiaires là où leur coût d'exploitation sera bas, ce qui tendra à alléger la facture de l'ensemble des cantons partenaires.

C) Manque de places pour les mineurs : postulat à l'attention de la CLDJP

Dans son rapport du 12 novembre 2018, la CIP a fait état de son inquiétude devant le flagrant manque de places, en Suisse romande, pour l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'égard de personnes mineures. Cette insuffisance concerne les garçons (avec un centre éducatif de Pramont en surcharge chronique) comme les jeunes filles (pour lesquelles il n'existe aucune place tout court).

Comme le confirme un juge des mineurs auditionné par la Commission, cette situation est dommageable pour la société et les jeunes concernés, car elle prive ces derniers d'une prise en charge adéquate précoce promettant un pronostic favorable.

Touchée par ce constat, la CIP a fait usage de son droit de déposer un postulat à l'attention de la Conférence latine.³ Selon la Commission, il ne suffit plus de se limiter à faire des constats, mais il est urgent d'agir. Le texte demande la création rapide de

³ Cf. annexe.

places supplémentaires. Cet « instrument interparlementaire », prévu à l'article 19 de la CoParl, oblige la destinataire à étudier l'opportunité de la mesure proposée et à adresser à la CIP, dans un délai de six mois, un rapport sur la suite donnée.

D) Manque de places pour les mineurs : inadéquation des équipements

La Commission constate que le rapport de la CLDJP fait état d'une situation paradoxale :

- > d'un côté, le centre éducatif de Pramont (VS), destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé prononcées à l'égard de garçons mineurs et de jeunes adultes mâles, souffre d'une surcharge chronique ;⁴
- > de l'autre, l'établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes *Aux Léchaïres* (Palézieux, VD), destiné à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, affiche un taux d'occupation très bas⁵ alors même que la moitié seulement des places disponibles est effectivement affectée à des pensionnaires mineurs.

Actuellement, la configuration et l'organisation de l'EDM *Aux Léchaïres* ne permettraient cependant pas d'y faire exécuter simultanément des peines et des mesures pour mineurs tout en respectant les exigences fédérales. Or, condition nécessaire à l'obtention de subventions fédérales, le respect de ces normes est impératif.

- ➔ Dans son rapport du 12 novembre 2018, la Commission a invité les gouvernements à promouvoir une construction modulaire et polyvalente des équipements pénitentiaires de sorte à faciliter la détention, en parallèle mais sans contact entre elles, de personnes des deux sexes, de classes d'âges différentes ou détenues selon des régimes différents.
- ➔ Elle constate avec regret que cette revendication n'a rien perdu de sa pertinence et doit s'étendre aussi – et à plus forte raison au vu de la taille réduite de la population concernée – aux équipements destinés aux personnes mineures.
- ➔ Elle réitère ainsi son vœu qu'il soit tenu compte de ce souci lors de tout projet de rénovation, de transformation, d'agrandissement ou de construction nouvelle et cela quelle que soit la population à laquelle l'équipement en question est prioritairement destiné.
- ➔ Elle invite par ailleurs la Conférence à entreprendre, parallèlement à la création de nouvelles places d'exécution concordataires, des négociations avec les cantons des autres concordats pénitentiaires en vue du placement de personnes mineures latines dans des équipements de Suisse alémanique, où la situation paraît actuellement moins tendue qu'en Suisse latine.

⁴ Le rapport de la CLDJP indique, pour 2018, un taux d'occupation annuel de 96,27% et, au 13 mars 2019, une liste d'attente comprenant 16 mineurs et 13 jeunes adultes.

⁵ En 2018, le taux d'occupation mensuel moyen fluctue entre 45,5% et 82,6%.

E) Conclusion

Comme évoqué plus haut, la Commission déplore la lenteur avec laquelle les gouvernements remédient aux problèmes qu'ils constatent eux-mêmes, lenteur dont témoignent des rapports aux parlements qui se suivent et se ressemblent.

Nonobstant ce constat, elle salue la qualité du travail effectué dans les établissements d'exécution latins et se réjouit des progrès accomplis depuis de la création de la CIP, notamment dans les domaines de la surveillance électronique et de la tarification pour l'exécution des peines prononcées à l'égard d'adultes et de jeunes adultes.

Villars-sur-Glâne/Fribourg, le 13 juin 2019.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détenation pénale'

(Sig.) *Erika Schnyder (FR)*
Présidente

(Sig.) *Reto Schmid*
Secrétaire

Annexe :

- > CIP 'détenation pénale', Postulat à l'adresse de la Conférence latin des chefs des départements de justice et police (CLDJP) du 6 mai 2019.

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 13. Juni 2019

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, stellt Ihnen ihren Bericht zu.²

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich auf einen Bericht, der ihr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Diese Informationen werden durch mündliche Fragen, die während der Sitzung an die Vertreterin oder den Vertreter der Konferenz gerichtet werden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 22 April 2019 / Bemerkungen der IPK

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dabei folgenden Punkten geschenkt:

A) Freiheitsentzug Erwachsener und junger Erwachsener: Risikoorientierter Sanktionenvollzug

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD [aus dem Französischen übersetzt]:

« [...] das "processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque (PLESOR)" übernimmt, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der lateinischen Schweiz, die Methode der beiden Deutschschweizer Konkordate praktisch ohne Änderungen (Sortierung, Beurteilung, Planung, Nachkontrolle). [...]. Der entscheidende Unterschied zur Deutschschweizer Methode liegt in der Tatsache, dass die Beurteilung der gefangenen Person nicht ohne mindestens ein Gespräch mit letzterer durchgeführt werden kann. [...].

Die Tätigkeiten der verschiedenen Unterarbeitsgruppen machen Fortschritte. Jedoch werden diese Arbeiten nicht bis Ende dieses Jahres abgeschlossen werden können, sondern werden frühestens Ende des ersten Semesters 2020 beendet werden [...].»

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen); Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

² Die IPK hat sich dazu entschieden, ihren Bericht nicht mehr nach Kalenderjahr zu gliedern; auf diese Weise liegen die beschriebenen Ereignissen bei der Zustellung des Berichts an die Parlamente zeitlich weniger weit zurück. Dieser Bericht konzentriert sich somit auf Ereignisse, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 6. Mai 2019 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

- Die IPK begrüsst die Entscheidung, im lateinischen Konkordatsraum eine Arbeitsmethode, die sich auf der anderen Seite der Saane bewährt zu haben scheint, einzuführen.
- Sie geht davon aus, dass die Umsetzungsdauer für das lateinische Projekt, das die Empfehlungen der nationalen Regierungskonferenz (KKJPD) vom 13. November 2014 berücksichtigt, lang aber akzeptierbar sein wird. Der Vollzug der risikobegründeten Sanktionen wird sich nicht auf die Einrichtung von neuen Geschäftsprozessen beschränken, sondern muss zwingend mit einem Wandel der Berufskultur aller beteiligten Parteien einhergehen. Und solche Veränderungen geschehen nicht von heute auf morgen.
- Aus Gründen der Gleichbehandlung aber auch der Interoperabilität innerhalb des Konkordats lädt die IPK die Konkordatskonferenz dazu ein, die Besonderheiten der lateinischen Schweiz, die sie dem existierenden Model anfügen will, auf das Nötigste zu beschränken.
- Sie lädt sie auch ein darauf hinzuwirken, dass die gemeinsamen Prinzipien rasch zu Berufsstandards werden, die namentlich im Rahmen der Grundausbildungen und Weiterbildungen des *Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug* gelehrt werden.

B) Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen: Pensionspreis

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD [aus dem Französischen übersetzt]:

«An ihrer Sitzung vom 29. März 2018 hat die lateinische Konferenz die neuen Pensionspreise bewilligt, so wie es die lateinische Konkordatskommission vorgeschlagen hatte [...]. [...]. Diese Preise wurden jedoch provisorisch genehmigt, weil noch ergänzende Arbeiten erledigt werden müssen, namentlich durch die Fertigstellung eines Leistungskatalogs, mit dem Betreuungsstandards für inhaftierte Personen festgesetzt werden, um die Kosten pro Tag zu präzisieren, wobei das Niveau der erbrachten Leistungen und ein Standard-Betreuungsniveau berücksichtigt werden; in diesem Rahmen wäre es angebracht, Infrastrukturen abzuwägen [...].»

- Die IPK hält an den Beobachtungen und Empfehlungen, die sie in ihrem Bericht vom 12. November 2018 ausgedrückt hat, fest, namentlich an den folgenden zwei Punkten:
 1. Im Bestreben um Wirtschaftlichkeit beim künftigen Leistungskatalog lädt die IPK die Konferenz ein, für jede Vollzugsart eine Liste absolut vorgeschriebener Leistungen und einen nötigen Betreuungssatz festzuhalten und dann den Pensionspreis aufgrund dieser Elemente festzusetzen. Allfällige Zusatzleistungen oder eine allfällige Betreuung über die Normen hinaus gingen dann zu Lasten des Kantons, der die Strafanstalt besitzt.
 2. Ebenfalls im Bestreben um Wirtschaftlichkeit lädt die IPK die Konferenz ein, allfällige Unterschiede zwischen den Kantonen bei den verschiedenen Kostenfaktoren (Grundstückpreise, Baukosten, Lohnniveau usw.) nicht zu berücksichtigen. So ist es finanziell interessanter, Strafvollzugseinrichtungen dort zu bauen, wo die Betriebskosten tief sind, was die Rechnung für alle Partnerkantone etwas billiger werden lässt.

C) Mangel an Plätzen für Minderjährige: Postulat zuhanden der LKJPD

In ihrem Bericht vom 12. November 2018 hat die IPK ihre Sorge um den in der Westschweiz herrschenden offenkundigen Mangel an Plätzen für Jugendliche für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen, die gegen Minderjährige angeordnet wurden, ausgedrückt. Dieser Mangel betrifft sowohl die Knaben (mit einem chronisch überbelegten Massnahmenzentrum in Pramont) als auch die jungen Mädchen (für die es schlichtweg gar keine Plätze gibt).

Ein Jugendrichter, der von der Kommission befragt wurde, bestätigt, dass diese Situation für die Gesellschaft und die betroffenen Jugendliche schädlich ist, da letzteren eine geeignete, frühzeitige Unterstützung, die eine günstige Prognose verspricht, vorenthalten bleibt.

Angesichts dessen hat die IPK von ihrem Recht, ein Postulat bei der lateinischen Konferenz vorzulegen, Gebrauch gemacht.³ Laut der Kommission reicht es nicht mehr, nur Befunde abzuliefern, sondern es muss dringend gehandelt werden. Der Text verlangt die schnelle Schaffung zusätzlicher Plätze. Dieser «interparlamentarische Vorstoss», der in Artikel 19 der ParlVer vorgesehen ist, zwingt den Empfänger dazu, die Zweckmässigkeit der vorgeschlagenen Massnahme zu studieren und der IPK innerhalb von sechs Monaten einen Bericht über das weitere Vorgehen zukommen zu lassen.

D) Mangel an Plätzen für Minderjährige: Unangemessenheit der Einrichtungen

Die Kommission stellt fest, dass der Bericht der LKJPD eine paradoxe Situation aufzeigt:

- > Einerseits leidet das Massnahmenzentrum in Pramont (VS), das für den geschlossenen Vollzug von Massnahmen, die gegen minderjährigen Knaben und männliche junge Erwachsene angeordnet wurden, vorgesehen ist, an chronischer Überbelegung.⁴
- > Andererseits weist die Haftanstalt für Minderjährige und junge Erwachsene *Aux Léchaires* (Palézieux, VD), die für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen vorgesehen ist, einen sehr niedrigen Belegungsgrad aus⁵, obwohl nur die Hälfte der verfügbaren Plätze tatsächlich an minderjährige Insassen zugewiesen ist.

Jedoch ist es mit der jetzigen Gestaltung und Organisation der Haftanstalt *Aux Léchaires* nicht möglich, gleichzeitig sowohl Strafen als auch Massnahmen gegen Minderjährige unter Einhaltung der Anforderungen des Bundes zu vollziehen. Und die Einhaltung der Normen ist zwingend erforderlich, um die Subventionen des Bundes zu erhalten.

→ In seinem Bericht vom 12. November 2018 hat die Kommission die Regierungen dazu eingeladen, den Bau von modularen und vielseitigen Strafvollzugseinrichtungen zu fördern, damit Personen beider Geschlechter, aus unterschiedlichen Altersgruppen oder mit unterschiedlichen Vollzugsformen gleichzeitig aber ohne Kontakt untereinander inhaftiert werden können.

³ Vgl. Beilage.

⁴ Der Bericht der LKJPD nennt für 2018 einen jährlichen Belegungsgrad von 96,27 % und eine Warteliste am 13. März 2019, die sich auf 16 Minderjährige und 13 junge Erwachsene beläuft.

⁵ 2018 schwankte der monatliche Belegungsgrad zwischen 45,5 % und 82,6 %.

- Sie stellt mir Bedauern fest, dass diese Forderung weiterhin gestellt und auch auf Einrichtungen für Minderjährige ausgeweitet werden muss, umso mehr wenn man bedenkt, wie klein der Kreis der betroffenen Bevölkerung ist.
- Sie wiederholt deshalb ihren Wunsch, dass dies bei jedem Renovierungs-, Umbau-, Vergrößerungs- oder Neubauprojekt berücksichtigt wird, unabhängig davon, für welche Bevölkerungsgruppe die Einrichtung in erster Linie gedacht ist.
- Sie lädt die Konferenz ausserdem ein, parallel zur Schaffung neuer Vollzugsplätze auf Konkordatsgebiet Verhandlungen mit den Kantonen der anderen Strafvollzugs-Konkordate aufzunehmen mit dem Ziel, minderjährige Personen aus der lateinischen Schweiz in Deutschschweizer Vollzugsanstalten unterbringen zu können, da dort die Lage zurzeit weniger angespannt zu sein scheint als in der lateinischen Schweiz.

E) Schlussfolgerung

Wie bereits weiter oben erwähnt bedauert die Kommission die Langsamkeit, mit der die Regierungen die Probleme beseitigen, die sie selber feststellen. Von dieser Langsamkeit zeugen auch die sich Jahr für Jahr ähnelnden Berichte der Konferenz an die Parlamente.

Diesen Feststellungen zum Trotz lobt die Kommission die Qualität der Arbeit, in den Vollzugsanstalten der lateinischen Schweiz und freut sich über die seit ihrer Schaffung gemachten Fortschritte, namentlich im Bereich der elektronischen Überwachung und der Tarifregelung für den Strafvollzug von Erwachsenen und jungen Erwachsenen.

Villars-sur-Glâne/Freiburg, 13. Juni 2019

Im Namen der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Sig.) Erika Schnyder (FR)
Présidente

(Sig.) Reto Schmid
Secrétaire

Beilage:

- > IPK 'strafrechtlicher Freiheitsentzug', Postulat an die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) vom 6. Mai 2019 *[in französischer Sprache]*.

Commission interparlementaire chargée du contrôle
de l'exécution des concordats sur la détention
pénale
CIPDetPen
Interparlamentarische Kontrollkommission für die
Konkordate über die strafrechtlich Einschliessung
Rue de la Poste 1,
1701 Fribourg

Fribourg, le 6 mai 2019

POSTULAT

de la Commission interparlementaire chargée du contrôle de l'exécution des concordats sur la détention pénale (CIP),

Adressé à la Conférence latine des Chefs des Départements de Justice et Police (CLCDJP).

Vu

- l'article 19 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl)
- les rapports de la CIP pour les années 2017 et 2018

La CIP a l'honneur de transmettre le présent postulat à la CLCDJP, pour suite à donner.

Texte du Postulat

La CIP, inquiète du constat que de nombreux jeunes, faute de places disponibles pour l'exécution de mesures en milieu fermé, continuent d'être au bénéfice de solutions de fortune, voire sont privés de l'accès à une mesure institutionnelle tout court, invite les autorités des cantons concordataires à entreprendre tout ce qui est en leur pouvoir afin de favoriser la création rapide de places supplémentaires, en particulier de faire en sorte que soit mise en place une structure appropriée et raisonnable pour l'accueil des mineurs, dans un délai de trois ans. De plus, la CIP demande que des discussions soient entreprises avec des institutions de Suisse alémanique pour pallier l'urgence.

Motivation

Au cours des dernières années, la CIP a pris régulièrement connaissance des informations fournies par la CLCDJP au sujet de la mise en place des mesures d'exécution des mesures à l'égard des mineurs, en particulier des jeunes filles mi-

neures. Ainsi, chaque année, elle se voit confrontée aux mêmes constats d'impuissance face à des situations critiques pour cette catégorie de personnes. Elle a régulièrement été informée de l'important manque de moyens pour les mineurs en général et plus spécifiquement pour les jeunes filles mineures, rendant totalement inexécutoires les mesures idoines prévues par la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs.

Soucieuse d'avoir une vue complète de la situation, notamment au regard de la pratique actuelle dans ce domaine, elle a auditionné, lors de sa séance du 22 octobre 2018, le juge des mineurs du canton de Fribourg. A la suite de cette audition, la Commission a été convaincue de l'importance d'agir afin de combler ces lacunes. Considérant qu'il manque urgemment des places pour filles mineures et au vu des résultats peu significatifs réalisés jusqu'ici, la Commission est d'avis qu'il lui appartient d'insister auprès de la Conférence, afin que cette dernière mette tout en œuvre afin de créer, prioritairement, une structure d'accueil adéquate pour remédier à ce problème.

La Commission considère qu'il n'est plus admissible que la Conférence se contente chaque année de rappeler la problématique, l'urgence et l'importance d'agir, sans toutefois proposer de solution concrète pour y remédier. Sachant qu'il s'agit essentiellement d'une question financière et non d'une question de possibilité de mise en place d'une structure adéquate, la Commission est d'avis que, peu importe le canton dans lequel une telle structure doit se créer, celle-ci doit être financée conjointement par l'ensemble des cantons membres de la Conférence. De l'avis de la Commission, si tous les cantons participent financièrement à la création d'une structure ad hoc pour mineurs, celle-ci ne serait pas financièrement insupportable et pourrait voir le jour dans un délai finalement assez rapide. Il s'agit, aux yeux de la Commission, d'une réelle volonté politique d'agir dans ce domaine. A cet égard, elle s'attend à davantage de volonté d'action de la part de la Conférence.

C'est pourquoi la Commission invite la Conférence à tout mettre en œuvre dans le sens de ce Postulat et de lui faire part de l'avancement de ces projets dans son prochain rapport.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Erika Schnyder (JU)

Présidente

(Sig.) Reto Schmid

Secrétaire

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-GC-72

Rapport : Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision - SUITE DONNEE

Propositions de la commission ordinaire CO-2019-007

Présidence : Elias Moussa

Membres : Susanne Aebischer, Antoinette de Weck, Martine Fagherazzi, Ueli Johner-Etter, Christa Mutter, Nicolas Repond, Ruedi Schläfli, Stéphane Sudan, Rudolf Vonlanthen, Dominique Zamofing

Prendre acte

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

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 3 juin 2019

Anhang

GROSSER RAT

2019-GC-72

Bericht: Deponie La Pila: Auswahlmöglichkeit für den Grossen Rat - FOLGE GELEISTET

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-007

Präsidium : Elias Moussa

Mitglieder : Susanne Aebischer, Antoinette de Weck, Martine Fagherazzi, Ueli Johner-Etter, Christa Mutter, Nicolas Repond, Ruedi Schläfli, Stéphane Sudan, Rudolf Vonlanthen, Dominique Zamofing

Kenntnisnahme

Die Kommission nimmt diesen Bericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, dies ebenfalls zu tun.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 3. Juni 2019

Election (autre) :

**Un-e secrétaire général-e du Grand Conseil
(renouvellement du mandat de Mireille Hayoz pour une
nouvelle période de cinq ans)**

Proposition du Bureau du Grand Conseil BR

Présidence : Roland Mesot

Vice-présidence : Kirthana Wickramasingam, Sylvie Bonvin-Sansonens

Membres : Antoinette Badoud, Charles Brönnimann, Hubert Dafflon,
Pierre Mauron, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly,
André Schoenenweid, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Par 13 voix sans opposition ni abstention (1 membre est excusé), le Bureau propose au Grand Conseil de renouveler de cinq ans le mandat de M^{me} Hayoz.

Le 14 juin 2019.

Wahl (andere):

**Ein/e Generalsekretär/in des Grossen Rates (Erneuerung
des Mandats von Mireille Hayoz für weitere fünf Jahre)**

Antrag des Büros des Grossen Rates BR

Präsidium : Roland Mesot

Vize-Präsidium : Kirthana Wickramasingam, Sylvie Bonvin-Sansonens

Mitglieder : Antoinette Badoud, Charles Brönnimann, Hubert Dafflon,
Pierre Mauron, Benoît Rey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly,
André Schoenenweid, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Mit 13 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, das Mandat von Frau Hayoz für weitere fünf Jahre zu erneuern.

Den 14. Juni 2019.



Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil du 27 mai 2019

Les pages 1341 à 1355 ne sont pas reproduites dans la version électronique du BGC pour des raisons de protection des données. La version complète de ce document est disponible, sur demande, au Secrétariat du Grand Conseil.

Préambule

Le Conseil de la magistrature a procédé à la mise au concours des fonctions judiciaires suivantes :

- > Juge cantonal-e (50%) (FO du 22.03.2019)
- > Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Veveyse (FO 18.04.2019)
- > Assesseur-e-s au Tribunal d'arrondissement du Lac (2 postes) (FO 18.04.2019)
Au vu des candidatures, le Conseil, d'entente avec l'autorité concernée, renonce à proposer l'élection d'un assesseur francophone.
- > Assesseur-e (pédagogie, assurances sociales) à la Justice de paix de la Sarine (FO 11.04.2019)
- > Assesseur-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine (FO 22.02.2019/11.04.2019)
- > Assesseur-e suppléant-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine (FO 22.02.2019/11.04.2019)
- > Assesseur-e-s suppléant-e-s (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère (2 postes) (FO 22.02.2019). Une malencontreuse erreur est survenue lors de la mise au concours. Un poste d'assesseur et un d'assesseur suppléant ont été annoncés alors qu'il s'agissait en fait de deux assesseur-e-s suppléant-e-s (travailleurs). Tous les candidats au poste d'assesseurs ont été contactés pour déterminer s'ils étaient d'accord de maintenir leur candidature pour un poste d'assesseur suppléant.

Lors de sa séance du 27 mai 2019, le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.



Stellungnahme vom 27. Mai 2019 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

Die Seiten 1357 bis 1370 werden aus Datenschutzgründen nicht in der elektronischen Version des TGR veröffentlicht. Die vollständige Version dieses Dokuments kann beim Sekretariat des Grossen Rates angefordert werden.

Einleitung

Der Justizrat hat folgende richterliche Ämter zur Bewerbung ausgeschrieben:

- > Kantonsrichter/in (50%) (AB 22.03.2019)
- > Beisitzer/in beim Bezirksgericht Vivisbach (AB 18.04.2019)
- > Beisitzer/innen beim Bezirksgericht See (2 Ämter) (AB 18.04.2019). Angesichts der eingegangenen Bewerbungen und in Absprache mit der betroffenen Behörde verzichtet der Justizrat darauf, eine Beisitzerin/einen Beisitzer für den französischsprachigen Bereich zur Wahl vorzuschlagen.
- > Beisitzer/in (Pädagogik, Sozialversicherungen) beim Friedensgericht des Saanebezirks (AB vom 11.04.2019)
- > Beisitzer/in (Mietervertreter/in) beim Mietgericht des Saanebezirks (AB 22.02.2019/11.04.2019)
- > Ersatzbeisitzer/in (Mietervertreter/in) beim Mietgericht des Saanebezirks (AB 22.02.2019/11.04.2019)
- > Ersatzbeisitzer/innen (Arbeitnehmervertreter/innen) beim Arbeitsgericht des Greyerzbezirks (2 Ämter) (AB 22.02.2019). Bei der Ausschreibung des Amtes ist ein Fehler unterlaufen. Anstelle von zwei Ämtern als Ersatzbeisitzer/in (Arbeitnehmervertreter/in) wurden je ein Beisitzer- und ein Ersatzbeisitzeramt ausgeschrieben. Alle Bewerber/innen für das Amt als Beisitzer/in wurden angefragt, ob sie ihre Bewerbung für das Amt als Ersatzbeisitzer/in aufrechterhalten wollen.

Anlässlich seiner Sitzung vom 27. Mai 2019 hat der Justizrat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

Annexe

GRAND CONSEIL **2019-GC-82-88+92**

Elections à des fonctions judiciaires

Préavis de la Commission de justice

Présidence : Nicolas Kolly

Vice-présidence : Antoinette de Weck

Membres : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Marie-France Roth-Pasquier, André Schneuwly, Julia Senti

Election à des fonctions judiciaires professionnelles et non professionnelles

Juge cantonal-e (50%)

7 membres s'expriment en faveur de M. Yann Hofmann

Yann HOFMANN

**Assesseur-e
Tribunal d'arrondissement de la Veveyse**

6 membres s'expriment en faveur de M. Philippe Chillier
M^{me} Noémie Berthoud obtient 1 voix

Philippe CHILLIER

**Assesseur-e
Tribunal d'arrondissement du Lac**

7 membres s'expriment en faveur de M^{me} Aline Wälti

Aline WÄLTI

Anhang

GROSSER RAT **2019-GC-82-88+92**

Wahlen in Richterämter

Stellungnahme der Justizkommission

Präsidium: Nicolas Kolly

Vize-Präsidium : Antoinette de Weck

Mitglieder : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Marie-France Roth-Pasquier, André Schneuwly, Julia Senti

Wahlen in hauptberufliche und nebenberufliche Richterämter

Kantonsrichter/in (50%)

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Yann Hofmann

Yann HOFMANN

**Beisitzer/in
Bezirksgericht Vivisbach**

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Philippe Chillier
Noémie Berthoud erhält 1 Stimme

Philippe CHILLIER

**Beisitzer/in
Bezirksgericht See**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Aline Wälti

Aline WÄLTI

**Assesseur-e
Justice de paix de la Sarine**

6 membres s'expriment en faveur de M^{me} Brigitte Steinauer
M^{me} Francine Martin obtient 1 voix

Brigitte STEINAUER

**Assesseur-e (locataires)
Tribunal des baux de la Sarine**

7 membres s'expriment en faveur de M^{me} Isabelle Sob

Isabelle SOB

**Assesseur-e suppléant-e (locataires)
Tribunal des baux de la Sarine**

7 membres s'expriment en faveur de M^{me} Marie-Jeanne Piccand

Marie-Jeanne PICCAND

**Assesseur-e suppléant-e (travailleurs)
Tribunal des prud'hommes de la Gruyère Poste 1**

7 membres s'expriment en faveur de M. François Ducrest

François DUCREST

**Assesseur-e suppléant-e (travailleurs)
Tribunal des prud'hommes de la Gruyère Poste 2**

7 membres s'expriment en faveur de M. Christian Schorderet

Christian SCHORDERET

**Beistizer/in
Friedensgericht des Saanebezirks**

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Brigitte Steinauer
Francine Martin erhält 1 Stimme

Brigitte STEINAUER

**Beisitzer/in
Mietgericht des Saanebezirks**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Isabelle Sob

Isabelle SOB

**Ersatzbeisitzer/in (Mietervertreter/in)
Mietgericht des Saanebezirks**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Marie-Jeanne Piccand

Marie-Jeanne PICCAND

**Ersatzbeisitzer/innen (Arbeitnehmervertreter/innen)
Arbeitsgericht des Greyerzbezirks Stelle 1**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von François Ducrest

François DUCREST

**Ersatzbeisitzer/innen (Arbeitnehmervertreter/innen)
Arbeitsgericht des Greyerzbezirks Stelle 2**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Christian Schorderet

Christian SCHORDERET

Les dossiers des candidat-e-s éligibles sont à la disposition des député-e-s pour consultation :
le mardi 25 juin 2019 (durant la séance du Grand Conseil) au bureau des huissiers à l'Hôtel cantonal.

—
Le 12 juin 2019

Die Unterlagen der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:
am Dienstag, 25. Juni 2019, (während der Sitzung des Grossen Rates) im Büro der Weibel im Rathaus.

—
Den 12. Juni 2019

Rapport annuel 2018 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR)

Mesdames et Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,
Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CSR) vous invite à prendre connaissance de son rapport annuel.

Le bureau de la commission est composé des présidents des délégations cantonales, soit de Messieurs les députés:

Peter Gasser	BE	
Gaétan Emonet	FR	
Jean Romain	GE	Président 2018
Vincent Eschmann	JU	
Jean-Claude Guyot	NE	
Jean-Louis Radice	VD	
Julien Dubuis	VS	Vice-président 2018

Durant l'année 2018, le bureau a siégé à trois reprises et la CIP CSR s'est réunie deux fois en séance plénière.

1. CADRE LEGISLATIF

La Convention scolaire romande du 21 juin 2007 est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009. Elle institue un Espace romand de la formation qui s'intègre dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). La CSR reprend ainsi les dispositions contraignantes de l'accord suisse tout en étendant l'engagement des cantons romands à d'autres domaines de coopération obligatoire.

L'activité de la commission découle du contrôle parlementaire d'institutions intercantionales généralisé, dès 2001 en Suisse romande, par « la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger », accord remplacé en 2011 par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

Le présent rapport annuel de la commission, à l'intention des parlements cantonaux, repose sur les dispositions contenues aux articles 20 à 25 du chapitre 5 de la CSR qui prévoient, en particulier, que la commission préavise le rapport annuel, le budget et les comptes de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP).

2. RAPPORT D'ACTIVITES DE LA CIIP : ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE (CSR)

Education au numérique

L'enseignement de l'informatique a été au centre, en automne 2017, de la séance plénière thématique de la commission. En 2018, le dossier a fait l'objet d'un suivi particulier qui se

poursuivra en 2019.

La CIIP réfléchit actuellement à un plan d'action qui mettra en exergue diverses mesures en faveur de l'éducation numérique. Ce document présentera un catalogue d'actions très concrètes que les cantons latins pourraient s'engager à conduire plus ou moins simultanément. Cinq raisons ont présidé à la préparation de ce plan d'actions, qui a été mis en consultation durant tout le mois de juin 2018 auprès des différentes conférences de chefs de service :

- i. au vu des évolutions technologiques, il est nécessaire de généraliser l'apprentissage de l'informatique, en dépassant le caractère transversal et les expériences pilotes locales et ponctuelles ;
- ii. suite à la décision de la CDIP d'introduire l'enseignement obligatoire de l'informatique au gymnase et au fait que l'informatique est déjà présente et de plus en plus importante dans les filières de la formation professionnelle, il est urgent de déterminer les prérequis à l'entrée du secondaire II ;
- iii. il est indispensable de revoir et de mettre à niveau les objectifs du PER avec ceux du Lehrplan 21, de les adapter à l'évolution de la société et au savoir que les élèves doivent acquérir durant leur scolarité obligatoire ;
- iv. il est impératif de poser un diagnostic et de trouver des solutions quant aux différents verrous à faire sauter, qui retardent ou handicapent les mesures déjà prises dans les différents cantons. Des verrous techniques (le wifi, l'obsolescence de certains équipements, etc.), de compétences et de qualifications, notamment à la formation des cadres dirigeants des écoles et de la formation initiale et continue des enseignants. Le dernier cadenas à faire sauter, et non le moindre, est le volet financier. Il faudra faire passer au niveau des parlements l'idée que cette évolution indispensable nécessite aussi la mise à disposition de moyens financiers suffisants pour répondre à cette exigence, à laquelle ni la Société, ni l'Ecole ne peuvent se soustraire ;
- v. la collaboration avec les Hautes écoles dans l'espace romand doit être renforcée. A cet effet, la CIIP a rencontré le Président de l'EPFL, M. Vetterli, afin de discuter des attentes des formations subséquentes, ainsi que d'aborder la problématique du numérique dans la société en général.

La volonté de la CIIP est de faire évoluer le PER, de manière à fixer des objectifs communs, ce but est partagé par tous les responsables de l'instruction publique membres de la CIIP. Devant les positions divergentes des spécialistes et des politiques, la CIIP devra prendre des décisions politiques et délimiter les prérequis et les objectifs à atteindre par les élèves. Tous les spécialistes ont des attentes différentes, raison pour laquelle il s'agira de fixer des minimas afin que les élèves puissent entrer dans les formations subséquentes en ayant acquis des bases suffisantes à la fin de l'école obligatoire.

En ce qui concerne la CDIP, la conférence nationale n'a pas pour mission de s'occuper des plans d'études pour la scolarité obligatoire (mais par contre des plans d'études cadre pour la formation générale du secondaire II). L'impulsion ne viendra donc pas de cette instance pour les degrés Harnos.

Le plan d'études alémanique (Lehrplan 21) a été adopté en 2014, mais n'est pas encore introduit dans tous les cantons : dix-sept cantons sur vingt-et-un actuellement. Le Lehrplan 21 pose des objectifs qui vont plus loin que le PER dans l'apprentissage de l'informatique. La demande des trois cantons bilingues membres de la CIIP est de supprimer le décalage entre le Lehrplan 21 et le PER. Dans un premier temps, la CIIP tient à adapter à la fois les objectifs déjà présents dans le PER, mais surtout, à faire en sorte que leur application soit généralisée.

La décision politique a été prise le 22 novembre 2018. L'adoption finale du document devra être faite au printemps 2019 par l'assemblée plénière de la CIIP.

Actuellement, l'informatique n'est pas considérée comme une discipline scolaire en tant que telle, elle est enseignée de manière transversale par les enseignants dans les différentes branches qu'ils enseignent, mais ce procédé ne garantit pas un apprentissage suffisant partout et pour tous les élèves. La décision première à prendre dans ce programme d'action est de rendre l'enseignement de l'informatique obligatoire, donc de l'introduire comme discipline en tant que telle. Fixer de nouveaux objectifs dans le PER en regard de l'évolution de la société actuelle pourrait créer un nouveau décalage avec le Lehrplan21, il est à craindre que ceci induise une surenchère permanente entre les deux plans d'études. La CIIP souhaite bien évidemment éviter ce type de débat et entend mettre à niveau les deux plans d'études, raison pour laquelle ces réflexions doivent être menées entre régions linguistiques et pas du tout au niveau de la CDIP.

Dans tous les cas, la modification du PER, pour aller vers une extension de l'éducation au numérique, demandera, en plus de l'équipement des salles de classe, une formation des enseignants. Pour les nouveaux enseignants, les HEP devront intégrer ce paramètre dans leur formation initiale et pour les enseignants en place, des moyens dédiés à la formation continue, devront être trouvés dans les budgets cantonaux.

S'agissant du secondaire II, l'informatique est déjà bien présente dans les filières de la formation professionnelle car ce sont les organisations du monde du travail (OrTra) qui définissent les contenus des formations. Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) édicte ensuite les ordonnances de formation professionnelle par métier.

Au niveau des Ecoles de culture générale (ECG), l'informatique est présente en partie, cela se précisera encore ces prochaines années. La nouveauté est l'introduction, d'ici 2021 au plus tard, de l'informatique dans le parcours gymnasial. Il est urgent que la CIIP définisse les prérequis à atteindre par les élèves en fin de scolarité obligatoire, afin de leur garantir un bagage suffisant en regard des contenus enseignés ensuite au secondaire II. Il est par ailleurs indispensable que les régions s'entendent entre elles et fixent un niveau d'exigence quasi similaire. Des réflexions doivent porter, non seulement sur la question de la grille horaire, mais aussi sur la manière dont cette discipline pourrait être certifiée, ce qui pourrait amener les élèves à passer une évaluation. La mise en œuvre reste toujours cantonale et ces décisions seront discutées dans les Parlements car celles-ci impacteront les budgets cantonaux.

En ce qui concerne l'extension de la grille horaire, la CIIP précise que la volonté n'est pas d'étendre la grille horaire à l'infini. L'un des rôles de l'école est de préparer au mieux les élèves pour le passage au secondaire II, au marché du travail, aux études et à l'évolution de la société, avec bien évidemment une différenciation selon l'âge de l'enfant et sa capacité d'assimilation. La CIIP est consciente de ne pas pouvoir toujours étendre la grille horaire, pas seulement pour une question financière mais aussi pour une question pédagogique. Aujourd'hui, la CIIP n'a pas encore de réponse figée sur la question.

3. L'EPUISEMENT PROFESSIONNEL CHEZ LES ENSEIGNANTS

La commission a focalisé la thématique de sa séance plénière d'automne sur l'épuisement professionnel chez les enseignants. Le sujet a fait l'objet d'une large couverture médiatique lors de la conférence de presse du SER (syndicats des enseignants romands) à l'occasion de la rentrée scolaire 2016/2017¹.

¹ <http://www.le-ser.ch/actualites/rapport-2017-sur-la-sant%C3%A9-des-enseignants-romands>

Trois orateurs ont présenté des points de vue différents :

- celui des enseignants par M. Jean-Marc Haller, secrétaire général du syndicat des enseignants romands (SER)
- celui des directions par M. Gérard Aymon, président de la conférence latine des chefs d'établissement de la scolarité obligatoire (CLACESO)
- celui d'une structure de soutien aux enseignants par Mme, Laurence Oro-Messerli, Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPPEs), Neuchâtel.

Plusieurs hypothèses au mal-être des enseignants ont été évoquées notamment les défis relationnels avec les élèves et les parents, la promotion de l'intégration dans les classes, la mise en place du PER, l'avènement du numérique, l'incompréhension intergénérationnelle (générations X, Y, Z), l'administration devenue trop conséquente ou le manque de défis du métier (routine et perspectives).

Au-delà de l'appréhension des causes multifactorielles de l'épuisement du corps enseignant, la commission a essayé de réfléchir aux moyens ou aux mesures permettant d'y remédier.

De l'avis de la commission, la formation des enseignants doit être questionnée. Si le syndicat des enseignants se montre, quant à lui, favorable à l'allongement à quatre ans de la formation initiale dans les HEP, plusieurs commissaires estiment, à l'aune de leur expérience, que la problématique réside moins dans la durée des études que dans le manque de formation sur le terrain des enseignants. A ce titre, le postulat déposé par la commission auprès de la CIIP et demandant plus d'enseignement pratique au sein des HEP garde toute sa validité.

A ce sujet, la CIIP préconise une introduction à la profession accompagnée, et ce à l'aide des dispositifs existants qui pourraient être renforcés. L'enseignant qui se destine à ce métier et qui se forme à la HEP ou à l'Université est très encadré lorsqu'il effectue ses stages. En revanche, au moment où il entre concrètement en fonction, il se trouve dans un tout autre contexte et doit parfois faire face à de réels problèmes, en partie inconnus et qu'il doit gérer seul, problèmes de didactique ou de dialogue avec les parents ou les élèves, avec des collègues ou avec la direction ; c'est donc à ce moment-là qu'il devrait pouvoir recourir à un système de mentorat.

La tendance exprimée par la commission ne tend pas vers un allongement de la formation initiale des enseignants en exigeant le master pour tous. Les avis exprimés vont dans les sens de formations continues qui devraient être proposées en fonction des besoins repérés progressivement chez les enseignants au fil des ans. L'idée d'une validation et d'une valorisation de ces formations continues paraît intéressante.

Du côté des membres de la CIIP, le niveau master pour l'enseignement primaire n'est pas revendiqué, position qui rejoint la tendance actuelle de l'ensemble de la Suisse. Toutefois, les Chefs de Départements reconnaissent la nécessité de garantir un meilleur étalement de la formation et de l'encadrement, y compris lorsque l'enseignant se retrouve sur le terrain. Pour ce faire, un renforcement de la formation continue, dont une partie serait reconnue et certifiée, pourrait être une bonne option.

Actuellement, la crainte des cantons porte d'abord sur le risque de pénurie de personnel enseignant. Dès lors, toutes les HEP et les institutions ont augmenté leurs effectifs ou sont en passe de le faire, ce qui engendre des coûts élevés. Les investissements sont d'abord injectés dans ces dispositifs et non dans le prolongement de la formation ou le besoin de créer une autre certification de la profession. Certes il y a lieu de faire de la prévention, mais il est également important d'offrir un dispositif de soutien qui permette d'agir sur des cas particuliers, comme le fait le canton de Neuchâtel par exemple avec le CAPPEs.

En ce qui concerne la formation des directions, la CIIP rappelle que la formation minimale exigée est un CAS à hauteur de quinze crédits. Il est possible de compléter cette formation par un DAS, formation qui s'oriente vers le développement et la mise en œuvre d'une stratégie d'établissement, mais qui requiert trente crédits, soit la moitié d'une année académique. Afin d'adapter l'offre et rendre cette formation davantage accessible, il a été demandé au dispositif FORDIF (formation en Direction d'Institutions de formation) de mettre en place des formations continues spécifiques à des problèmes rencontrés dans la pratique et à des études de cas concrets.

La thématique de l'école inclusive, de l'intégration de la différence et des soutiens mis à disposition des enseignants généralistes a été effleurée mais mérite à elle-seule une séance spéciale qui sera organisée durant l'automne 2019.

4. COMPTES 2017

Actuellement, la CIIP se trouve au milieu de son programme d'activités quadriennal (2016-2019), puisque la "législature" se terminera en 2019. Depuis quelques années, la contribution des cantons n'a jamais été indexée et est restée identique durant toute cette période, y compris dans le cadre du budget 2019 adopté en mars dernier par l'Assemblée plénière de la CIIP.

Actuellement la CIIP vit en partie sur des réserves : le fond des moyens d'enseignement a été dissout en 2012, le consortium romand PISA romande n'existe plus, etc. Grâce à ces reliquats, la CIIP a pu éviter de demander plus d'argent aux cantons, la Conférence annonce devoir bientôt faire face, au niveau de la prévision budgétaire, à des exercices déficitaires du fait de la consommation de ces réserves. Les déficits budgétés sont anticipés en effectuant un maximum d'économies sur les exercices, en retardant par exemple l'engagement pour des postes vacants, en économisant sur certains projets qui ne seraient pas prioritaires, sans toutefois mettre en péril les activités. Les exercices 2018 et 2019 seront bouclés avec une petite marge positive grâce aux réserves.

En revanche, de nombreuses interrogations portent sur le programme 2020 – 2023, puisque les réserves auront été épuisées et que d'autres dossiers émergent, comme le numérique par exemple. A l'heure actuelle, une réflexion est menée au sujet du futur périmètre d'action de la CIIP, d'autant plus qu'une difficulté supplémentaire s'est greffée à cela, à savoir la recapitalisation de la caisse de pension de l'Etat de Neuchâtel qui induit quelques factures importantes. Nonobstant, grâce à des reliquats positifs, la CIIP se trouve dans une situation qui n'est pas dramatique, mais qui exige de la vigilance.

La CIP CSR a pris acte des documents de bouclage qui lui ont été transmis.

5. BUDGET 2019 ET PLANIFICATION FINANCIERE

Le budget 2019 présente un fort dépassement, auquel il sera possible de faire face grâce à des économies réalisées de manière préventive durant les exercices 2016 et 2017 et qui permettront de boucler l'exercice 2019 qui sera le dernier du programme quadriennal en cours.

Comme cité précédemment, la CIIP a dû faire face à une modification de la loi sur la caisse de prévoyance du personnel neuchâteloise à laquelle elle est affiliée. En effet, un changement de régime va intervenir dès 2019 et a conséquemment des incidences sur la part employeur, raison pour laquelle des solutions ont dû être trouvées avec les cantons. Moyennant cet aspect, le budget a pu être adopté sans augmenter celui de fonctionnement.

La CIP-CSR prend acte du budget qui lui a été transmis.

6. CONCLUSION RECOMMANDATION FINALE

La Commission interparlementaire de contrôle de la CSR recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du rapport d'information de la CIIP, présenté conformément à l'art. 20 de la Convention scolaire romande.

Genève, mai 2019

Jean Romain

Président CIP CSR 2018

Jahresbericht 2018 der interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR)

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und -präsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Gemäss den nachstehenden Bestimmungen lädt Sie die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) ein, von ihrem Jahresbericht Kenntnis zu nehmen.

Das Büro der Kommission setzt sich aus den Präsidenten der kantonalen Delegationen zusammen, d.h. aus den Herren Abgeordneten:

Peter Gasser	BE	
Gaétan Emonet	FR	
Jean Romain	GE	Präsident 2018
Vincent Eschmann	JU	
Jean-Claude Guyot	NE	
Jean-Louis Radice	VD	
Julien Dubuis	VS	Vizepräsident 2018

Im Jahr 2018 ist das Büro zu drei Sitzungen und die IPK CSR zu zwei Plenarsitzungen zusammengetreten.

1. GESETZLICHER RAHMEN

Die Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007 ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Sie schafft den Westschweizer Bildungsraum im Einklang mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS). Die CSR übernimmt also die zwingenden Bestimmungen der schweizerischen Vereinbarung und erweitert die Verpflichtungen der Westschweizer Kantone auf andere Bereiche der obligatorischen Zusammenarbeit.

Die Tätigkeit der Kommission ist Teil der parlamentarischen Kontrolle interkantonalen Institutionen, die 2001 in der Westschweiz über die «Interkantonale Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Abänderung der interkantonalen Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» allgemein eingeführt wurde. Diese Vereinbarung wurde 2011 durch den «Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland» (ParlVer) ersetzt.

Der vorliegende Jahresbericht der Kommission an die Kantonsparlamente basiert auf den Bestimmungen der Artikel 20 bis 25 von Kapitel 5 der CSR, die vorsehen, dass die Kommission den Jahresbericht, das Budget und die Rechnung der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) prüft.

2. TÄTIGKEITSBERICHT DER CIIP: UMSETZUNGSSTAND DER WESTSCHWEIZER SCHULVEREINBARUNG (CSR)

Digitales Lernen

Bei der thematischen Plenarsitzung der Kommission im Herbst 2017 stand der Informatikunterricht im Mittelpunkt. 2018 wurde dem Dossier besondere Aufmerksamkeit gewidmet, was auch 2019 weiterhin der Fall sein wird.

Die CIIP befasst sich derzeit mit einem Aktionsplan, der verschiedene sehr konkrete Massnahmen zugunsten des digitalen Lernens enthält, zu deren mehr oder weniger gleichzeitigen Umsetzung sich die lateinischen Kantone verpflichten könnten. Fünf Gründe waren ausschlaggebend bei der Erarbeitung dieses Aktionsplans, der sich im Juni 2018 bei den verschiedenen Konferenzen der Dienstchefs in der Vernehmlassung befand:

- i. In Anbetracht der technologischen Entwicklungen ist es notwendig, den Informatikunterricht gesamthaft einzuführen und über den fächerübergreifenden Charakter und die lokalen und punktuellen Pilotprojekte hinauszugehen.
- ii. Infolge des Entscheids der EDK, den obligatorischen Informatikunterricht am Gymnasium einzuführen, und aufgrund der Tatsache, dass die Informatik in den Berufsschulen bereits sehr präsent ist und immer wichtiger wird, müssen die Anforderungen zu Beginn der Sekundarstufe II unbedingt festgelegt werden.
- iii. Es ist unerlässlich, die Ziele des Westschweizer Lehrplans (PER) jenen des Lehrplans 21 anzugleichen, sie an die gesellschaftlichen Entwicklungen und das Wissen, das sich die Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schulzeit aneignen müssen, anzupassen.
- iv. Es ist unbedingt notwendig, die verschiedenen Barrieren, welche die in den einzelnen Kantonen bereits ergriffenen Massnahmen verzögern oder behindern, aufzufindig zu machen und zu verstehen, wie sie beseitigt werden können. Dazu gehören Hindernisse in Sachen Technik (WLAN, veraltete Geräte usw.), Kompetenzen und Qualifikationen, insbesondere auf Ebene der Ausbildung der Schuldirektionen sowie der Grund- und Weiterbildung der Lehrpersonen. Die letzte, und nicht am leichtesten zu überwindende Barriere ist der finanzielle Aspekt. Die Parlamente müssen verstehen, dass diese unbedingt notwendige Entwicklung auch die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel bedingt, um es zu ermöglichen, diesen Anforderungen, denen sich weder die Gesellschaft noch die Schule entziehen kann, gerecht zu werden.
- v. Die Zusammenarbeit mit den Westschweizer Hochschulen muss verstärkt werden. Mit diesem Ziel hat die CIIP mit dem Präsidenten der EPFL, Martin Vetterli, über die Erwartungen auf Stufe der weiterführenden Ausbildung gesprochen und dabei auch die Problematik der Digitalisierung in der Gesellschaft als Ganzes angesprochen.

Die CIIP beabsichtigt, den PER mit Blick auf die Festlegung gemeinsamer Ziele anzupassen. Diese Absicht wird von allen Verantwortlichen des öffentlichen Unterrichtswesens, die Mitglieder der CIIP sind, mitgetragen. Mit den abweichenden Standpunkten der Spezialisten und der Politiker konfrontiert, muss die CIIP politische Entscheidungen treffen und die von den Schülerinnen und Schülern zu erreichenden Anforderungen und Ziele festlegen. Die verschiedenen Spezialisten haben unterschiedliche Erwartungen, weshalb Mindestanforderungen festgelegt werden müssen, damit die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über ausreichende Grundlagen verfügen, um Zugang zu weiterführenden Ausbildungen zu erhalten.

Es ist nicht Aufgabe der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

(EDK), sich um die Lehrpläne für die obligatorische Schule zu kümmern (sondern um den Rahmenlehrplan für die allgemeine Ausbildung auf Sekundarstufe II). Der Anstoss für die Harnos-Stufen wird also nicht von dieser Instanz kommen.

Der Deutschschweizer Lehrplan 21 wurde 2014 angenommen, ist aber nach wie vor noch nicht in allen Kantonen eingeführt (zurzeit in 17 von 21 Kantonen). Der Lehrplan 21 steckt im Bereich Informatik höhere Ziele als der PER. Die drei zweisprachigen Kantone der CIIP fordern, dass die Unterschiede zwischen dem Lehrplan 21 und dem PER ausgeglichen werden. Zunächst möchte die CIIP die im PER bereits vorhandenen Ziele anpassen, jedoch in erster Linie deren flächendeckende Anwendung durchsetzen. Der politische Entscheid fiel am 22. November 2018. Das Dokument dürfte im Frühling 2019 von der Plenarversammlung der CIIP endgültig verabschiedet werden.

Zurzeit wird die Informatik noch nicht als eigenes Schulfach betrachtet, sondern fächerübergreifend von den jeweiligen Lehrpersonen unterrichtet. Dieses Vorgehen garantiert jedoch keinen ausreichenden Lernerfolg in allen Bereichen und für alle Schülerinnen und Schüler. Die wichtigste im Rahmen dieses Aktionsplans zu treffende Entscheidung ist die Einführung des obligatorischen Informatikunterrichts als eigenständiges Fach. Die Festlegung neuer Ziele im PER mit Blick auf die aktuelle gesellschaftliche Entwicklung könnte den Unterschied zum Lehrplan 21 vergrössern; dies könne einen permanenten Konkurrenzkampf zwischen den beiden Lehrplänen zur Folge haben. Die CIIP möchte diese Art von Wettbewerb natürlich verhindern und beabsichtigt, die beiden Lehrpläne einander anzugleichen. Deshalb müssen diese Überlegungen zwischen den Sprachregionen angestellt werden und nicht auf Ebene der EDK.

Auf jeden Fall bedingt eine Änderung des PER mit Blick auf die Verstärkung des digitalen Lernens neben der Ausrüstung der Schulzimmer auch eine entsprechende Ausbildung der Lehrpersonen. Für neue Lehrpersonen müssen die Pädagogischen Hochschulen (PH) diesen Aspekt in ihrer Grundausbildung berücksichtigen; für die bestehenden Lehrpersonen müssen in den kantonalen Budgets finanzielle Mittel für die Weiterbildung bereitgestellt werden.

Auf Sekundarstufe II ist die Informatik in den verschiedenen Berufsbildungen bereits sehr präsent, da die Organisationen der Arbeitswelt den Inhalt der Lehrgänge festlegen. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erlässt anschliessend berufsspezifische Bildungsverordnungen.

In den Fachmittelschulen (FMS) ist die Informatik teilweise präsent und wird in den kommenden Jahren weiter verstärkt. Neu ist die Einführung der Informatik in den gymnasialen Lehrplan bis 2021. Die CIIP muss dringend die von den Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit zu erreichenden Bildungsziele festlegen, um sicherzustellen, dass sie für die auf Sekundarstufe II unterrichtete Materie ausreichend vorbereitet sind. Es ist zudem unbedingt nötig, dass sich die Regionen verständigen und ein ähnliches Anforderungsniveau festlegen. Es müssen nicht nur Überlegungen zur Stundentafel angestellt werden, sondern auch zur Art, wie dieses Fach validiert werden könnte. Von den Schülerinnen und Schülern könnte verlangt werden, dass sie einen Test absolvieren. Die Umsetzung bleibt in jedem Fall kantonal, und diese Entscheidungen werden in den Parlamenten besprochen, da sie Auswirkungen auf die kantonalen Budgets haben.

Die CIIP betont, dass die Stundentafel nicht unendlich erweitert werden sollte. Eine Aufgabe der Schule bestehe darin, die Schülerinnen und Schüler bestmöglich auf die Sekundarstufe II, den Arbeitsmarkt, ein Studium und auf die gesellschaftliche Entwicklung vorzubereiten, wobei natürlich Alter und Aufnahmefähigkeit des Kindes stets zu berücksichtigen sind. Die CIIP ist sich bewusst, dass sie die Stundentafel nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus pädagogischen Gründen nicht endlos erweitern kann. Zurzeit hat die CIIP noch keine definitive Antwort auf diese Frage.

3. BERUFLICHE ERSCHÖPFUNG BEI LEHRPERSONEN

An ihrer Plenarsitzung im Herbst konzentrierte sich die Kommission auf das Thema der beruflichen Erschöpfung bei Lehrpersonen. Im Anschluss an die Pressekonferenz des Westschweizer Lehrersyndikats zum Schulbeginn 2016/17¹ berichteten die Medien intensiv über dieses Thema.

Drei Redner legten verschiedene Standpunkte dar:

- jenen der Lehrpersonen, vertreten durch Jean-Marc Haller, Generalsekretär der Westschweizer Lehrgewerkschaft (SER);
- jenen der Direktionen, vertreten durch Gérard Aymon, Präsident der lateinischen Konferenz der Schuldirektionen der obligatorischen Schulzeit (CLACESO);
- jenen einer Unterstützungseinrichtung für Lehrpersonen, vertreten durch Laurence Oro-Messerli, Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPPE), Neuenburg.

Mehrere Hypothesen betreffend die Ursachen der Erschöpfung bei Lehrpersonen, insbesondere die zwischenmenschlichen Herausforderungen gegenüber Schülerinnen und Schülern und Eltern, die Integrationsförderung in den Klassen, die Umsetzung des PER, die Digitalisierung, das mangelnde Verständnis zwischen den Generationen (X, Y und Z), die zu gross gewordene administrative Belastung oder die fehlenden beruflichen Herausforderungen (Routine und Perspektiven).

Die Kommission hat die verschiedenen Gründe für die Erschöpfung der Lehrpersonen erörtert und versucht, Massnahmen zu finden, um dagegen vorzugehen.

Nach Meinung der Kommission muss die Ausbildung der Lehrpersonen hinterfragt werden. Während die Lehrgewerkschaft eine Verlängerung der Grundausbildung in den PH auf vier Jahre befürwortet, sind verschiedene Kommissionsmitglieder der Ansicht, dass das Hauptproblem nicht die Studiendauer, sondern die mangelnde Betreuung von jungen Lehrpersonen während der Berufsausübung sei. Somit behält das von der Kommission bei der CIIP eingereichte Postulat, mit dem mehr Praxis in den PH gefordert wird, seine Gültigkeit.

Diesbezüglich empfiehlt die CIIP eine begleitete Berufseinführung mithilfe der bestehenden Mittel, die verstärkt werden könnten. Studierende an der PH oder der Universität werden im Rahmen ihrer Praktika sehr gut betreut. Nach Antritt ihrer Funktion jedoch finden die jungen Berufsleute einen ganz anderen Kontext vor und werden mit realen, teilweise unbekanntem Problemen allein gelassen. Dazu gehören didaktische Schwierigkeiten, der Dialog mit Eltern oder Schülerinnen und Schülern, mit Kollegen oder der Direktion – und genau in diesen Momenten müssten sie auf ein Coaching-System zurückgreifen können.

Die Kommission tendiert nicht zu einer Verlängerung der Grundausbildung der Lehrpersonen mit einem obligatorischen Master für alle. Die Meinungen gehen eher in Richtung Weiterbildungen, die aufgrund des im Laufe der Zeit bei den Lehrpersonen festgestellten Bedarfs vorgeschlagen werden sollten. Die Idee einer Validierung und einer Aufwertung dieser Weiterbildungen scheint interessant.

Die Mitglieder der CIIP fordern für den Primarschulunterricht keinen Master, was der aktuellen Tendenz in der ganzen Schweiz entspricht. Die Departementsvorsteher anerkennen jedoch die Notwendigkeit einer besseren Staffelung der Ausbildung und Betreuung, einschliesslich während der Zeit, in der sich die Lehrpersonen bereits im Berufsalltag befinden. Zu diesem Zweck könnte eine Stärkung der Weiterbildung und deren teilweise Anerkennung und Zertifizierung eine gute Option sein.

¹ <http://www.le-ser.ch/actualites/rapport-2017-sur-la-sant%C3%A9-des-enseignants-romands>

Zurzeit befürchten die Kantone in erster Linie einen Lehrermangel. So haben sämtliche PH und Institutionen ihren Bestand erhöht oder sind dabei, ihn zu erhöhen, was hohe Kosten verursacht. Die Investitionen werden zunächst für diese Massnahmen verwendet und nicht für die Verlängerung der Ausbildung oder die Schaffung einer weiteren Zertifizierung des Berufsstandes. Natürlich ist es nötig, Prävention zu betreiben, allerdings muss auch ein Unterstützungsdispositiv bereitgestellt werden, das in bestimmten Fällen eingreifen kann, wie dies zum Beispiel im Kanton Neuenburg mit dem CAPPES geschieht.

Was die Ausbildung der Direktionen anbelangt, erinnert die CIIP daran, dass als Mindestausbildung ein CAS (Certificate of Advanced Studies) mit 15 Kreditpunkten verlangt wird. Es ist möglich, diese Ausbildung mit einem DAS (Diploma of Advanced Studies) im Bereich der Entwicklung und Umsetzung von Strategien für eine Bildungsanstalt zu ergänzen, die 30 Kreditpunkte erfordert, was einem halben akademischen Jahr entspricht. Um das Angebot anzupassen und diese Ausbildung zugänglicher zu machen, wurde die FORDIF (Formation en Direction d'Institutions de formation) aufgefordert, Weiterbildungen anzubieten, die sich spezifisch auf in der Praxis auftretende Probleme beziehen und konkrete Fallstudien umfassen.

Die Themen integrative Schule, Integration und Hilfsmittel für Generalisten wurden angeschnitten, erfordern jedoch eine separate Sitzung, die im Herbst 2019 organisiert wird.

4. RECHNUNG 2017

Zurzeit befindet sich die CIIP mitten in ihrem Vierjahresprogramm (2016–2019), da die «Legislatur» 2019 zu Ende geht. Seit einigen Jahren wurde der Beitrag der Kantone nicht mehr indiziert und ist unverändert geblieben. Dies gilt auch für das Budget 2019, das im vergangenen März von der Plenarversammlung der CIIP verabschiedet wurde.

Zurzeit zehrt die CIIP zum Teil von ihren Reserven: Der Lehrmittelfonds wurde 2012 aufgelöst, das Westschweizer Konsortium PISA existiert nicht mehr usw. Dank ihrer Restbeträge musste die CIIP von den Kantonen nicht mehr Geld verlangen. Die Konferenz lässt allerdings verlauten, dass sie sich, nachdem die Reserven aufgebraucht sind, auf defizitäre Rechnungsjahre einstellen muss. Den budgetierten Defiziten wird vorgebeugt, indem möglichst viel eingespart wird, zum Beispiel durch das Hinauszögern der Neubesetzung freier Stellen oder Einsparungen bei bestimmten, nicht vorrangigen Projekten, ohne dabei jedoch die Aktivitäten zu gefährden. Die Rechnungsjahre 2018 und 2019 können dank den Reserven leicht positiv abgeschlossen werden.

Hinter dem Programm 2020–2023 stehen jedoch zahlreiche Fragezeichen, da die Reserven erschöpft sein werden und andere Dossiers in den Vordergrund treten, wie zum Beispiel die Digitalisierung. Zurzeit werden Überlegungen zum künftigen Tätigkeitsfeld der CIIP angestellt, umso mehr, als eine zusätzliche Schwierigkeit hinzugekommen ist, nämlich die Rekapitalisierung der Vorsorgekasse des Staates Neuenburg, die beachtliche Beträge verschlingt. Dank der positiven Restbeträge befindet sich die CIIP nicht in einer dramatischen Situation, allerdings ist dennoch Vorsicht geboten.

Die IPK CSR hat die ihr vorgelegten Dokumente zum Rechnungsabschluss zur Kenntnis genommen.

5. BUDGET 2019 UND FINANZPLANUNG

Das Budget 2019 wurde deutlich überschritten, was jedoch dank vorsorglich realisierter Einsparungen in den Rechnungsjahren 2016 und 2017 ausgeglichen werden kann. Somit

kann das Rechnungsjahr 2019, das letzte des laufenden Vierjahresprogramms, abgeschlossen werden.

Wie oben erwähnt, sah sich die CIIP mit einer Änderung des Gesetzes über die Vorsorgekasse für das Personal des Staates Neuenburg konfrontiert, der sie angeschlossen ist. Ab 2019 gilt ein Wechsel des Vorsorgesystems, was Auswirkungen auf den Arbeitgeberbeitrag hat. Aus diesem Grund mussten Lösungen mit den Kantonen gefunden werden. So konnte das Budget ohne Erhöhung des Betriebsbudgets verabschiedet werden.

Die IPK CSR nimmt das ihr vorgelegte Budget zur Kenntnis.

6. SCHLUSSFOLGERUNG – ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNG

Die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) empfiehlt den Parlamenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den Tätigkeitsbericht der CIIP, der ihnen gemäss Artikel 20 der Westschweizer Schulvereinbarung unterbreitet wird, zur Kenntnis zu nehmen.

Genf, Mai 2019

Jean Romain

Präsident IPK CSR 2018

Rapport annuel Jahresbericht

—
2018



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Table des matières

1	Conseil de la magistrature	6
1.1	Conseil et secrétariat	6
1.2	Activités	6
1.2.1	Séances	6
1.2.2	Règlement du Conseil	6
1.2.3	Elections	6
1.2.4	Pouvoir de surveillance	7
1.2.5	Nominations	16
1.2.6	Communication	16
1.2.7	Divers	16
2	Les autorités judiciaires	32
2.1	Tribunal cantonal	32
2.1.1	Partie générale	32
2.1.2	Composition du Tribunal cantonal et de ses Cours pour l'année 2018 (état au 31.12.2018)	55
2.1.3	Partie statistique	59
2.2	Le Ministère public	91
2.2.1	Partie générale	91
2.2.2	Tableaux statistiques	101
2.3	Tribunal pénal économique	115
2.3.1	Partie générale	115
2.3.2	Partie statistique	120
2.4	Les Tribunaux d'arrondissement	122
2.4.1	Partie générale	122
2.4.2	Partie statistique	175
2.5	Cellule judiciaire itinérante	193
2.5.1	Partie générale	193
2.6	Tribunal des mesures de contrainte	199
2.6.1	Partie générale	199
2.6.2	Partie statistique	207
2.7	Les Justices de paix	211
2.7.1	Partie générale	211
2.7.2	Partie statistique	246

2.8	Tribunal pénal des mineurs	256
2.8.1	Partie générale	256
2.8.2	Partie statistique	264
2.9	Commissions et autres autorités	275
2.9.1	Préfectures	275
2.9.2	Commission de recours de l'Université	303
2.9.3	Commission de recours en matière d'améliorations foncières	305
2.9.4	Commission de recours en matière de premier relevé	308
2.9.5	Commission d'expropriation	310
2.9.6	Autorité de surveillance du registre foncier	314
2.9.7	Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et accidents	317
2.9.8	Commission de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail	319
2.9.9	Commission de conciliation en matière de bail de la Sarine	322
2.9.10	Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac	324
2.9.11	Commission de conciliation en matière de bail de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse	326
1	Justizrat	20
<hr/>		
1.1	Rat und Sekretariat	20
1.2	Tätigkeit	20
1.2.1	Sitzungen	20
1.2.2	Reglement des Justizrates	20
1.2.3	Wahlen	20
1.2.4	Aufsicht	21
1.2.5	Ernennungen	30
1.2.6	Mitteilungen	30
1.2.7	Verschiedenes	30
2	Die Gerichtsbehörden	43
<hr/>		
2.1	Kantonsgericht	43
2.1.1	Allgemeiner Teil	43
2.1.2	Zusammensetzung des Kantonsgerichts und seiner Höfe im Jahr 2018 (Stand 31.12.2018)	55
2.1.3	Statistischer Teil	59
2.2	Dier Staatsanwaltschaft	103
2.2.1	Allgemeines	103
2.2.2	Statistische Tabelle	113

2.3	Wirtschaftsstraengericht	117
2.3.1	Allgemeiner Teil	117
2.3.2	Statistischer Teil	120
2.4	Bezirksgerichte	149
2.4.1	Allgemeiner Teil	149
2.4.2	Statistischer Teil	175
2.5	Gerichtsunaehaengige Richterinnen	196
2.5.1	Allgemeiner Teil	196
2.6	Zwangsmassnahmengericht	203
2.6.1	Allgemeiner Teil	203
2.6.2	Statistischer Teil	207
2.7	Friedensgerichte	228
2.7.1	Allgemeiner Teil	228
2.7.2	Statistischer Teil	246
2.8	Jugendstraengericht	260
2.8.1	Allgemeiner Teil	260
2.8.2	Statistischer Teil	264
2.9	Kommissionen und andere Behoerden	275
2.9.1	Oberaemter	288
2.9.2	Rekurskommission der Universitaet	303
2.9.3	Rekurskommission fuer Bodenverbesserungen	305
2.9.4	Rekurskommission fuer die Ersterhebung	308
2.9.5	Enteignungskommission	310
2.9.6	Aufsichtskommission ueber das Grundbuch	314
2.9.7	Schiedsgericht in Sachen Kranken- und Unfallversicherung	317
2.9.8	Schlichtungskommission fuer Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben	319
2.9.9	Schlichtungskommission fuer Mietsachen des Saanebezirks	322
2.9.10	Schlichtungskommission fuer Mietsachen des Sense- und Seebezirks	324
2.9.11	Schlichtungskommission fuer Mietsachen des Greyerz-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirks	326

Avant-Propos

D'une manière générale, en 2018, la justice fribourgeoise a bien travaillé et maintient son cap. Parallèlement au travail judiciaire, la mise en œuvre des projets formulés dans le plan directeur 2017- 2021 a commencé. Il s'agit notamment de l'important projet de justice en ligne (e-justice), qui entraînera des changements fondamentaux dans la manière dont les autorités judiciaires et leurs différents interlocuteurs travaillent.

Les tribunaux demeurent chargés, le nombre de nouvelles entrées continuant d'augmenter sur le plan civil. Les projets de réforme en cours qui mobilisent de plus en plus l'expertise des collaborateurs représentent en outre un défi supplémentaire à gérer.

En matière civile, prud'homale et de bail, les tribunaux d'arrondissement totalisent 10'605 nouveaux dossiers (2017 : 10'341) et ont liquidé 10'576 procédures (2017 : 10'505). Sur le plan pénal, le nombre de personnes jugées par ces autorités (1'045) est par contre en retrait de 14% par rapport à l'année précédente (1'212) et retrouve un niveau comparable à celui de 2016.

Avec 8'222 nouvelles entrées, la charge de travail des justices de paix augmente à nouveau (2017:7'834). Le même constat peut être fait pour le Tribunal pénal des mineurs (2018 : 1'941, 2017 : 1832) qui manque de ressources pour faire face à cette situation de manière satisfaisante.

Les nouvelles affaires enregistrées par les commissions de conciliation en matière de bail fléchissent quant à elles légèrement à la baisse (2018 : 835, 2017 : 892), tout comme celles du Tribunal des mesures de contrainte pour la première fois depuis sa création en 2011 (2018 : 672, 2017 : 897).

Le volume de travail du Tribunal cantonal reste considérable et les nouvelles entrées sont toujours à la hausse (2018 : 3'308, 2017 : 3'289). Certes, ces dernières années, cette autorité est parvenue à augmenter son taux de liquidation (+9,6% sur les 5 dernières années) grâce à des mesures organisationnelles ainsi qu'aux efforts conjugués de ses juges et de tout son personnel. Il n'en demeure toutefois pas moins que des ressources supplémentaires lui sont nécessaires si l'on veut maintenir un bon niveau de qualité.

Avec une augmentation du nombre des procédures enregistrées de 955 unités par rapport au précédent exercice, le Ministère public est lui aussi confronté à une lourde charge de travail. Compte tenu de ses effectifs et de l'investissement de l'ensemble du personnel et des procureurs, elle est pour l'heure maîtrisée.

Le Conseil de la magistrature tient à remercier ici tous les acteurs du pouvoir judiciaire pour leur travail et leur engagement qui garantissent que justice soit rendue dans notre canton.

Introduction

L'article 127 alinéa 3 de la Constitution du canton dispose que le Conseil de la magistrature renseigne annuellement le Grand Conseil sur son activité. Le présent rapport comporte deux parties. La première est consacrée à l'activité proprement dite du Conseil de la magistrature, la seconde porte sur l'administration de la justice dans le canton.

Les lecteurs sont rendus attentifs au fait que les rapports figurant aux pages 32 ss. sont ceux rédigés par les autorités judiciaires elles-mêmes.

1 Conseil de la magistrature

1.1 Conseil et secrétariat

Au cours de cet exercice, le Conseil, présidé par M. Adrian Urwyler (Juge cantonal) et composé de MM. Raphaël Bourquin (Procureur général adjoint), Damien Colliard (Syndic de Châtel-Saint-Denis, élu sur proposition du Conseil de la magistrature), Nicolas Charrière (Avocat), Maurice Ropraz (Conseiller d'Etat), Walter Stoffel (Professeur ordinaire à l'Université), Philippe Vallet (Président du Tribunal de la Gruyère) ainsi que de Mmes Nadine Gobet (Députée) et Wanda Suter (Juge de paix), est resté stable.

Suite à l'annonce de la démission du Juge cantonal Adrian Urwyler pour le 28 février 2019, le Grand Conseil, sur proposition du Tribunal cantonal, a élu en décembre 2018 M. Johannes Frölicher à sa succession.

Mmes Christine Keller, Secrétaire générale et Yolande Brünisholz, Secrétaire, occupent toujours leur poste au secrétariat.

Le Président du Conseil Adrian Urwyler fait partie du comité de pilotage de l'analyse du pouvoir judiciaire. Alors qu'elle devait initialement s'étendre à l'ensemble des instances judiciaires du canton, cette analyse a été restreinte pour des questions budgétaires aux Tribunal cantonal, Ministère public, Tribunaux d'arrondissement et à la Cellule judiciaire itinérante. L'entreprise bernoise Ecoplan SA spécialisée en économie et politique, mandatée par le Conseil d'Etat, devrait livrer ses conclusions dans le courant de l'année 2019.

Le système de surveillance du pouvoir judiciaire fribourgeois continue d'intéresser les cantons voisins. M. Adrian Urwyler a été invité à présenter le Conseil devant la Commission thématique des affaires juridiques vaudoises. Des représentants du canton du Valais se sont en outre rendus pour un entretien avec lui à Fribourg.

1.2 Activités

1.2.1 Séances

En 2018, le Conseil a tenu 17 séances plénières. Les commissions se sont réunies en fonction des besoins. Comme par le passé, la Commission des élections a procédé aux auditions des candidats aux fonctions judiciaires à titre professionnel et des délégations ont été formées pour les inspections.

1.2.2 Règlement du Conseil

Sous la houlette de sa Commission de surveillance disciplinaire, le Conseil a entrepris un toilettage de son règlement et s'est attelé à clarifier sa procédure en matière disciplinaire et de récusation. Si ces modifications n'ont pu être formellement validées à la fin de l'exercice, elles le seront au tout début de l'année 2019.

1.2.3 Elections

Au cours de 2018, le Conseil a préavisé 37 élections, dont 5 pour des postes à titre professionnel. Force est une nouvelle fois de constater que les postes de magistrats professionnels n'ont donné lieu qu'à un nombre très restreint de candidatures, sans qu'il soit toutefois possible d'expliquer les raisons de ce manque d'intérêt (de 1 à 4 candidats maximum par poste mis au concours). Les candidats aux postes professionnels continuent à être en principe soumis à des tests de personnalité effectués par un consultant externe.

1.2.4 Pouvoir de surveillance

L'art. 127 de la Constitution (Cst.) charge le Conseil de la surveillance administrative et disciplinaire du Pouvoir judiciaire et du Ministère public (al.1). Le Conseil est autorisé à déléguer au Tribunal cantonal la surveillance administrative des autorités judiciaires de première instance (al. 2).

1.2.4.1 Surveillance administrative

Outre l'inspection du Tribunal cantonal qui lui revient d'office, le Conseil a inspecté le Tribunal d'arrondissement de la Singine ainsi que les présidents civils du Tribunal de la Sarine et les Justices de paix de la Sarine, de la Singine et de la Gruyère. Il a également procédé aux inspections du Procureur général et de ses deux adjoints, de la Juge itinérante, de la Préfecture de la Singine, de la Commission de recours en matière de 1^{er} relevé, ainsi que de la Commission d'expropriation.

L'inspection des autres autorités a été déléguée au Tribunal cantonal comme l'autorise l'art. 127 al. 2 Cst. (cf. Partie II, Tribunal cantonal, point 2.1.1.2.1.3).

Faute d'affaires, l'inspection de l'Autorité de surveillance du registre foncier a été annulée.

1.2.4.1.1 Tribunal cantonal

Charge de travail – organisation

En dépit d'une charge de travail toujours élevée et d'un manque de ressources rédactionnelles, le Tribunal fonctionne globalement bien. Même s'il est parvenu à augmenter son taux de liquidations sur les cinq dernières années grâce aux diverses démarches entreprises et à la forte implication de tout le personnel, il n'en demeure pas moins que le tribunal ne peut juguler la charge de travail avec autant d'efficacité qu'auparavant avec les ressources dont il dispose (équilibre qualité-quantité). Le renfort de son greffe à hauteur d'1 EPT l'an prochain lui apportera certes un appui bienvenu mais il conviendra de demeurer attentif aux besoins de cette autorité.

Outre son activité juridictionnelle, la plus haute autorité judiciaire du canton s'implique activement dans l'analyse du pouvoir judiciaire actuellement en cours ainsi que dans la mise en place de différents développements informatiques, le plus important étant E-justice qui entraînera à terme une importante transformation de la manière de travailler de la justice et de ses partenaires. Le Conseil sait gré au Tribunal cantonal de son engagement pour ces projets d'envergure, gourmands en ressources métier, et qui s'avère primordial pour l'évolution de l'environnement juridique du canton. Il est rappelé qu'en 2011, le Conseil a délégué à cette autorité la conduite du pouvoir judiciaire s'agissant de la gestion informatique des tribunaux.

Juges et juges suppléant-e-s

Arrivé au terme d'une carrière judiciaire aussi longue qu'exemplaire, le Juge Hubert Bugnon a quitté sa fonction le 31 décembre 2018. Le Conseil remercie chaleureusement cette personnalité unanimement respectée par le monde judiciaire pour l'excellence de son travail et son engagement indéfectible au service de la justice. Elu par le Grand Conseil en septembre. M. Laurent Schneuwly lui succèdera à compter du 1^{er} janvier 2019.

Autre figure marquante du Tribunal cantonal, le Juge Adrian Urwyler a donné sa démission pour la fin février 2019. Il sera remplacé par M. Markus Ducret, élu à sa succession en décembre 2018.

Pour pallier l'absence de la Juge Dominique Gross durant son congé maternité, une solution partielle a pu être trouvée au sein du Tribunal cantonal, la Juge Daniela Kiener ayant accepté d'augmenter son taux d'activité de 30% pendant cette période. Pour le surplus, le Conseil a nommé Mme Susanne Fankhauser Juge ad hoc à 70% du 1^{er} août 2018 au 31 janvier 2019.

Vu la politique très restrictive du Conseil d'Etat en matière d'engagement du personnel, le Tribunal cantonal est contraint de recourir régulièrement aux juges suppléants pour pallier son manque de forces rédactionnelles. Conscient de cette réalité et de la nécessité pour cette autorité de pouvoir compter sur des personnes rompues à la rédaction juridique, le Conseil a préavisé favorablement l'élection de Mme Catherine Faller, Greffière au Tribunal cantonal, en qualité de juge suppléante. La loi sur la justice n'empêchant pas un tel cumul de fonction et au vu de cette situation exceptionnelle, le Grand Conseil a suivi ce préavis. Mme Caroline Gauch a également été élue juge suppléante de langue allemande lors de la session du mois de mars.

1.2.4.1.2 Ministère public

Si la charge globale du Ministère public se maintient à un niveau stable quoiqu'élevé, il est réjouissant de constater qu'elle est pour l'heure maîtrisée grâce à l'investissement de l'ensemble du personnel et des procureurs. D'une manière générale, cette autorité ne rencontre pas de difficultés particulières. Tout au plus peut-on relever l'augmentation des affaires de cybercriminalité, le manque de places de détention à disposition ainsi que de la nécessité de renforcer le greffe alémanique.

Dans le cadre de la procédure pénale instruite à l'encontre d'une ancienne Conseillère d'Etat (cf. rapport 2017 point 1.2.4.1.2), après diverses péripéties judiciaires, le Conseil a, le 12 novembre 2018, nommé le Procureur général neuchâtelois Pierre Aubert en qualité de Procureur extraordinaire pour poursuivre et terminer l'instruction de cette procédure.

Par ailleurs, à la mi-septembre, il a nommé la Greffière Stéphanie Amara Procureure ad hoc pour remplacer la Procureure Catherine Christinaz durant son congé maternité. Il a en outre approuvé la réduction du taux d'activité de 20% de cette dernière dès son retour de congé maternité.

Mme Delphine Maradan a, quant à elle, également été désignée Procureure ad hoc, au sens de l'art. 22 LJ, pour l'instruction d'une plainte dirigée contre le Procureur général et une tierce personne.

1.2.4.1.3 Tribunal pénal économique

La charge de travail de cette autorité est en augmentation. Le rythme d'entrée des affaires importantes s'accélère.

A la fin de l'exercice, la suppléance du président, vacante depuis plusieurs années, a pu être repourvue. Elle est désormais assurée par les Présidents du Tribunal pénal de la Sarine Benoît Chassot, José Rodriguez et Jean-Marc Sallin.

Nommé Président suppléant du Tribunal pénal économique (art. 22 al. 4 LJ) pour le traitement de plusieurs procédures en 2017, M. Michel Morel a terminé son dernier mandat pour cette autorité à la fin de l'année. Qu'il soit ici vivement remercié pour la disponibilité dont il a fait preuve et pour tout le travail accompli.

M. Stéphane Gmünder a quitté sa fonction d'assesseur pour raison d'âge à la fin de l'année. Son successeur, M. Cédric Margueron, élu en septembre 2018, lui succédera au début 2019.

1.2.4.1.4 Tribunaux d'arrondissement

En 2018, ont quitté leur fonction judiciaire à titre accessoire les personnes suivantes :

- > Marianne Dey Raemy, Assesseure au Tribunal d'arrondissement de la Sarine
- > Annick Rossier, Assesseure (représentant les locataires) au Tribunal des baux de la Sarine
- > Aldo Fasel, Assesseur au Tribunal d'arrondissement de la Singine
- > Josiane Galley, Assesseure au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère
- > Jean-Pierre Repond, Assesseur au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère
- > Emeric Descloux, Assesseur au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère
- > Roger Folly, Assesseur au Tribunal d'arrondissement du Lac
- > Monique Pedroli, Assesseure au Tribunal d'arrondissement de la Broye
- > Jennifer Renevey, Assesseure au Tribunal d'arrondissement de la Broye
- > Noëlle Perroud, Assesseure suppléante (représentant les propriétaires) au Tribunal des baux de la Gruyère, Glâne, Broye et Veveysse

1. Tribunal d'arrondissement de la Sarine

a) Tribunal civil

La charge de travail de cette autorité est soutenue, voire même en augmentation. Interpellé par cette situation, le Président du Conseil a rencontré, dès le printemps, les représentants de cette autorité, afin de trouver une solution lui permettant de faire face à sa charge. Ces discussions ont débouché sur l'octroi par le Grand Conseil d'un nouveau demi-poste de président de langue allemande pour 2019. Le Conseil se réjouit de cette dotation supplémentaire qui permettra à ce tribunal de travailler dans des conditions plus sereines. Il est toutefois conscient que certaines cellules nécessiteront malgré tout l'an prochain un soutien spécifique en lien avec des affaires volumineuses et compliquées.

Pour lui permettre de se consacrer au traitement d'un dossier très complexe nécessitant son engagement à plein temps pendant plusieurs mois, un président a sollicité l'appui d'un juge ad hoc. Aucune solution n'ayant pu être trouvée à l'interne avec ses collègues tous très occupés, le Conseil a nommé la Greffière Adeline Corpataux Présidente ad hoc du Tribunal de la Sarine du 1er mars au 31 août 2018 pour assumer le rôle courant de ce magistrat.

A la fin de l'exercice, le Président Laurent Schneuwly, élu juge cantonal en septembre, a quitté le Tribunal de la Sarine. Le Conseil témoigne toute sa reconnaissance à ce magistrat qui a assumé sa fonction avec compétence et efficacité. Son successeur sera élu par le Grand Conseil au début de l'année 2019. Mme Adeline Corpataux, nommée présidente ad hoc par l'autorité de surveillance en octobre, assurera l'intérim à compter du 1^{er} janvier 2019 jusqu'à l'entrée en fonction du/ de la nouvel/le élue/e (mais au maximum pour six mois).

b) Tribunal pénal

Malgré une charge soutenue, cette section fonctionne bien. L'augmentation du nombre d'assesseurs en 2017 a facilité les assignations.

c) Tribunal des prud'hommes

La suppléance du Tribunal des Prud'hommes, vacante depuis le départ de Mme Caroline Gauch, n'a pas pu être repourvue au cours de cet exercice. Elle le sera en 2019 grâce à l'octroi par le Grand Conseil d'un nouveau demi-poste de président au Tribunal de la Sarine.

d) Tribunal des baux

Présidée depuis le 1^{er} janvier 2018 par Mme Ariane Guye, cette autorité n'appelle pas de remarque particulière.

Afin de permettre à des assesseurs démissionnaires de terminer des dossiers en cours, le Conseil a octroyé une dérogation de domicile à l'une d'entre eux (art. 7 al. 3 LJ) et a prolongé le mandat de deux autres (art. 6 al. 2 LJ).

2. Tribunal d'arrondissement de la Singine

Le fonctionnement de ce tribunal, dont la charge de travail est lourde, n'appelle pas de remarque particulière.

3. Tribunal d'arrondissement de la Gruyère

Si la situation de ce tribunal s'est stabilisée grâce notamment au soutien dont il a bénéficié en 2017, certaines anciennes affaires civiles demeurent toutefois en souffrance et nécessitent encore un effort particulier de la part de cette autorité.

Ce tribunal souhaiterait obtenir davantage de forces rédactionnelles. Quant aux deux présidentes pénalistes, elles seraient prêtes à augmenter leur taux d'activité de 10%.

Dans le courant du printemps, le Conseil a autorisé la Présidente Frédérique Bütikofer-Repond à exercer la fonction de juge suppléante auprès de la nouvelle Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral, à laquelle elle a brillamment été élue.

Au cours de cette année est entré en fonction en qualité d'assesseur M. Jacques Aebischer.

4. Tribunal d'arrondissement du Lac

L'augmentation de la charge de travail de cette autorité observée l'année précédente se confirme. Moyennant des heures supplémentaires et grâce à l'engagement d'une stagiaire (francophone) ainsi qu'à l'efficacité des greffiers, l'importante charge de travail est gérée même si les délais pour l'assignation des audiences et le prononcé des décisions en pâtissent quelque peu. Cette autorité a par ailleurs confié plusieurs dossiers à la cellule itinérante.

Elu juge cantonal en décembre, le Président Markus Ducret quittera le Tribunal du Lac à la fin février 2019. Son successeur sera élu au début de l'exercice suivant.

Au cours de cette année sont entrés en fonction en qualité d'assesseurs M. Daniel Bächler et Mme Nicole Alexandra Piano Aeby.

5. Tribunal d'arrondissement de la Glâne

Cette autorité fonctionne bien en dépit d'une charge de travail conséquente qui oblige son unique président à accomplir de nombreuses heures supplémentaires.

6. Tribunal d'arrondissement de la Broye

Si la charge de travail de cette autorité demeure importante, le renfort de poste octroyé en 2017 permet désormais d'assigner les affaires dans des délais satisfaisants. Quant aux locaux, ils sont exploités au maximum de leurs possibilités.

Pour pallier l'absence pour raison de maternité de la Présidente Virginie Sonney, le Conseil a nommé M. Michel Morel Juge itinérant ad hoc du 1^{er} mars au 31 juillet 2018. Le Juge itinérant ad hoc Ludovic Farine a également contribué à son remplacement.

7. Tribunal d'arrondissement de la Veveyse

La charge de travail de ce tribunal continue d'augmenter, notamment les affaires de la compétence du tribunal civil et du juge de police ainsi qu'en matière de bail.

Depuis plusieurs années, cette autorité est pénalisée par l'exigüité de ses locaux. Faute de place, elle ne peut accueillir ni stagiaire ni apprenti.

Au cours de cet exercice, Mme Valérie Dewarrat est entrée en fonction en qualité d'assesseuse.

1.2.4.1.5 Tribunal des mesures de contrainte

Le nombre de dossiers dévolus à cette autorité, dont la dotation en magistrats est inchangée depuis sa création en 2011, est en constate augmentation. Dans le courant du printemps, confronté à une situation extrêmement difficile, ce tribunal, qui assure une permanence sept jours sur sept, fonctionne sans greffier et avec un secrétariat sous-doté, a informé l'autorité de surveillance qu'il nécessitait impérativement un renfort en personnel. Sa demande a été entendue puisqu'il bénéficiera en 2019 d'un demi-poste de greffier et d'une augmentation de 0,2 EPT de secrétariat.

Durant l'absence pour raison de maternité de la Juge Géraldine Pontelli-Barras de janvier à mai, les Juges Delphine Maradan et Felix Baumann ont augmenté leur taux d'activité de 25% chacun.

1.2.4.1.6 Tribunal pénal des mineurs

La forte augmentation de la charge de travail devient très lourde à gérer pour cette autorité dont les ressources s'avèrent insuffisantes. Malgré l'insatisfaction des juges de ne pouvoir consacrer à chaque cas tout le temps qu'ils souhaiteraient, ils parviennent, grâce à leur grand investissement et à celui de l'ensemble de leur personnel, à maintenir leur rôle à jour.

Cela étant, l'augmentation exponentielle du nombre d'ordonnances pénales rendues par cette autorité au cours des six dernières années (2012 : 711 ; 2018 : 1210), de même que la diminution sensible du nombre d'auditions des mineurs (2012 : 248 ; 2018 : 142) est préoccupante. Ces chiffres démontrent que les mineurs ont de moins en moins de contact direct et personnel avec le juge et/ou le tribunal, ce qui va à l'encontre des objectifs visés par le droit des mineurs.

Mme Claudine Perroud est entrée en fonction en qualité d'assesseuse le 1^{er} janvier 2018.

1.2.4.1.7 Justices de paix

En 2018 ont quitté leur fonction judiciaire à titre accessoire les personnes suivantes :

- > Florian Felder, Assesseur à la Justice de paix de la Sarine
- > Dominik Andrey, Assesseur à la Justice de paix de la Singine
- > Noëlle Genoud, Assesseuse à la Justice de paix de la Gruyère
- > René Jaquet, Assesseur à la Justice de paix de la Gruyère
- > Charlotte Aeberhard, Assesseuse à la Justice de paix de la Glâne
- > Amélie Pilloud, Assesseuse à la Justice de paix de la Veveyse
- > Christine Michel, Assesseuse à la Justice de paix de la Veveyse

1. Justice de paix de la Sarine

La charge de travail se maintient à un niveau élevé mais elle demeure pour l'heure gérable.

Les locaux donnent entière satisfaction à la Justice de paix mais un déménagement est envisagé à moyen terme, la ville de Fribourg souhaitant les utiliser pour ses propres services.

Au cours de cette année sont entrés en fonction en qualité d'assesseurs MM. Jean-Luc Bourqui, Marcel Bulliard, Laurent Eggertswyler ainsi que Mme Fabienne Bondallaz.

2. Justice de paix de la Singine

Cet exercice s'est avéré exigeant pour cette autorité qui a dû faire face à un changement de magistrat et à une charge de travail élevée nécessitant un investissement important de l'ensemble de son personnel.

Démissionnaire pour la fin avril, la Juge de paix Beatrice Kaeser a accepté de prolonger d'un mois son mandat, afin d'éviter une vacance de poste. Le Conseil remercie cette magistrate pour sa flexibilité ainsi que pour le travail et l'engagement consenti au service de la justice fribourgeoise. Lui a succédé dès le 1^{er} juin, la Juge de paix Martina Gerber. Faisant usage de l'art. 7 al. 3 LJ, l'autorité de surveillance a autorisé cette magistrate, dont le logement est en construction, à résider hors du canton jusqu'au 1^{er} juin 2019 au plus tard.

La remarque émise dans le précédent rapport sur l'exiguïté des locaux est toujours d'actualité.

Au cours de cette année sont entrés en fonction en qualité d'assesseurs M. Michel Eltschinger et Mme Theres Imstepf.

3. Justice de paix de la Gruyère

Confrontée à une charge de travail soutenue, cette autorité a pu compter dès le 1^{er} juillet sur une nouvelle juge de paix à mi-temps en la personne de Mme Laure-Marie Collaud-Piller. Dans l'attente de son arrivée, l'un des juges en place a par ailleurs augmenté son taux d'activité de 15%. Si l'entrée en fonction de la nouvelle magistrate a eu des effets positifs sur la situation des juges qui ont pu retrouver un rythme de travail plus normal, tel n'a pas été le cas pour le greffe et le secrétariat qui n'ont pas été renforcés. Il sera remédié à cette situation l'an prochain avec l'octroi d'un demi-EPT supplémentaire de secrétaire.

Les nouveaux locaux occupés par la justice de paix depuis 2014 deviennent trop exigus. Des solutions devront être trouvées pour donner plus d'espace à cette autorité.

4. Justice de paix du Lac

Cette justice de paix, dont la dotation du personnel de greffe et de bureau a été renforcée cette année, fonctionne bien malgré une charge de travail soutenue et au prix de nombreuses heures supplémentaires.

5. Justice de paix de la Glâne

Cette autorité fonctionne globalement bien quand bien même elle travaille à flux tendu. En dépit de l'augmentation de 20% de son taux d'activité en 2017, le Juge de paix Marc Butty continue d'accumuler des heures supplémentaires. Cette justice de paix pourra compter l'an prochain sur un renfort de 20% supplémentaire de greffe.

6. Justice de paix de la Broye

Si la situation de cette justice de paix s'est améliorée par rapport aux années précédentes et fonctionne globalement bien, sa charge de travail est en augmentation, notamment en ce qui concerne les jeunes adultes en difficultés.

Constatant au terme d'une enquête menée dans le courant de l'été (cf. point 1.2.7.2) que la majorité de ses assesseurs sont régulièrement indisponibles, le Conseil a suggéré à cette autorité de demander l'élection de personnes supplémentaires, leur nombre n'étant plus limité par la loi.

7. Justice de paix de la Veveyse

L'année 2018 a été marquée par un contexte difficile. La situation a finalement abouti au départ de la Juge de paix Sylviane Périsset Ganter dans le courant du mois de septembre.

Le Conseil a immédiatement mis au concours le poste de titulaire de cette autorité et a affecté la Juge itinérante Lorraine Vallet à hauteur de 50% de son taux d'activité à la Justice de paix de la Veveyse. Appelée à d'autres tâches, elle a été remplacée dès le 1^{er} décembre suivant par Mme Valentine Stucky (Greffière-Cheffe à la Justice de paix de la Sarine), nommée Juge de paix ad hoc par le Conseil, après qu'il eut procédé à une mise au concours interne à tous les greffiers de justice de paix du canton. Mme Stucky officiera jusqu'à l'entrée en fonction de la personne qu'élira le Grand Conseil lors de sa session du mois de février 2019 (mais au maximum pour six mois).

En dépit de ces turbulences et d'une charge de travail élevée qui a fortement mis à contribution le personnel de greffe et de secrétariat, cette autorité a continué de fonctionner sans enregistrer de retards notables.

Au cours de cette année sont entrés en fonction en qualité d'assesseurs Mme Isabelle Flury Ruchet et M. Yves Pollet.

1.2.4.1.8 Cellule judiciaire itinérante

La fin du mois de février a vu le départ de Mme Marlène Collaud. Première juge itinérante du canton, cette magistrate a contribué activement à la mise en place de la Cellule itinérante et à son bon fonctionnement depuis 2016. Le Conseil lui exprime toute sa gratitude et lui souhaite plein succès pour la suite de sa carrière. Elue à sa succession en mars, Mme Lorraine Vallet est entrée en fonction le 1^{er} juillet suivant. C'est M. Ludovic Farine, Juge itinérant ad hoc, qui a assuré l'intérim de mi-février à mi-août.

Si la cellule fonctionne globalement bien et entretient de bons rapports avec ses différents interlocuteurs, plusieurs voix se sont élevées pour déplorer la lourdeur de la procédure d'attribution des dossiers à cette autorité. Afin d'analyser et d'améliorer les processus mis en place, le Conseil a créé un groupe de travail composé de plusieurs représentants des autorités de première instance dans le courant de l'automne. Sur la base des conclusions émises par celui-ci, il a modifié la procédure d'attribution des dossiers à la Cellule itinérante. Ces modifications entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elles seront avant tout destinées à décharger les Tribunaux du Lac et de la Gruyère.

1.2.4.1.9 Préfectures

D'une manière générale, ces autorités, en tant que juridictions pénales, fonctionnent bien. Malgré sa surcharge et un manque de personnel, la Préfecture de la Gruyère n'accuse pas de retard dans le traitement de ses dossiers.

La majorité des ordonnances pénales concerne la loi sur la circulation routière.

1.2.4.1.10 Commission de recours de l'Université

Cette commission, dont la composition est stable, fonctionne bien.

1.2.4.1.11 Commissions de conciliation en matière de bail

Sarine

En Sarine, la charge de travail de la Commission est relativement stable, avec une tendance à la baisse. Cette autorité, qui a emménagé dans les locaux du Service de la justice, est satisfaite de ses nouveaux bureaux, même s'ils impliquent des déplacements au Tribunal de la Sarine où se déroulent les séances.

M. Jean-Marc Maradan a démissionné de sa fonction d'assesseur représentant les propriétaires au 31 décembre 2018. Son remplacement sera assuré au début de l'année 2019. Quant à Mme Françoise Marchon, elle représente les bailleurs depuis son élection en février 2018.

Singine

En Singine et dans le Lac, la Vice-présidente Sarah Reitze a été remplacée durant le premier trimestre pour raison de maternité par M. Yann Hofmann, Président suppléant de la Commission de la Sarine. Au cours du dernier trimestre, c'est ensuite elle qui a suppléé le Président Marius Schnewly, indisponible pour raison de santé. L'engagement et la flexibilité de tous les membres de la Commission lui ont permis de continuer à bien fonctionner en dépit de ces aléas.

Gruyère, Glâne, Broye et Veveyse

L'augmentation importante du volume de travail de la Commission du sud, déjà signalée l'an dernier, se confirme. Cette situation justifierait selon elle un renforcement de son secrétariat. A la fin du printemps, cette autorité a demandé l'élection d'un vice-président bilingue pour traiter des dossiers en langue allemande. Pour ne pas retarder ces procédures et dans l'attente de l'élection par le Grand Conseil, le Conseil a immédiatement nommé M. Yann Hofmann Président suppléant ad hoc de cette commission (art. 91 al. 1 let. d LJ). Avec l'accord de la Commission de justice, il a parallèlement procédé à une mise au concours interne aux trois commissions de conciliation en matière de bail de cette fonction judiciaire à titre accessoire. Lors de sa session de septembre, le Grand Conseil a élu M. Yann Hofmann Président suppléant.

1.2.4.1.12 Commission de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail

Cette autorité n'ayant enregistré aucune nouvelle affaire au cours des neuf premiers mois de l'année, il a été renoncé à son inspection annuelle.

1.2.4.1.13 Commission d'expropriation

Si cette autorité fonctionne globalement bien, sa gestion comptable et financière a toutefois suscité quelques interrogations du Conseil. Afin d'être mieux informé, il a, dans le courant de l'automne, chargé le Service de la justice de procéder à une analyse du fonctionnement de cette commission sous cet angle.

Au 1er janvier 2018, sont entrés en fonction le Vice-président Pierre-Henri Gapany, élu en décembre 2017, ainsi que M. Andreas Freiburghaus. Ce dernier a succédé à M. Dieter Stauffacher, Assesseur démissionnaire pour raison d'âge au 31 décembre 2017.

A la fin de l'exercice, M. Jacques Stephan, Assesseur, a quitté la Commission pour raison d'âge. Il sera remplacé au 1^{er} janvier 2019 par M. Lorenz Fivian, élu en septembre.

Au terme de très nombreuses années d'activité à la tête de cette autorité, le Président José Kaelin a annoncé sa démission pour le 31 décembre 2019.

1.2.4.1.14 Commission de recours en matière d'améliorations foncières

L'activité de cette commission, qui fonctionne bien, n'appelle aucune remarque particulière.

1.2.4.1.15 Commission de recours en matière de premier relevé

Constatant que certains points concernant sa gestion demeurent ouverts en dépit de ses interventions, le Conseil a intimé à son président un délai pour les régler. Il procédera à une inspection intermédiaire au printemps 2019 pour vérifier que ses instructions ont été suivies.

Elus par le Grand Conseil en mai, MM. Xavier Angéloz et Luc Déglise complètent l'équipe des assesseurs de cette commission dont la composition est désormais conforme aux exigences légales.

1.2.4.1.16 Autorité de surveillance du registre foncier

Le fonctionnement de cette autorité n'appelle aucune remarque.

En décembre, le Grand Conseil a élu Mme Maryse Pradevand-Kernen, unique candidate à la fonction de membre de cette autorité. Celle-ci, vacante depuis mai 2017, a nécessité quatre mises au concours avant d'être repourvue. D'entente avec la Commission de justice, le Conseil a octroyé une dérogation au sens de l'art. 7 al. 3 LJ à la nouvelle élue domiciliée dans le canton de Neuchâtel. Il est d'avis que la recherche de profils très pointus, nécessaires à l'exercice de certaines fonctions judiciaires à titre accessoire, justifie une modification légale de l'obligation de domicile sur le territoire cantonal.

1.2.4.1.17 Remerciements

Le Conseil exprime ici sa gratitude à toutes les personnes ayant œuvré pour le pouvoir judiciaire au cours de cet exercice, en particulier celles mentionnées dans ce rapport. Il les remercie pour leur travail et leur engagement, indispensables au bon fonctionnement de la justice fribourgeoise.

1.2.4.1.18 Surveillance disciplinaire

	Nouveaux dossiers ouverts	Dossiers reportés de l'année précédente	Nombre total de dossiers	Dossiers transmis à autres autorités	Dossiers clos sans échange d'écritures	Dossiers clos après échange écrit ou enquête	Dossiers reportés à l'année suivante
2012	27	3	30	2	17	6	5
2013	21	5	26	0	14	8	4
2014	21	4	25	2	11	7	5
2015	28	5	33	0	19	8	6
2016	23	6	29	5	14	7	3
2017	24	3	27	3	19	4	1
2018	29	1	30	1	15	8	6

Outre les cas de surveillance disciplinaires, le Conseil a traité 3 dénonciations portant sur le fonctionnement administratif de certaines autorités. Deux ont été classées, une après échange d'écriture, tandis qu'une troisième est toujours pendante.

1.2.5 Nominations

Il est rappelé que dans des situations exceptionnelles et urgentes, le Conseil est habilité à nommer de sa propre autorité un juge pour une durée maximale de six mois (art. 91 al.1 let. d LJ). Lorsqu'il est vraisemblable qu'un magistrat sera empêché pour une période plus longue, il peut pourvoir à son remplacement pour douze mois maximum, moyennant approbation du Grand Conseil, sur préavis de la Commission de justice (art. 91 al. 1 let. d^{bis} LJ).

En 2018, le Conseil a nommé sept magistrats ad hoc. Ces nominations ayant déjà été évoquées précédemment, prière de se référer aux points 1.2.4.1.4/1. a) concernant Mme Adeline Corpataux, 1.2.4.1.4/6. concernant M. Michel Morel (juge itinérant ad hoc), 1.2.4.1.1 concernant Mme Susanne Fankhauser, 1.2.4.1.2 concernant Mme Stéphanie Amara, 1.2.4.1.11 concernant M. Yann Hofmann et 1.2.4.1.7/7. concernant Mme Valentine Stucky.

Il a par ailleurs fait usage de l'art. 22 LJ (qui traite de la suppléance des juges) à cinq reprises s'agissant du Procureur général extraordinaire Pierre Aubert, de la Procureure ad hoc Delphine Maradan ainsi que des Suppléants du Président du Tribunal pénal économique Benoît Chassot, José Rodriguez et Jean-Marc Sallin.

1.2.6 Communication

La parution du rapport annuel et du plan directeur 2017-2021 du Conseil a fait l'objet d'une conférence de presse le 13 juin 2018.

Comme le veut la loi (art. 198a de la loi sur le Grand Conseil), le Président du Conseil a assisté à la présentation du rapport annuel devant le Grand Conseil, lors de la session du mois de juin.

1.2.7 Divers

1.2.7.1 Consultation

Le Conseil a été consulté sur le projet d'ordonnance relative à l'Espace Santé-Social. Il s'est également prononcé sur la question du Député Bertrand Morel sur la digitalisation de la justice.

1.2.7.2 Enquêtes

Abordé au sujet de l'absence d'uniformité des horaires d'ouverture des autorités judiciaires du canton, le Conseil a procédé à une vaste enquête. A l'issue de celle-ci, il a renoncé à émettre des directives en la matière, les réponses fournies n'ayant révélé aucune carence organisationnelle, la plupart des autorités ayant des horaires d'ouverture adéquats. Tout au plus a-t-il invité celles qui ont des horaires limités à étudier les possibilités de réorganisation de leur réception respective, afin d'étendre au mieux leurs horaires d'ouverture, dans le souci bien compris de préserver l'accessibilité à la justice.

Par ailleurs, conscient de la nécessité pour les tribunaux de 1ère instance et les justices de paix de pouvoir compter sur des assesseurs compétents et disponibles, le Conseil s'est intéressé à leurs besoins à ce sujet (disponibilité, tâches à remplir). Les résultats de cette enquête n'ont pas fait apparaître la nécessité de prendre des mesures spécifiques, chaque autorité gérant elle-même d'éventuels problèmes avec ses assesseurs. Les réponses fournies permettront toutefois à l'autorité de surveillance de préaviser au mieux les candidats aux fonctions judiciaires accessoires à pourvoir. La synthèse de cette enquête a été communiquée au Service de la justice pour information et éventuelle transmission à l'entreprise chargée de procéder à l'analyse du pouvoir judiciaire.

Vorwort

Die Freiburger Justiz ist auf Kurs und hat im Jahr 2018 insgesamt gut gearbeitet. Parallel zur richterlichen Tätigkeit wurde mit der Umsetzung der im Leitplan 2017 – 2021 formulierten Projekte begonnen. Dazu gehört das bedeutende Projekt E-Justice, das grundlegende Veränderungen in der Arbeitsweise der Gerichtsbehörden und deren Partner mit sich bringen wird.

Die Arbeitslast der Gerichtsbehörden bleibt allgemein hoch; die Zahl der Neueingänge in Zivilsachen hat weiter zugenommen. Die Fachkenntnisse der Mitarbeitenden werden vermehrt bei der Umsetzung der laufenden Reformprojekte in Anspruch genommen, was eine zusätzliche Herausforderung darstellt.

Die Bezirksgerichte haben in Zivilsachen - arbeits- und mietgerichtliche Angelegenheiten inbegriffen - insgesamt 10'605 neue Angelegenheiten verzeichnet (2017 : 10'341) und 10'576 Verfahren erledigt (2017 : 10'505). In Strafsachen ist die Zahl der abgeurteilten Personen (1'045) hingegen im Vergleich zum Vorjahr (1'212) um 14% zurückgegangen und bewegt sich wieder auf einem mit 2016 vergleichbaren Stand.

Mit 8'222 Neueingängen verzeichnen die Friedensgerichte wiederum eine Zunahme ihrer Arbeitslast (2017:7'834). Dies gilt auch für das Jugendstrafgericht (2018 : 1'941; 2017 : 1832), dem es an personellen Ressourcen fehlt, um die Situation angemessen zu bewältigen.

Bei den Schlichtungskommissionen für Mietsachen haben die Neueingänge leicht abgenommen (2018 : 835; 2017 : 892), dies gilt - erstmals seit dessen Gründung im Jahr 2011 - auch für das Zwangsmassnahmengericht (2018 : 672; 2017 : 897).

Das Arbeitsvolumen des Kantonsgerichts bleibt erheblich und die Zahl der neuen Angelegenheiten nimmt weiter zu (2018 : 3'308, 2017 : 3'289). Das Gericht konnte zwar seine Erledigungsquote dank organisatorischen Bemühungen und dem grossen Einsatz seiner Richterinnen und Richter und aller Mitarbeitenden in den letzten Jahren steigern (+ 9.6% in den letzten 5 Jahren), benötigt aber zusätzliche Ressourcen, wenn die Qualität beibehalten werden will.

Bei der Staatsanwaltschaft ist die Anzahl der registrierten Verfahren im Vergleich zum Vorjahr um 955 Einheiten gestiegen. Die hohe Arbeitslast kann im Moment Dank den grossen Anstrengungen der gesamten Belegschaft bewältigt werden.

Der Justizrat dankt an dieser Stelle allen in der Freiburger Justiz tätigen Personen, die mit ihrer Arbeit und ihrem Einsatz dafür sorgen, dass in unserem Kanton Recht gesprochen wird.

Einleitung

Gemäss Art. 127 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Freiburg informiert der Justizrat den Grossen Rat jährlich über seine Tätigkeit. Der vorliegende Bericht beinhaltet zwei Teile. Der erste Teil betrifft die Tätigkeit des Justizrates, der zweite Teil umfasst diejenige der kantonalen Gerichte.

Die Jahresberichte der Gerichtsbehörden im zweiten Teil (Seite 32 ff.) sind in der durch die betroffenen Behörden selber verfassten Originalform wiedergegeben.

1 Justizrat

1.1 Rat und Sekretariat

Der Rat war 2018 unverändert zusammengesetzt aus dem Präsidenten Adrian Urwyler (Kantonsrichter), der Vizepräsidentin Nadine Gobet (Grossrätin) und den Mitgliedern Raphaël Bourquin (Stellvertretender Generalstaatsanwalt), Damien Colliard (Gemeindepräsident von Châtel-St-Denis, gewählt auf Vorschlag des Justizrates), Nicolas Charrière (Anwalt), Maurice Ropraz (Staatsrat), Walter Stoffel (Universitätsprofessor), Wanda Suter (Friedensrichterin) und Philippe Vallet (Gerichtspräsident Bezirksgericht Greyerz).

Kantonsrichter Adrian Urwyler hat seinen Rücktritt per 28. Februar 2019 bekanntgegeben. Auf Vorschlag des Kantonsgerichts hat der Grosse Rat im Dezember 2018 Kantonsrichter Johannes Frölicher zu dessen Nachfolger gewählt.

Christine Keller, Generalsekretärin, und Yolande Brünisholz, Sekretärin, sind nach wie vor für das Sekretariat zuständig.

Justizratspräsident Adrian Urwyler ist Mitglied des Steuerungsausschusses für die Analyse der Gerichtsbehörden. Diese Untersuchung sollte ursprünglich alle kantonalen Gerichtsinstanzen umfassen, wurde jedoch aus budgetären Gründen auf das Kantonsgericht, die Staatsanwaltschaft, die Bezirksgerichte sowie die Gerichtsunabhängige Richterin beschränkt. Die vom Staatsrat mit diesem Mandat beauftragte Berner Firma Ecoplan SA, die auf Wirtschaft und Politik spezialisiert ist, wird die diesbezüglichen Ergebnisse im Verlauf des kommenden Jahres vorlegen.

Das Freiburger Modell für die Aufsicht über die Gerichtsbehörden zieht auch weiterhin das Interesse der Nachbarkantone auf sich. Adrian Urwyler hat den Freiburger Justizrat in dieser Hinsicht bei der Waadtländer Behörde « Commission thématique des affaires juridiques » vorgestellt und Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Wallis für ein Gespräch in Freiburg empfangen.

1.2 Tätigkeit

1.2.1 Sitzungen

Im Geschäftsjahr 2018 hat der Rat 17 Plenarsitzungen abgehalten. Die Kommissionen sind jeweils nach Bedarf zusammengekommen. Wie bereits in den vergangenen Jahren wurden Delegationen für die Vorstellungsgespräche mit den Kandidatinnen und Kandidaten für die neu zu besetzenden Berufsrichterstellen sowie die Inspektionen gebildet.

1.2.2 Reglement des Justizrates

Der Rat hat seine Arbeitsweise im Bereich Disziplinar- und Ablehnungsverfahren geklärt und sein Reglement unter der Leitung seiner internen Kommission für die disziplinarische Aufsicht entsprechend angepasst. Das Reglement wird Anfang 2019 offiziell angenommen.

1.2.3 Wahlen

2018 hat der Rat zu 37 Wahlen Stellung genommen, 5 davon betrafen Berufsrichterstellen. Für die Berufsrichterstellen sind wiederum nur wenige Bewerbungen eingegangen (1 bis 4 Bewerbungen pro ausgeschriebene Stelle). Für dieses mangelnde Interesse konnte bislang keine Erklärung gefunden werden. Die Bewerberinnen und Bewerber für eine Berufsrichterstelle müssen sich nach wie vor Persönlichkeitstests unterziehen. Diese werden von einem externen Fachberater geleitet.

1.2.4 Aufsicht

Gemäss Art. 127 KV übt der Rat die Administrativ- und Disziplinaufsicht über die richterliche Gewalt sowie die Staatsanwaltschaft aus (Abs. 1). Der Rat ist befugt, die Administrativaufsicht über die erstinstanzlichen Gerichtsbehörden dem Kantonsgericht zu übertragen (Abs. 2).

1.2.4.1 Administrativaufsicht

Nebst der ihm von Amtes wegen obliegenden Inspektion des Kantonsgerichts hat der Rat das Bezirksgericht Sense, die Präsidenten des Zivilgerichts des Saanebezirks sowie die Friedensgerichte des Saane-, Sense- und Greyerzbezirks inspiziert. Er hat ferner den Generalstaatsanwalt und seine beiden Stellvertreter sowie die gerichtsunabhängige Richterin, das Oberamt des Sensebezirks, die Rekurskommission für die Ersterhebung sowie die Enteignungskommission geprüft.

Die Inspektion der weiteren Behörden wurde gemäss Art. 127 Abs. 2 KV dem Kantonsgericht übertragen (vgl. Teil II, Kantonsgericht, Punkt 2.1.1.2.1.3).

Bei der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch hat keine Inspektion stattgefunden, weil diese keine Fälle zu verzeichnen hatte.

1.2.4.1.1 Kantonsgericht

Arbeitslast - Organisation

Trotz der nach wie vor erheblichen Arbeitslast und fehlenden Arbeitskräften im Bereich Gerichtsschreiberei funktioniert das Kantonsgericht allgemein gut. Dem Gericht ist es in den letzten fünf Jahren gelungen, seine Erledigungsrate dank verschiedener Massnahmen und grossem Einsatz aller Mitarbeitenden zu steigern. Mit den derzeitigen Ressourcen wird es dem Kantonsgericht jedoch nicht mehr möglich sein, seine Arbeitslast weiterhin mit derselben Effizienz zu bewältigen (Gleichgewicht Qualität-Quantität). Die Gerichtsschreiberei wird im kommenden Jahr um 1.0 VZÄ verstärkt. Diese Massnahme wird eine willkommene Unterstützung bringen. Es gilt jedoch, bezüglich des Personalbedarfs dieser Behörde wachsam zu bleiben.

Nebst seiner richterlichen Tätigkeit beteiligt sich das Kantonsgericht aktiv an der aktuellen Analyse der Gerichtsbehörden sowie Weiterentwicklungen im Bereich Gerichtsinformatik. Dazu gehört das bedeutende Projekt E-Justice, das grundlegende Veränderungen in der Arbeitsweise der Gerichtsbehörden und deren Partner mit sich bringen wird. Der Rat dankt dem Kantonsgericht für seinen Einsatz in diesen aufwendigen Projekten, die viel Fachkenntnis verlangen und entscheidend für die Entwicklung der Rahmenbedingungen der kantonalen Gerichtsbehörden sind. Der Rat hat dem Kantonsgericht bereits 2011 die Kompetenz für die Informatikverwaltung der Gerichtsbehörden übertragen.

Richter/innen und Ersatzrichter/innen

Kantonsrichter Hubert Bugnon ist nach seiner langjährigen und beispielhaften beruflichen Laufbahn per 31. Dezember 2018 in den Ruhestand getreten. Er gilt im Justizwesen allseits als hoch geschätzte Persönlichkeit. Der Rat dankt ihm ganz herzlich für seine ausgezeichnete Arbeit und den unermüdlichen Einsatz im Dienst der Justiz. Als seine Nachfolge hat der Grosse Rat im September Laurent Schneuwly gewählt. Er wird sein Amt per 1. Januar 2019 antreten.

Eine weitere bedeutende Persönlichkeit des Kantonsgerichts hat ihren Rücktritt bekanntgegeben. Kantonsrichter Adrian Urwyler wird sein Amt per Ende Februar 2019 niederlegen. Seine Nachfolge wird der im Dezember 2018 gewählte Markus Ducret antreten.

Für die Vertretung von Kantonsrichterin Dominique Gross während ihres Mutterschaftsurlaubs konnte eine interne Teillösung gefunden werden. Kantonsrichterin Daniela Kiener hat ihr Arbeitspensum im besagten Zeitraum um 30 % erhöht. Ausserdem hat der Rat Susanne Fankhauser für die Dauer vom 1. August 2018 bis 31. Januar 2019 zur Richterin ad hoc ernannt, dies für ein Pensum von 70%.

Die strenge Politik des Staatsrates in Bezug auf die Anstellung von neuen Arbeitskräften zwingt das Kantonsgericht, regelmässig die Hilfe der Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter in Anspruch zu nehmen, um die fehlenden Kräfte im Bereich der Gerichtsschreiber/innen wettzumachen. Es ist wichtig, dass das Kantonsgericht auf erfahrene Personen im Bereich der Urteilsredaktion zählen kann. Der Rat hat deshalb eine positive Empfehlung für die Wahl von Kantonsgerichtsschreiberin Catherine Faller zur Ersatzrichterin abgegeben. Das Gesetz spricht nicht gegen eine solche Ämterkumulation. Angesichts der ausserordentlichen Situation hat der Grosse Rat der Wahlempfehlung des Rates Folge geleistet und überdies anlässlich seiner Märzsession Caroline Gauch zur deutschsprachigen Ersatzrichterin gewählt.

1.2.4.1.2 Staatsanwaltschaft

Die Arbeitslast der Staatsanwaltschaft ist hoch aber stabil geblieben und kann erfreulicherweise momentan dank dem Einsatz aller Mitarbeitenden bewältigt werden. Im Allgemeinen kennt diese Behörde keine besonderen Schwierigkeiten. Es wird allerdings auf die zunehmende Computerkriminalität, die fehlenden Haftplätze und die nötige Personalverstärkung für die deutschsprachige Gerichtsschreiberei hingewiesen.

Im Rahmen eines gegen eine ehemalige Staatsrätin eröffneten Strafverfahrens (vgl. Bericht 2017 Punkt 1.2.4.1.2) hat der Rat - nach verschiedenen Unwägbarkeiten - am 12. November 2018 den Neuenburger Generalstaatsanwalt Pierre Aubert zum ausserordentlichen Staatsanwalt ernannt, um die Untersuchung in diesem Verfahren weiterzuführen und abzuschliessen.

Für die Vertretung der Staatsanwältin Catherine Christinaz während ihres Mutterschaftsurlaubs hat der Rat Gerichtsschreiberin Stéphanie Amara ab Mitte September 2018 zur Staatsanwältin ad hoc ernannt. Er hat ferner zugestimmt, dass Catherine Christinaz nach ihrem Mutterschaftsurlaub ihren Beschäftigungsgrad um 20% reduziert.

Desgleichen hat der Rat Delphine Maradan für die Untersuchung einer gegen den Generalstaatsanwalt und eine Drittperson gerichtete Beschwerde im Sinne von Art. 22 JG zur Staatsanwältin ad hoc ernannt.

1.2.4.1.3 Wirtschaftsstrafgericht

Die Arbeitslast dieser Behörde nimmt zu. Immer häufiger wird der Eingang umfangreicher Fälle verzeichnet.

Zum Ende des Jahres konnte das seit mehreren Jahren vakante Amt des Stellvertretenden Präsidenten besetzt werden. Die Präsidenten des Strafgerichts des Saanebezirks Benoît Chassot, José Rodriguez und Jean-Marc Sallin werden diese Aufgaben nunmehr wahrnehmen.

Michel Morel, der 2017 für die Bearbeitung mehrerer Fälle zum Stellvertretenden Präsidenten des Wirtschaftsstrafgerichts ernannt wurde (Art. 22 Abs. 4 JG), hat sein Mandat für diese Behörde per Ende Jahr abgeschlossen. Der Rat spricht ihm an dieser Stelle seinen aufrichtigen Dank für die wertvolle Arbeit aus.

Stéphane Gmünder hat die gesetzlich festgelegte Altersgrenze erreicht und sein Amt als Beisitzer per Ende Jahr niedergelegt. Sein Nachfolger, Cédric Margueron, wurde im September 2018 gewählt und wird sein Amt Anfang 2019 aufnehmen.

1.2.4.1.4 Bezirksgerichte

Folgende Personen haben 2018 ihr nebenberufliches Richteramt niedergelegt:

- > Marianne Dey Raemy, Beisitzerin beim Bezirksgericht Saane
- > Annick Rossier, Beisitzerin (Mietervertreterin) beim Mietgericht des Saanebezirks
- > Aldo Fasel, Beisitzer beim Bezirksgericht Sense
- > Josiane Galley, Beisitzerin beim Bezirksgericht Greyerz
- > Jean-Pierre Repond, Beisitzer beim Bezirksgericht Greyerz
- > Emeric Descloux, Beisitzerin beim Bezirksgericht Greyerz
- > Roger Folly, Beisitzer beim Bezirksgericht See
- > Monique Pedroli, Beisitzerin beim Bezirksgericht Broye
- > Jennifer Renevey, Beisitzerin beim Bezirksgericht Broye
- > Noëlle Perroud, Ersatzbeisitzerin (Eigentümerverspreterin) beim Mietgericht des Greyerz-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirks

1. Bezirksgericht Saane

e) Zivilgericht

Die Arbeitslast dieser Behörde hat nicht nachgelassen und nimmt weiter zu. Der Rat hat sich seit dem Frühjahr verschiedentlich mit den Vertretern dieses Gerichts getroffen, um eine Lösung zu finden, die es dem Gericht ermöglicht, seine Arbeitslast zu bewältigen. Die Gespräche haben dazu geführt, dass der Grosse Rat die Schaffung einer neuen deutschsprachigen 50%-Richterstelle gutgeheissen hat. Der Rat freut sich über diese zusätzliche Dotierung, die dem Gericht erlauben wird, unter ruhigeren Bedingungen zu arbeiten. Nichtsdestotrotz werden gewisse Bereiche dieses Gerichts im kommenden Jahr angesichts umfangreicher und komplizierter Fälle spezifische Unterstützung benötigen.

Ein Gerichtspräsident musste sich über mehrere Monate vollzeitlich einem komplexen Fall widmen und hat beim Rat Unterstützung durch einen Richter ad hoc beantragt. Da gerichtsintern aufgrund der herrschenden Arbeitslast keine entsprechende Lösung gefunden werden konnte, hat der Rat Gerichtsschreiberin Adeline Corpataux für die Dauer vom 1. März bis 31. August 2018 zur Präsidentin ad hoc des Bezirksgerichts Saane ernannt. Sie hat in dieser Zeit die laufenden Aufgaben des ordentlichen Richters wahrgenommen.

Gerichtspräsident Laurent Schneuwly wurde im September zum Kantonsrichter gewählt und hat per Ende Jahr das Bezirksgericht Saane verlassen. Der Rat spricht ihm für seine kompetente und effiziente Arbeit seinen aufrichtigen Dank aus. Der Grosse Rat wird seine Nachfolge Anfang 2019 bestimmen. Adeline Corpataux, die im Oktober vom Rat zur Präsidentin ad hoc gewählt wurde, wird die Interimsvertretung vom 1. Januar 2019 bis zum Amtsantritt der neuen Gerichtspräsidentin oder des neuen Gerichtspräsidenten wahrnehmen (jedoch maximal sechs Monate).

a) Strafergericht

Trotz anhaltender Arbeitslast funktioniert diese Abteilung gut. Die Zahl der Beisitzerinnen und Beisitzer wurde im Vorjahr erhöht. Dadurch können nun mehr Strafverhandlungen durchgeführt werden.

b) Arbeitsgericht

Das Amt der Stellvertretenden Präsidentin oder des Stellvertretenden Präsidenten des Arbeitsgerichts ist seit dem Weggang von Caroline Gauch vakant und konnte im Verlauf dieses Jahres nicht besetzt werden. 2019 wird diese Vakanz jedoch dank der neu geschaffenen 50%-Richterstelle beim Bezirksgericht Saane besetzt werden können.

c) Mietgericht

Diese Behörde wird seit dem 1. Januar 2018 durch Gerichtspräsidentin Ariane Guye geführt und gibt keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen.

Der Rat hat auf Antrag des Bezirksgerichts Saane insgesamt drei Ausnahmewilligungen erteilt, eine hinsichtlich Wohnsitzpflicht (Art. 7 Abs. 3 JG) und zwei in Bezug auf eine Mandatsverlängerung (Art. 6 Abs. 2 JG). Dank dieser Bewilligungen konnten die betroffenen Beisitzer nach ihrem Rücktritt noch bestimmte laufende Dossiers abschliessen.

2. Bezirksgericht Sense

Die Arbeitslast des Bezirksgerichts Sense ist erheblich. Es gibt jedoch keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen.

3. Bezirksgericht Greyerz

Die Situation dieses Gerichts hat sich insbesondere dank der im letzten Jahr erhaltenen Unterstützung stabilisiert. Dennoch sind gewisse ältere Zivildossiers unerledigt und fordern eine besondere Anstrengung dieser Behörde.

Das Gericht wünscht sich eine dauerhafte Verstärkung für die Gerichtsschreiberei. Die beiden Gerichtspräsidentinnen des Strafgerichts wären ausserdem bereit, ihr Pensum um 10% zu erhöhen.

Im Frühjahr hat der Rat Gerichtspräsidentin Frédérique Bütikofer-Repond seine Einwilligung gegeben, das Amt als Ersatzrichterin bei der neuen Berufungskammer des Bundesstrafgerichts auszuüben, in das sie mit einem glänzenden Resultat gewählt wurde.

Jacques Aebischer hat im Verlauf des Jahres seine Tätigkeit als Beisitzer aufgenommen.

4. Bezirksgericht See

Der bereits im letzten Jahr an dieser Behörde festgestellte Anstieg des Arbeitsvolumens hat sich wieder bestätigt. Dank Überstunden, dem Einsatz einer französischsprachigen Praktikantin und der effizienten Arbeit der Gerichtsschreiberei kann die erhebliche Arbeitslast bewältigt werden - auch wenn die Fristen für die Vorladungen und Urteilsverkündungen etwas darunter leiden. Diese Behörde hat ausserdem mehrere Dossiers an die gerichtsunabhängige Richterin übertragen.

Gerichtspräsident Markus Ducret wurde im Dezember zum Kantonsrichter gewählt und wird das Bezirksgericht See per Ende Februar 2019 verlassen. Seine Nachfolge wird Anfang des kommenden Jahres bestimmt.

2018 haben Daniel Bächler und Nicole Alexandra Piano Aeby ihr Amt als Beisitzer/in aufgenommen.

5. Bezirksgericht Glane

Der Gerichtspräsident muss aufgrund der beträchtlichen Arbeitslast seiner Behörde zahlreiche Überstunden leisten. Dennoch funktioniert dieses Gericht gut.

6. Bezirksgericht Broye

Das Arbeitsvolumen dieser Behörde bleibt hoch. Die im vergangenen Jahr zugesprochene Unterstützung erlaubt es nunmehr, die Dossiers innerhalb zufriedenstellender Fristen zu bearbeiten. Die Räumlichkeiten werden voll ausgenutzt und bieten keine Erweiterungsmöglichkeiten mehr.

Für die Vertretung von Gerichtspräsidentin Virginie Sonney während ihres Mutterschaftsurlaubes hat der Rat für die Dauer vom 1. März bis 31. Juli 2018 Michel Morel zum gerichtsunabhängigen Richter ad hoc ernannt. Auch Ludovic Farine hat sich in seiner Eigenschaft als gerichtsunabhängiger Richter ad hoc an ihrer Stellvertretung beteiligt.

7. Bezirksgericht Vivisbach

Die Arbeitslast dieses Gerichts steigt weiter an, insbesondere bei den in die Zuständigkeit des Zivilgerichts und des Polizeirichters sowie des Mietgerichts fallenden Angelegenheiten.

Diese Behörde leidet bereits seit mehreren Jahren unter ihren kleinen Räumlichkeiten. Aufgrund des Platzmangels können weder Auszubildende noch Praktikantinnen und Praktikanten eingestellt werden.

Im Verlauf des Jahres hat Valérie Dewarrat ihr Amt als Beisitzerin angetreten.

1.2.4.1.5 Zwangsmassnahmengericht

Die Zahl der Dossiers, die dieses Gericht zu behandeln hat, nimmt konstant zu, während die Zahl und der Beschäftigungsgrad seiner Richter/innen seit Schaffung der Behörde im Jahr 2011 unverändert geblieben sind. Das Gericht hat einen Bereitschaftsdienst von sieben Tage die Woche zu garantieren, verfügt über keine Gerichtsschreiberei und ein unzureichend besetztes Sekretariat. Es hat den Rat im Frühling über seine überaus schwierige Situation informiert und eine dringende personelle Verstärkung beantragt. Die Justizdirektion ist diesem Antrag nachgekommen, so dass dem Gericht für das kommende Jahr 0.5 VZÄ für eine Gerichtsschreiberstelle und eine Erhöhung von 0.2 VZÄ für das Sekretariat zugesprochen wurden.

Während des Mutterschaftsurlaubes der Richterin Géraldine Pontelli-Barras haben Richterin Delphine Maradan und Richter Felix Baumann ihr Arbeitspensum um je 25% erhöht.

1.2.4.1.6 Jugendstrafgericht

Die personellen Ressourcen dieses Gerichts sind unzureichend. Es vermag die stark ansteigende Arbeitslast nur schwer zu bewältigen. Die Richterin und Richter können nicht jedem Fall die gewünschte Zeit widmen und empfinden diese Situation als unbefriedigend. Trotzdem gelingt es ihnen, dank ihrem grossen Einsatz und der Unterstützung der gesamten Belegschaft « à jour » zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund ist der aussergewöhnliche Anstieg der in den letzten sechs Jahren durch das Jugendgericht erteilten Strafbefehle (2012: 711; 2018: 1210) sowie die spürbare Abnahme der an diesem Gericht durchgeführten Anhörungen der Minderjährigen (2012: 248; 2018: 142) besorgniserregend. Diese Zahlen zeigen, dass die Kinder und Jugendlichen immer weniger direkten persönlichen Kontakt mit den Richtern und/oder dem Gericht haben, was im Widerspruch zu den Zielsetzungen des Jugendstrafrechts steht.

Claudine Perroud hat ihre Tätigkeit als Beisitzerin am 1. Januar 2018 aufgenommen.

1.2.4.1.7 Friedensgerichte

Folgende Personen haben 2018 ihr nebenberufliches Richteramt niedergelegt:

- > Florian Felder, Beisitzer beim Friedensgericht des Saanebezirks
- > Dominik Andrey, Beisitzer beim Friedensgericht des Sensebezirks
- > Noëlle Genoud, Beisitzerin beim Friedensgericht des Greyerzbezirks
- > René Jaquet, Beisitzer beim Friedensgericht des Greyerzbezirks
- > Charlotte Aeberhard, Beisitzer beim Friedensgericht des Glanebezirks
- > Amélie Pilloud, Beisitzerin beim Friedensgericht des Vivisbachbezirks
- > Christine Michel, Beisitzerin beim Friedensgericht des Vivisbachbezirks

1. Friedensgericht des Saanebezirks

Die Arbeitslast bleibt hoch, kann jedoch zurzeit bewältigt werden.

Das Gericht erachtet seine Räumlichkeiten als vollumfänglich zufriedenstellend. Mittelfristig muss jedoch ein Umzug in Betracht gezogen werden, weil die Stadt Freiburg die Lokalitäten für ihren eigenen Bedarf nutzen möchte.

Im Verlauf des Jahres haben Jean-Luc Bourqui, Marcel Bulliard, Laurent Eggertswyler sowie Fabienne Bondallaz ihr Amt als Beisitzerin und Beisitzer aufgenommen.

2. Friedensgericht des Sensebezirks

2018 war ein anspruchsvolles Jahr für diese Behörde. Nebst einem Wechsel bei den Friedensrichterinnen musste das Gericht ein grosses Arbeitsvolumen bewältigen, was einen besonderen Einsatz der gesamten Belegschaft forderte.

Beatrice Kaeser, die per Ende April ihren Rücktritt bekanntgegeben hat, war bereit, ihre Amtstätigkeit um einen Monat zu verlängern, um eine Vakanz zu vermeiden. Der Rat dankt ihr an dieser Stelle für ihre Flexibilität sowie die Arbeit und den Einsatz, den sie im Dienst der Freiburger Justiz geleistet hat. Ihre Nachfolge hat Friedensrichterin Martina Gerber per 1. Juni angetreten. In Anwendung von Art. 7 Abs. 3 JG hat der Rat Martina Gerber eine Ausnahmegewilligung hinsichtlich ihrer Wohnsitzpflicht erteilt. Sie kann bis spätestens zum 1. Juni 2019 ausserhalb des Kantons wohnen, weil sich ihr neues Domizil im Kanton Freiburg im Bau befindet.

Die im vorjährigen Jahresbericht gemachte Bemerkung bezüglich der zu kleinen Räumlichkeiten ist immer noch aktuell.

2018 sind Michel Eltschinger und Theres Imstepf in ihr Amt als Beisitzer angetreten.

3. Friedensgericht des Greyerzbezirks

Das Friedensgericht des Greyerzbezirks, das mit einer anhaltenden Arbeitslast konfrontiert ist, hat Verstärkung in Form einer neuen 50%-Friedensrichterstelle erhalten. Friedensrichterin Laurie-Marie Collaud-Piller nimmt die Aufgaben dieses neuen Amtes seit dem 1. Juli 2019 wahr. Bis zu ihrem Amtsantritt hat einer der ordentlichen Richter sein Pensum vorübergehend um 15 % erhöht. Dank der Schaffung dieser neuen Stelle können die Friedensrichter nunmehr in einem normaleren Rhythmus arbeiten. Die Gerichtsschreiberei und das Sekretariat haben hingegen keine Verstärkung erhalten. Für das nächste Jahr wurden dem Gericht jedoch zur Verbesserung der Situation 0.5 VZÄ für das Sekretariat zugesprochen.

Die vom Friedensgericht seit 2014 belegten Räumlichkeiten werden zu klein. Es gilt, in dieser Hinsicht Lösungen für diese Behörde zu finden.

4. Friedensgericht des Seebezirks

Dieses Gericht wurde 2018 sowohl im Bereich Gerichtsschreiberei als auch im Sekretariat personell verstärkt und funktioniert trotz anhaltender Arbeitslast und zahlreicher Überstunden gut.

5. Friedensgericht des Glanebezirks

Das Friedensgericht des Glanebezirks funktioniert allgemein gut, arbeitet jedoch im « Just-in-time-Modus ». Beim Friedensrichter Marc Butty häufen sich trotz seinem im Jahr 2017 um 20% erhöhten Arbeitspensum Überstunden an. Das Gericht kann im nächsten Jahr mit 0.2 VZÄ Verstärkung in der Gerichtsschreiberei rechnen.

6. Friedensgericht des Broyebezirks

Die Situation dieses Gerichts hat sich im Vergleich zu den Vorjahren verbessert und funktioniert allgemein gut. Seine Arbeitslast nimmt jedoch zu, insbesondere im Bereich von jungen Erwachsenen in Schwierigkeiten.

Im Sommer hat sich im Rahmen einer Untersuchung (vgl. Punkt 1.2.7.2) gezeigt, dass die Mehrheit der Beisitzer/innen des Gerichts regelmässig nicht verfügbar ist. Der Rat hat dem Gericht deshalb vorgeschlagen, einen Antrag auf zusätzliche Beisitzer/innen zu stellen, zumal deren Anzahl gesetzlich nicht eingeschränkt ist.

7. Friedensgericht des Vivisbachbezirks

2018 war für dieses Gericht ein von schwierigen Konstellationen gezeichnetes Jahr, die schliesslich im September im Rücktritt der Friedensrichterin Sylviane Périsset Gantner endeten.

Der Rat hat die Stelle der Friedensrichterin des Vivisbachbezirks umgehend zur Bewerbung ausgeschrieben und die gerichtsunabhängige Richterin Lorraine Vallet für 50% ihres Beschäftigungsgrades dem Friedensgericht des Vivisbachbezirks zugeteilt. Aufgrund anderweitiger Verpflichtungen musste Lorraine Vallet ab dem 1. Dezember abgelöst werden. Hierfür hat der Rat das Amt intern bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern der kantonalen Friedensgerichte ausgeschrieben und schliesslich die Chefgerichtsschreiberin des Friedensgerichts des Saanebezirks Valentine Stucky zur Friedensrichterin ad hoc des Friedensgerichts des Vivisbachbezirks ernannt. Valentine Stucky wird diese Aufgabe bis zum Amtsantritt der ordentlichen Friedensrichterin wahrnehmen (jedoch für eine Maximaldauer von sechs Monaten). Die Wahl der ordentlichen Richterin findet anlässlich der Februarsession 2019 des Grossen Rates statt.

Das Friedensgericht verzeichnet trotz dieser Turbulenzen und der erheblichen Arbeitslast, die Gerichtsschreiberei und Sekretariat herausgefordert haben, keine nennenswerten Rückstände.

2018 haben Isabelle Flury Ruchet und Yves Pollet ihre Tätigkeit als Beisitzer/in aufgenommen.

1.2.4.1.8 Gerichtsunabhängige Richterin/gerichtsunabhängiger Richter

Ende Februar hat Marlène Collaud ihr Amt niedergelegt. Als erste gerichtsunabhängige Richterin des Kantons war diese Magistratin seit 2016 aktiv am Aufbau dieser Behörde beteiligt und hat zu deren guten Betrieb beigetragen. Der Rat spricht ihr an dieser Stelle seinen aufrichtigen Dank aus und wünscht ihr viel Erfolg für ihre weitere Laufbahn. Als Nachfolgerin wurde Lorraine Vallet gewählt, die ihre Tätigkeit am 1. Juli aufgenommen hat. Die Interimsvertretung von Mitte Februar bis Mitte August hat Ludovic Farine in seiner Eigenschaft als gerichtsunabhängiger Richter ad hoc gewährleistet.

Diese Behörde funktioniert allgemein gut und steht in einem guten Verhältnis zu den verschiedenen Ansprechpartnern. Es haben sich jedoch diverse Stimmen gemeldet, die das schwerfällige Verfahren für die Dossierzuteilung an diese Behörde beklagen. Im Herbst hat der Rat deshalb eine Arbeitsgruppe - bestehend aus mehreren Vertretern der erstinstanzlichen Gerichte - beauftragt, das derzeitige Verfahren zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu machen. Gestützt auf die diesbezüglichen Ergebnisse hat der Rat das Zuteilungsverfahren angepasst. Diese Änderungen werden per 1. Januar 2019 in Anwendung treten. Sie dienen in erster Linie dazu, die Bezirksgerichte See und Greyerz zu entlasten.

1.2.4.1.9 Oberämter

Diese Behörden funktionieren in ihrer Eigenschaft als Strafgerichte allgemein gut. Das Oberamt des Greyerzbezirks verzeichnet trotz seiner Überlastung und fehlendem Personal keine Verspätung in der Bearbeitung seiner Dossiers.

Die Mehrheit der Strafbefehle betrifft das Strassenverkehrsgesetz.

1.2.4.1.10 Rekurskommission der Universität

Die Rekurskommission der Universität, deren Zusammensetzung unverändert geblieben ist, funktioniert gut.

1.2.4.1.11 Schlichtungskommissionen für Mietsachen

Saanebezirk

Die Arbeitslast der Kommission des Saanebezirks ist relativ stabil geblieben, bzw. leicht zurückgegangen. Die Schlichtungskommission ist mit ihren neu bezogenen Räumlichkeiten beim Amt für Justiz zufrieden, dies trotz den langen Strecken, die das Sekretariat zum Erreichen des Bezirksgerichts Saane zurücklegen muss, wo die Sitzungen der Schlichtungskommission stattfinden.

Jean-Marc Maradan ist per 31. Dezember 2018 als Beisitzer (Eigentümerversreter) zurückgetreten. Seine Nachfolge wird Anfang 2019 bestimmt. Françoise Marchon amtet seit ihrer Wahl im Februar 2018 neu als Beisitzerin (Mietersvertreterin).

Sense- und Seebezirk

Vizepräsidentin Sarah Reitze wurde aufgrund ihres Mutterschaftsurlaubes während dem ersten Trimester vertreten durch Yann Hofmann, Stellvertretender Präsident der Schlichtungskommission des Saanebezirks. Im letzten Trimester hat Sarah Reitze ihrerseits den aus gesundheitlichen Gründen nicht verfügbaren Präsidenten Marius Schneuwly vertreten. Dank dem Einsatz und der Flexibilität aller Kommissionsmitglieder hat diese Kommission trotz dieser Unwägbarkeiten weiter gut funktioniert.

Greyerz-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirk

Die bedeutende Zunahme des Arbeitsvolumens dieser Kommission, auf die bereits im letzten Jahr hingewiesen wurde, bestätigt sich wieder. Laut Einschätzung der Kommission verlangt diese Situation eine Verstärkung des Sekretariates. Für die Bearbeitung der deutschsprachigen Dossiers hat die Kommission Ende Frühjahr eine zweisprachige Vizepräsidentin oder einen zweisprachigen Vizepräsidenten beantragt. Um Verspätungen zu vermeiden, hat der Rat umgehend Yann Hofmann zum Stellvertretenden Präsidenten ad hoc dieser Kommission ernannt (Art. 91 Abs. Bst. d JG), dies bis zur Wahl der ordentlichen Vizepräsidentin oder des ordentlichen Vizepräsidenten durch den Grossen Rat. Mit Zustimmung der Justizkommission hat der Rat parallel dazu eine interne Ausschreibung dieses neu zu besetzenden nebenberuflichen Amtes bei den drei Schlichtungskommissionen durchgeführt. Anlässlich der Septembersession hat der Grosse Rat schliesslich Yann Hofmann zum Stellvertretenden Präsidenten dieser Kommission gewählt.

1.2.4.1.12 Schlichtungskommission für Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben

Diese Behörde hatte in den ersten neun Monaten des Jahres keine neuen Fälle zu verzeichnen. Es wurde deshalb auf eine Jahresinspektion verzichtet.

1.2.4.1.13 Enteignungskommission

Die Enteignungskommission funktioniert insgesamt gut. Ihre buchhalterische und finanzielle Verwaltung hat jedoch beim Justizrat Fragen aufgeworfen. Um Klarheit zu schaffen, hat der Rat im Herbst das Amt für Justiz beauftragt, den Betrieb der Kommission in dieser Hinsicht zu analysieren.

Nach seiner langjährigen Tätigkeit als Präsident dieser Kommission hat José Kaelin seinen Rücktritt per 31. Dezember 2019 bekanntgegeben.

Pierre-Henri Gapany ist im Dezember 2017 zum Vizepräsidenten der Kommission gewählt worden und hat seine Tätigkeit per 1. Januar 2018 aufgenommen. Dieter Stauffacher hat per 31. Dezember 2017 die gesetzliche Altersgrenze erreicht und seine Tätigkeit als Beisitzer beendet. Er wurde per 1. Januar 2018 durch Andreas Freiburghaus ersetzt.

Jacques Stephan hat per Ende Jahr die gesetzliche Altersgrenze erreicht und die Kommission verlassen. Seine Nachfolge per 1. Januar 2019 wird der im September gewählte Lorenz Fivian antreten.

1.2.4.1.14 Rekurskommission für Bodenverbesserungen

Die Rekurskommission für Bodenverbesserungen funktioniert gut und gibt keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen.

1.2.4.1.15 Rekurskommission für die Ersterhebung

Der Rat hat festgestellt, dass bei der Rekurskommission gewisse Punkte in organisatorischen Belangen trotz seinen Interventionen noch offen sind. Er hat dem Kommissionspräsidenten eine Frist für deren Erledigung gesetzt. Im Frühjahr 2019 wird der Rat anlässlich einer Zwischeninspektion prüfen, ob seine Anweisungen befolgt wurden.

Die im Mai durch den Grossen Rat gewählten Xavier Angéloz und Luc Déglise vervollständigen die Zahl der Beisitzer/innen der Kommission, deren Zusammensetzung nunmehr den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

1.2.4.1.16 Aufsichtsbehörde über das Grundbuch

Der Betrieb dieser Behörde gibt keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen.

Im Dezember hat der Grosse Rat Maryse Pradevand-Kernen zum Mitglied dieser Behörde gewählt. Sie war die einzige Bewerberin für dieses seit 2017 vakante und viermal zur Bewerbung ausgeschriebene Amt. Mit Einverständnis der Justizkommission hat der Rat für das neugewählte und im Kanton Neuenburg wohnhafte Mitglied eine Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 7 Abs. 3 JG erteilt (Wohnsitzpflicht). Für die Ausübung gewisser nebenberuflicher Richterämter sind ganz spezifische Profile nötig. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Wohnsitzpflicht im Kanton sollten deshalb in dieser Hinsicht angepasst werden.

1.2.4.1.17 Verdankungen

Der Rat spricht an dieser Stelle allen, die in diesem Jahr im Dienst der Freiburger Justiz tätig waren, seinen aufrichtigen Dank aus. Ein besonderer Dank geht an die in diesem Bericht erwähnten Personen. Ihre Arbeit und ihr Einsatz sind für das gute Funktionieren der Freiburger Gerichtsbehörden unerlässlich.

1.2.4.1.18 Disziplinaufsicht

	Neu erfasste Dossiers	Vom Vorjahr übertragene Dossiers	Total Dossiers	An andere Behörden weitergeleitete Dossiers	Ohne Schriftenwechsel abgeschlossene Dossiers	Nach Schriften- wechsel/Unter- suchung abgeschlossene Dossiers	Ins folg. Jahr übertragene Dossiers
2012	27	3	30	2	17	6	5
2013	21	5	26	0	14	8	4
2014	21	4	25	2	11	7	5
2015	28	5	33	0	19	8	6
2016	23	6	29	5	14	7	3
2017	24	3	27	3	19	4	1
2018	29	1	30	1	15	8	6

Der Rat hat ausserdem drei Beschwerden betreffend die administrative Tätigkeit gewisser Gerichtsbehörden behandelt. Zwei wurden abgelegt, eine nach Schriftenwechsel; die dritte Angelegenheit ist noch offen.

1.2.5 Ernennungen

Der Rat kann ausnahmsweise in dringenden Fällen Richter/innen für eine Maximaldauer von sechs Monaten ernennen (Art. 91 Abs. 1 Bst. d JG). Bei einer voraussichtlich längeren Verhinderung einer Magistratsperson kann er eine Ersatzperson für eine Maximaldauer von zwölf Monaten ernennen. Diese Ernennungen müssen vom Grossen Rat nach Stellungnahme der Justizkommission genehmigt werden (Art. 91 Abs. 1 Bst. d^{bis} JG).

2018 hat der Rat sieben Richter/innen ad hoc ernannt. Diese Ernennungen wurden bereits hiervor erwähnt. Es wird deshalb betreffend die Ernennung von Adeline Corpataux auf Punkt 1.2.4.1.4/1. a), betreffend Michel Morel (gerichtsunabhängiger Richter ad hoc) auf Punkt 2.4.1.4/6., betreffend Susanne Fankhauser auf Punkt 1.2.4.1.1, betreffend Stéphanie Amara auf Punkt 1.2.4.1.2, betreffend Yann Hofmann auf Punkt 1.2.4.1.11 und betreffend Valentine Stucky auf Punkt 1.2.4.1.7/7. verwiesen.

Weiter hat der Rat in Anwendung von Art. 22 JG (Stellvertretung der Richter/innen) fünf Ernennungen betreffend den ausserordentlichen Generalstaatsanwalt Pierre Aubert, Staatsanwältin ad hoc Delphine Maradan sowie die Stellvertretenden Präsidenten des Wirtschaftsstrafgericht Benoît Chassot, José Rodriguez und Jean-Marc Sallin vorgenommen.

1.2.6 Mitteilungen

Am 13. Juni hat anlässlich der Veröffentlichung des Jahresberichts und des Leitplanes 2017-2021 des Rates eine Medienkonferenz stattgefunden.

Wie es das Gesetz verlangt (Art. 198a Grossratsgesetz), hat der Ratspräsident der Präsentation des Jahresberichts anlässlich der Junisession des Grossen Rates beigewohnt.

1.2.7 Verschiedenes

1.2.7.1 Vernehmlassung

Der Rat hat zum Vorentwurf der Verordnung über den Espace Gesundheit-Soziales Stellung genommen. Er hat ausserdem die Frage des Grossratsmitgliedes Bertrand Morel zur Digitalisierung der Justiz beantwortet.

1.2.7.2 Untersuchungen

Bei den kantonalen Gerichtsbehörden gibt es keine einheitliche Regelung hinsichtlich Öffnungszeiten. Der Rat hat diesbezüglich eine umfassende Untersuchung durchgeführt, woraus keine organisatorischen Unzulänglichkeiten hervorgegangen sind. Der Grossteil der Gerichtsbehörden verfügt über adäquate Öffnungszeiten, so dass der Rat darauf verzichtet hat, in diesem Bereich Richtlinien zu erlassen. Er hat lediglich die Behörden mit begrenzten Zeiten eingeladen, allenfalls die Neuorganisation ihres Empfangs zu erwägen, um ihre Öffnungszeiten bestmöglichst auszudehnen - dies im Bestreben, die Erreichbarkeit der Justiz zu garantieren.

Die erstinstanzlichen Gerichte und Friedensgerichte müssen auf kompetente und zeitlich verfügbare Beisitzer/innen zählen können. Der Rat hat sich deshalb mit den diesbezüglichen Bedürfnissen dieser Gerichte beschäftigt (Verfügbarkeit, zu erfüllende Aufgaben). Die Ergebnisse seiner Untersuchung haben gezeigt, dass keine besonderen Massnahmen in dieser Hinsicht nötig sind. Jede Behörde regelt eventuelle Probleme mit ihren Beisitzern/innen selber. Die gesammelten Informationen sind dem Rat jedoch für die Abgabe seiner Wahlempfehlungen für neu zu besetzende Beisitzerämter von Nutzen. Die Synthese dieser Untersuchung wurde dem Amt für Justiz zur Information und allfälligen Weiterleitung an die mit der Analyse der Gerichtsbehörden beauftragte Firma weitergeleitet.

2 Les autorités judiciaires

2.1 Tribunal cantonal

2.1.1 Partie générale

2.1.1.1 Remarques générales

En 2018, le Tribunal cantonal a rendu 3264 arrêts, soit 9.6 % d'arrêts supplémentaires sur les 5 dernières années (2017 : 3363; 2016 : 3139; 2015 : 2883; 2014 : 2978). Les collaborateurs et les juges suppléants, toujours autant sollicités, ont contribué à cette augmentation du taux de liquidation. Il a ainsi été possible de faire face au nombre croissant des nouvelles entrées judiciaires (3308 en 2018, 2978 en 2014) sans ressources rédactionnelles supplémentaires, hormis un transfert de poste en 2016 à la suite d'une nouvelle compétence impartie au Tribunal cantonal. Toutefois, ce dernier est parvenu à la limite de ses capacités. Ainsi, malgré l'implication du personnel, les dossiers pendants au Tribunal cantonal depuis 2017 ont à nouveau augmenté (1295 en 2018, 1251 en 2017); ceux de certaines de ses Cours sont en forte croissance, en particulier auprès des I^e et II^e Cours d'appel civil, et le nombre des nouvelles entrées auprès de la I^e Cour administrative et des Cours des assurances sociales est toujours plus important. En parallèle, le Tribunal cantonal, notamment ses services centraux, ont été fortement sollicités dans le cadre du développement des projets informatiques de digitalisation de l'Etat de Fribourg et de la Confédération. Compte tenu de sa situation préoccupante, le Tribunal cantonal a réitéré son besoin urgent de soutien dans le cadre budgétaire. Un des postes demandés lui a été accordé dès 2019. Malgré l'octroi de cet équivalent plein-temps (EPT), les démarches entreprises pour améliorer son efficacité et les fortes implications de ses collaboratrices et collaborateurs, le Tribunal cantonal maintient, comme en 2017, qu'il ne peut pas juguler la charge de travail croissante avec les ressources dont il dispose (équilibre qualité-quantité). Il va ainsi réitérer sa demande dans le cadre de la procédure budgétaire 2020 pour obtenir des forces rédactionnelles supplémentaires.

2.1.1.1.1 Administration de la justice

Le Tribunal plénier s'est réuni à 8 reprises et la Commission administrative à 17 reprises. Plusieurs décisions ont en outre été prises par voie de circulation. Le Tribunal plénier et la Commission administrative se sont occupés des tâches générales de gestion relatives notamment au personnel et au budget, ont traité de questions concernant l'organisation du Tribunal et se sont déterminés dans le cadre de 23 consultations. Par ailleurs, le Tribunal cantonal a présenté son rapport annuel en conférence de presse. Il a participé à la septième Conférence de la justice suisse, aux Journées des Juges administratifs de Suisse, à la Journée des Tribunaux des assurances, à la Journée des Juges organisée par l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM) ainsi qu'à l'Assemblée annuelle de la Société suisse de droit pénal. Enfin, les Juges cantonaux ont procédé à diverses inspections annuelles.

Organisation et fonctionnement

L'organisation et le fonctionnement du Tribunal cantonal sont régis par le règlement du 22 novembre 2012 (RTC ; RSF 131.11).

Sur le plan organisationnel, le Tribunal cantonal est actuellement impliqué dans **l'analyse du pouvoir judiciaire** du canton de Fribourg, projet initialisé par le Conseil d'Etat. L'objectif est d'analyser les pistes d'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir judiciaire dans un but de rationalisation et de gain d'efficacité, tout en maintenant la qualité des prestations. Plusieurs constats ont mené à cette analyse : l'augmentation de la population et, avec elle, le nombre de procédures portées devant les tribunaux; la complexification des procédures avec les nouvelles procédures fédérales et l'adaptation de certains domaines du droit (par exemple nouveau droit de la

protection de l'enfant et de l'adulte) ; la présence plus marquée des avocats et la surcharge chronique des autorités judiciaires, notamment. Lors de la création de la cellule judiciaire itinérante, le Conseil d'Etat a ainsi souhaité qu'une analyse sur l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire soit effectuée. Le Tribunal cantonal y est associé.

Le suivi et les **développements informatiques** nécessitent une grande implication du Tribunal cantonal à tous les niveaux. Le Tribunal cantonal est fortement engagé sur le plan cantonal pour la mise en œuvre du projet e-Justice, tant au niveau du Comité de pilotage présidé par Sandra Wohlhauser, Juge cantonale, qu'au niveau du Comité de projet. L'objectif est de prendre en compte également la mise en œuvre du plan directeur du Tribunal cantonal et de celui du Conseil de la magistrature, avec le dossier électronique. Sur le plan fédéral, le Tribunal cantonal, et plus largement d'autres entités judiciaires du canton de Fribourg, sont également impliqués dans le projet de digitalisation Justitia 4.0. Ces projets informatiques, qui tiennent compte des ambitions cantonale et fédérale d'introduction de mesures de digitalisation pour les autorités judiciaires civiles, pénales et administratives ainsi que pour les autorités de poursuite pénale et d'exécution des peines, auront de fortes incidences sur les processus de travail de l'ensemble des collaborateurs des autorités judiciaires. Bien plus qu'un projet informatique, il s'agit d'une importante transformation de la manière de travailler de l'ensemble des acteurs de la justice et de ses partenaires.

L'accompagnement et la conduite du changement seront ainsi primordiaux pour la réussite des projets. D'ores et déjà et comme relevé, certains collaborateurs (analyse métier en cours notamment) et magistrats des autorités judiciaires cantonales s'impliquent considérablement pour mettre en œuvre ces projets ambitieux. Or, s'agissant de l'allocation de ressources métier, il y a lieu de constater les limites du système budgétaire mis en place pour les projets informatiques sur le plan cantonal. Cela n'est tout simplement pas gérable. Si pour 2018 et 2019, une solution temporaire et partielle a été trouvée par le biais de la Direction de la sécurité et de la justice, et du Service de la justice, il paraît désormais nécessaire de résoudre de façon pérenne les nombreuses difficultés rencontrées. Il en va de même pour la conduite du changement. Le Conseiller d'Etat, Directeur de la sécurité et de la justice, a par conséquent été abordé par le Tribunal cantonal pour exposer les difficultés. Un entretien, impliquant le Président du Conseil de la magistrature, la Juge cantonale Sandra Wohlhauser, Présidente de la Commission informatique des autorités judiciaires, le Procureur général Fabien Gasser, Membre de la Commission informatique des autorités judiciaires ainsi que la Présidente du Tribunal cantonal, a eu lieu en fin d'année afin de trouver des solutions.

S'agissant des **questions informatiques plus globales**, la Commission informatique des autorités judiciaires (CIAJ) – avec des représentants des différentes instances, du Conseil de la magistrature, du Service de la justice et du SITel fonctionne sous la présidence de Sandra Wohlhauser, Juge cantonale, qui est membre de la Commission informatique de l'Etat. La Commission est soutenue sur le plan opérationnel par le Bureau informatique des autorités judiciaires. L'année 2018 a notamment été marquée par des questions liées au changement de matériel, à la migration à Windows 10 et à la suppression du fax.

Par ailleurs, le Tribunal cantonal a également été actif dans le développement du nouveau système de données systématiques de la législation fribourgeoise (BDLF). A noter également que le système informatique de codification de la bibliothèque (système RERO) devra être revu.

Enfin, le règlement sur la communication électronique dans le cadre des procédures de droit administratif est entré en vigueur le 1er janvier 2018 pour le Tribunal cantonal. Pour les commissions de recours instituées par la loi, la Commission d'expropriation, les tribunaux arbitraux en matière d'assurances sociales et le Tribunal des mesures de contrainte, un délai de mise en œuvre est fixé au 1er janvier 2019.

S'agissant du **bâtiment**, des démarches sont toujours en cours pour améliorer la sécurité du Tribunal cantonal et les conditions de travail. L'octroi d'un poste de greffier aura des incidences sur la gestion des bureaux et des places de travail, le Tribunal cantonal ne disposant plus de place en réserve.

2.1.1.1.2 Volume des affaires

Comme relevé dans les remarques générales, la **charge de travail globale du Tribunal cantonal est très importante** (cf. tableaux ci-après). La Commission administrative l'évalue régulièrement sur la base des statistiques. Elle a ainsi pu constater, pour l'ensemble du Tribunal, que le nombre des nouvelles entrées a fortement augmenté, d'environ 12 % sur les 5 dernières années (2018 : 3308; 2017: 3289; 2016: 3177; 2015: 2868; 2014: 2957). Si le taux de liquidation des affaires est important, il faut toutefois souligner que la situation est préoccupante. Compte tenu de la charge de travail et des ressources à disposition, le Tribunal cantonal est arrivé à saturation.

Pour des explications complémentaires, il convient également de se référer aux données ci-après (explications par Cour et données statistiques).

2.1.1.2 Activité juridictionnelle

2.1.1.2.1 En général

2.1.1.2.1.1 Statistiques générales pour l'ensemble du Tribunal cantonal et les différentes cours

Tribunal cantonal	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) affaires pendantes au 1 ^{er} janvier	1251	1325	1287	1302	1323	1207
b) affaires enregistrées	3308	3289	3177	2868	2957	2933
c) affaires liquidées	3264	3363	3139	2883	2978	2817
d) affaires pendantes au 31 décembre	1295	1251	1325	1287	1302	1323

De manière générale, le nombre des nouvelles affaires a une nouvelle fois augmenté. Malgré le travail important de l'ensemble du Tribunal cantonal, il doit être relevé une hausse du nombre d'affaires pendantes.

Langue des affaires liquidées

Le Tribunal cantonal a rendu 2814 décisions en français et 427 en allemand, sans compter les 23 consultations législatives sur lesquelles le Tribunal plénier a pris position.

Cours civiles	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) affaires pendantes au 1 ^{er} janvier	177	183	163	192	216	200
b) affaires enregistrées	1261	1263	1170	1099	1218	1143
c) affaires liquidées	1214	1269	1150	1128	1242	1127
d) affaires pendantes au 31 décembre	224	177	183	163	192	216

Le nombre d'affaires inscrites au rôle de la I^e Cour d'appel civil en 2018 a augmenté par rapport à 2017 (410 nouvelles affaires en 2018, 388 en 2017: +10.5 %). Il en va de même pour celui de la Chambre des poursuites et faillites (+ 12 %). Le nombre des affaires de la II^e Cour d'appel civil a quant à lui légèrement diminué, tout en restant très élevé (530 nouvelles affaires en 2018, dont 184 demandes d'entraide judiciaire internationale; 576 nouvelles affaires en 2017, dont 201 demandes d'entraide judiciaire internationale). Le même constat est fait pour la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte (127 nouvelles affaires en 2018; 138 en 2017).

Langue des affaires liquidées

Les cours civiles ont rendu 1097 décisions en français et 117 en allemand.

Cours pénales	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) affaires pendantes au 1 ^{er} janvier	179	154	156	134	155	145
b) affaires enregistrées	528	574	551	483	450	459
c) affaires liquidées	526	549	553	461	471	449
d) affaires pendantes au 31 décembre	181	179	154	156	134	155

Le nombre des affaires portées au rôle de la Cour d'appel pénal et de la Chambre pénale est toujours très élevé en relevant également la complexité et le volume important de certaines affaires (Cour d'appel pénal : 211 nouvelles affaires en 2018, 225 en 2017; Chambre pénale 309 nouvelles affaires en 2018, 330 en 2017).

Langue des affaires liquidées

Les cours pénales ont rendu 477 décisions en français et 49 en allemand.

Cours administratives	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) affaires pendantes au 1 ^{er} janvier	890	986	965	974	949	862
b) affaires enregistrées	1499	1419	1441	1270	1272	1300
c) affaires liquidées	1501	1515	1420	1279	1247	1213
d) affaires pendantes au 31 décembre	888	890	986	965	974	949

Le nombre des affaires enregistrées en 2018 auprès des Cours administratives est en hausse par rapport à 2017 (+ 80 dossiers: + 5.6 %). Les dossiers inscrits au rôle de la I^e Cour administrative ont augmenté (+ 44 dossiers: + 15.5 %); ceux de la II^e Cours administratives sont stables (+ 7 dossiers: + 4.5 %) et ceux de la III^e Cour administrative sont en légère baisse (- 14 dossiers: - 6.8 %). La diminution des nouvelles affaires enregistrées auprès de la Cour fiscale est plus marquée (- 26 dossiers: - 15.7 %). Les dossiers des Cours des assurances sociales ont quant à eux subi une nouvelle augmentation importante des entrées, à hauteur de 11.5 % (+ 69 dossiers).

Langue des affaires liquidées

Les cours administratives ont rendu 1'240 décisions en français et 261 en allemand.

2.1.1.2.1.2 Durée de la procédure

Le tableau suivant rend compte de la durée des procédures dans les principales Cours/Chambres.

	1 à 30 jours	1 à 3 mois	3 à 6 mois	6 à 12 mois	1 à 2 ans	Plus de 2 ans
I ^e Cour d'appel civil	199	68	55	46	6	0
II ^e Cour d'appel civil et Président	323	117	31	34	2	1
Chambre des poursuites et faillites	152	40	10	3	0	0
Cour de protection de l'enfant et de l'adulte	61	45	19	2	0	0
Cour d'appel pénal	59	34	23	63	36	2
Chambre pénale	102	108	67	22	2	0
I ^e Cour administrative	46	66	84	88	52	2
II ^e Cour administrative	48	27	31	45	24	5
III ^e Cour administrative	59	83	22	22	22	8
Cour fiscale	17	37	28	35	37	1
I ^e Cour des assurances sociales	18	33	40	109	81	5
II ^e Cour des assurances sociales	22	51	50	109	92	2

2.1.1.2.1.3 Surveillance déléguée

Sur délégation du Conseil de la magistrature (art. 127 al. 2 Cst. cant.), le Tribunal cantonal a inspecté le Ministère public (tous les procureurs à l'exception du Procureur général et de ses adjoints) et les Tribunal de l'arrondissement de la Sarine (4 présidents); le Tribunal d'arrondissement de la Veveyse, de la Broye, du Lac de la Gruyère et de la Glâne; les Justices de paix de la Broye, du Lac, de la Glâne et de la Veveyse; les Préfectures de la Veveyse, de la Sarine, de la Broye, du Lac, de la Gruyère et de la Glâne; l'Autorité de surveillance du Registre foncier; les Commissions de recours de l'Université, de conciliation en matière de bail à loyer (de Singine et du Lac; des districts du Sud et de la Sarine); de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail et de recours en matière de premier relevé.

En sa propre qualité d'autorité de surveillance, le Tribunal cantonal a aussi inspecté l'Office cantonal des faillites et les sept Offices des poursuites.

2.1.1.2.2 I^e Cour d'appel civil

Le nombre de dossiers enregistrés a une nouvelle fois dépassé les 400 affaires. Grâce notamment au soutien de juges suppléants et de greffiers expérimentés, le taux de liquidation est resté élevé mais le nombre d'affaires pendantes au 31 décembre 2018 est désormais supérieur à la centaine. Même s'ils sont traités prioritairement, la liquidation des recours matrimoniaux en procédure sommaire (mesures provisionnelles, mesures protectrices de l'union conjugale) prend encore parfois trop de temps. La situation de la Cour reste dès lors délicate.

2.1.1.2.3 II^e Cour d'appel civil

La II^e Cour d'appel civil traite principalement les appels et recours en matière de droit de la poursuite pour dettes et faillite, de bail - à loyer et à ferme -, de droit du travail et d'assistance judiciaire ainsi que des procédures complexes en tant qu'instance cantonale unique. Les affaires enregistrées dans ces différents domaines sont passées de 375 à 345 en comparaison à l'année précédente, en relevant toutefois que celles-ci demeurent plus élevées par rapport à la moyenne des cinq dernières années (310). Comme déjà souligné dans le dernier rapport annuel, la II^e Cour d'appel

civil ne peut pas absorber la charge de travail avec les moyens actuels; le nombre d'affaires pendantes (90) a augmenté de 32 % à la fin de l'année par rapport à l'année précédente. En 2018, ladite Cour a rendu 323 arrêts, 255 d'entre eux (79%) ayant été liquidés dans un délai de 3 mois. Il y a lieu de constater dans ce contexte que les affaires en matière de droit de la poursuite pour dettes et faillite ont pu être traitées dans un délai raisonnable. Toutefois, la liquidation des dossiers de bail - à loyer et à ferme -, de droit du travail et particulièrement ceux impliquant des procédures complexes dans le cadre de la propriété intellectuelle, des raisons de commerce et de la protection des données dure de plus en plus longtemps. Une attention particulière doit être portée sur ces constats et, à moyen terme, une solution doit être trouvée.

2.1.1.2.4 Chambre des poursuites et faillites

Un rapport séparé sur l'activité de la Chambre en sa qualité d'autorité de surveillance des offices des poursuites et faillites sera déposé auprès de l'Office fédéral de la justice et du Conseil d'Etat.

Le traitement des affaires de la Chambre n'appelle pas de remarques particulières.

2.1.1.2.5 Cour de protection de l'enfant et de l'adulte

En 2018, si le nombre de dossiers entrés a légèrement diminué (130 en 2017, 119 en 2018), la complexité et l'urgence des dossiers sont restées très élevées. La charge de travail demeure ainsi importante, ces dossiers devant être traités prioritairement. La Cour s'est en outre déplacée à 7 reprises au Centre de soins hospitaliers de Marsens pour procéder à des auditions.

2.1.1.2.6 Cour d'appel pénal

Malgré un léger recul du nombre de nouvelles affaires par rapport à l'année 2017 (- 6%) et une augmentation sensible du nombre d'affaires traitées (+ 14 %), le nombre d'affaires inscrites au rôle de la Cour au 31 décembre 2018 reste élevé et la durée de traitement des dossiers s'est allongée. Ceci est dû non seulement au nombre de dossiers enregistrés, mais également à leur importance et à leur complexité croissante, ce à quoi s'ajoutent de nouvelles exigences posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral quant à la tenue des débats et à la réadministration en appel de preuves déjà administrées en première instance ou dans le cadre de l'instruction.

2.1.1.2.7 Chambre pénale

Le nombre d'affaires enregistrées est toujours important mais a été stable en 2018. La charge demeure élevée, la plupart de ces affaires nécessitant d'être traitées avec célérité. Les membres de la Chambre pénale fonctionnent toujours dans les cas de révision dont est saisie la Cour d'appel pénal.

2.1.1.2.8 I^e Cour administrative

La I^e Cour administrative a connu une hausse importante de nouvelles affaires par rapport à 2017 (+ 107 affaires supplémentaires, soit une augmentation de 15.5 %) qui se retrouve principalement dans le domaine du droit des étrangers.

2.1.1.2.9 II^e Cour administrative

L'activité de la II^e Cour administrative pour l'année 2018 n'amène pas de remarques particulières.

2.1.1.2.10 III^e Cour administrative

L'activité de la III^e Cour administrative pour l'année 2018 n'amène pas de remarques particulières.

2.1.1.2.11 Cour fiscale

A partir du 1^{er} janvier 2018, par mesure de simplification administrative, il n'est plus opéré de distinction dans l'enregistrement entre les causes qui relèvent de la compétence ordinaire de la Cour et celles sur lesquelles il est statué par décision présidentielle, en fonction de la valeur litigieuse (art. 186 LICD).

Le nombre de causes introduites en 2018 (140) a connu une nouvelle baisse (2015: 212; 2016: 203; 2017: 166). La quantité de dossiers liquidés (155) est plus importante que celle des entrées, ce qui réduit de façon significative le nombre de procédures pendantes (64 à fin 2018). La nature des affaires traitées n'appelle quant à elle pas de remarque particulière.

2.1.1.2.12 I^{er} et II^e Cour des assurances sociales

En 2018, les dossiers continuent pour la plupart à se liquider dans l'année de leur entrée et le risque d'un important retard chronique, connu par le passé, est (provisoirement) sous contrôle.

Mais la situation est tout de même très préoccupante et soumise à des facteurs sur lesquels les deux Cours n'ont guère d'emprise : on a ainsi pu constater une nette augmentation du total des entrées, qui se monte pour l'année 2018 à 676. Cela représente 11.36% de plus par rapport à 2017 (607). Les entrées sont en augmentation constante depuis l'année 2013 où l'on n'en comptait que 457, soit une augmentation de presque 50% en l'espace de 5 ans.

Les dossiers AI, avec leurs volumineuses et complexes affaires de révision/suppression de rente, occupent massivement les deux Cours. En ce qui concerne la I^{er} Cour, les cas d'assurance-accidents restent nombreux et doivent aujourd'hui se résoudre, si l'on suit le TF qui préconise de quasi-systématiquement recourir à l'avis d'experts, sous l'angle non plus tellement du droit mais bien plutôt de la science. Le contentieux du chômage fait pour sa part une remarquable réapparition, avec sa particularité que l'on ne sait jamais s'il se résorbera dans le court terme ou s'il s'installera au contraire durablement, comme ce fut jadis le cas.

S'agissant des liquidations, une baisse est constatée, qui se traduit au final par une élévation globale de 14,28% du nombre des dossiers ouverts au 31 décembre. Néanmoins, le taux de liquidation demeure très haut, puisqu'il s'agit de la deuxième meilleure année de l'histoire des deux Cours, après celle, record, de 2017.

La baisse constatée en 2018 concerne tout particulièrement la I^{er} Cour. Il faut souligner à cet égard que l'exercice exceptionnel de l'année 2017, qui avait réduit le stock des dossiers ouverts d'environ 70 unités pour l'amener à son seuil historique le plus bas (232), avait notamment été induit par la liquidation de 31 cas de chômage en un seul arrêt de fond. Il y a lieu de relever également qu'un greffier-rapporteur travaillant à plein temps, ancien Président suppléant, n'a pas été disponible durant les cinq premiers mois de l'année 2018 pour des raisons de santé. Les juges suppléants ont été, à côté de cela, un peu moins sollicités. Enfin, il ne serait pas honnête de ne pas avouer une relative fatigue générale, dans le sillage des gros efforts consentis en 2017 qui l'ont probablement conduite à la limite de ses capacités. Pour autant, le stock actuel des dossiers ouverts en I^{er} Cour (275) est inférieur à ce qu'il était au début de l'année 2017 (300) et le travail s'effectue toujours dans un bon esprit et une ambiance agréable, qui s'observe naturellement aussi au sein de la II^e Cour.

Il s'agira toutefois de refaire le point à la fin de l'année 2019 et, cas échéant, d'envisager ou solliciter des mesures. L'implication supplémentaire des Cours résultant de la votation sur la surveillance des assurés AI/AA (recours incidents) ne pourra également se jauger qu'à ce moment-là. D'ici là, les deux Présidents ne peuvent que remercier, pour leur très appréciée contribution, les greffiers et les greffiers-rapporteurs et leurs collègues juges (ordinaires ou suppléants), ainsi que le précieux personnel du greffe. Ils les encouragent, toutes et tous, à persévérer.

2.1.1.3 Personnel

2.1.1.3.1 Juges

Le Juge cantonal Hubert Bugnon a terminé son activité le 31 décembre 2018. Le Tribunal cantonal le remercie pour l'engagement dont il a fait preuve au service de la justice fribourgeoise durant trente-cinq ans, dont dix-sept comme juge cantonal. Originaire de Montagny, dans la Broye fribourgeoise, Hubert Bugnon est né en 1953. Son baccalauréat en poche, obtenu au Collège St-Michel en 1974, il entame des études de droit à l'Université de Fribourg, couronnées par une licence en 1978. Etudiant brillant, il entreprend une thèse de doctorat auprès du professeur Pierre Tercier, oeuvrant en parallèle comme assistant du professeur Paul-Henri Steinauer. En 1981, il débute son stage d'avocat et obtient son brevet à l'automne 1983, un an à peine après avoir obtenu le titre de docteur en droit. Dès l'année suivante, il entre au service du pouvoir judiciaire, comme Président du Tribunal d'arrondissement de la Sarine. Dès 1990, il assurera en outre la présidence, puis la présidence suppléante, du Tribunal des baux de la Sarine. En 2001, Hubert Bugnon est élu par le Grand Conseil comme juge cantonal. Il siège d'abord au sein de la II^e Cour d'appel civil et de la Cour d'appel pénal, jusqu'en 2008, puis auprès de la I^e Cour d'appel civil - qu'il présidera jusqu'en 2015 - et de la Chambre pénale – qu'il a présidée dès 2016. Il aura en outre l'honneur de présider le Tribunal cantonal par deux fois, en 2007 et en 2015. En dehors de son engagement professionnel, Hubert Bugnon aura servi la collectivité publique dans de nombreuses autres missions : comme président suppléant de la Commission de recours de l'Université de Fribourg de 1996 à 2007, comme membre puis président de l'Autorité de surveillance du Registre foncier de 2000 à 2008, ou comme membre puis président de la Commission d'école du Collège Sainte-Croix. Il aura également à coeur de transmettre ses grandes compétences, en assumant une charge d'enseignement auprès de l'Académie de la magistrature de l'Université de Neuchâtel.

Le Juge cantonal Adrian Urwyler a quant à lui annoncé sa démission pour le 1^{er} mars 2019. Le Tribunal cantonal le remercie d'ores et déjà pour l'engagement dont il a fait preuve au service de la justice fribourgeoise durant vingt-huit ans, dont dix-neuf comme juge cantonal. Né en 1960 dans le canton de Berne, Adrian Urwyler grandit à Morat, où il accomplit sa scolarité obligatoire. Après l'obtention de son baccalauréat au Collège St-Michel, il entame des études de droit à l'Université de Fribourg, couronnées par une licence en 1985, puis par un doctorat accompli sous la conduite du professeur Bernhard Schnyder, parallèlement à une charge d'assistant diplômé auprès de la Chaire de droit privée. En 1990, il obtient en outre son brevet d'avocat du canton de Lucerne. Fin 1990, il intègre durant une année l'Office fédéral de la justice, en tant qu'adjoint de direction, avant d'être élu par le collège électoral comme Président du Tribunal d'arrondissement du Lac dès le 1^{er} janvier 1992. En novembre 1999, le Grand Conseil l'élit à la charge de juge au Tribunal cantonal. Il y oeuvre dès janvier 2000 comme membre des I^e et II^e Cours d'appel civil, de la Cour d'appel pénal et de la Chambre des poursuites et faillites. Il présidera notamment la Chambre des poursuites et faillites de 2002 à 2012, la section civile du Tribunal cantonal de 2009 à 2012, puis la II^e Cour d'appel civil jusqu'à ce jour. A deux reprises, en 2005 et en 2013, il aura l'honneur de présider le Tribunal cantonal. Depuis 2016, il préside le Conseil de la magistrature en tant que représentant du Tribunal cantonal. En sus de son engagement au sein du Tribunal cantonal, Adrian Urwyler a activement participé à la fondation et au développement de l'Académie suisse de la magistrature. Dans ce contexte, il a été très actif durant 10 ans au sein du Comité tout d'abord en tant que responsable de module, puis en qualité de Président.

Hubert Bugnon sera remplacé par Laurent Schneuwly dès le 1^{er} janvier 2019 et Adrian Urwyler par Markus Ducret à partir du 1^{er} mars 2019.

Le Tribunal cantonal a également dû faire face à la vacance du poste de Dominique Gross, Juge cantonale alémanique à 100 %, officiant dans des matières de droit administratif, pour une durée de six mois, dès le mois d'août 2018, en raison de son congé maternité qu'elle a prolongé. Suzanne Fankhauser, greffière auprès du Tribunal administratif fédéral, l'a remplacée en exerçant la fonction de Juge cantonale ad hoc pour une durée de six mois, ce à 70 %, du 1^{er} août 2018 au 31 janvier 2019. Daniela Kiener, Juge cantonale, a accepté d'augmenter son taux d'activité de 50 à 80 % pendant six mois.

S'agissant des Juges suppléants, Ursula Schneider Schüttel et Laurent Schneuwly – élu en qualité de Juge cantonal – ont démissionné. Quatre juges suppléantes, à savoir Caroline Gauch (affaires en allemand), Catherine Faller, Sonia

Bulliard Grosset et Annick Achtari, ont été élues. Enfin, la Juge suppléante Susanne Genner, élue Juge au Tribunal administratif fédéral, a annoncé sa démission pour le 30 avril 2019.

S'agissant des activités accessoires, Dina Beti est membre de la Commission du barreau et de la Commission des examens du barreau, et membre suppléante de la nouvelle Commission du notariat. Marc Boivin est membre suppléant de la Commission du barreau. Il est en outre chargé de cours de droit auprès de la HEG Fribourg, pour la formation de postgrade CAS (public management). A côté de son poste de juge à mi-temps, il est actif dans le domaine de l'humour et de la culture. Hubert Bugnon est membre de la Commission du barreau. Jérôme Delabays est membre suppléant de l'Autorité de surveillance du registre foncier. Johannes Frölicher continue d'œuvrer en tant que juge de la Commission de recours des Hautes écoles spécialisées de la Suisse occidentale et est toujours membre du comité de direction du service éducatif itinérant (SEI) et du centre de thérapie et traitement spécialisés (CTTS) de la fondation "les Buissonnets". Dominique Gross est membre suppléante de la Commission des examens du barreau. Marianne Jungo est membre de la Commission de recours du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB). Daniela Kiener fonctionne comme juge pour les affaires en allemand de la Commission de recours des Hautes écoles spécialisées de la Suisse occidentale. Catherine Overney est membre de l'Autorité de surveillance du registre foncier et membre de la Commission du contentieux de la commune d'Ependes. Anne-Sophie Peyraud est Présidente du Tribunal arbitral en matière d'assurance-maladie et accidents, Vice-présidente de la Commission fédérale d'estimation, 2ème arrondissement, ainsi que désormais aussi membre de la Commission de recours du GYB. Elle est Vice-présidente de l'Association St-Camille, à Marly. Christian Pfammatter préside la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité. Marc Sugnaux est membre de la Commission des examens du barreau et membre suppléant de la Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs. Il préside le comité des associations Le Bosquet, à Givisiez. Il est membre des comités de direction de la Fondation pour la formation continue des juges suisses et de l'Académie suisse de la magistrature et il est formateur en droit commercial dans le cadre d'un brevet fédéral. Adrian Urwyler préside le Conseil de la magistrature. Il est membre de la Commission administrative de l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR). Sandra Wohlhauser préside la Commission informatique des autorités judiciaires ainsi que le Comité de pilotage e-Justice. Elle est également membre de la Commission informatique de l'Etat de Fribourg. En outre, elle est membre suppléante de la Commission du barreau.

2.1.1.3.2 Greffe

La situation est identique à 2017 : 66 personnes travaillent au Tribunal cantonal :

Etat de situation (31.12.2018)

Fonction	Nombre de personnes
Juges cantonaux	15
Secrétaire général	1
Greffiers	24
Collaborateurs au sein du personnel administratif (1 cheffe de bureau, 16 secrétaires - y compris comptables -, 1 huissier, 1 archiviste judiciaire travaillant à 10% [engagé par le Service de la justice])	19
Greffiers-stagiaires (10 sur l'année)	5
Apprentis employés de commerce	2
Total	66

En 2018, sans compter les Juges cantonaux et les engagements de durée déterminée des stagiaires et apprentis, l'effectif du greffe du Tribunal cantonal est constitué, selon positions budgétaires 2018, de 33.05 postes d'équivalents plein temps (EPT) (situation en 2017 : 32.85 EPT, un 20 % de poste de greffier supplémentaire sur budget du Tribunal cantonal ayant été rattaché à la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité présidée par le Juge cantonal Christian Pfammatter ; poste au travail situé au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation).

Pour 2019, le Tribunal cantonal a demandé deux postes supplémentaires de greffier. Il a obtenu un des deux postes (total des effectifs du Tribunal cantonal en 2019: 34.05 EPT). Ce poste sera occupé par Daniela Herren dès le 15 février 2019.

Toutefois, cette aide se révèle encore insuffisante compte tenu de la charge de travail du Tribunal cantonal et des ressources à disposition. Le Tribunal cantonal est dès lors contraint de poursuivre ses demandes de forces rédactionnelles supplémentaires dans le cadre du budget 2020 (1 EPT de greffier).

Départs-arrivées

Le Tribunal cantonal a pallié l'absence de plusieurs personnes dans le cadre de congés maternité : Elsa Gendre, greffière, a remplacé Sandra Ayan jusqu'à la fin 2018 puis Aleksandra Bjedov jusqu'en avril 2019 ; Frédérique Jungo, greffière, a remplacé Mirjam Brodbeck, également jusqu'à la fin de l'année 2018. Nadia Hayoz, secrétaire, a pallié temporairement à l'absence d'Helen Maeder.

Pour remplacer Ludovic Farine, qui a exercé la fonction de Juge itinérant ad hoc durant six mois, et pour pallier l'absence d'autres greffiers (maladies de longue durée), le Tribunal cantonal a pu compter sur les engagements de durée déterminée de Franziska Waser, de Frédérique Jungo (également sollicitée dans ce cadre), de Linda Rodriguez ainsi que sur l'augmentation du taux d'activité d'Angelika Spiess (plus 20% jusqu'à fin juin 2019).

Mirjam Brodbeck et Jessica Koller, greffières alémaniques, ont résilié leur contrat d'engagement pour la fin 2018. Elles seront remplacées par Frédérique Jungo et Silvia Gerber.

Il n'y a pas eu de départ au sein du personnel administratif de greffe (cours civiles, pénales et administratives) du Tribunal cantonal en 2018. Erika Chappuis, collaboratrice informatique rattachée au SITel et engagée par le Tribunal cantonal, a résilié son contrat pour la fin septembre 2018. Christiane Becar, collaboratrice administrative, va quant à elle prendre sa retraite en 2019 et terminer son activité à fin février. Le Tribunal cantonal remercie Mesdames Becar et Chappuis pour l'engagement dont elles ont fait preuve au service de la justice fribourgeoise durant de nombreuses années. Leurs remplaçants sont respectivement Mathias Monney, engagé depuis le 1^{er} octobre 2018, et Laurianne Berset qui débutera son activité le 1^{er} mars 2019.

Suivi du personnel

Il est rappelé que le personnel du greffe est évalué chaque année conformément à la législation sur le personnel.

2.1.1.4 Autres activités

La Présidente et le Secrétaire général ont assisté à la présentation du rapport annuel des autorités judiciaires genevoises, en présence de délégations étrangères ainsi que du Tribunal fédéral et de cantons romands.

La Présidente a participé à la huitième Conférence de la justice suisse organisée par le Tribunal fédéral, à Genève, le 19 octobre 2018.

Les 19 et 20 mars 2018, Sandra Wohlhauser a participé au 18^{ème} séminaire d'informatique juridique de Macolin. Les 19 avril 2018 et 13 novembre 2018, elle a pris part aux 7^{ème} et 8^{ème} rencontres « Dialogue santé-justice », à Granges-Paccot et Fribourg. Le 31 octobre 2018, elle a participé à la Journée suisse des Tribunaux des mesures de contrainte, à Fribourg. Le 12 novembre 2018, elle a pris part à la 14^{ème} journée d'informatique juridique, à Berne.

En sa qualité de Président de la Ie Cour des assurances sociales, chargée notamment du contentieux de l'aide sociale, Marc Boivin a animé une table ronde à l'occasion des Assises du social, qui se sont tenues le 26 avril 2018 à l'Institut de Grangeneuve et dont le thème était « Agir en commun ».

Les Juges et greffiers de la Cour d'appel pénal ont participé à Neuchâtel à la rencontre annuelle des Cours d'appel pénal des cantons de Neuchâtel, Vaud et Fribourg (INTERCAP).

Michel Favre ainsi que des greffiers des Cours pénales ont participé à l'Assemblée annuelle de la Société suisse de droit pénal, à Zoug.

Des Juges administratifs ont participé à la Journée des Tribunaux des assurances à Zoug ainsi qu'à la rencontre des Juges administratifs de Suisse, dans le canton de Bâle-Campagne.

La Présidente, d'autres Juges cantonaux et le Secrétaire général ont participé aux diverses manifestations auxquelles le Tribunal cantonal a été invité.

Formations suivies par les juges

Les différentes formations suivies par les Juges au cours de l'année 2018 figurent dans les formulaires envoyés séparément au Conseil de la Magistrature.

Activités scientifiques des juges/greffiers

Jérôme Delabays, Dominique Gross, Adrian Urwyler et Frédéric Oberson sont membres du Comité de rédaction de la RFJ.

Jérôme Delabays donne des cours aux avocats-stagiaires portant sur la procédure civile. Il a participé comme conférencier à une journée de formation des magistrats à Neuchâtel, et à un cours destiné aux étudiants de l'Université de Fribourg sur la procédure civile dans la pratique. Il collabore toujours au Code de procédure civile annoté on-line.

Michel Favre est chargé de cours à la Haute école ARC-ERMP (Ecole romande de la magistrature pénale) dans le cadre du CAS en magistrature pénale, donne des cours dans le cadre de la formation mise sur pied par l'OAF pour les avocats-stagiaires et a donné une conférence et animé des ateliers dans le cadre d'une journée organisée à Neuchâtel par la Fondation pour la formation continue des juges suisses sur le thème des frais judiciaires.

Dans le cadre de la formation des doctorantes, Dominique Gross a tenu une conférence le 18 avril 2018 sur la planification d'un cursus professionnel à l'Université de Fribourg. Elle a par ailleurs publié un article dans la Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ) sur la question de la protection juridique dans le domaine du droit scolaire.

Christian Pfammatter a animé, sous l'angle du droit administratif, le séminaire annuel de formation des avocats stagiaires qui s'est tenu à Morat les 19 et 20 janvier 2018. Le 13 avril 2018, il a donné une conférence dans le cadre du Certificat d'études approfondies (CAS) en droit de la migration organisé par l'Université de Fribourg.

Dans le cadre du Certificat d'études approfondies (CAS) en magistrature mis en place par l'Académie suisse de la magistrature, Marc Sugnaux a assumé la responsabilité du module 5 « Justice et publicité ». Dans ce contexte, il a également donné un cours sur le rôle du juge en tant que « gestionnaire de la publicité ». Frédéric Oberson a quant à lui dispensé un cours en matière de relation entre les tribunaux et les médias.

Le 6 juin 2018, Adrian Urwyler a tenu, en collaboration avec Tarkan Göksu, une conférence intitulée „Rechtsbegehren: Fallgruben und wie sie umgangen werden“ à l'Institut européen de l'Université de Zürich dans le cadre de la 12^{ème} journée zurichoise du droit de la procédure civile. Il a en outre participé le 18 décembre 2018 à la journée de droit pénal organisée dans le cadre du séminaire intensif de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg.

Catherine Faller donne des cours aux avocats-stagiaires portant sur le recours (art. 393 à 397 CPP) et la révision (art. 410 à 415 CPP) en matière pénale. Elle est chargée de cours à la Haute école ARC-ERMP (Ecole romande de la magistrature pénale) dans le cadre du CAS en magistrature pénale.

2 Die Gerichtsbehörden

2.1 Kantonsgericht

2.1.1 Allgemeiner Teil

2.1.1.1 Allgemeine Bemerkungen

2018 fällte das Kantonsgericht 3264 Urteile, und somit 9.6 % zusätzliche Entscheide gerechnet auf die letzten 5 Jahre (2017: 3363; 2016: 3139; 2015: 2883; 2014: 2978). Zu dieser Erhöhung der Erledigungsquote haben der Einsatz der Mitarbeitenden und der Ersatzrichter, die wiederum verstärkt beigezogen wurden, beigetragen. So war es auch möglich, die steigende Zahl der Neueingänge (3308 im Jahr 2018, 2978 im Jahr 2014) ohne Inanspruchnahme zusätzlicher redaktioneller Ressourcen, mit Ausnahme der Übertragung eines Postens im Jahr 2016 im Anschluss an die dem Kantonsgericht zugeteilte neue Zuständigkeit, zu bewältigen. Das Kantonsgericht ist jedoch an die Grenzen seiner Kapazitäten gestossen. Trotz des Einsatzes des Personals ist die Zahl der beim Kantonsgericht hängigen Fälle seit 2017 erneut angestiegen (1295 im Jahr 2018, 1251 im Jahr 2017); bei gewissen Höfen, insbesondere beim I. und II. Zivilappellationshof ist ein starker Anstieg zu verzeichnen, und die Neueingänge beim I. Verwaltungsgerichtshof und bei den Sozialversicherungsgerichtshöfen werden immer zahlreicher. Parallel dazu wurde das Kantonsgericht, namentlich seine Zentraldienste, im Rahmen der Entwicklung der Informatikprojekte im Hinblick auf die Digitalisierung des Staates Freiburg und des Bundes stark beansprucht. In Anbetracht seiner besorgniserregenden Situation hat das Kantonsgericht seine dringenden Bedürfnisse hinsichtlich einer Unterstützung im Rahmen des Voranschlags wiederum geäussert. Es wurde ihm ab 2019 eine der beantragten Stellen zugesprochen. Trotz der Gewährung dieser Vollzeitäquivalenz (VZÄ), der getroffenen Massnahmen zur Steigerung seiner Effizienz und des intensiven Einsatzes seiner Mitarbeitenden besteht das Kantonsgericht wie 2017 darauf, dass es die steigende Arbeitslast nicht mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen bewältigen kann (Gleichgewicht Qualität-Quantität). Es wird demzufolge seinen Antrag im Rahmen des Voranschlagsverfahrens 2020 erneuern, um zusätzliche redaktionelle Kräfte zugesprochen zu erhalten.

2.1.1.1.1 Verwaltung der Justiz

Das Gesamtgericht ist zu 8 und die Verwaltungskommission zu 17 Sitzungen zusammengetreten. Mehrere Entscheide wurden ausserdem auf dem Zirkulationsweg gefällt. Das Gesamtgericht und die Verwaltungskommission haben sich um allgemeine Verwaltungsaufgaben, namentlich in Bezug auf das Personal und den Voranschlag, gekümmert, mit Fragen betreffend die Organisation des Gerichts befasst und an 23 Vernehmlassungen teilgenommen. Ausserdem hat das Kantonsgericht anlässlich einer Pressekonferenz seinen Jahresbericht vorgestellt. Es hat an der achten Justizkonferenz, an der Schweizerischen Verwaltungsrichtertagung, an der Tagung der schweizerischen Sozialversicherungsgerichte, an dem von der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) organisierten Tag der Richterinnen und Richter sowie an der Jahresversammlung der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft teilgenommen. Schliesslich haben die Kantonsrichter verschiedene jährliche Inspektionen durchgeführt.

Organisation und Arbeitsweise

Die Organisation und die Arbeitsweise des Kantonsgerichts sind im Reglement des Kantonsgerichts vom 22. November 2012 (RKG; SGF 131.11) geregelt.

Auf organisatorischer Ebene ist das Kantonsgericht gegenwärtig beteiligt an der **Analyse der Gerichtsbehörden**, einem Projekt, das vom Staatsrat initialisiert wurde. Zweck ist es, Wege für die Verbesserung der Organisation und der Arbeits- und Funktionsweise der Gerichtsbehörden mit der Zielsetzung einer Rationalisierung und eines

Effizienzgewinns unter gleichzeitiger Erhaltung der Qualität der Leistungen zu analysieren. Mehrere Feststellungen führten zu dieser Analyse: die Zunahme der Bevölkerungszahl und damit verbunden der Zahl der bei den Gerichten eingereichten Verfahren; die Verkomplizierung der Verfahren mit den neuen bundesrechtlichen Verfahren und die Anpassung gewisser Rechtsgebiete (z.B. neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht); das häufigere Auftreten von Anwälten und namentlich die chronische Überlastung der Gerichtsbehörden. Anlässlich der Schaffung der «cellule judiciaire itinérante» hat der Staatsrat somit angeordnet, dass eine Analyse über die Organisation und die Arbeits- und Funktionsweise der Gerichtsbehörden durchgeführt wird. Das Kantonsgericht nimmt daran teil.

Die Begleitung und die **Entwicklungen der Informatik** erfordern eine starke Involvierung des Kantonsgerichts auf allen Ebenen. Das Kantonsgericht ist auf kantonaler Ebene sehr engagiert bei der Umsetzung des Projekts e-Justice, dies sowohl auf Stufe des von Kantonsrichterin Sandra Wohlhauser präsierten Pilotkomitees wie auf Ebene des Projektkomitees. Ziel ist es, ebenfalls der Umsetzung des Leitplans des Kantonsgerichts und jenes des Justizrates mit dem elektronischen Dossier Rechnung zu tragen. Auf Bundesebene sind das Kantonsgericht und weiträumiger andere staatliche Justizeinheiten des Kantons Freiburg ebenfalls im Projekt der Digitalisierung Justizia 4.0 involviert. Diese Informatikprojekte, die die kantonalen und bundesrechtlichen Ausrichtungen für die Einführung von Digitalisierungsmassnahmen für die zivilrechtlichen, die strafrechtlichen und die verwaltungsrechtlichen Behörden sowie die Strafverfolgungs- und die Strafvollstreckungsbehörden berücksichtigen, werden wichtige Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse aller Mitarbeitenden bei den Gerichtsbehörden haben. Weit mehr noch als ein Informatikprojekt handelt es sich hierbei um eine grosse Umwandlung der Arbeitsweise der Gesamtheit der Akteure im Justizwesen und ihrer Partner. Die Unterstützung und die Lenkung der Veränderung werden somit entscheidend sein für den Erfolg der Projekte. Wie erwähnt sind bereits jetzt einige Mitarbeitende (namentlich für laufende fachspezifische Analysen) und Richter der kantonalen Gerichtsbehörden stark an der Umsetzung dieser anspruchsvollen Projekte beteiligt. Was nun die Zuteilung von Mitteln hierfür anbelangt, ist festzustellen, dass das auf kantonaler Ebene für die Informatikprojekte geschaffene Budgetsystem zu stark eingeschränkt ist. So kann dies ganz einfach nicht bewältigt werden. Wenn auch für 2018 und 2019 über die Sicherheits- und Justizdirektion und das Amt für Justiz eine zeitlich befristete und teilweise Lösung gefunden wurde, erscheint es nun notwendig, die zahlreichen aufgetretenen Schwierigkeiten dauerhaft zu beheben. Dasselbe gilt für die Lenkung der Veränderung. Das Kantonsgericht hat folglich den Staatsrat, Sicherheits- und Justizdirektor, kontaktiert, um diese Schwierigkeiten zu erörtern. Um Lösungen zu finden, hat daher Ende des Jahres eine Unterredung, an der der Präsident des Justizrates, Kantonsrichterin Sandra Wohlhauser, Präsidentin der Informatikkommission der Gerichtsbehörden, Generalstaatsanwalt Fabien Gasser, Mitglied der Informatikkommission der Gerichtsbehörden sowie die Präsidentin des Kantonsgerichts teilgenommen haben.

In Bezug auf die **allgemeineren Fragen zur Informatik** arbeitet die Informatikkommission der Gerichtsbehörden (IKGB) – mit Vertretern aus den verschiedenen Instanzen, dem Justizrat, dem Amt für Justiz und dem ITA - unter dem Präsidium von Kantonsrichterin Sandra Wohlhauser, die Mitglied der Informatikkommission des Staates ist. Sie wird auf operativer Ebene durch das Informatikbüro der Gerichtsbehörden unterstützt. Das Jahr 2018 zeichnete sich namentlich aus durch Fragen im Zusammenhang mit Materialwechseln, mit dem Übergang auf Windows 10 und mit der Aufhebung des Faxes.

Ausserdem war das Kantonsgericht auch tätig in der Entwicklung des neuen Systems der systematischen Daten der freiburgischen Gesetzgebung (BDLF). Zu beachten ist ebenfalls, dass das Informatiksystem zur Kodifizierung der Bibliothek (System RERO) neu überdacht werden muss.

Schliesslich ist das Reglement über den elektronischen Rechtsverkehr im verwaltungsrechtlichen Verfahren für das Kantonsgericht am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Für die gesetzlich eingesetzten Rekurskommissionen, die Enteignungskommission, die Schiedsgerichte im Sozialversicherungsbereich und das Zwangsmassnahmengericht gilt eine Umsetzungsfrist bis 1. Januar 2019.

Was das **Gebäude** anbelangt, laufen die Vorkehrungen für die Verbesserung der Sicherheit des Kantonsgerichts und die Arbeitsbedingungen weiter. Die Gewährung eines Gerichtsschreiberpostens wird Auswirkungen haben auf die Einteilung der Büros und der Arbeitsplätze, da das Kantonsgericht keine Platzreserven mehr hat.

2.1.1.1.2 **Arbeitsvolumen**

Wie in den allgemeinen Bemerkungen hervorgehoben, ist die **gesamte Arbeitslast des Kantonsgerichts sehr hoch** (siehe Tabelle weiter unten). Die Verwaltungskommission ermittelt sie regelmässig anhand von Statistiken. Sie konnte demnach feststellen, dass für das Gericht insgesamt die Zahl der Neueingänge stark angestiegen ist, nämlich um ca. 12 % innerhalb der letzten 5 Jahre (2018: 3308; 2017: 3289; 2016: 3177; 2015: 2868; 2014: 2957). Auch wenn die Quote der erledigten Angelegenheiten hoch ist, ist dennoch zu betonen, dass die Situation besorgniserregend ist. In Anbetracht der Arbeitslast und der zur Verfügung stehenden Kräfte ist das Kantonsgericht an seine Grenzen gelangt.

Für ergänzende Erläuterungen kann auf die Daten weiter unten (Bemerkungen der einzelnen Höfe und Statistik) Bezug genommen werden.

2.1.1.2 **Gerichtstätigkeit**

2.1.1.2.1 **Allgemeines**

2.1.1.2.1.1 **Allgemeine Statistik für das ganze Kantonsgericht und die verschiedenen Höfe**

Kantonsgericht	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) am 1. Januar hängige Angelegenheiten	1251	1325	1287	1302	1323	1207
b) eingetragene Angelegenheiten	3308	3289	3177	2868	2957	2933
c) erledigte Angelegenheiten	3264	3363	3139	2883	2978	2817
d) am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	1295	1251	1325	1287	1302	1323

Allgemein ist die Zahl der neuen Angelegenheiten erneut gestiegen. Trotz des grossen Arbeitseinsatzes der Gesamtheit des Kantonsgerichts ist ein Anstieg der hängigen Angelegenheiten zu verzeichnen.

Verfahrenssprache der erledigten Angelegenheiten

Das Kantonsgericht hat 2814 Urteile in französischer und 427 in deutscher Sprache gefällt. Hinzu kommen die 23 Vernehmlassungen im Gesetzgebungsbereich, bei denen das Gesamtgericht eine Stellungnahme abgegeben hat.

Zivilrechtliche Höfe	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) am 1. Januar hängige Angelegenheiten	177	183	163	192	216	200
b) eingetragene Angelegenheiten	1261	1263	1170	1099	1218	1143
c) erledigte Angelegenheiten	1214	1269	1150	1128	1242	1127
d) am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	224	177	183	163	192	216

Die Zahl der eingetragenen Angelegenheiten des I. Zivilappellationshofs im Jahr 2018 ist gegenüber 2017 gestiegen (410 neue Angelegenheiten im Jahr 2018, 388 im Jahr 2017: +10.5 %). Dasselbe gilt für die Schuldbetreibungs- und Konkurskammer (+ 12 %). Die Zahl der Angelegenheiten des II. Zivilappellationshofs ist ihrerseits leicht rückläufig, wobei immer noch sehr hoch (530 neue Angelegenheiten im Jahr 2018, wovon 184 internationale Rechtshilfesuche; 576 im Jahr 2017, wovon 201 internationale Rechtshilfesuche). Dieselbe Feststellung gilt für den Kindes- und Erwachsenenschutzhof (127 neue Angelegenheiten im Jahr 2018; 138 im Jahr 2017).

Verfahrenssprache der erledigten Angelegenheiten

Die zivilrechtlichen Höfe haben 1097 Urteile in französischer und 117 in deutscher Sprache gefällt.

Strafrechtliche Höfe	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) am 1. Januar hängige Angelegenheiten	179	154	156	134	155	145
b) eingetragene Angelegenheiten	528	574	551	483	450	459
c) erledigte Angelegenheiten	526	549	553	461	471	449
d) am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	181	179	154	156	134	155

Die Zahl der eingetragenen Angelegenheiten des Strafappellationshofs und der Strafkammer ist nach wie vor sehr hoch, wobei zu betonen ist, dass gewisse Angelegenheiten auch komplex und umfangreich sind (Strafappellationshof: 211 neue Angelegenheiten im Jahr 2018, 225 im Jahr 2017; Strafkammer 309 neue Angelegenheiten im Jahr 2018, 330 im Jahr 2017).

Verfahrenssprache der erledigten Angelegenheiten

Die strafrechtlichen Höfe haben 477 Urteile in französischer und 49 in deutscher Sprache gefällt.

Verwaltungsrechtliche Höfe	2018	2017	2016	2015	2014	2013
a) am 1. Januar hängige Angelegenheiten	890	986	965	974	949	862
b) eingetragene Angelegenheiten	1499	1419	1441	1270	1272	1300
c) erledigte Angelegenheiten	1501	1515	1420	1279	1247	1213
d) am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	888	890	986	965	974	949

Die Zahl der 2018 bei den Verwaltungsrechtlichen Höfen eingetragenen Angelegenheiten ist gegenüber 2017 gestiegen (+ 80 Dossiers: + 5.6 %). Die Zahl der beim I. Verwaltungsgerichtshof eingetragenen Dossiers ist gestiegen (+ 44 Dossiers: + 15.5 %); jene des II. Verwaltungsgerichtshofs ist stabil (+ 7 Dossiers: + 4.5 %) und diejenige des III. Verwaltungsgerichtshofs ist leicht rückläufig (- 14 Dossiers: - 6.8 %). Der Rückgang der beim Steuergerichtshof eingetragenen Angelegenheiten ist markanter (- 26 Dossiers: - 15.7 %). Die Zahl der Dossiers bei den Sozialversicherungsgerichtshöfen ist erneut stark gestiegen, nämlich um 11.5 % (+ 69 Dossiers).

Verfahrenssprache der erledigten Angelegenheiten

Die verwaltungsrechtlichen Höfe haben 1'240 Urteile in französischer und 261 in deutscher Sprache gefällt.

2.1.1.2.1.2 Dauer der Verfahren

Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Dauer der Verfahren in den wichtigsten Höfen bzw. Kammern.

	1 - 30 Tage	1- 3 Monate	3 - 6 Monate	6 - 12 Monate	1 -2 Jahre	Mehr als 2 Jahre
I. Zivilappellationshof	199	68	55	46	6	0
II. Zivilappellationshof und Präsident	323	117	31	34	2	1
Schuldbetreibungs- und Konkurskammer	152	40	10	3	0	0
Kindes- und Erwachsenenschutzhof	61	45	19	2	0	0
Strafappellationshof	59	34	23	63	36	2
Strafkammer	102	108	67	22	2	0
I. Verwaltungsgerichtshof	46	66	84	88	52	2
II. Verwaltungsgerichtshof	48	27	31	45	24	5
III. Verwaltungsgerichtshof	59	83	22	22	22	8
Steuergerichtshof	17	37	28	35	37	1
I. Sozialversicherungsgerichtshof	18	33	40	109	81	5
II. Sozialversicherungsgerichtshof	22	51	50	109	92	2

2.1.1.2.1.3 Delegierte Aufsicht

Im Auftrag des Justizrates (Art. 127 Abs. 2 KV) hat das Kantonsgericht die Staatsanwaltschaft (alle Staatsanwälte mit Ausnahme des Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreter) und die Bezirksgerichte der Saane (4 Präsidenten), des Vivisbachs, der Broye, des Sees, des Greyerz und der Glane, die Friedensgerichte der Broye, des Sees, der Glane und des Vivisbachs, die Oberämter des Vivisbachs, der Saane, der Broye, des Sees, des Greyerz und der Glane, die Aufsichtsbehörde über das Grundbuch, die Rekurskommission der Universität, die Schlichtungskommission für Missbräuche im Mietwesen (der Sense und des Sees, der Bezirke des Südens und der Saane), jene für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben und jene für die Ersterhebung inspiziert.

In seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde hat es ebenfalls das Kantonale Konkursamt und die sieben Betreibungsämter inspiziert.

2.1.1.2.2 I. Zivilappellationshof

Die Zahl der eingetragenen Angelegenheiten hat die Marke 400 wiederum überstiegen. Namentlich dank der Unterstützung durch die Ersatzrichter und erfahrene Gerichtsschreiber ist die Erledigungsquote hoch geblieben, jedoch liegt die Zahl der per 31. Dezember 2018 hängigen Angelegenheiten nunmehr bei über 100. Auch wenn sie für die Behandlung Vorrang geniessen, nimmt die Erledigung der eherechtlichen Beschwerden im summarischen Verfahren (vorsorgliche Massnahmen, Eheschutzmassnahmen) manchmal zu viel Zeit ein. Die Situation des Hofes bleibt somit heikel.

2.1.1.2.3 II. Zivilappellationshof

Der II. Zivilappellationshof behandelt hauptsächlich die Berufungen und Beschwerden im Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, des Miet-, Pacht- und Arbeitsrechts und der unentgeltlichen Rechtspflege sowie komplexe Verfahren als einzige kantonale Instanz. In diesen Bereichen sind die eingetragenen Angelegenheiten gegenüber dem Vorjahr von 375 auf 345 zurückgegangen, doch liegen diese Eingänge noch immer über dem Durchschnitt der letzten 5 Jahre (310). Wie bereits im letzten Jahresbericht hervorgehoben, vermag der II.

Zivilappellationshof die Geschäftslast mit den derzeitigen Mitteln nicht zu absorbieren; die Zahl der am Ende des Jahres hängigen Angelegenheiten (90) hat sich daher gegenüber dem Vorjahr um 32% erhöht. Der II. Zivilappellationshof hat im vergangenen Jahr 323 Urteile gefällt, wovon 255 (79%) innerhalb von 3 Monaten. Während die Behandlungsdauer im Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts auf normalem Niveau beibehalten werden konnte, zeichnet sich ab, dass im Bereich des Miet-, Pacht- und Arbeitsrechts und insbesondere bei komplexen Verfahren betreffend geistiges Eigentum, Geschäftsfirmen und Datenschutz die Behandlungszeiten zunehmend länger werden. Dies gilt es im Auge zu behalten, mittelfristig muss hier eine Lösung gefunden werden.

2.1.1.2.4 Schuldbetreibungs- und Konkurskammer

Über die Tätigkeit der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter und das Kantonale Konkursamt ergeht ein separater Bericht an das Bundesamt für Justiz und an den Staatsrat.

Die Geschäftsführung der Kammer gibt zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

2.1.1.2.5 Kindes- und Erwachsenenschutzhof

Auch wenn 2018 die Zahl der Dossiers leicht rückläufig war (130 Dossiers im Jahr 2017, 119 im Jahr 2018), sind die Komplexität und die Dringlichkeit der Dossiers sehr hoch geblieben. Die Geschäftslast bleibt demnach hoch, müssen diese Dossiers doch vorrangig behandelt werden. Der Hof hat sich ausserdem 7 Mal ins Behandlungszentrum in Marsens gegeben, um Anhörungen durchzuführen.

2.1.1.2.6 Strafpappellationshof

Trotz eines leichten Rückgangs der Zahl der Neueingänge im Vergleich zu 2017 (- 6%) und einer bedeutenden Zunahme der Zahl der erledigten Angelegenheiten (+ 14 %), bleibt die Zahl der per 31. Dezember 2018 beim Hof eingetragenen Dossiers hoch und hat sich die Dauer ihrer Behandlung verlängert. Grund dafür ist nicht nur die Zahl der eingetragenen Dossiers, sondern auch der zunehmende Umfang und die steigende Komplexität der Fälle, wo hinzu noch die neuen von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gesetzten Anforderungen hinsichtlich des Ablaufs der Verfahren und der Neuerhebung der Beweise, die in der ersten Instanz oder im Rahmen des Ermittlungsverfahrens bereits erhoben wurden, kommen.

2.1.1.2.7 Strafkammer

Die Zahl der eingetragenen Angelegenheiten ist immer noch hoch, 2018 jedoch stabil geblieben. Die Geschäftslast bleibt hoch, da die meisten dieser Angelegenheiten rasch behandelt werden müssen. Die Mitglieder der Strafkammer behandeln immer noch alle Revisionsgesuche, die beim Strafpappellationshof eingereicht werden.

2.1.1.2.8 I. Verwaltungsgerichtshof

Der I. Verwaltungsgerichtshof verzeichnet gegenüber 2017 eine grosse Zunahme der Neueingänge (+ 107 zusätzliche Angelegenheiten, also eine Zunahme von 15.5 %), dies hauptsächlich im Bereich des Ausländerwesens.

2.1.1.2.9 II. Verwaltungsgerichtshof

Die Geschäftsführung des II. Verwaltungsgerichtshofs gibt zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

2.1.1.2.10 III. Verwaltungsgerichtshof

Die Geschäftsführung des III. Verwaltungsgerichtshofs gibt zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

2.1.1.2.11 Steuergerichtshof

Zur administrativen Vereinfachung wurde ab 1. Januar 2018 bei der Eintragung keine Unterscheidung mehr gemacht zwischen den Fällen, die in die ordentliche Zuständigkeit des Hofes fallen und jenen, in denen je nach Streitwert ein Präsidialentscheid erfolgt (Art. 186 DStG).

Die Zahl der 2018 verzeichneten Neueingänge (140) ist auch diesmal zurückgegangen (2015: 212; 2016: 203; 2017: 166). Das Quantum der erledigten Dossiers (155) ist höher als jenes der Neueingänge, was die Zahl der hängigen Verfahren deutlich senkt (64 Ende 2018). Die Art der behandelten Fälle gibt ihrerseits zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

2.1.1.2.12 I. und II. Sozialversicherungsgerichtshof

Auch 2018 konnten die meisten Dossiers im Jahr ihres Eingangs erledigt werden, und das Risiko einer chronischen Verspätung wie in der Vergangenheit ist (vorläufig) unter Kontrolle.

Dennoch ist die Situation sehr besorgniserregend und unterliegt Faktoren, auf die die beiden Höfe kaum Einfluss haben: es konnte denn auch eine deutliche Zunahme der gesamten Neueingänge festgestellt werden, die sich für 2018 auf 676 belaufen. Dies sind 11.36% mehr Dossiers als 2017 (607). Die Neueingänge nehmen seit 2013 konstant zu; damals waren es 457 Dossiers, sodass eine Zunahme von nahezu 50% innert der letzten 5 Jahre zu verzeichnen ist.

Die IV-Dossiers mit ihren umfangreichen und komplexen Angelegenheiten in den Bereichen Revision/Streichung der Rente beschäftigen die beiden Höfe hochgradig. Was den I. Hof anbelangt, bleibt die Zahl der Unfallversicherungsfälle hoch. Diese müssen heutzutage, wenn man dem BG folgt, das empfiehlt, quasi systematisch eine Expertenmeinung einzuholen nicht mehr so sehr unter dem rechtlichen, sondern vielmehr unter dem wissenschaftlichen Aspekt gelöst werden. Die Rechtsstreitigkeiten im Arbeitslosenwesen sind ihrerseits wieder stark am Aufkommen, mit ihrer Besonderheit, dass man nie wissen kann, ob die Fälle innert kurzer Zeit gelöst werden können oder ob sie sich im Gegenteil dauerhaft festsetzen, wie dies einst der Fall war.

Was die Erledigungen anbelangt, ist ein Rückgang zu verzeichnen, der sich schlussendlich in einer gesamthaften Erhöhung von 14.28% der Zahl der per 31. Dezember offenen Dossiers niederschlägt. Dennoch bleibt die Erledigungsquote sehr hoch, handelt es sich doch seit dem Rekord im Jahr 2017 um das zweitbeste Jahr in der Geschichte der beiden Höfe.

Der 2018 verzeichnete Rückgang betrifft vor allem den I. Hof. Diesbezüglich ist zu betonen, dass das Ausnahmeergebnis im Jahr 2017, mit dem der Dossierbestand um 70 Einheiten reduziert werden konnte, um auf seinen niedrigsten historischen Stand zu gelangen (232), namentlich durch die Erledigung von 31 Fällen im Arbeitslosenwesen in einem einzigen Grundurteil erlangt werden konnte. Hervorzuheben ist auch, dass ein vollzeitlich tätiger Gerichtsschreiber-Berichterstatter, ein ehemaliger stellvertretender Präsident, aus gesundheitlichen Gründen während der ersten fünf Monate des Jahres 2018 nicht zur Verfügung stand. Daneben wurden die Ersatzrichter etwas weniger einbezogen. Schliesslich wäre es nicht aufrichtig, wenn man nicht eine relative allgemeine Müdigkeit einräumen würde, die im Zuge der 2017 gemachten grossen Anstrengungen entstanden ist und wahrscheinlich an die Grenzen der Leistungsfähigkeit geführt hat. Auf jeden Fall ist der Bestand der offenen Dossiers beim I. Hof (275) niedriger als er Anfang 2017 war (300), und die Arbeit wird stets mit einer guten Einstellung und in einer angenehmen Atmosphäre erledigt, die natürlich auch beim II. Hof herrscht.

Jedoch wird am Ende des Jahres 2019 wieder der neuste Stand festgelegt und gegebenenfalls die Beantragung von Massnahmen in Betracht gezogen werden müssen. Der zusätzliche Einsatz der Höfe, der sich aus der Abstimmung über die Überwachung von Versicherten IV/UV (Anschlussbeschwerde) ergibt, wird sich erst zu diesem Zeitpunkt messen lassen. Bis dahin können die beiden Präsidenten sich nur bei den Gerichtsschreibern und Gerichtsschreiber-Berichterstatlern und ihren Richterkollegen (ordentliche oder Ersatzrichter) sowie dem wertvollen Personal der Gerichtsschreiberei für ihren sehr geschätzten Beitrag bedanken. Sie ermutigen alle dazu, weiterzumachen.

2.1.1.3 Personal

2.1.1.3.1 Richter/innen

Kantonsrichter Hubert Bugnon hat seine Tätigkeit am 31. Dezember 2018 beendet. Das Kantonsgericht dankt ihm für den während fünfunddreissig Jahren im Dienste der Freiburger Justiz geleisteten Einsatz, wovon siebzehn Jahre als Kantonsrichter. Hubert Bugnon wurde 1953 geboren. Er ist gebürtig von Montagny, das in der Freiburger Broye liegt. Mit der am Kollegium St. Michael 1974 erlangten Matura ausgestattet, beginnt er seine Rechtsstudien an der Universität Freiburg, die er 1978 mit einem Lizentiat abschliesst. Als brillanter Student verfasst er eine Doktoratsthese unter der Leitung von Professor Pierre Tercier, wobei er parallel dazu als Assistent von Professor Paul-Henri Steinauer tätig ist. 1981 beginnt er ein Anwaltspraktikum und erlangt im Herbst 1983 das Anwaltspatent, dies kaum ein Jahr nach Erwerb seines Dokortitels. Gleich im nächsten Jahr tritt er als Präsident des Bezirksgerichts der Saane in den Dienst des Gerichtswesens ein. Ab 1990 wird er Präsident, dann Vizepräsident des Mietgerichts der Saane. 2001 wird Hubert Bugnon vom Grosse Rat als Kantonsrichter gewählt. Er ist zunächst Mitglied des II. Zivilappellationshofs und des Strafabpellationshofs, bis 2008, danach des I. Zivilappellationshofs – dessen Präsident er bis 2015 ist – und der Strafkammer, die er ab 2016 präsidiert. Zweimal wird ihm die Ehre zuteil, das Kantonsgericht zu präsidiieren, in den Jahren 2007 und 2015. Ausserhalb seines beruflichen Einsatzes diente Hubert Bugnon der Öffentlichkeit in zahlreichen anderen Ämtern: als Vizepräsident der Rekurskommission der Universität Freiburg von 1996 bis 2007, als Mitglied und dann als Präsident der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch von 2000 bis 2008 oder als Mitglied und danach Präsident der Schulkommission des Kollegiums Ste-Croix. Auch lag ihm daran, seine Kompetenzen weiterzuvermitteln, indem er als Lehrbeauftragter bei der Richterakademie der Universität Neuenburg tätig war.

Kantonsrichter Adrian Urwyler hat seinerseits seinen Rücktritt per 1. März 2019 bekannt gegeben. Das Kantonsgericht spricht ihm bereits jetzt seinen Dank aus für den Einsatz, den er während achtundzwanzig Jahren im Dienste der Freiburger Justiz geleistet hat, wovon neunzehn als Kantonsrichter. Geboren 1960 im Kanton Bern wächst Adrian Urwyler in Murten auf, wo er seine obligatorische Schulzeit verbringt. Nach Erlangen der Matura am Kollegium St. Michael beginnt er sein Rechtsstudium an der Universität Freiburg, das er 1985 mit einem Lizentiat und danach mit dem Doktorat unter der Leitung von Professor Bernhard Schnyder abschliesst. Parallel dazu ist er als diplomierter Assistent am Lehrstuhl für Privatrecht tätig. 1990 erlangt er ausserdem das Anwaltspatent des Kantons Luzern. Ab Ende 1990 arbeitet er während eines Jahres als Direktionsassistent beim Bundesamt für Justiz, bevor er vom Wahlkollegium als Präsident des Bezirksgerichts des Sees ab 1. Januar 1992 gewählt wird. Im November 1999 wählt der Grosse Rat ihn als Kantonsrichter. Dort arbeitet er ab Januar 2000 als Mitglied des I. und des II. Zivilappellationshofs, des Strafabpellationshofs und der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer. Von 2002 bis 2012 ist er Präsident der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer, von 2009 bis 2012 der zivilrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts, danach und bis heute des II. Zivilappellationshofs. Zweimal wird ihm die Ehre zuteil, das Kantonsgericht zu präsidiieren, in den Jahren 2005 und 2013. Schliesslich präsidiert er seit 2016 den Justizrat als Vertreter des Kantonsgerichts. Neben seiner Arbeit am Kantonsgericht hat Adrian Urwyler aktiv bei der Gründung und dem Aufbau der Schweizerischen Richterakademie mitgewirkt und war während 10 Jahren als Modulverantwortlicher und zuletzt als Vorsitzender tätig.

Hubert Bugnon wird ab dem 1. Januar 2019 durch Laurent Schneuwly und Adrian Urwyler ab dem 1. März 2019 durch Markus Ducret ersetzt.

Das Kantonsgericht musste sich auch auf die sechsmonatige Absenz von Dominique Gross ab dem Monat August 2018 einstellen, die zu 100% als deutschsprachige Kantonsrichterin in den Bereichen des Verwaltungsrechts tätig ist und die ihren Mutterschaftsurlaub verlängert hat. Suzanne Fankhauser, Gerichtsschreiberin beim Bundesverwaltungsgericht, hat sie ersetzt und arbeitete vom 1. August 2018 bis zum 31. Januar 2019 im Umfang von 70% als Kantonsrichterin ad hoc. Kantonsrichterin Daniela Kiener erklärte sich einverstanden, ihr Arbeitspensum während sechs Monaten von 50 auf 80 % zu erhöhen.

Was die Ersatzrichter anbelangt, haben Ursula Schneider Schüttel und der als Kantonsrichter gewählte Laurent Schneuwly ihre Demission eingereicht. Es wurden vier neue Ersatzrichterinnen, nämlich Caroline Gauch (deutschsprachige Angelegenheiten), Catherine Faller, Sonia Bulliard Grosset und Annick Achtari gewählt. Schliesslich hat Ersatzrichterin Susanne Genner, die als Richterin des Bundesverwaltungsgerichts gewählt wurde, ihren Rücktritt per 30. April 2019 angekündigt.

Was die Nebentätigkeiten anbelangt, ist Dina Beti Mitglied der Anwaltskommission und der Anwaltsprüfungskommission sowie Ersatzmitglied der neuen Notariatskommission. Marc Boivin ist Ersatzmitglied der Anwaltskommission. Er ist ausserdem Lehrbeauftragter für Recht an der HSW-Freiburg für die Weiterbildung mit den Diplomabschlüssen CAS (public management). Neben seiner Halbzeittätigkeit als Richter wirkt er aktiv mit in den Bereichen Humor und Kultur. Hubert Bugnon ist Mitglied der Anwaltskommission. Jérôme Delabays ist Ersatzmitglied der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch. Johannes Frölicher amtet weiterhin als Richter der Rekurskommission der Fachhochschule Westschweiz und als Mitglied des Direktionskomitees des Früherziehungsdienstes (FED) und des Zentrums für physiotherapeutische und ergotherapeutische Behandlung (CTTS) der Stiftung «Les Buissonnets». Dominique Gross ist Ersatzmitglied der Anwaltsprüfungskommission. Marianne Jungo ist Mitglied der Beschwerdekommision des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye (GYB). Daniela Kiener amtet als Richterin für die deutschsprachigen Fälle der Rekurskommission der Fachhochschule Westschweiz. Catherine Overney ist Mitglied der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch und der Kommission für Rechtsstreitigkeiten der Gemeinde Ependes. Anne-Sophie Peyraud ist Präsidentin des Schiedsgerichts in Sachen Kranken- und Unfallversicherung, Vizepräsidentin der Eidgenössischen Schätzungskommission, Kreis 2, und nun auch Mitglied der Beschwerdekommision des GYB. Sie ist Vizepräsidentin der Vereinigung St-Camille in Marly. Christian Pfammatter ist Präsident der beratenden Kommission für die bedingte Straffentlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit. Marc Sugnaux ist Mitglied der Anwaltsprüfungskommission und Ersatzmitglied der Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen. Er ist Präsident des Ausschusses der Vereinigung «Le Bosquet» in Givisiez. Er ist Mitglied der Geschäftsleitung der Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter und der Direktion der Schweizerischen Richterakademie sowie Ausbilder in Arbeits- und Handelsrecht im Rahmen der eidgenössischen Fachausweise und Diplome. Adrian Urwyler ist Präsident des Justizrates und Mitglied der Verwaltungskommission der Freiburger Strafanstalt (FRSA). Sandra Wohlhauser ist Präsidentin der Informatikkommision für die Gerichtsbehörden sowie des Leitungskomitees e-Justice. Sie ist auch Mitglied der Informatikkommision des Staates Freiburg. Sie ist ausserdem Ersatzmitglied der Anwaltskommission.

2.1.1.3.2 Gerichtsschreiberei

Die Situation ist gleich wie 2017: es arbeiten 66 Personen für das Kantonsgericht.

Personalbestand (31.12.2018)

Funktion	Anzahl Personen
Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter	15
Generalsekretär	1
Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	24
Mitarbeitende des Verwaltungspersonals	19
Gerichtsschreiber-Praktikantinnen und -praktikanten	5
Kaufmännische Lernende	2
Total	66

2018 umfasste das Personal der Gerichtsschreiberei des Kantonsgerichts, ohne die Kantonsrichter und die befristet angestellten Praktikanten und Lernenden zu zählen, gemäss Voranschlagsposten 2018 33.05 Vollzeitäquivalenzen (VZÄ) (Situation im Jahr 2017: 32.85 VZÄ, ein zusätzlicher Gerichtsschreiberposten von 20 % auf Budget des Kantonsgerichts wurde der von Kantonsrichter Christian Pfammatter präsierten Kommission für die bedingte Straffentlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit zugeteilt; Arbeitsplatz beim Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe).

Für 2019 beantragte das Kantonsgericht die Gewährung zweier zusätzlicher Gerichtsschreiberstellen. Es erhielt einen der zwei Posten (Gesamtpersonalbestand des Kantonsgerichts 2019: 34.05 VZÄ). Dieser Posten wird ab dem 15. Februar 2019 von Daniela Herren besetzt.

Diese Unterstützung erweist sich jedoch als ungenügend, wenn man die Geschäftslast und die zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte miteinander misst. Das Kantonsgericht ist gezwungen, seine Anträge um zusätzliche redaktionelle Kräfte im Rahmen des Voranschlags 2020 erneut einzureichen (1 VZÄ für Gerichtsschreibertätigkeit).

Weggänge - Neuzugänge

Das Kantonsgericht hat die Absenzen mehrerer Personen, die Mutterschaftsurlaub bezogen, überbrückt: Elsa Gendre, Gerichtsschreiberin, ersetzte Sandra Ayan bis Ende 2018 und danach Aleksandra Bjedov bis April 2019; Frédérique Jungo, Gerichtsschreiberin, ersetzte Mirjam Brodbeck, ebenfalls bis Ende 2018. Nadia Hayoz, Sekretärin, sprang zeitweise für Helen Maeder ein.

Um Ludovic Farine, der während sechs Monaten als richtsunabhängiger Richter arbeitete, zu ersetzen und das Fehlen anderer Gerichtsschreiber (länger andauernde Krankheit) auszugleichen, konnte das Kantonsgericht auf die befristete Anstellung von Franziska Waser, Frédérique Jungo (auch in diesem Rahmen eingesetzt), Linda Rodriguez sowie auf die Erhöhung des Beschäftigungsgrades von Angelika Spiess (+ 20 % bis Ende Juni 2019) zählen.

Mirjam Brodbeck und Jessica Koller, deutschsprachige Gerichtsschreiberinnen, haben auf Ende 2018 gekündigt. Sie werden ersetzt durch Frédérique Jungo und Silvia Gerber.

Beim Verwaltungspersonal der Gerichtsschreiberei des Kantonsgerichts (zivilrechtliche, strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Höfe) war 2018 kein Weggang zu verzeichnen. Erika Chappuis, dem ITA angegliederte und vom Kantonsgericht angestellte Informatik-Mitarbeiterin hat ihren Vertrag per Ende September 2018 gekündigt. Christiane Becar, administrative Mitarbeiterin, wird ihrerseits 2019 ihren Altersrücktritt antreten und ihre Tätigkeit Ende Februar beenden. Das Kantonsgericht dankt den Damen Becar und Chappuis für den Einsatz, den sie während vielen Jahren im Dienste der Freiburger Justiz geleistet haben. Sie werden ersetzt durch Mathias Monney, angestellt ab dem 1. Oktober 2018, und Lauriane Berset, die ihre Tätigkeit am 1. März 2019 beginnen wird.

Personalbetreuung

Es wird daran erinnert, dass für das Personal jährlich gemäss der Personalgesetzgebung eine Evaluierung stattfindet.

2.1.1.4 Weitere Tätigkeiten

Die Präsidentin und der Generalsekretär waren bei der Präsentation des Jahresberichts der Genfer richterlichen Behörden zusammen mit Delegationen aus dem Ausland sowie des Bundesgerichts und von Gerichten der Westschweizer Kantone anwesend.

Die Präsidentin hat am 19. Oktober 2018 an der achten vom Bundesgericht organisierten Justizkonferenz in Genf teilgenommen.

Am 19. und 20. März 2018 nahm Sandra Wohlhauser am 18. Magglinger Rechtsinformatikseminar teil. Am 19. April 2018 und am 13. November 2018 war sie anwesend beim 7. und 8. Treffen der Arbeitsgruppe «Dialog Gesundheit-Justiz» in Granges-Paccot in Freiburg. Am 31. Oktober 2018 nahm sie an der Schweizer Tagung der Zwangsmassnahmengerichte in Freiburg und am 12. November 2018 an der 14. Tagung für Informatik und Recht in Bern teil.

In seiner Eigenschaft als Präsident des I. Sozialversicherungsgerichtshofs, das sich namentlich mit Streitfällen im Sozialhilfebereich befasst, hat Marc Boivin anlässlich der Konferenz für Sozialfragen, die am 26. April 2018 im Institut von Grangeneuve zum Thema «Gemeinsam handeln» stattfand, eine Diskussionsrunde moderiert.

Die Richter und die Gerichtsschreiber des Strafpappellationshofs haben in Neuenburg am jährlichen Treffen der Strafpappellationshöfe der Kantone Waadt, Neuenburg und Freiburg (INTERCAP) teilgenommen.

Michel Favre und einige Gerichtsschreiber der strafrechtlichen Höfe haben an der Jahrestagung der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft in Zug teilgenommen.

Einige Richter der verwaltungsrechtlichen Höfe haben an der Tagung der Sozialversicherungsgerichte in Zug sowie an der Schweizerischen Verwaltungsrichtertagung, die im Kanton Baselland stattfand, teilgenommen.

Die Präsidentin, weitere Kantonsrichter und der Generalsekretär haben an den verschiedenen Veranstaltungen teilgenommen, zu denen das Kantonsgericht eingeladen war.

Von den Richtern besuchte Weiterbildungsveranstaltungen

Die von den Richtern im Jahr 2018 befolgten Weiterbildungsveranstaltungen sind in den Formularen aufgelistet, die dem Justizrat separat zugestellt werden.

Wissenschaftliche Tätigkeiten der Richter/Gerichtsschreiber

Jérôme Delabays, Dominique Gross, Adrian Urwyler und Frédéric Oberson sind Mitglieder des Redaktionskomitees der FZR.

Jérôme Delabays erteilt den Anwaltspraktikantinnen und -praktikanten Kurse über das Zivilverfahren. Er ist an der Richterausbildungstagung in Neuenburg und in einem für die Studierenden der Universität Freiburg bestimmten Kurs über das Zivilverfahren in der Praxis als Referent aufgetreten. Er wirkt weiterhin mit bei der annotierten Zivilprozessordnung Online.

Michel Favre ist Lehrbeauftragter an der Hochschule ARC-ERMP (Ecole romande de la magistrature pénale) im Rahmen des CAS im Strafrichterwesen, erteilt Kurse im Rahmen der vom FAV erschaffenen Weiterbildungstagungen für Anwaltspraktikantinnen und –praktikanten und trat als Referent und als Moderator eines Ateliers im Rahmen einer von der Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter in Neuenburg organisierten Tagung auf.

Dominique Gross hielt am 18. April 2018 im Rahmen der Doktorandinnenausbildung an der Universität Freiburg einen Vortrag zur Laufbahnplanung. Zudem publizierte sie in der FZR eine Abhandlung zum Rechtsschutz im Schulrecht.

Christian Pfammatter hat unter dem Aspekt des Verwaltungsrechts beim jährlichen Seminar für die Ausbildung der Anwaltspraktikantinnen und –praktikanten, das am 19. und 20. Januar 2018 in Murten stattfand, mitgewirkt. Am 13. April 2018 ist er im Rahmen des Studiengangs CAS (Certificate of Advanced Studies) in Migrationsrecht an einer von der Universität Freiburg organisierten Konferenz als Redner aufgetreten.

Im Rahmen des Certificate of Advanced Studies (CAS) im Richterwesen, das von der Schweizerischen Richterakademie angeboten wird, trug Marc Sugnaux die Verantwortung für das Modul 5 «Justiz und Öffentlichkeit». In diesem Kontext erteilte er auch einen Kurs über die Rolle des Richters zum Thema «Die Sicht der Justiz». Frédéric Oberson hat seinerseits einen Kurs über die Beziehungen zwischen Gerichten und Medien erteilt.

Adrian Urwyler hielt am 6. Juni 2018 am Europainstitut der Universität Zürich anlässlich der 12. Zürcher Tagung zum Zivilprozessrecht einen Vortrag zum Thema «Rechtsbegehren: Fallgruben und wie sie umgangen werden» (Tarkan Göksu / Adrian Urwyler). Er nahm ausserdem teil an der von der juristischen Fakultät Freiburg im Rahmen des Intensivseminars organisierten Strafrechtstagung vom 18. Dezember 2018.

Catherine Faller erteilt den Anwaltspraktikantinnen und -praktikanten Kurse zu den Themen Beschwerde (Art. 393 - 397 StPO) und Revision (Art. 410 - 415 StPO) im Strafbereich. Sie ist Lehrbeauftragte an der Hochschule ARC-ERMP (Ecole romande de la magistrature pénale) im Rahmen des CAS im Strafrichterwesen.

Annexe / Beilage

2.1.2 Composition du Tribunal cantonal et de ses Cours pour l'année 2018 (état au 31.12.2018) Zusammensetzung des Kantonsgerichts und seiner Höfe im Jahr 2018 (Stand 31.12.2018)

Président / Präsident

Vice-présidente / Vizepräsidentin

Membres / Mitglieder

Catherine Overney

Jérôme Delabays

Dina Beti

Marc Boivin

Hubert Bugnon

Michel Favre

Johannes Frölicher

Susanne Fankhauser, Juge ad hoc jusqu'à fin 01.2019 /
Richterin ad hoc bis Ende 01.2019

Dominique Gross

Marianne Jungo

Daniela Kiener

Anne-Sophie Peyraud

Christian Pfammatter

Marc Sugnaux

Adrian Urwyler

Sandra Wohlhauser

Juges suppléants / Ersatzrichter/innen

François-Xavier Audergon
 Felix Baumann
 Olivier Bleicker
 Georges Chanez
 Pierre Corboz
 Francine Defferrard
 Omblin de Poret Bortolaso
 Catherine Faller
 Caroline Gauch
 Caroline Gehring
 Susanne Genner
 Tarkan Göksu
 Catherine Hayoz
 Yann Hofmann
 Christophe Maillard
 Séverine Monferini Nuoffer
 Jean-Luc Mooser
 André Riedo
 Armin Sahli
 Hans-Jürg Schläppi
 Daniel Schneuwly
 Laurent Schneuwly
 Erika Schnyder
 Kurt Schwab
 Pascal Terrapon
 Catherine Yesil- Huguenot

Cours civiles / Zivilrechtliche Höfe

I^e Cour d'appel civil / I. Zivilappellationshof

Président / Präsident	Jérôme Delabays
Membres / Mitglieder	Dina Beti
	Hubert Bugnon
	Sandra Wohlhauser

II^e Cour d'appel civil / II. Zivilappellationshof

Président / Präsident	Adrian Urwyler
Membres / Mitglieder	Dina Beti
	Michel Favre
	Catherine Overney

Chambre des poursuites et faillites / Schuldbetreibungs- und Konkurskammer

Président / Präsident	Catherine Overney
Membres / Mitglieder	Dina Beti
	Adrian Urwyler

Cour de protection de l'enfant et de l'adulte / Kindes- und Erwachsenenschutzhof

Président / Präsident	Sandra Wohlhauser
Membres / Mitglieder	Jérôme Delabays Michel Favre

Cours pénales / Strafrechtliche Höfe**Cour d'appel pénal / Strafappellationshof**

Président / Präsident	Michel Favre
Membres / Mitglieder	Dina Beti Catherine Overney Adrian Urwyler

Chambre pénale / Strafkammer

Président / Präsident	Hubert Bugnon
Membres / Mitglieder	Jérôme Delabays Sandra Wohlhauser

Cours administratives / Verwaltungsrechtliche Höfe**I^e Cour administrative / I. Verwaltungsgerichtshof**

Présidente / Präsidentin	Marianne Jungo
Membres / Mitglieder	Anne-Sophie Peyraud Christian Pfammatter Dominique Gross Susanne Fankhauser

II^e Cour administrative / II. Verwaltungsgerichtshof

Président / Präsident	Christian Pfammatter
Membres / Mitglieder	Johannes Frölicher Dominique Gross Susanne Fankhauser

III^e Cour administrative / III. Verwaltungsgerichtshof

Présidente / Präsidentin	Anne-Sophie Peyraud
Membres / Mitglieder	Marianne Jungo Johannes Frölicher Dominique Gross Susanne Fankhauser

Cour fiscale / Steuergerichtshof

Président / Präsident	Marc Sugnaux
Membres / Mitglieder	Christian Pfammatter Dina Beti Daniela Kiener

I^e Cour des assurances sociales / I. Sozialversicherungsgerichtshof

Président / Präsident

Marc Boivin

Membres / Mitglieder

Dominique Gross

Marianne Jungo

Marc Sugnaux

Susanne Fankhauser

II^e Cour des assurances sociales / II. Sozialversicherungsgerichtshof

Président / Präsident

Johannes Frölicher

Membres / Mitglieder

Daniela Kiener

Anne-Sophie Peyraud

Marc Sugnaux

2.1.3 Partie statistique / Statistischer Teil

2.1.3.1 Cours civiles / Zivilrechtliche Höfe

I^e Cour d'appel civil / I. Zivilappellationshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	78	89
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	410	388
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	374	399
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	114	78

Provenance / Herkunft	2018	2017
Sarine / Saane	86	73
Singine / Sense	14	18
Gruyère / Greyerz	16	29
Lac / See	11	14
Glâne / Glane	8	11
Broye/ Broye	35	31
Veveyse / Vivisbach	15	15
Justice de la Broye / Friedensgericht des Broyebezirks	0	2
Justice de paix de la Gruyère / Friedensgericht des Greyerzbezirks	1	1
Justice de paix de la Singine / Friedensgericht des Sensebezirks	0	1
Justice de paix du Lac / Friedensgericht des Seebezirks	1	0
Justice de paix de la Sarine / Friedensgericht des Saanebezirks	2	0
Autres / Andere	185	204
Total	374	399

Modes de liquidation / Erledigungsart	2018	2017
Admis / Gutheissung	24	32
Admis partiellement / Teilweise Gutheissung	65	63
Admission avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	8	7
Rejet / Abweisung	76	78
Irrecevables / Nichteintreten	39	37
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	1	-
Retrait / Rückzug	11	15
Transaction / Vergleich	1	1
Sans objet ou autres motifs / Gegenstandslos oder andere Gründe	14	25
Classé sans suite / Ohne Folge klassiert	1	0
AJ (avec avocat) octroyée / URP (mit Anwalt) gewährt	97	106
AJ (avec avocat) refusée / URP (mit Anwalt) verweigert	27	22
AJ (avec avocat) partiellement octroyée / URP (mit Anwalt) teilweise gewährt	2	1
AJ (sans avocat) octroyée / URP (ohne Anwalt) gewährt	1	1
AJ (sans avocat) refusée / URP (ohne Anwalt) verweigert	3	6
Décharge / Entlastung	4	0
Désignation (récusations) / Bezeichnung (Ausstände)	0	2
Transmission à l'autorité compétente / Überweisung an die zuständige Behörde	0	3
Total	374	399

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	2018	2017
Droit des personnes / <i>Personenrecht</i>	0	1
Droit de la famille / <i>Familienrecht</i>	80	88
dont mesures protectrices de l'union conjugale/davon <i>Eheschutzmassnahmen</i>	42	51
Droit des successions / <i>Erbrecht</i>	3	4
Droit réels / <i>Sachenrecht</i>	7	7
Droit des obligations / <i>Obligationenrecht</i>	20	20
Restitution de délai / <i>Wiederherstellung</i>	1	0
Suspension de la procédure / <i>Sistierung des Verfahrens</i>	3	0
Récusation / <i>Ausstand</i>	8	5
Compétence des tribunaux / <i>Zuständigkeit der Gerichte</i>	3	0
Conciliation / <i>Schlichtung</i>	1	2
Frais de justice / <i>Gerichtskosten</i>	5	4
Sursis et remise de frais judiciaires / <i>Stundung und Erlass der Gerichtskosten</i>	0	2
Attribution des frais / <i>Auferlegung der Prozesskosten</i>	0	3
Montant des dépens / <i>Höhe der Parteikosten</i>	0	5
Sûretés / <i>Sicherheiten</i>	4	6
Exécution / <i>Vollstreckung</i>	1	6
Mesures provisionnelles et leur modification/ <i>Vorsorgliche Massnahmen und deren Abänderung</i>	42	46
Appel/recours sur mesures provisionnelles/ <i>Berufung/Beschwerde gegen vorsorgliche Massnahmen</i>	40	37
Assistance judiciaire (recours) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Beschwerde)</i>	13	10
Assistance judiciaire (requête) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Gesuch)</i>	138	142
Assistance judiciaire, montant de l'indemnité / <i>Unentgeltliche Rechtspflege, Höhe der Entschädigung</i>	0	5
Révision / <i>Revision</i>	1	2
Retard injustifié / <i>Rechtsverzögerung</i>	1	2
Déni de justice ou retard injustifié / <i>Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung</i>	1	0
Interprétation et rectification / <i>Erläuterung und Berichtigung</i>	1	12
Divers / <i>Verschiedenes</i>	1	0
Total	374	399

II^e Cour d'appel civil / II. Zivilappellationshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	68	54
Affaires enregistrées / <i>eingetragene Angelegenheiten</i>	*530	576
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	*508	562
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dezember hängige Angelegenheiten</i>	90	68

* Sont incluses 184 demandes d'entraide judiciaire internationale / *Mitinbegriffen sind 184 internationale Rechtshilfen* et une affaire du Président de la II^e Cour / *und eine Angelegenheit des Präsidenten des II. Hofes*

Provenance / Herkunft	2018	2017
Sarine / <i>Saane</i>	96	135
Singine / <i>Sense</i>	9	9
Gruyère / <i>Greyerz</i>	49	41
Lac / <i>See</i>	17	18
Glâne / <i>Glane</i>	9	12
Broye / <i>Broye</i>	23	15
Veveyse / <i>Vivisbach</i>	8	12
Autorités étrangères / <i>Ausländische Behörden</i>	184	201
Autres / <i>Andere</i>	113	119
Total	508	562

Modes de liquidation / Erledigungsart	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	71	55
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	12	8
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	4	7
Rejet / <i>Abweisung</i>	88	87
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	81	111
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	6	-
Retrait / <i>Rückzug</i>	12	3
Transaction / <i>Vergleich</i>	1	1
AJ (avec avocat) octroyée / <i>URP (mit Anwalt) gewährt</i>	2	6
AJ (avec avocat) partiellement octroyée / <i>URP (mit Anwalt) teilweise gewährt</i>	0	1
AJ (avec avocat) refusée / <i>URP (mit Anwalt) verweigert</i>	2	3
AJ (sans avocat) octroyée / <i>URP (ohne Anwalt) gewährt</i>	0	0
AJ (sans avocat) refusée / <i>URP (ohne Anwalt) verweigert</i>	3	7
Dépens fixés / <i>Parteikosten festgesetzt</i>	3	-
Sans objet ou autres motifs / <i>Gegenstandslos oder andere Gründe</i>	32	55
Classé sans suite / <i>Ohne Folge klassiert</i>	3	13
Liquidation par lettre / <i>Erledigung durch Brief</i>	0	1
Désignation / <i>Bezeichnung</i>	3	1
Transmission à l'autorité compétente / <i>Überweisung an die zuständige Behörde</i>	1	1
Passe-expédient / <i>Streitabstand</i>	0	1
Transmission des entrades judiciaires / <i>Übermittlung der Rechtshilfen</i>	184	201
par arrêt / <i>mit Urteil</i>	5	6
par transmission simple / <i>ohne Urteil</i>	179	195
Total	508	562

<i>Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete</i>	2018	2017
Assistance judiciaire (recours) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Beschwerde)</i>	6	5
Assistance judiciaire (requête) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Gesuch)</i>	7	19
Assistance judiciaire, montant de l'indemnité / <i>Unentgeltliche Rechtspflege, Höhe der Entschädigung</i>	1	2
Travail / <i>Arbeit</i>	12	14
Mandat / <i>Auftrag</i>	1	1
Bail / <i>Mietgerichtsbarkeit</i>	24	21
Droit de la poursuite pour dettes et la faillite / <i>Schuldbetreibungs- und Konkursrecht</i>	144	167
dont faillites / <i>davon Konkurse</i>	41	31
dont mainlevées / <i>davon Rechtsöffnungen</i>	99	130
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	78	74
Appel/recours sur mesures provisionnelles / <i>Berufung/Beschwerde gegen vorsorgliche Massnahmen</i>	1	1
Récusation / <i>Ausstand</i>	13	8
Suspension de la procédure / <i>Sistierung des Verfahrens</i>	1	2
Restitution de délai / <i>Wiederherstellung</i>	0	2
Exécution / <i>Vollstreckung</i>	1	0
Conciliation / <i>Schlichtung</i>	2	2
Frais de justice / <i>Gerichtskosten</i>	6	9
Sursis et remise des frais de justice / <i>Stundung und Erlass der Gerichtskosten</i>	3	1
Attribution des frais / <i>Auferlegung der Prozesskosten</i>	3	2
Montant des dépens / <i>Höhe der Parteikosten</i>	2	3
Sûretés / <i>Sicherheiten</i>	2	2
Révision / <i>Revision</i>	1	1
Mémoire préventif / <i>Schutzschrift</i>	3	3
Arbitrage / <i>Schiedsverfahren</i>	1	0
Concurrence déloyale / <i>Unlauterer Wettbewerb</i>	0	0
Séquestre / <i>Arrest</i>	1	9
Retard injustifié / <i>Rechtsverzögerung</i>	2	5
Entraide judiciaire internationale / <i>Internationale Rechtshilfe</i>	184	201
Propriété intellectuelle et protection des données / <i>Geistiges Eigentum und Datenschutz</i>	4	6
Enlèvement international d'enfant / <i>Internationale Kindesentführung</i>	0	1
Langue de la procédure / <i>Verfahrenssprache</i>	1	1
Divers / <i>Verschiedenes</i>	4	0
Total	508	562

Chambre des poursuites et faillites / *Schuldbetreibungs- und Konkurskammer*
Statistique générale / *Allgemeine Statistik*

	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	12	13
Affaires enregistrées / <i>eingetragene Angelegenheiten</i>	202	169
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	205	170
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dezember hängige Angelegenheiten</i>	9	12

Provenance / *Herkunft*

	2018	2017
Sarine / <i>Saane</i>	50	35
Singine / <i>Sense</i>	11	11
Gruyère / <i>Greyerz</i>	8	6
Lac / <i>See</i>	4	2
Glâne / <i>Glane</i>	1	0
Broye / <i>Broye</i>	2	2
Veveyse / <i>Vivisbach</i>	4	4
Office cantonal des faillites / <i>Kantonales Konkursamt</i>	101	93
Autres / <i>Andere</i>	24	17
Total	205	170

Modes de liquidation / *Erlidigungsart*

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	108	102
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	3	4
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	0	1
Rejet / <i>Abweisung</i>	36	27
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	22	14
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	25	13
Retrait / <i>Rückzug</i>	2	4
Classé sans suite / <i>Ohne Folge klassiert</i>	7	1
Liquidation par lettre / <i>Erlidigung durch Brief</i>	0	1
AJ (sans avocat) refusée / <i>URP (ohne Anwalt) verweigert</i>	2	3
AJ (avec avocat) refusée / <i>URP (mit Anwalt) verweigert</i>	0	0
Total	205	170

<i>Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete</i>	2018	2017
Plaintes / <i>Beschwerden</i>	80	55
Restitution de délai / <i>Wiederherstellung der Frist</i>	2	2
Retard injustifié / <i>Rechtsverzögerung</i>	2	1
Réalisation de parts de communauté / <i>Verwertung von Anteilen an Gemeinschaftsvermögen</i>	4	5
Prolongation du délai de liquidation de la faillite / <i>Fristverlängerung zur Durchführung des Konkursverfahrens</i>	95	92
Assistance judiciaire (requête) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Gesuch)</i>	4	3
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	16	5
Rémunération de l'administration de la faillite / <i>Vergütung für die Konkursverwaltung</i>	1	3
Séquestre / <i>Arrest</i>	0	2
Récusation / <i>Ausstand</i>	1	2
Total	205	170

<i>Durée de la procédure / Dauer des Verfahrens</i>	2018	2017
1 à 15 jours / <i>1 bis 15 Tage</i>	129	106
15 jours à 1 mois / <i>15 Tage bis 1 Monat</i>	22	12
1 à 2 mois / <i>1 bis 2 Monate</i>	30	20
Plus de 2 mois / <i>mehr als 2 Monate</i>	24	32
Total	205	170

Cour de protection de l'enfant et de l'adulte / Kindes- und Erwachsenenschutzhof
Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	19	27
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	119	130
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	127	138
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	11	19

Provenance / Herkunft

	2018	2017
Sarine (Justice de paix) / Saane (Friedensgericht)	42	43
Singine (Justice de paix) / Sense (Friedensgericht)	5	6
Gruyère (Justice de paix) / Greyerz (Friedensgericht)	9	11
Lac (Justice de paix) / See (Friedensgericht)	8	10
Glâne (Justice de paix) / Glane (Friedensgericht)	7	4
Broye (Justice de paix) / Broye (Friedensgericht)	5	9
Veveyse (Justice de paix) / Vivisbach (Friedensgericht)	1	7
Autres / Andere	50	48
Total	127	138

Modes de liquidation / Erledigungsart

	2018	2017
Admis / Gutheissung	9	14
Admission partielle / Teilweise Gutheissung	9	16
Admission avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	1	5
Irrecevables / Nichteintreten	11	19
Rejet / Abweisung	46	39
Retrait / Rückzug	5	1
AJ (avec avocat) octroyée / URP (mit Anwalt) gewährt	17	25
AJ (avec avocat) refusée / URP (ohne Anwalt) verweigert	5	4
AJ (avec avocat) partiellement octroyée / URP (mit Anwalt) teilweise gewährt	1	-
AJ (sans avocat) refusée / URP (ohne Anwalt) verweigert	5	2
Dépens fixés / Parteikosten festgesetzt	0	1
Sans objet ou autres motifs / Gegenstandslos oder andere Gründe	13	10
Transmis à l'autorité compétente / Überweisung an die zuständige Behörde	1	0
Liquidation par lettre / Erledigung durch Brief	1	0
Classé sans suite / Ohne Folge klassiert	3	2
Total	127	138

<i>Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete</i>	2018	2017
Recours / <i>Beschwerde</i>	66	81
dont placements à des fins d'assistance / <i>davon Fürsorgliche Unterbringung</i>	8	10
dont protection de l'adulte / <i>davon Erwachsenenschutz</i>	28	33
dont effets de la filiation / <i>davon Wirkungen des Kindesverhältnisses</i>	30	38
Assistance judiciaire (requête) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Gesuch)</i>	31	34
Assistance judiciaire (recours) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Beschwerde)</i>	3	1
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	18	13
Intervention, dénonciation d'instance et appel en cause / <i>Intervention, Streitverkündung und Streitverkündungsklage</i>	0	0
Frais de justice / <i>Gerichtskosten</i>	0	0
Sursis et remise des frais judiciaires / <i>Stundung und Erlass der Gerichtskosten</i>	1	-
Retard injustifié / <i>Rechtsverzögerung</i>	3	1
Récusation / <i>Ausstand</i>	2	2
Compétence des tribunaux / <i>Zuständigkeit der Gerichte</i>	0	1
Montant des dépens / <i>Höhe der Parteikosten</i>	0	1
Assistance judiciaire, montant de l'indemnité / <i>Höhe der Entschädigung</i>	3	4
Droit des successions / <i>Erbrecht</i>	0	0
Total	127	138

2.1.3.2 Cours pénales / Strafrechtliche Höfe

Cour d'appel pénal / Strafappellationshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	120	85
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	211	225
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	217	190
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	114	120

Provenance / Herkunft

Tribunal pénal d'arrondissement / Bezirksstrafgericht

	2018	2017
Sarine / Saane	30	29
Singine / Sense	0	3
Gruyère / Greyerz	13	17
Lac / See	9	7
Glâne / Glane	4	5
Broye / Broye	7	8
Veveyse / Vivisbach	5	4
Total	68	73

Juge de police / Polizeirichter

	2018	2017
Sarine / Saane	42	28
Singine / Sense	5	7
Gruyère / Greyerz	27	20
Lac / See	12	13
Glâne / Glane	8	3
Broye / Broye	14	8
Veveyse / Vivisbach	6	10
Total	114	89

	2018	2017
Tribunal des mineurs / Jugendgericht	1	1
Tribunal pénal économique / Wirtschaftsstrafgericht	5	1
Ministère public / Staatsanwaltschaft	5	4
Cour d'appel pénal / Strafappellationshof	0	0
Autres / Andere	24	22

Modes de liquidation / Erledigungsart	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	16	8
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	35	39
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	0	0
Rejet / <i>Abweisung</i>	69	54
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	17	11
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	48	28
Retrait / <i>Rückzug</i>	22	39
AJ (sans avocat) refusée / <i>URP (ohne Anwalt) verweigert</i>	1	3
AJ (avec avocat) accordée / <i>URP (mit Anwalt) gewährt</i>	3	4
AJ (avec avocat) refusée / <i>URP (mit Anwalt) verweigert</i>	0	3
AJ (avec avocat) partiellement accordée / <i>URP (mit Anwalt) teilweise gewährt</i>	0	0
Désignation / <i>Bezeichnung</i>	0	0
Changement du défenseur d'office / <i>Wechsel des amtlichen Verteidigers</i>	3	0
Dépens fixés / <i>Parteikosten festgesetzt</i>	1	-
Détention confirmée / <i>Genehmigung der Haft</i>	1	0
Transmission à l'autorité compétente / <i>Überweisung an die zuständige Behörde</i>	0	0
Classé sans suite / <i>Ohne Folge klassiert</i>	1	1
Total	217	190

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	2018	2017
Appels / <i>Berufungen</i>	186	162
Récusation / <i>Ausstand</i>	5	7
Détention provisoire ou des motifs de sûretés / <i>Untersuchungs- oder Sicherheitshaft</i>	1	0
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	1	-
Assistance judiciaire et défense d'office / <i>Unentgeltliche Rechtspflege und amtliche Verteidigung</i>	8	12
Assistance judiciaire (recours) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Beschwerde)</i>	0	1
Assistance judiciaire, montant de l'indemnité en matière pénale / <i>Unentgeltliche Rechtspflege, Höhe der Entschädigung in Strafsachen</i>	1	-
Révision / <i>Revision</i>	13	6
Indemnités et réparation du tort moral / <i>Entschädigung und Genugtuung</i>	0	1
Attribution des frais / <i>Auferlegung der Prozesskosten</i>	1	-
Montant des dépens / <i>Höhe der Parteikosten</i>	1	-
Sursis et remise de frais / <i>Stundung und Erlass der Verfahrenskosten</i>	0	0
Consultation dossier / <i>Akteneinsicht</i>	0	0
Restitution de délai / <i>Fristwiederherstellung</i>	0	1
Total	217	190

Chambre pénale / Strafkammer

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	59	69
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	309	330
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	301	340
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	67	59

Provenance / Herkunft

Tribunal pénal d'arrondissement / Bezirksstrafgericht

	2018	2017
Sarine / Saane	8	6
Singine / Sense	1	0
Gruyère / Greyerz	2	0
Lac / See	1	2
Glâne / Glane	0	1
Broye / Broye	2	1
Veveyse / Vivisbach	0	1
Total	14	11

Juge de police / Polizeirichter

	2018	2017
Sarine / Saane	9	18
Singine / Sense	1	1
Gruyère / Greyerz	6	5
Lac / See	3	4
Glâne / Glane	3	1
Broye / Broye	0	1
Veveyse / Vivisbach	2	1
Total	24	31

	2018	2017
Ministère public / Staatsanwaltschaft	168	183
Tribunal des mesures de contrainte / Zwangsmassnahmengericht	21	38
Tribunal des mineurs / Jugendgericht	5	3
Tribunal pénal économique / Wirtschaftsstrafgericht	1	0
Autres / Andere	68	74

Modes de liquidation / Erledigungsart	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	24	20
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	17	23
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	25	19
Rejetés / <i>Abweisung</i>	105	122
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	75	90
Retirés / <i>Rückzug</i>	7	8
Transmis à l'autorité compétente / <i>Überweisung an die zuständige Behörde</i>	0	1
Sans objet ou autres motifs / <i>Gegenstandslos oder andere Gründe</i>	19	19
Désignation (récusation) / <i>Bezeichnung (Ausstand)</i>	0	3
Décharge / <i>Entlastung</i>	1	-
Détention confirmée / <i>Genehmigung der Haft</i>	1	-
AJ (avec avocat) accordée / <i>URP (mit Anwalt) gewährt</i>	6	5
AJ (avec avocat) refusée / <i>URP (mit Anwalt) verweigert</i>	5	7
AJ (sans avocat) refusée / <i>URP (ohne Anwalt) verweigert</i>	16	12
Liquidation par lettre / <i>Erledigung durch Brief</i>	0	0
Classé sans suite / <i>Ohne Folge klassiert</i>	0	11
Total	301	340

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	2018	2017
Recours / <i>Beschwerden</i>	186	223
Indemnité et réparation du tort moral / <i>Entschädigung und Genugtuung</i>	5	15
Récusation / <i>Ausstand</i>	23	14
Assistance judiciaire et défense d'office / <i>unentgeltliche Rechtspflege und amtliche Verteidigung</i>	55	45
Assistance judiciaire, montant de l'indemnité / <i>Höhe der Entschädigung</i>	0	3
Consultation du dossier / <i>Akteneinsicht</i>	1	3
Déni de justice / <i>Rechtsverweigerung</i>	1	-
Sursis et remise de frais / <i>Stundung und Erlass der Verfahrenskosten</i>	10	3
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	9	17
Séquestre / <i>Arrest</i>	10	17
Divers / <i>Verschiedenes</i>	1	0
Total	301	340

Président de la Chambre pénale / Präsident der Strafkammer
Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	0	0
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	8	19
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	8	19
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	0	0

Modes de liquidation / Erledigungsart

	2018	2017
Admis / Gutheissung	8	18
Sans objet ou autres motifs / Gegenstandslos oder andere Gründe	0	0
Irrecevable / Nichteintreten	0	1
Total	8	19

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete

	2018	2017
Mesures de surveillance (localisation d'une personne disparue; art. 31c LPol) / Überwachungsmassnahmen (Ortung einer vermissten Person; Art. 31c PolG)	8	18
Divers / Verschiedenes	0	1

2.1.3.3 Cours administratives / verwaltungsrechtliche Höfe

1^o Cour administrative / I. Verwaltungsgerichtshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	176	135
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	328	284
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	338	243
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	166	176

Modes de liquidation / Erledigungsart

	2018	2017
Admission / Gutheissung	24	26
Admission partielle / Teilweise Gutheissung	7	10
Admission avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	13	8
Rejet / Abweisung	104	94
Irrecevabilité / Nichteintreten	3	4
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	16	12
Retrait / Rückzug	8	13
Passe-expédient/Nouvelle décision de l'autorité inférieure / Streitabstand/Neuer Entscheid Vorinstanz	25	6
Sans objet autres motifs / Abschreibung aus anderen Gründen	90	33
Rayé du rôle / Abschreibung (Abwesenheit)	0	1
Liquidation par lettre / Erledigung durch Brief	0	1
Assistance judiciaire accordée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (mit Anwalt)	11	12
Assistance judiciaire refusée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (mit Anwalt)	21	11
Assistance judiciaire accordée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (ohne Anwalt)	8	6
Assistance judiciaire refusée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (ohne Anwalt)	5	5
Décision sur frais et dépens après TF / Entscheid über Kosten und Entschädigungen nach BG	3	1
Total	338	243

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	Pendant au 1.1./Hängig per 1.1.	Entrées/ Neuein- gänge	Total	Liquidé/ Erledigt	Pendant au 31.12./ Hängig per 31.12.
Etablissement et séjour / <i>Niederlassung und Aufenthalt</i>	74	99	173	99	74
Agents des collectivités publiques / <i>Amtsträger der Gemeinwesen</i>	16	18	34	23	11
Affaires communales / <i>Gemeindeangelegenheiten</i>	1	3	4	3	1
Responsabilité des collectivités publiques / <i>Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger</i>	8	7	15	8	7
Ecole et formation / <i>Schule und Bildung</i>	1	15	16	13	3
Exécution des peines et mesures / <i>Straf- und Massnahmenvollzug</i>	5	27	32	31	1
Avocats, notaires / <i>Anwälte, Notare</i>	1	1	2	1	1
Droit des personnes et famille / <i>Personen- und Familienrecht</i>	0	1	1	0	1
Réclamation (frais) / <i>Einsprache (Kosten)</i>	0	1	1	1	0
Recours contre décision du Tribunal des mesures de contrainte / <i>Rekurs gegen Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts</i>	0	2	2	2	0
Loi sur l'information et l'accès aux documents / <i>Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten</i>	0	6	6	3	3
Décision sur frais et dépens après TF / <i>Entscheid über Kosten u. Entschädigungen nach BG</i>	0	4	4	3	1
Récusation/ <i>Ausstand</i>	2	3	5	3	2
Révision / <i>Revision</i>	0	2	2	1	1
Recours contre décision incidente / <i>Beschwerde gegen Zwischenentscheide</i>	1	3	4	2	2
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	23	35	58	41	17
Mesures provisionnelles urgentes / <i>Dringliche vorsorgliche Massnahmen</i>	0	18	18	15	3
Recours sur mesures provisionnelles / <i>Beschwerde gegen vorsorgliche Massnahmen</i>	1	1	2	2	0
Assistance judiciaire (principe) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Grundsatz)</i>	42	80	122	84	38
Recours sur assistance judiciaire / <i>Beschwerde gegen URP-Entscheid</i>	1	2	3	3	0
Total	176	328	504	338	166

II^e Cour administrative / II. Verwaltungsgerichtshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	110	97
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	164	157
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	180	144
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez.hängige Angelegenheiten	94	110

Mode de liquidation / Erledigungsart	2018	2017
Admission / Gutheissung	36	32
Admission partielle / Teilweise Gutheissung	9	8
Admission avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	4	4
Rejet / Abweisung	50	32
Irrecevabilité / Nichteintreten	3	7
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	11	10
Retrait / Rückzug	19	19
Passe-expédient/Nouvelle décision de l'autorité inférieure Streitabstand/Neuer Entscheid Vorinstanz	3	3
Sans objet autres motifs / Abschreibung andere Gründe	41	26
Rayé du rôle (défaut) / Abschreibung (Abwesenheit)	0	1
Liquidation par lettre / Erledigung durch Brief	3	0
Classé sans suite / Ohne Folge klassiert	0	1
Assistance judiciaire refusée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (ohne Anwalt)	1	0
Décision sur frais et dépens après TF / Entscheid über Kosten und Entschädigungen nach BG	0	1
Total	180	144

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	Pendant au 1.1./ Hängig per 1.1.	Entrées/ Neuein- gänge	Total	Liquidé/ Erledigt	Pendant au 31.12./ Hängig per 31.12.
Aménagement du territoire et constructions / <i>Raumplanung und Bauwesen</i>	72	82	154	91	63
Protection de la nature et du paysage / <i>Natur- und Heimatschutz</i>	1	0	1	0	1
Protection de l'environnement / <i>Umweltschutz</i>	2	1	3	1	2
Expropriation / <i>Enteignung</i>	2	2	4	3	1
Forêts / <i>Forstwesen</i>	0	1	1	1	0
Marchés publics / <i>Beschaffungswesen</i>	3	5	8	7	1
Protection contre les incendies et les éléments naturels / <i>Schutz gegen Feuer- und Elementarschäden</i>	0	1	1	0	1
Domaine public / <i>Öffentliche Sachen</i>	1	2	3	1	2
Récusation / <i>Ausstand</i>	0	2	2	1	1
Requête de sûretés / <i>Begehren auf Sicherstellung</i>	0	3	3	3	0
Réclamation (frais) / <i>Einsprache (Kosten)</i>	0	1	1	1	0
Révision / <i>Revision</i>	0	1	1	0	1
Remise de frais / <i>Erläss der Gerichtskosten</i>	0	1	1	1	0
Réclamation (dépens, art. 148 CPJA) / <i>Einsprache (Entschädigung, Art. 148 VRG)</i>	0	1	1	1	0
Recours contre décision incidente / <i>Beschwerde gegen Zwischenentscheide</i>	0	6	6	5	1
Procédure autres / <i>Verfahren andere</i>	0	1	1	0	1
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	29	26	55	38	17
Mesures provisionnelles urgentes / <i>Dringliche vorsorgliche Massnahmen</i>	0	23	23	23	0
Recours sur mesures provisionnelles / <i>Beschwerde gegen vorsorgliche Massnahmen</i>	0	3	3	2	1
Assistance judiciaire (principe) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Grundsatz)</i>	0	2	2	1	1
Total	110	164	274	180	94

III^e Cour administrative / III. Verwaltungsgerichtshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	77	83
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	191	205
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	216	211
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dezember hängige Angelegenheiten	52	77

Mode de liquidation / Erledigungsart

	2018	2017
Admission / Gutheissung	14	9
Admission partielle / Teilweise Gutheissung	2	3
Admission avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	5	9
Rejet / Abweisung	84	70
Irrecevabilité / Nichteintreten	4	0
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	37	49
Retrait / Rückzug	26	37
Passe-expédient/Nouvelle décision de l'autorité inférieure / Streitabstand/Neuer Entscheid Vorinstanz	12	6
Transaction / ratification / Vergleich / Genehmigung	1	1
Sans objet autres motifs / Abschreibung andere Gründe	26	16
Liquidation par lettre / Erledigung durch Brief	3	3
Assistance judiciaire refusée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (mit Anwalt)	1	1
Assistance judiciaire accordée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (ohne Anwalt)	1	2
Assistance judiciaire refusée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (ohne Anwalt)	0	5
Total	216	211

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	Pendant au 1.1./ Hängig per 1.1.	Entrées/ Neuein- gänge	Total	Liquidé/ Erledigt	Pendant au 31.12./ Hängig per 31.12.
Circulation routière et transports / <i>Strassenverkehr und Transportwesen</i>	46	118	164	139	25
Droit social / <i>Sozialrecht</i>	5	4	9	4	5
Agriculture / <i>Landwirtschaft</i>	3	6	9	6	3
Commerces et établissements publics / <i>Handel und Gastgewerbe</i>	2	5	7	5	2
Animaux / <i>Tiere</i>	3	3	6	4	2
Santé publique / <i>Öffentliche Gesundheit</i>	5	2	7	5	2
Registre du commerce / <i>Handelsregister</i>	1	0	1	1	0
Réclamation (frais) / <i>Einsprache (Kosten)</i>	0	1	1	1	0
Remise de frais / <i>Erläss der Gerichtskosten</i>	0	1	1	1	0
Révision / <i>Revision</i>	1	1	2	2	0
Procédure autres / <i>Verfahren andere</i>	0	1	1	1	0
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	4	21	25	18	7
Mesures provisionnelles urgentes / <i>Dringliche vorsorgliche Massnahmen</i>	0	12	12	11	1
Recours sur mesures provisionnelles / <i>Beschwerde gegen vorsorgliche Massnahmen</i>	2	12	14	13	1
Assistance judiciaire (principe) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Grundsatz)</i>	4	4	8	4	4
Recours sur assistance judiciaire / <i>Beschwerde gegen URP-Entscheid</i>	1	0	1	1	0
Total	77	191	268	216	52

Cour fiscale / Steuergerichtshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	79	139
Affaires enregistrées / <i>eingetragene Angelegenheiten</i>	140	166
compétence de la Cour / <i>Zuständigkeit des Hofes</i>	140	122
compétence présidentielle en fonction de la valeur litigieuse / <i>Zuständigkeit des Präsidenten aufgrund des Streitwertes</i>	0**	44
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	155	226
compétence de la Cour / <i>Zuständigkeit des Hofes</i>	144	160
compétence présidentielle en fonction de la valeur litigieuse / <i>Zuständigkeit des Präsidenten aufgrund des Streitwertes</i>	11	66
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dez. hängige Angelegenheiten</i>	64	79

** L'Instance "Président de la Cour fiscale" a été supprimée au 31.12.2017 / *Die Instanz "Präsident des Steuergerichtshofs" wurde per 31.12.2017 aufgehoben*

Mode de liquidation / Erledigungsart

	2018	2017
Admission / <i>Gutheissung</i>	18	20
Admission partielle / <i>Teilweise Gutheissung</i>	14	18
Admission avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	4	5
Rejet / <i>Abweisung</i>	48	78
Irrecevabilité / <i>Nichteintreten</i>	2	2
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	18	6
Retrait / <i>Rückzug</i>	19	40
Passe-expédient/Nouvelle décision de l'autorité inférieure <i>Streitabstand/Neuer Entscheid Vorinstanz</i>	11	26
Transaction/Ratification / <i>Vergleich/Genehmigung</i>	4	4
Sans objet autres motifs / <i>Abschreibung andere Gründe</i>	13	11
Classé sans suite / <i>Ohne Folge klassiert</i>	0	2
Liquidation par lettre / <i>Erledigung durch Brief</i>	3	8
Assistance judiciaire accordée (sans avocat) <i>Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (ohne Anwalt)</i>	0	2
Assistance judiciaire refusée (sans avocat) <i>Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (ohne Anwalt)</i>	0	3
Décision sur frais et dépens après TF / <i>Entscheid über Kosten und Entschädigungen nach BG</i>	1	1
Total	155	226

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	Pendant au 1.1./ Hängig per 1.1.	Entrées/ Neuein- gänge	Total	Liquidé/ Erledigt	Pendant au 31.12/ Hängig per 31.12
Impôt sur revenu et fortune personnes physiques / <i>Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen</i>	45	96	141	100	41
Impôt sur bénéfice et capital personnes morales / <i>Gewinn- u. Kapitalsteuer der juristischen Pers.</i>	21	13	34	26	8
Impôt sur les gains immobiliers / <i>Grundstückgewinnsteuer</i>	0	1	1	0	1
Droits de mutation et gages immobiliers / <i>Handänderungs- und Grundpfandrechtsabgabe</i>	1	0	1	1	0
Impôts communaux / <i>Gemeindesteuern</i>	1	0	1	1	0
Impôts paroissiaux / <i>Pfarreisteuern</i>	1	0	1	1	0
Contribution immobilière / <i>Liegenschaftssteuer</i>	1	1	2	1	1
Amendes d'ordre / <i>Ordnungsbussen</i>	1	0	1	1	0
Impôt destiné à compenser la dim. aire agricole / <i>Steuer zum Ausgleich der Verminderung Kulturland</i>	0	3	3	1	2
Impôt (cantonal) sur les chiens / <i>(Kantonale) Hundesteuer</i>	1	0	1	1	0
Taxe de séjour / <i>Aufenthaltstaxe</i>	1	7	8	7	1
Contributions publiques communales / <i>Öffentliche kommunale Abgaben</i>	2	10	12	3	9
Emoluments administratifs / <i>Verwaltungsgebühren</i>	1	3	4	4	0
Soustraction fiscale et rappel d'impôts / <i>Steuerhinterziehung und Nachsteuer</i>	2	2	4	4	0
Décision sur frais et dépens après TF / <i>Entscheid über Kosten und Entschädigungen nach BG</i>	0	1	1	1	0
Remise de frais / <i>Erläss der Gerichtskosten</i>	0	2	2	2	0
Assistance judiciaire (principe) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Grundsatz)</i>	1	1	2	1	1
Total	79	140	219	155	64

I^e Cour des assurances sociales / I. Sozialversicherungsgerichtshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	232	300
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	329	302
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	286	370
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	275	232

Mode de liquidation / Erledigungsart

	2018	2017
Admission / Gutheissung	16	41
Admission partielle / Teilweise Gutheissung	14	17
Admission avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	25	19
Rejet / Abweisung	133	186
Irrecevabilité / Nichteintreten	2	0
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	12	20
Retrait / Rückzug	8	11
Passe-expédient/Nouvelle décision de l'autorité inférieure / Streitabstand/Neuer Entscheid Vorinstanz	9	6
Transaction/Ratification / Vergleich/Genehmigung	0	1
Sans objet autres motifs / Abschreibung andere Gründe	21	30
Liquidation par lettre / Erledigung durch Brief	3	2
Assistance judiciaire accordée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (mit Anwalt)	16	22
Assistance judiciaire refusée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (mit Anwalt)	16	8
Assistance judiciaire accordée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (ohne Anwalt)	2	1
Assistance judiciaire refusée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege entzogen (ohne Anwalt)	3	2
Décision sur frais et dépens après TF / Entscheid über Kosten und Entschädigungen nach BG	6	4
Total	286	370

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	Pendant au 1.1./ Hängig per 1.1.	Entrées/ Neuein- gänge	Total	Liquidé/ Erledigt	Pendant au 31.12./ Hängig per 31.12.
Assurance-invalidité / <i>Invalidenversicherung</i>	65	96	161	77	84
Assurance-accident / <i>Unfallversicherung</i>	75	73	148	74	74
Assurance-chômage / <i>Arbeitslosenversicherung</i>	29	59	88	40	48
Assurance militaire / <i>Militärversicherung</i>	0	2	2	2	0
Allocations familiales / <i>Familienzulagen</i>	2	3	5	2	3
Allocations familiales dans l'agriculture / <i>Landwirtschaftliche Familienzulagen</i>	0	1	1	1	0
Aide sociale / <i>Sozialhilfe</i>	12	16	28	15	13
Décision sur frais et dépens après TF / <i>Entscheid über Kosten und Entschädigungen nach BG</i>	0	7	7	6	1
Récusation / <i>Ausstand</i>	0	1	1	1	0
Révision / <i>Revision</i>	4	2	6	4	2
Recours contre décision incidente / <i>Beschwerde gegen Zwischenentscheide</i>	3	1	4	4	0
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	1	8	9	6	3
Mesures provisionnelles urgentes / <i>Dringliche Vorsorgliche Massnahmen</i>	1	3	4	3	1
Recours sur mesures provisionnelles / <i>Beschwerde gegen vorsorgliche Massnahmen</i>	0	1	1	1	0
Assistance judiciaire (principe) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Grundsatz)</i>	39	56	95	49	46
Recours sur assistance judiciaire / <i>Beschwerde gegen URP-Entscheid</i>	1	0	1	1	0
Total	232	329	561	286	275

II^e Cour des assurances sociales / II. Sozialversicherungsgerichtshof

Statistique générale / Allgemeine Statistik	2018	2017
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	216	232
Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten	347	305
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	326	321
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	237	216

Mode de liquidation / Erledigungsart

	2018	2017
Admission / Gutheissung	21	18
Admission partielle / Teilweise Gutheissung	17	9
Admission avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	39	34
Rejet / Abweisung	122	145
Irrecevabilité / Nichteintreten	2	0
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	16	25
Retrait / Rückzug	14	12
Passe-expédient/Nouvelle décision de l'autorité inférieure / Streitabstand/Neuer Entscheid Vorinstanz	9	7
Transaction/Ratification / Vergleich/Genehmigung	4	6
Sans objet autres motifs / Abschreibung andere Gründe	37	21
Liquidation par lettre / Erledigung durch Brief	1	6
Transmission à l'autorité compétente / Überweisung an die zuständige Behörde	1	1
Assistance judiciaire accordée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (mit Anwalt)	13	8
Assistance judiciaire refusée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege verweigert (mit Anwalt)	11	11
Assistance judiciaire partiellement octroyée (avec avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege teilweise gewährt (mit Anwalt)	0	1
Assistance judiciaire accordée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege gewährt (ohne Anwalt)	9	8
Assistance judiciaire refusée (sans avocat) / Unentgeltliche Rechtspflege entzogen (ohne Anwalt)	3	2
Partage de la prestation de sortie en cas de divorce / Teilung der Austrittsleistung bei Ehescheidung	7	5
Décision sur frais et dépens après TF / Entscheid über Kosten und Entschädigungen nach BG	0	2
Total	326	321

Matières traitées / Behandelte Rechtsgebiete	Pendant au 1.1./ Hängig per 1.1.	Entrées/ Neuein- gänge	Total	Liquidé/ Erledigt	Pendant au 31.12./ Hängig per 31.12.
Assurance-vieillesse et survivants / <i>Alters- und Hinterlassenenversicherung</i>	11	11	22	15	7
Assurance-invalidité / <i>Invalidenversicherung</i>	111	168	279	160	119
Prestations complémentaires / <i>Ergänzungsleistungen</i>	12	13	25	16	9
Assurance-maladie / <i>Krankenversicherung</i>	11	17	28	19	9
Prévoyance professionnelle / <i>Berufliche Vorsorge</i>	17	23	40	19	21
Assurance-maternité / <i>Mutterschaftsversicherung</i>	1	1	2	1	1
Allocations pour perte de gain / <i>Erwerbsersatz</i>	0	1	1	0	1
Assurance-maladie complémentaire LCA / <i>Zusatzkrankenversicherung VVG</i>	5	11	16	9	7
Récusation / <i>Ausstand</i>	0	1	1	1	0
Remise de frais / <i>Erlass der Gerichtskosten</i>	0	1	1	1	0
Révision / <i>Revision</i>	0	2	2	0	2
Recours contre décision incidente / <i>Beschwerde gegen Zwischenentscheide</i>	1	3	4	4	0
Procédure autres / <i>Verfahren andere</i>	0	1	1	1	0
Mesures provisionnelles / <i>Vorsorgliche Massnahmen</i>	2	10	12	10	2
Mesures provisionnelles urgentes / <i>Dringliche vorsorgliche Massnahmen</i>	0	2	2	2	0
Assistance judiciaire (principe) / <i>Unentgeltliche Rechtspflege (Grundsatz)</i>	44	81	125	66	59
Recours sur assistance judiciaire / <i>Beschwerde gegen URP-Entscheid</i>	1	1	2	2	0
Total	216	347	563	326	237

2.1.3.4 Recours au Tribunal fédéral / Beschwerden an das Bundesgericht

Recours déposés / Eingereichte Beschwerden

	2018	2017
I ^e Cour d'appel civil / I. Zivilappellationshof	15	23
II ^e Cour d'appel civil / II. Zivilappellationshof	48	52
Chambre des poursuites et des faillites / Schuldbetreibungs- und Konkurskammer	22	19
Cour de protection de l'enfant et de l'adulte/ Kindes- und Erwachsenenschutzhof	5	9
Cour d'appel pénal / Strafappellationshof	30	27
Chambre pénale / Strafkammer	39	30
I ^e Cour administrative / I. Verwaltungsgerichtshof	49	32
II ^e Cour administrative / II. Verwaltungsgerichtshof	12	11
III ^e Cour administrative / III. Verwaltungsgerichtshof	7	17
Cour fiscale / Steuergerichtshof	18	21
I ^e Cour des assurances sociales / I. Sozialversicherungsgerichtshof	37	36
II ^e Cour des assurances sociales / II. Sozialversicherungsgerichtshof	34	26
Total	316	303

Recours traités / Erledigte Beschwerden / Modes de liquidation / Erledigungsarten

I^e Cour d'appel civil / I. Zivilappellationshof

	2018	2017
Admis / Gutheissung	2	0
Admis partiellement / Teilweise Gutheissung	0	2
Admis avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	1	0
Rejetés / Abweisung	11	15
Irrecevables / Nichteintreten	7	9
Sans objet / Gegenstandslos	0	0
Retirés / Rückzug	0	0

II^e Cour d'appel civil / II. Zivilappellationshof

	2018	2017
Admis / Gutheissung	0	0
Admis partiellement / Teilweise Gutheissung	1	0
Admis avec renvoi / Gutheissung mit Rückweisung	4	2
Rejetés / Abweisung	12	4
Irrecevables / Nichteintreten	34	43
Sans objet / Gegenstandslos	0	0
Retirés / Rückzug	1	0

Chambre des poursuites et faillites / Schuldbetreibungs- und Konkurskammer

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	0	0
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	0	0
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	0	0
Rejetés / <i>Abweisung</i>	0	4
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	17	17
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	0

Cour de protection de l'enfant et de l'adulte/ *Kindes- und Erwachsenenschutzhof*

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	0	0
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	0	0
Rejetés / <i>Abweisung</i>	1	3
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	4	5
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	2
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	0

Cour d'appel pénal / *Strafappellationshof*

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	0	2
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	0	0
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	7	2
Rejetés / <i>Abweisung</i>	24	10
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	6	9
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	1

Chambre pénale / *Strafkammer*

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	0	0
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	1	0
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	2	2
Rejetés / <i>Abweisung</i>	16	9
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	22	23
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	2	2

I^e Cour administrative / *I. Verwaltungsgerichtshof*

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	5	0
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	1	0
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	2	1
Rejetés / <i>Abweisung</i>	29	21
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	3	3
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	10	6
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	0

II^e Cour administrative / *II. Verwaltungsgerichtshof*

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	0	3
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	0	0
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	1	0
Rejetés / <i>Abweisung</i>	6	4
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	1	1
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	0	3
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	0

III^e Cour administrative / III. Verwaltungsgerichtshof

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	0	0
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	0	0
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	0	0
Rejetés / <i>Abweisung</i>	6	7
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	2	1
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	2	5
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	1

Cour fiscale / Steuergerichtshof

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	2	0
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	2	0
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung mit Rückweisung</i>	0	3
Rejetés / <i>Abweisung</i>	9	16
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	2	0
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	4	3
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	0

I^e Cour des assurances sociales / I. Sozialversicherungsgerichtshof

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	6	2
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	0	4
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung und Rückweisung</i>	4	2
Rejetés / <i>Abweisung</i>	18	19
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	1	0
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	5	7
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	4

II^e Cour des assurances sociales / II. Sozialversicherungsgerichtshof

	2018	2017
Admis / <i>Gutheissung</i>	0	3
Admis partiellement / <i>Teilweise Gutheissung</i>	4	1
Admis avec renvoi / <i>Gutheissung und Rückweisung</i>	1	2
Rejetés / <i>Abweisung</i>	13	10
Irrecevables / <i>Nichteintreten</i>	1	2
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	12	2
Sans objet / <i>Gegenstandslos</i>	0	0
Retirés / <i>Rückzug</i>	0	2
Total	327	304

2.2 Le Ministère public

2.2.1 Partie générale

2.2.1.1 Remarques générales

En 2018, la charge globale du Ministère public a été lourde ; elle est toutefois demeurée relativement stable et supportable compte tenu des effectifs.

En termes de chiffres, la situation se distingue peu de l'année précédente. Le Ministère public a connu une augmentation du nombre des procédures enregistrées (+ 955 unités) et par voie de conséquence du nombre de dossiers pendants au 31 décembre 2018 (+ 275 unités). Ses ordonnances pénales définitives ont aussi subi une augmentation (+ 591 unités), alors que la proportion du nombre des dossiers liquidés dans les trois mois depuis leur enregistrement reste stable à environ 64%. Les renvois aux Tribunaux d'arrondissement ont également augmenté (+ 73 unités). Le recours à la détention avant jugement demeure toujours élevé, malgré une diminution à 204 personnes détenues en 2018 (- 61 personnes). Enfin, le nombre de désignation d'un défenseur a diminué (- 75 défenseurs). Ces résultats sont le fruit des efforts soutenus et permanents de l'ensemble des procureurs¹ et de leurs collaborateurs, qui sont chaleureusement remerciés pour leur engagement.

En 2018 est entré en vigueur le nouveau droit des sanctions qui a entraîné des adaptations entre le Ministère public et le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation² respectivement une diminution des cas du juge d'application des peines³. Par ailleurs, dans le cadre des contrôles postérieurs du procureur général, les cas d'expulsions et de recours à la clause de rigueur ont fait l'objet d'une attention particulière. Toujours sur le plan légal, l'avant-projet de modification du code de procédure pénale a donné lieu à une prise de position détaillée du Ministère public, dans le but notamment de rendre compte des effets de certaines modifications proposées. Sur le plan informatique, de nouvelles étapes ont été franchies en vue de la gestion électronique des dossiers. Enfin, sur le plan personnel, un nouveau concept de mini-formations a été mis sur pied.

2.2.1.2 Les activités générales

2.2.1.2.1 En général

	2018	2017
Procédures enregistrées ⁴ en	15'048	14'093
Procédures pendantes au 31.12.	4'399	4'124
dont anciennes procédures sous la compétence du procureur ⁵	492	436

2.2.1.2.2 Procédures enregistrées et pendantes

2.2.1.2.2.1 Procédures enregistrés

Répartition des procédures enregistrées	2018	2017
Procédures ordinaires contre des prévenus majeurs	14'889	13'853
Procédures du Tribunal pénal des mineurs avec participation des procureurs des mineurs	10	12
Procédures civiles avec participation de la procureure en charge de ces affaires	0	1

¹ Les termes masculins du présent rapport désignent indistinctement les deux genres.

² Ci-après SESPP.

³ Ci-après JAP.

⁴ Dans toutes les statistiques présentées ci-après, une unité correspond à une personne prévenue ; il est cependant possible qu'un même dossier physique concerne plusieurs prévenus.

⁵ Soit ouvertes depuis plus de 12 mois.

Répartition des procédures enregistrées	2018	2017
Procédures du JAP	149	227
Total	15'048	14'093

	2018	2017
Procédures enregistrées contre auteurs connus	13'612	12'821
Procédures enregistrées contre auteurs inconnus	1'436	1'272

	2018	2017
Procédures enregistrées en français	12'738 (84.65%)	11'985 (85.04%)
Procédures enregistrées en allemand	2'310 (15.35%)	2'108 (14.96%)

2.2.1.2.2.2 Procédures pendantes

	2018	2017
en instruction (sous la compétence du procureur)	4'241	3'973
suspendues (art. 314 al. 1 let. b à d CPP)	158	151
Total	4'399	4'124

2.2.1.2.2.3 Anciennes procédures pendantes

	2018	2017
Anciennes procédures pendantes devant le procureur, soit enregistrées depuis plus de 12 mois	492 (dont 65 procédures suspendues)	436 (dont 68 procédures suspendues)

Procédures pendantes devant les procureurs, ouvertes au 31.12.2018, de l'année :

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
0	3	11	11	12	39	77	339	492

2.2.1.2.3 Procédures renvoyées devant une autre instance ou liquidées

2.2.1.2.3.1 En général

	2018	2017
Ordonnances de non entrée en matière	1'892	1'739
dont les cas de levée de corps	139	133
Ordonnances de suspension	1'023	871
Ordonnances de classement	853	931
Ordonnances pénales	9'188	8'611
Actes d'accusation	418	345
Confiscations indépendantes	0	1
Décisions ultérieures au jugement (JAP)	149	245
Décisions de dessaisissement	582	481
Décisions de renvoi au préfet (sauf pour tentative légale de conciliation)	7	8
Décisions de renvoi à la police cantonale	257	197
Ordonnances de conversion (peine pécuniaire ou amende)	3'188	3'225
Commissions rogatoires nationales	25	21
Commissions rogatoires internationales	78	104
Classements sans suite	94	97

2.2.1.2.3.2 Ordonnances pénales

	2018	2017
Ordonnances pénales et de conversion		
Ordonnances pénales définitives	8'773	8'182
Ordonnances pénales frappées d'opposition et renvoyées au juge de police	415	429
Total	9'188	8'611

2.2.1.2.3.3 Actes d'accusation

	2018	2017
Actes d'accusation avec renvoi au juge de police	235	169
Actes d'accusation avec renvoi au Tribunal pénal d'arrondissement	100	92
Actes d'accusation avec renvoi au Tribunal pénal économique	0	9
Actes d'accusation avec renvoi au Tribunal pénal des mineurs	15	8
Actes d'accusation selon procédure simplifiée avec renvoi au Tribunal pénal économique	67	67
	1	0
Total	418	345

2.2.1.2.3.4 Décisions ultérieures au jugement

Ordonnances du JAP	2018	2017
Ordonnances de suspension de la peine privative de liberté	31	96
Ordonnances de refus de suspension de la peine privative de liberté	3	17
Ordonnances de conversion du travail d'intérêt général	110	131
Oppositions aux ordonnances du JAP	1	0
Autres ordonnances du JAP	4	1

2.2.1.2.3.5 Durée de la procédure jusqu'à sa liquidation

Ordonnances de non entrée en matière, de suspension, de classement et pénales définitives	2018	2017
0 à 1 mois	23.38%	22%
1 à 2 mois	21.95%	22.25%
2 à 3 mois	18.82%	20.14%
3 à 6 mois	22.77%	21.22%
6 à 12 mois	9.79%	9.59%
12 à 18 mois	1.85%	2.82%
18 à 24 mois	0.62%	0.82%
24 à 36 mois	0.41%	0.6%
Plus de 36 mois	0.41%	0.56%

2.2.1.2.3.6 Ordonnances par type d'infractions⁶

Ordonnances de non entrée en matière, de suspension, de classement et pénales définitives	2018	2017
Infractions contre la vie (art. 111ss CP)	10	9
dont les cas d'homicide par négligence (art. 117 CP)	10	9
Infractions contre l'intégrité corporelle (art. 122ss CP)	834	733
dont les cas retenant notamment des infractions violentes (art. 122, 133 et 134 CP)	82	80
Infractions contre le patrimoine (art. 137ssCP)	1'882	1'965
Infractions contre l'intégrité sexuelle (art. 187ssCP)	106	125
dont les cas retenant notamment l'infraction de pornographie (art. 197 CP)	31	18
Autres infractions du code pénal	2'822	2'483
Infractions à la loi fédérale sur la circulation routière	4'141	4'050
Infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants	1'656	1'582
dont les cas retenant notamment la consommation de stupéfiants (art. 19a LStup)	1'479	1'246
Infractions à la loi fédérale sur le transport des voyageurs	2'954	2'407
Autres infractions à d'autres lois spéciales ⁷	2'958	2'845

⁶ Compte tenu du cumul d'infractions, une même ordonnance peut être comptabilisée plusieurs fois.

⁷ Loi d'application du code pénal, loi fédérale sur les étrangers, loi fédérale sur les armes, etc.

2.2.1.2.4 Détention provisoire

	2018	2017
Nombre de personnes en détention provisoire	204	265
Nombre de jours de détention	20'999	24'927

2.2.1.2.5 Recours

	2018	2017
Recours interjetés par les procureurs		
Nombre de recours interjetés par les procureurs devant le Tribunal cantonal (Chambre pénale et Cour d'appel pénal)	22	24
Nombre de recours interjetés par les procureurs devant le Tribunal fédéral	4	0

2.2.1.2.6 Défenseurs

	2018	2017
Nombre de désignations d'un défenseur d'office ou d'un mandataire gratuit, dont selon le tournus	208 73	283 100

Le défenseur nécessaire choisi par la personne prévenue n'est pas inclus dans le tournus (cf. Directive n° 1.7 du procureur général du 12 janvier 2011 relative à la désignation des avocats, chiffre 5) ; cette règle justifie qu'il soit établi une distinction entre le nombre total de désignation et celui selon le tournus.

2.2.1.2.7 Contrôle du procureur général

	2018	2017
Contrôles préalables et postérieurs des ordonnances rendues par les procureurs, les préfets et les présidents du Tribunal pénal des mineurs		
Nombre de refus d'approbation aux ordonnances de non entrée en matière, de suspension et de classement	8	1
Nombre d'oppositions aux ordonnances pénales	5	16

2.2.1.3 Le personnel

2.2.1.3.1 En général

Au 31 décembre 2018, le Ministère public compte 58.7 (EPT⁸) procureurs et collaborateurs. Il comprend ainsi 15 cellules judiciaires, pour 14.5 (EPT) procureurs. A leurs côtés, on trouve les greffiers (14.7 EPT) et les collaborateurs administratifs des procureurs (14.7 EPT) ainsi qu'une (0.9 EPT) conseillère économique ; s'y ajoutent les collaborateurs de la réception (4.4 EPT), le personnel de la comptabilité (3.5 EPT), les greffiers-stagiaires (4 EPT) et les apprentis (2 EPT). Au total, ce sont 78 personnes qui travaillent au Ministère public

2.2.1.3.2 La Direction du Ministère public

Se fondant sur les rapports des groupes de travail conduits par les procureurs spécialistes, lesquels s'étaient entourés de collaborateurs de la Police cantonale et d'autres services travaillant de manière étroite avec le Ministère public, le

—

⁸ Equivalent plein temps.

procureur général a défini, avec le Conseil d'Etat, les axes de la politique de lutte contre la criminalité pour la période 2018 à 2021 (arrêté du Conseil d'Etat du 8 mai 2018). Ont ainsi été retenus le renforcement de la gestion des risques et des menaces avec la création d'une cellule de *case management* auprès de la Police cantonale en charge de la récolte et de l'échange de données sur les personnes dites à risque, la lutte contre la violence incluant les violences domestiques et l'intensification du travail de prévention auprès des mineurs, la lutte contre les stupéfiants, la lutte contre la cybercriminalité, la lutte contre la criminalité organisée, la lutte contre le travail au noir et la lutte contre les incivilités. Ces axes ont été présentés dans le cadre d'une conférence de presse organisée par la Direction de la sécurité et de la justice⁹ le 27 juin 2018. Un organe de pilotage, réunissant le procureur général, le commandant de la Police cantonale et le secrétaire général adjoint de la DSJ, a ensuite été mis en place et il a institué des groupes de travail qui ont reçu pour mission de préparer la mise en œuvre de ces axes ; leurs rapports sont attendus pour la prochaine séance de l'organe de pilotage agendée au début mars 2019.

En 2018, le Ministère public a répondu à douze consultations concernant des avant-projets ou des modifications de lois fédérales ainsi que des questions de députés. Il a aussi renoncé à répondre à cinq consultations fédérales, ne s'estimant pas impacté par les nouvelles dispositions ou les modifications proposées. Parmi les consultations auxquelles le Ministère public a répondu, il convient de relever sa prise de position détaillée sur l'avant-projet de modification du code de procédure pénale ; puisque le nouveau projet propose de l'avis du Ministère public des dispositions qui ont pour effet de ralentir les procédures ou de les compliquer sans améliorer sensiblement les attentes des parties, l'ensemble des procureurs ont été sollicités pour affirmer la position du Ministère public au regard de leurs connaissances et de leurs expériences. Le Ministère public demeure désormais dans l'attente du Message du Conseil fédéral aux Chambres.

L'année 2018 a été marquée par le lancement des travaux tendant à analyser le Pouvoir judiciaire, travaux conduits par le Service de la justice et auxquels participent le procureur général et la greffière-chef. Le Ministère public s'est aussi proposé comme service pilote dans le cadre des projets e-justice par la mise sur pied d'un groupe de travail regroupant tous les corps de métier internes et ayant pour mission d'analyser ses processus sous la conduite de l'analyste métier Thierry Declercq (Service de l'informatique et des télécommunications¹⁰). En outre, sous l'égide de l'archiviste judiciaire Charles-Edouard Thiébaud, le Ministère public a entrepris de définir son plan de classement qui vise également à réduire le volume de ses archives. Le Ministère public s'est enfin doté au 1^{er} juin 2018 du système de nouvelle gestion du temps¹¹ mis en place par le Service du personnel et d'organisation.

Sensible aux questions de formation et de communication, le Ministère public a d'une part proposé en 2018 trois journées de formation à l'attention de ses procureurs et collaborateurs, à savoir une visite du service AFIS (service de l'Office fédéral de la police-fedpol dédié à l'identification des empreintes digitales) avec la collaboration du commissariat d'identification judiciaire de la Police de sûreté (à l'attention des procureurs et greffiers), une visite du Centre universitaire romand de médecine légale à Lausanne (à l'attention des collaborateurs administratifs), une journée de formation axée avant tout sur les cyberrisques et la cybercriminalité (à l'attention des procureurs et greffiers), et enfin une journée de formation sur les techniques d'audition (à l'attention des greffiers). Adoptant par ailleurs un nouveau concept de mini-formations auxquelles peuvent librement prendre part l'ensemble de ses procureurs et collaborateurs, le Ministère public a mis sur pied en 2018 trois présentations qui portaient sur les médias, la loi sur le personnel (notamment la GTA) et la loi fédérale sur les étrangers ; ces brefs exposés ayant remporté un succès certain, le concept sera reconduit en 2019.

Par ailleurs, outre des séances de formation spécifique organisées pour les greffiers et les collaborateurs administratifs, deux collaboratrices ont suivi les cours de droit dispensés par le Centre de formation des aspirants de la Police cantonale fribourgeoise¹², respectivement quatre greffiers la formation CAS en magistrature.

D'autre part, en 2018, le procureur général a conduit un rapport sur l'année 2017 et deux séances plénières des procureurs ; il a également convoqué 35 séances de direction et une information interne a été assurée

⁹ Ci-après DSJ.

¹⁰ Ci-après SITel.

¹¹ Ci-après GTA.

¹² Centre interrégional de formation de police, ci-après CIFPol.

hebdomadairement au travers des *news* du site intranet du Ministère public. Au 31 décembre 2018, le Ministère public compte 31 directives (dont 21 publiées sur son site internet¹³) et 28 marches à suivre.

Le procureur général a été réélu en novembre 2018 à la présidence de la Conférence des procureurs de Suisse¹⁴. Il est membre de la commission des affaires juridiques de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police et des groupes de travail « cyber allianz » - présidé par le procureur général de la Confédération - ainsi que « financement surveillance téléphonique », ce dernier étant conduit par le secrétaire général du Département fédéral de justice et police. Sur le plan cantonal, le procureur général est président de l'association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire, ainsi que membre de la commission informatique des autorités judiciaires¹⁵, des comités de pilotage relatifs à l'analyse du Pouvoir judiciaire et e-justice, et de la séance de coordination des acteurs de la chaîne pénale (avec les procureurs généraux adjoints). Il est intervenu en 2018 comme conférencier à trois reprises : le 20 janvier dans le cadre de journée de la médecine pénitentiaire, le 31 octobre pour la Conférence des Tribunaux de mesures de contrainte et le 10 décembre aux Assises vaudoises de la chaîne pénale. Finalement, le 27 novembre 2018, à Berne, le procureur général s'est exprimé sur le code de procédure pénale devant le groupe interparlementaire « sécurité et police ».

La procureure générale adjointe Alessia Chocomeli-Lisibach est déléguée CPS et membre de la commission criminalité économique (WIKRI, anciennement COMECO) de la CPS. Avec le greffier-chef, elle représente le canton de Fribourg au sein du groupe de travail romand dédié à la formation des interprètes. Sur le plan cantonal, la procureure générale adjointe est membre du Conseil cantonal de prévention et de sécurité, de la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité, du groupe de travail « dialogue santé-justice », et du groupe de travail « déménagement de la Prison centrale ». Enfin, elle fonctionne comme enseignante auprès du CIFPol et elle dispense des cours aux avocats-stagiaires.

Le procureur général adjoint Raphaël Bourquin est membre du Conseil de la magistrature, du comité de l'association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire, du bureau de la Conférence latine des procureurs¹⁶ ainsi que de groupes de travail avec la Police cantonale (Police de sûreté et Gendarmerie), notamment en lien avec les questions de circulation routière (groupe auquel participe aussi la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière et les Préfectures) et en matière de lutte contre la criminalité organisée. Il est aussi l'interlocuteur du Ministère public auprès de la Police cantonale fribourgeoise et de l'Ecole romande de la magistrature pénale. Enfin, il est enseignant auprès du CIFPol et il participe aux procès fictifs mis sur pied par le CIFPol.

En charge principalement de la gestion du personnel, de l'uniformisation des pratiques et de l'administration générale, les greffiers-chefs Isabelle Chablais et Raphaël Brenta ainsi que le chef de chancellerie Mathieu Chappuis ont continué de soutenir le procureur général et les procureurs généraux adjoints dans leurs tâches. La greffière-chef est membre du comité de projet relatif à l'analyse du Pouvoir judiciaire, le greffier-chef du comité de la Conférence suisse des chargés de communication des Ministères publics (CCCMP) et de son groupe de travail « lobbying – code de procédure pénale », et le chef de chancellerie du bureau informatique des autorités judiciaires¹⁷ ainsi que de la commission immobilière de l'Etat.

En leur qualité de porte-parole du Ministère public, le greffier-chef et la greffière Murielle Decurtins ont répondu aux sollicitations des médias (environ 145 demandes en 2018), rédigé et diffusé trois communiqués de presse, et organisé 57 consultations de classeurs d'ordonnances par des journalistes. Enfin, le Ministère public a tenu une conférence de presse qui portait principalement sur la présentation de son rapport de l'année précédente.

Par la greffière Gabriella Musumeci, le Ministère public continue de participer aux travaux actuels de révision de la loi sur la protection des données.

Finalement, le Ministère public a collaboré en 2018 à la journée « futur en tous genres – nouvelles perspectives pour filles et garçons » organisée par la Police cantonale et à laquelle ont participé 44 enfants.

¹³ www.fr.ch/mp.

¹⁴ Ci-après CPS.

¹⁵ Ci-après CIAJ.

¹⁶ Ci-après CLP.

¹⁷ Ci-après BIAJ.

2.2.1.3.3 Les procureurs

En remplacement de la Procureure Catherine Christinaz, en congé maternité dès septembre, le Conseil de la magistrature a nommé sur proposition du Ministère public la greffière Stéphanie Amara en qualité de Procureure ad hoc, jusqu'à fin janvier 2019.

Les procureurs ont continué à occuper dans le courant de l'année 2018 les fonctions d'enseignant :

- > auprès du CIFPol : Philippe Barboni, Christiana Dieu-Bach et Liliane Hauser ;
- > auprès du Département de pédagogie spécialisée de l'Université de Fribourg, comme chargé de cours : Marc Bugnon ;
- > auprès de l'Association des avocats-stagiaires fribourgeois (préparation à l'examen de droit pénal et de procédure pénale) : Jean-Luc Mooser ;

respectivement de membre :

- > du Groupe de travail avec les hôpitaux pour définir l'intervention de la justice en matière d'erreurs médicales : Philippe Barboni ;
- > de la Commission d'examen des candidats au barreau : Christiana Dieu-Bach et Jean-Luc Mooser ;
- > de la Cellule romande de lutte contre le dopage : Laurent Moschini ;
- > du Tribunal cantonal : Jean-Luc Mooser (juge suppléant) ;
- > de Commissions de la CPS et de la CLP : Philippe Barboni (Groupe de travail psychiatrie forensique et droit médical), Marc Bugnon (Groupe de travail déontologie), Frédéric Chassot (COMINTEL), Christiana Dieu-Bach (COMAMAL et Groupe de travail crime organisé), Yvonne Gendre (COMAMAL), Patrick Genoud (Commission transports), Catherine Christinaz (Groupes de travail crime organisé et sécurité des magistrats), Jean-Frédéric Schmutz et Philippe BARBONI (COMASTUP) ;
- > du Bureau de la Direction du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic des migrants (SCOTT) : Yvonne Gendre ;
- > de la Commission cantonale contre la violence domestique : Yvonne Gendre ;
- > de la Commission cantonale consultative dans le domaine de la prostitution : Yvonne Gendre ;
- > du Groupe de travail en matière de hooliganisme : Laurent Moschini ;
- > de la Commission cantonale des addictions : Philippe Barboni ;
- > de la Fondation latine « Projets pilotes-addictions » : Philippe Barboni ;
- > du Groupe de travail en matière de travail au noir : Patrick Genoud ;
- > de la Commission de recours de l'Université : Markus Julmy (président) ;
- > du Groupe de travail « FMÜ Architekturboard » : Frédéric Chassot ;
- > et du Groupe de travail RH dans le cadre du projet « Politique du personnel » : Marc Bugnon.

2.2.1.3.4 Les collaborateurs

En 2018, le Ministère public a fait engager comme secrétaire Anthony Bouquet, respectivement comme greffiers Sacha Khomutov, Marina Bonnet Bärffuss, Tiffany Currat et David Kaelin (ce dernier, pour un remplacement d'une durée de 4 mois). Il a aussi fait engager une nouvelle conseillère économique en la personne de Christina Leipner. Toujours dans le courant de l'année, le Ministère public a accueilli dix juristes post-master pour effectuer un stage de greffier d'une durée de six mois, deux étudiants en droit de l'Université de Fribourg pour un stage de deux mois dans le cadre de leur travail de séminaire et dix aspirants CIFPol de la Police de sûreté, à chaque fois pour un stage d'un jour.

Toujours en 2018, le Ministère public et le Greffe civil du Tribunal de l'arrondissement de la Sarine ont procédé à un échange temporaire de deux de leurs greffières ; Gaëlle Egger a ainsi travaillé à son taux d'activité de 50% d'octobre à décembre pour le compte de la Présidente Ariane Guye alors que la greffière de cette dernière, Céline Brunod, a rejoint le Procureur Philippe Barboni durant la même période et au même taux d'activité. Même bref, ce premier échange, qui ouvre non seulement des perspectives nouvelles aux intéressées mais a aussi permis aux deux entités de

compter avec un regard extérieur et expérimenté sur leurs processus, s'est révélé très concluant ; le Ministère public appelle de ses vœux une répétition de cette exercice, dans l'idéal avec une autre autorité du Pouvoir judiciaire et d'autres corps de métier.

2.2.1.3.5 Le service comptable

En 2018, le service comptable du Ministère public a accordé 2'057 (2'055 en 2017)¹⁸ paiements par acomptes, il a effectué 4'920 (4'938) rappels et 978 (985) rappels de solde, il a requis 336 (365) poursuites et il a traité 3'188 (3'225) conversions d'amende en peine privative de liberté.

Le montant des amendes facturées s'élève pour l'année 2018 à CHF 6'491'018.57 (CHF 6'908'286.30), alors qu'il avait été budgétisé à CHF 6'800'000.00 (CHF 6'100'000.00). Ainsi, le montant encaissé par les conversions d'amende s'est établi à CHF 1'362'661.02 (CHF 1'818'725.15). Le service comptable est en outre parvenu à obtenir le remboursement du montant de CHF 39'717.40 (CHF 129'042.05) des assurances-maladies, s'agissant des frais médicaux engagés en lien avec les détentions. Enfin, il a comptabilisé durant l'année 2018 97'661 (99'497) écritures.

2.2.1.4 Divers

Comme en 2017, l'informatique et la sécurité continuent de figurer au nombre des priorités du Ministère public. Il tire d'ailleurs profit de son importante implication, par l'intermédiaire du procureur général et du chef de chancellerie, dans les projets informatiques conduits par la CIAJ et le BIAJ ainsi que dans le projet e-justice.

Dans le courant de l'année 2018, le Ministère public s'est doté d'un portique de sécurité qui assure la détection d'armes. Cette installation a nécessité la réalisation de travaux à la réception, l'engagement via une société privé d'un agent de sécurité et l'établissement d'une directive (n° 2.6.) relative aux contrôles de sécurité qui est aussi le résultat de discussions constructives avec les représentants de l'Ordre des avocats fribourgeois. Il a aussi remplacé sa centrale d'alarme incendie/effraction/agression.

A l'instar des autres autorités du Pouvoir judiciaire et en prévision de la gestion électronique du dossier judiciaire, le Ministère public a également renouvelé son parc informatique, notamment en proposant à ses procureurs et collaborateurs un double écran ou un grand écran incurvé et il a supprimé sur demande du SITel ses lignes de fax pour privilégier l'envoi et la réception de courriers électroniques. La prochaine étape consistera en le renouvellement de son parc des imprimantes.

¹⁸ Le chiffre entre parenthèse renvoie toujours à l'année 2017 dans ce chapitre.

Le Ministère public a acquis des accès dans l'application IVZ-WEBGUI qui a remplacé ADMAS et permet de disposer des données du registre informatisé des décisions administratives en matière de circulation routière. Il suit aussi les travaux en cours auprès du Service SCPT (Service de la Confédération en charge de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication), qui mettra en service dans le courant de l'année 2019 des applications qui permettront à la Police cantonale et au Ministère public de déposer leurs demandes actuelles de contrôle téléphonique via des solutions en ligne. Enfin, il participe à la réalisation de la version Tribuna V4, notamment de son volet comptable.

2.2.1.5 Défis et perspectives 2019

Le Ministère public suit avec attention les discussions qui portent sur la réalisation d'un nouveau bâtiment pénal. Il a pris note que le SESPP s'est installé à Granges-Paccot et que la Police de sûreté devrait aussi s'établir à proximité du Commandement de la Police cantonale dans cette même commune. L'idée d'un regroupement entre les deux services précités et le Ministère public, envisagée un temps, doit dès lors être considérée comme enterrée. De même, les solutions envisagées actuellement pour la construction d'un nouvel établissement de détention en remplacement de la Prison centrale s'écartent des besoins du Ministère public, qui doit demeurer en ville notamment pour des motifs de visibilité et d'accessibilité, excluant dès lors un éventuel regroupement sous un même toit d'une nouvelle prison et du Ministère public. Celui-ci poursuivra en 2019 ses réflexions en vue de parvenir à définir où et avec quel regroupement de services un nouveau bâtiment pénal pourrait voir le jour à Fribourg.

Déjà évoqué ci-avant, après seulement 8 ans d'existence l'actuel code de procédure pénale pourrait déjà faire l'objet d'innovations importantes, dont toutes ne sont pas nécessairement souhaitées par le Ministère public. Ces modifications que proposera le Conseil fédéral sont attendues avec impatience, en principe dans le courant du premier semestre 2019.

Sous l'égide du Service de la justice et avec une implication soutenue du procureur général et de la greffière-chef, l'analyse du Pouvoir judiciaire est en marche. Le mandataire Ecoplan sera d'ailleurs reçu par deux délégations du Ministère public à brève échéance. Le Ministère public fonde de grands espoirs dans les conclusions de ces travaux qui assurément amèneront à une meilleure efficacité dans l'organisation et dans les processus des autorités du Pouvoir judiciaire.

L'intensification des projets e-justice, auxquels le Ministère public est partie prenante, est aussi saluée. Ces projets sont complémentaires aux travaux d'analyse du Pouvoir judiciaire et ils participent à l'amélioration des processus et à la mise en place du télétravail.

Finalement, le Ministère public demeure favorable à la reprise des compétences préfectorales en matière de contravention. Il estime que cette reprise s'inscrit dans les perspectives exposées dans le présent chapitre et dotera le canton de Fribourg d'une organisation judiciaire plus efficace.

Annexe

2.2.2 Tableaux statistiques

Procédures enregistrées	15'048
Procédures enregistrées contre auteurs connus	13'612
Procédures enregistrées contre auteurs inconnus	1'436
Procédures enregistrées en français	12'738
Procédures enregistrées en allemand	2'310
Procédures enregistrées et ordinaires	14'889
Procédures enregistrées et impliquant la participation des procureurs des mineurs devant le Tribunal des mineurs	10
Procédures enregistrées et impliquant la participation des procureurs en charge des affaires civiles devant les Tribunaux civils	0
Procédures enregistrées du juge d'application des peines	149
Procédures pendantes	4'241
Procédures pendantes qui sont suspendues (art. 314 al. 1 let. b à d CPP)	158
Ordonnances de non entrée en matière	1'892
Ordonnances de classement	853
Ordonnances de suspension	1'023
Confiscations indépendantes	0
Décisions de dessaisissement, y compris envers les Préfectures	589
Commissions rogatoires nationales	25
Commissions rogatoires internationales	78
Ordonnances pénales définitives	8'773
Ordonnances pénales frappées d'opposition et renvoyées au juge de police	415
Ordonnances de conversion de peines pécuniaires ou d'amendes	3'188
Acte d'accusation avec renvoi au juge de police	235
Acte d'accusation avec renvoi au Tribunal pénal d'arrondissement	100
Acte d'accusation avec renvoi au Tribunal pénal économique	0
Acte d'accusation avec renvoi au Tribunal pénal des mineurs	15
Acte d'accusation, procédure simplifiée	68

Ordonnances définitives du juge d'application des peines	148
Ordonnances frappées d'opposition du juge d'application des peines	1
Nombre de personnes en détention provisoire	204
Nombre de jours de détention	20'999
Nombre de recours interjetés par les procureurs devant le Tribunal cantonal (Chambre pénale et Cour d'appel pénal)	22
Nombre de recours interjetés par les procureurs devant le Tribunal fédéral	4
Nombre de refus d'approbation du procureur général aux ordonnances de non entrée en matière, de suspension et de classement	8
Nombre d'opposition du procureur général aux ordonnances pénales	5

Fribourg, le 21 janvier 2019

Fabien Gasser
Procureur général

Raphaël Brenta
Greffier-chef

2.2 Dier Staatsanwaltschaft

2.2.1 Allgemeines

2.2.1.1 Allgemeine Bemerkungen

Die allgemeine Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft im Jahr 2018 war gross. Sie blieb jedoch einigermaßen stabil und aufgrund ausreichender Mitarbeiter¹⁹ auch tragbar.

Zahlenmässig unterscheidet sich die Situation nur wenig von derjenigen im Jahr 2017. Die Anzahl der registrierten Verfahren hat zugenommen (+ 955 Einheiten) und als Folge davon auch die Anzahl der am 31. Dezember 2018 hängigen Verfahren (+ 275 Einheiten). Ebenfalls zugenommen haben die rechtskräftigen Strafbefehle der Staatsanwaltschaft (+ 591 Einheiten), wohingegen der Anteil der in den ersten drei Monaten nach ihrer Registrierung erledigten Verfahren bei 64% stabil bleibt. Die Überweisungen an die Bezirksgerichte haben ebenfalls zugenommen (+ 73 Einheiten). Die Anzahl der sich in Untersuchungs- und Sicherheitshaft befindenden Personen ist nach wie vor hoch, auch wenn sie sich auf 204 inhaftierte Personen reduziert hat (- 61 Personen). Schliesslich hat die Anzahl der von Amtes wegen bestellten Verteidiger abgenommen (- 75 Verteidiger). Die Staatsanwaltschaft begrüsst diese ausgezeichneten Ergebnisse, welche dem intensiven Arbeitsrhythmus und den stetigen Bemühungen der Gesamtheit der Staatsanwälte und Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft zu verdanken sind.

Im Jahr 2018 ist das neue Sanktionsrecht in Kraft getreten, was zu Anpassungen zwischen der Staatsanwaltschaft und dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe²⁰ beziehungsweise zu einer Reduzierung der Fälle vor dem Strafvollzugsrichter geführt hat. Des Weiteren wurde Ausschaffungs- und Härtefallklauselfällen im Rahmen nachträglicher Kontrollen durch den Generalstaatsanwalt besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ebenfalls auf gesetzlicher Ebene hat der Vorentwurf zur Änderung der StPO zu einer detaillierten Stellungnahme durch die Staatsanwaltschaft Anlass gegeben, namentlich um auf die Auswirkungen gewisser Änderungsvorschläge aufmerksam zu machen. Im Bereich der Informatik wurden neue Schritte auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung der Akten getätigt. Schliesslich wurde auf Personalebene das neue Konzept der Mini-Ausbildungen entwickelt.

2.2.1.2 Die Tätigkeiten

2.2.1.2.1 Im Allgemeinen

	2018	2017
eingetragene Verfahren ²¹	15'048	14'093
hängige Verfahren am 31.12.	4'399	4'124
davon alte Verfahren unter der Zuständigkeit des Staatsanwalts ²²	492	436

¹⁹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Bericht nur die männliche Form verwendet. Gemeint ist stets sowohl die männliche als auch die weibliche Form.

²⁰ Nachfolgend JVBHA.

²¹ In allen nachfolgenden statistischen Zahlen entspricht eine Einheit einer beschuldigten Person. Es ist indessen möglich, dass sich in einem physischen Strafdossier mehrere Beschuldigte zusammengefasst wiederfinden.

²² d.h. offen seit mehr als 12 Monaten.

2.2.1.2.2 Eingetragene und hängige Verfahren

2.2.1.2.2.1 Eingetragene Verfahren

	2018	2017
Verteilung der eingetragenen Verfahren		
Verfahren gegen erwachsene Beschuldigte	14'889	13'853
Verfahren vor dem Jugendstrafgericht mit Teilnahme des Jugendstaatsanwaltes	10	12
Zivilverfahren mit Teilnahme der für diese Verfahren zuständigen Staatsanwältin	0	1
Verfahren des Strafvollzugsrichters	149	227
Total	15'048	14'093

	2018	2017
Verfahren gegen bekannte Täter	13'612	12'821
Verfahren gegen unbekannte Täter	1'436	1'272

	2018	2017
französischsprachige Verfahren	12'738 (84.65%)	11'985 (85.04%)
deutschsprachige Verfahren	2'310 (15.35%)	2'108 (14.96%)

2.2.1.2.2.2 Hängige Verfahren

	2018	2017
in Untersuchung (unter der Zuständigkeit des Staatsanwaltes), davon sistiert (Art. 314 Abs. 1 Bst. b bis d StPO)	4'241 158	3'973 151
Total	4'339	4'124

2.2.1.2.2.3 Ältere hängige Verfahren

	2018	2017
Verfahren unter der Zuständigkeit des Staatsanwalts, die vor mehr als 12 Monaten eröffnet wurden	492 (davon 65 suspendierte Verfahren)	436 (davon 68 suspendierte Verfahren)

Am 31.12.2018 offene Verfahren unter der Zuständigkeit des Staatsanwalts, nach Jahr der Verfahrenseröffnung:

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
0	3	11	11	12	39	77	339	492

2.2.1.2.3 Einer anderen Instanz überwiesene oder erledigte Verfahren

2.2.1.2.3.1 Im Allgemeinen

	2018	2017
Nichtanhandnahmeverfügungen	1'892	1'739
davon Fälle von Leichenhebungen	139	133
Sistierungsverfügungen	1'023	871
Einstellungsverfügungen	853	931
Strafbefehle	9'188	8'611
Anklageschriften	418	345
selbständige Einziehungsverfahren	0	1
selbständige nachträgliche Entscheidungen	149	245
Unzuständigkeitsentscheide	582	481
Übermittlungen an den Oberamtmann (ohne gesetzliche Versöhnungsversuche)	7	8
Übermittlungen an die Kantonspolizei	257	197
Verfügungen betreffend Umwandlung von Geldstrafen und Bussen	3'188	3'225
Nationale Rechtshilfegesuche	25	21
Internationale Rechtshilfegesuche	78	104
Klassierungen ohne Folge	94	97

2.2.1.2.3.2 Strafbefehle

Strafbefehle und Umwandlungsverfügungen

	2018	2017
rechtskräftige Strafbefehle	8'773	8'182
Einsprachen gegen Strafbefehle mit Überweisung an den Polizeirichter	415	429
Total	9'188	8'611

2.2.1.2.3.3 Anklageschriften

	2018	2017
Anklageschriften mit Überweisung an den Polizeirichter	235	169
Anklageschriften mit Überweisung an das Bezirksstrafgericht	100	92
Anklageschriften mit Überweisung an das Wirtschaftsstrafgericht	0	9
Anklageschriften mit Überweisung an das Jugendstrafgericht	15	8
Anklageschriften, abgekürztes Verfahren mit Überweisung an das Wirtschaftsstrafgericht	67	67
	1	0
Total	418	345

2.2.1.2.3.4 Selbständige nachträgliche Entscheidungen

Verfügungen des Strafvollzugsrichters

	2018	2017
Verfügungen betreffend Suspendierung der Freiheitsstrafe	31	96
Verfügungen betreffend die Verweigerung der Suspendierung der Freiheitsstrafe	3	17
Verfügungen betreffend die Umwandlung von gemeinnütziger Arbeit	110	131
Einsprachen gegen Verfügungen des Strafvollzugsrichters	1	0
andere Verfügungen des Strafvollzugsrichters	4	1

2.2.1.2.3.5 Verfahrensdauer

Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen sowie rechtskräftige Strafbefehle	2018	2017
0 bis 1 Monat	23.38%	22%
1 bis 2 Monate	21.95%	22.25%
2 bis 3 Monate	18.82%	20.14%
3 bis 6 Monate	22.77%	21.22%
6 bis 12 Monate	9.79%	9.59%
12 bis 18 Monate	1.85%	2.82%
18 bis 24 Monate	0.62%	0.82%
24 bis 36 Monate	0.41%	0.6%
mehr als 36 Monate	0.41%	0.56%

2.2.1.2.3.6 Verfügungen nach Deliktsart²³

Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen sowie rechtskräftige Strafbefehle	2018	2017
Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben (Art. 111 ff. StGB)	10	9
davon Fälle von fahrlässiger Tötung (Art. 117 StGB)	10	9
Strafbare Handlungen gegen die körperliche Integrität (Art. 122 ff. StGB)	834	733
davon Fälle mit Gewaltdelikten (Art. 122, 133 und 134 StGB)	82	80
Strafbare Handlungen gegen das Vermögen (Art. 137 ff. StGB)	1'882	1'965
Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität (Art. 187 ff. StGB)	106	125
davon Fälle mit dem Straftatbestand der Pornografie (Art. 197 StGB)	31	18
Andere Widerhandlungen gegen das Strafgesetzbuch	2'822	2'483
Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz	4'141	4'050
Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel	1'656	1'582
davon Fälle, welche namentlich den Konsum von Betäubungsmitteln betreffen (Art. 19a BetmG)	1'479	1'246
Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über die Personenbeförderung	2'954	2'407
Widerhandlungen gegen andere Spezialgesetze ²⁴	2'958	2'845

²³ Angesichts der Kumulation der strafbaren Handlungen kann dieselbe Verfügung mehrmals erfasst sein.

²⁴ Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition.

2.2.1.2.4 Untersuchungshaft

	2018	2017
Anzahl Personen in Untersuchungshaft	204	265
Anzahl Hafttage	20'999	24'927

2.2.1.2.5 Beschwerden

Von den Staatsanwälten eingereichte Beschwerden	2018	2017
Anzahl Beschwerden bzw. Berufung, die von den Staatsanwälten beim Kantonsgericht eingereicht wurden (Strafkammer bzw. Strafappellationshof)	22	24
Anzahl Beschwerden der Staatsanwälte an das Bundesgericht	4	0

2.2.1.2.6 Verteidiger

	2018	2017
Anzahl Bestellungen als amtlicher oder unentgeltlicher Verteidiger, davon nach Turnusliste	208 73	283 100

Der von der beschuldigten Person gewählte notwendige Verteidiger wird in der Turnusliste nicht berücksichtigt (vgl. Richtlinie 1.7 des Generalstaatsanwalts vom 12. Januar 2011 betreffend die Bestellung der Verteidiger, Ziffer 5); diese Regel erklärt den Unterschied zwischen der Gesamtzahl der amtlichen Verteidiger und jener gemäss Turnusliste.

2.2.1.2.7 Kontrolle durch den Generalstaatsanwalt

Vor- und Nachkontrolle der Verfügungen der Staatsanwälte, der Oberämter und des Jugendstrafgerichts	2018	2017
Verweigerung der Genehmigung von Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen	8	1
Einsprachen gegen Strafbefehle	5	16

2.2.1.3 Das Personal

2.2.1.3.1 Im Allgemeinen

Am 31. Dezember 2018 zählte die Staatsanwaltschaft insgesamt 58.7 (VZÄ²⁵) Staatsanwälte und Mitarbeiter. Das Personal umfasst 15 Einheiten für 14.5 (VZÄ) Staatsanwälte. Mit ihnen arbeiten Gerichtsschreiber (14.7 VZÄ), die administrativen Mitarbeiter der Staatsanwälte (14.7 VZÄ) sowie eine Wirtschaftsberaterin (0.9 VZÄ). Im Weiteren gehören das Personal des Empfangs (4.4 VZÄ), das Personal der Buchhaltung (3.5 VZÄ), die Gerichtsschreiberpraktikanten (4 VZÄ) sowie die Lehrlinge (2 VZÄ) dazu. Insgesamt arbeiten bei der Staatsanwaltschaft 78 Personen.

—

²⁵ Vollzeitäquivalente.

2.2.1.3.2 Die Direktion der Staatsanwaltschaft

Der Generalstaatsanwalt hat zusammen mit dem Staatsrat die Leitlinien der Politik bezüglich Kriminalitätsbekämpfung für die Periode 2018 bis 2021 definiert (Erlass des Staatsrates vom 8. Mai 2018). Hierzu haben sie sich auf die Berichte der von den spezialisierten Staatsanwälten geleiteten Arbeitsgruppen gestützt. Die Arbeitsgruppen haben eng mit Mitarbeitern der Kantonspolizei sowie anderer Dienststellen, die in regem Kontakt zur Staatsanwaltschaft stehen, zusammengearbeitet. Die Leitlinien beinhalten die Verstärkung der Bedrohungs- und Risikoverwaltung mit der Schaffung einer Zelle für *case management* bei der Kantonspolizei, welche für die Datenbeschaffung über Risikopersonen zuständig ist; die Gewaltbekämpfung, was auch häusliche Gewalt und eine Intensivierung der Präventionsarbeit bei Minderjährigen umfasst; die Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels die Bekämpfung von organisierter Kriminalität; die Bekämpfung von Schwarzarbeit und die Bekämpfung von ungesittetem Verhalten. Diese Leitlinien sind anlässlich einer von der Sicherheits- und Justizdirektion²⁶ organisierten Pressekonferenz am 27. Juni 2018 vorgestellt worden. Anschliessend wurde ein Lenkungsausschuss bestehend aus Generalstaatsanwalt, Kommandant der Kantonspolizei und stellvertretendem Generalsekretär des SJD gegründet. Dieser hat sodann Arbeitsgruppen zusammengestellt, welche mit der Aufgabe betraut wurden, die Umsetzung der verschiedenen Leitlinien vorzubereiten. Die Berichte der Arbeitsgruppen werden für die nächste Sitzung des Lenkungsausschusses Anfang März 2019 erwartet.

Im Jahr 2018 hat die Staatsanwaltschaft im Rahmen von 12 Vernehmlassungsverfahren zu Vor- oder Änderungsentwürfen für unterschiedliche Bundesgesetze sowie zu Fragen von Abgeordneten Stellung bezogen. Im Übrigen hat die Staatsanwaltschaft im Rahmen von fünf Vernehmlassungsverfahren darauf verzichtet Stellung zu nehmen, da sie der Meinung war, von den neuen Bestimmungen oder den vorgeschlagenen Änderungen nicht betroffen zu sein. Hervorzuheben gilt es die detaillierte Stellungnahme der Staatsanwaltschaft bezüglich des Vorentwurfes zur Änderung der Strafprozessordnung; da das neue Projekt nach Ansicht der Staatsanwaltschaft Bestimmungen enthält, welche die Verfahren verlangsamen oder verkomplizieren, ohne die Ansprüche der Parteien spürbar zu verbessern, wurden alle Staatsanwälte dazu aufgefordert, den Standpunkt der Staatsanwaltschaft mit ihrem Wissen und ihren Erfahrungen zu untermauern. Die Staatsanwaltschaft erwartet jetzt die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung.

Zu Beginn des Jahres 2018 wurden die Arbeiten begonnen, welche zum Ziel haben, die Justizbehörden zu analysieren. Diese Arbeiten werden durch das Amt für Justiz geleitet und erfolgen unter Mitarbeit des Generalstaatsanwaltes und der Chefgerichtsschreiberin. Die Staatsanwaltschaft hat sich auch als Pilotdienst im Rahmen des Projektes e-justice zur Verfügung gestellt. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe, in welcher alle internen Berufsstände vertreten sind, auf die Beine gestellt und mit der Aufgabe betraut, unter der Führung des Experten Thierry Declercq (Amt für Informatik und Telekommunikation²⁷) die eigenen Prozesse zu analysieren. Des Weiteren hat die Staatsanwaltschaft, unter anderem mit dem Ziel das Volumen der Archive zu reduzieren, unter der Führung des Archivars der Gerichtsarchive Charles-Edouard Thiébaud begonnen, ihr Klassifizierungssystem zu definieren. Schliesslich hat sich die Staatsanwaltschaft am 1. Juni 2018 mit Hilfe des Amtes für Personal und Organisation mit dem neuen Zeiterfassungssystem ausgerüstet.

Der Staatsanwaltschaft sind Weiterbildung und Kommunikation wichtig, weshalb sie im Jahr 2018 drei Weiterbildungstage für die Staatsanwälte und ihre Mitarbeiter angeboten hat. Dies waren im Einzelnen: ein Besuch bei der Dienststelle AFIS (Dienststelle des Bundesamtes für Polizei – Fedpol für die Identifikation digitaler Fingerabdrücke) in Zusammenarbeit mit dem Erkennungsdienst der Kriminalpolizei (Staatsanwälte und Gerichtsschreiber), ein Besuch beim Universitätszentrum für Rechtsmedizin in Lausanne (administrative Mitarbeiter), eine Weiterbildung bezüglich Cyberrisiken und Cyberkriminalität (Staatsanwälte und Gerichtsschreiber) und schliesslich eine Weiterbildung über Befragungstechniken (Gerichtsschreiber). Im Rahmen des neuen Konzepts der Mini-Ausbildungen, an welchen alle Mitarbeiter frei teilnehmen dürfen, hat die Staatsanwaltschaft drei Vorträge, welche die Medien, das Gesetzes über das Staatspersonal (insbesondere das neue Zeiterfassungssystem) und das

²⁶ Nachfolgend SJD.

²⁷ Nachfolgend ITA.

Bundesgesetz über die Ausländer behandeln, organisiert. Da diese kurzen Vorträge viel Zuspruch fanden, wird das Konzept auch im Jahr 2019 fortgeführt.

Ansonsten haben neben den spezifischen Ausbildungen für Gerichtsschreiber und administrative Mitarbeiter zwei Mitarbeiterinnen den Rechtsunterricht des Ausbildungszentrums der Aspiranten der Kantonspolizei Freiburg²⁸ besucht und vier Gerichtsschreiber die Ausbildung «CAS en magistrature» abgeschlossen.

Im Jahre 2018 hat der Generalstaatsanwalt einen Rapport über das Jahr 2017 und zwei Plenarsitzungen der Staatsanwälte geleitet und 35 Direktionssitzungen einberufen. Überdies wurde der interne Informationsaustausch über die wöchentlich im Intranet aufgeschalteten *News* garantiert. Am 31. Dezember 2018 verfügte die Staatsanwaltschaft über 31 Richtlinien (wovon 21 auf ihrer Internetseite veröffentlicht sind²⁹) und 28 Anleitungen zur Arbeitsweise.

Der Generalstaatsanwalt wurde im November 2018 als Präsident der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz³⁰ wiedergewählt. Er ist Mitglied der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie der Arbeitsgruppen «cyber allianz», präsiert durch den Bundesanwalt, und „Finanzierung telefonischer Überwachungen“ unter der Leitung des Generalsekretärs des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Auf kantonaler Ebene ist er Präsident der Freiburger Vereinigung der Richter und Richterinnen sowie Mitglied der Informatikkommission der Gerichtsbehörden, der Lenkungsausschüsse für die Analyse der Gerichtsbehörden und für das e-justice-Projekt und der Koordinationssitzung der Akteure der Verfahrenskette der Strafverfolgung (mit den stellvertretenden Generalstaatsanwälten). Im Jahr 2018 ist der Generalstaatsanwalt zudem viermal als Redner aufgetreten: am 20. Januar 2018 im Rahmen der Jahrestagung der schweizerischen Gefängnisärzte, am 31. Oktober 2018 für die Konferenz der Zwangsmassnahmengerichte, am 10. Dezember 2018 anlässlich der „Assises vaudoises de la chaîne pénale“ und schliesslich am 27. November 2018 vor der interparlamentarischen Gruppe „Sicherheit und Polizei“, wo er sich bezüglich der Strafprozessordnung geäussert hat.

Die stellvertretende Generalstaatsanwältin Alessia Chocomeli-Lisibach ist Delegierte der SSK und Mitglied der Kommission Wirtschaftskriminalität der SSK (WIKRI, ehemals COMECO). Zusammen mit dem Chefgerichtsschreiber vertritt sie den Kanton Freiburg in der französischsprachigen Arbeitsgruppe für die Ausbildung von Übersetzern. Auf kantonaler Ebene ist die stellvertretende Generalstaatsanwältin Mitglied des kantonalen Rats für Prävention und Sicherheit, der Kommission für die bedingte Straffentlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit, der Arbeitsgruppe „Dialog Gesundheit-Justiz“ sowie der Arbeitsgruppe „Umzug des Zentralgefängnisses“. Schliesslich unterrichtet sie an der IPAZ und erteilt Kurse für Anwaltspraktikanten.

Der stellvertretende Generalstaatsanwalt Raphaël Bourquin ist Mitglied des Justizrates, des Vorstands der Freiburger Vereinigung der Richter und Richterinnen, der «Conférence latine des procureurs³¹» und unterschiedlicher Arbeitsgruppen der Kantonspolizei (Kriminalpolizei und Gendarmerie), insbesondere jener für Strassenverkehr, welcher auch die Kommission für Administrativverfahren im Strassenverkehr sowie die Oberämter angehören, und jener für den Kampf gegen organisierte Kriminalität. Er ist ausserdem Ansprechpartner der Staatsanwaltschaft bei der Kantonspolizei Freiburg und bei der „Ecole romande de la magistrature pénale“. Schliesslich unterrichtet er an der IPAZ und nimmt an deren fiktiven Prozessen teil.

Die hauptsächlich für die Personalverwaltung, die Vereinheitlichung der Abläufe und die allgemeine Verwaltung zuständigen Chefgerichtsschreiber Isabelle Chablais und Raphaël Brenta unterstützen zusammen mit dem Kanzleichef Mathieu Chappuis den Generalstaatsanwalt sowie die stellvertretenden Generalstaatsanwälte in ihren Aufgaben. Die Chefgerichtsschreiberin ist Mitglied des Lenkungsausschusses für die Analyse der Gerichtsbehörden. Der Chefgerichtsschreiber gehört dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der Informationsbeauftragten der Staatsanwaltschaften (SKIS) und seiner Arbeitsgruppe „Lobbying – Strafprozessordnung“ an und Mathieu Chappuis demjenigen des Informatikbüros der Gerichtsbehörden sowie der Immobilienkommission des Staates.

²⁸ Interregionales Polizei-Ausbildungszentrum, nachstehend IPAZ.

²⁹ www.fr.ch/mp.

³⁰ Nachfolgend SSK.

³¹ Nachfolgend CLP.

Als Sprecher der Staatsanwaltschaft haben Raphaël Brenta und die Gerichtsschreiberin Murielle Decurtins die Anfragen der Medien beantwortet, drei Pressemitteilungen verfasst und verbreitet und 57 Einsichtnahmen in die Sammlungen der Verfügungen für die Journalisten gewährt. Zudem hat die Staatsanwaltschaft eine Pressekonferenz abgehalten, welche sich im Wesentlichen mit dem Jahresbericht 2017 befasste.

Mit der Gerichtsschreiberin Gabriella Musumeci nimmt die Staatsanwaltschaft ausserdem nach wie vor an den aktuellen Arbeiten zur Revision des Gesetzes über den Datenschutz teil.

Schliesslich hat die Staatsanwaltschaft im Jahre 2017 zusammen mit der Kantonspolizei den «Nationalen Zukunftstag-Seitenwechsel für Mädchen und Jungs» organisiert, an welchem 44 Kinder teilgenommen haben.

2.2.1.3.3 Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Als Vertretung für die sich ab September im Mutterschaftsurlaub befindende Staatsanwältin Catherine Christinaz, hat der Justizrat auf Empfehlung der Staatsanwaltschaft Stéphanie Amara als Staatsanwältin ad hoc bis Ende Januar 2019 ernannt.

Die Staatsanwälte haben 2018 ebenfalls als Lehrer, Lehrbeauftragte oder Referenten gewirkt:

- > bei der IPAZ, als Lehrer: Philippe Barboni, Christiana Dieu-Bach und Liliane Hauser;
- > beim Departement für Sonderpädagogik der Universität Freiburg, als Lehrbeauftragter: Marc Bugnon;
- > bei der Vereinigung der Freiburger Anwaltspraktikanten (Vorbereitung auf die Prüfung des Strafrechts und des Strafprozessrechts): Jean-Luc Mooser ;

beziehungsweise als Mitglied:

- > der Arbeitsgruppe mit den Spitälern zur Bestimmung der Intervention der Justiz bei ärztlichem Fehlverhalten: Philippe Barboni;
- > der Anwaltsprüfungskommission: Christiana Dieu-Bach und Jean-Luc Mooser;
- > der Westschweizer Arbeitsgruppe für die Bekämpfung des Dopings: Laurent Moschini;
- > des Kantonsgerichts: Jean-Luc Mooser (Ersatzrichter);
- > der Kommission der SSK und der CLP: Philippe Barboni (Arbeitsgruppe «Forensische Psychiatrie und Medizinrecht»), Marc Bugnon (Arbeitsgruppe „Deontologie“), Frédéric Chassot (COMINTEL), Christiana Dieu-Bach (COMAMAL und Arbeitsgruppe „Organisierte Kriminalität“), Yvonne Gendre (COMAMAL), Patrick Genoud (Transportkommission), Catherine Christinaz (Arbeitsgruppen „Organisierte Kriminalität“ und «Sicherheit der Magistratspersonen»), Philippe Barboni und Jean-Frédéric Schmutz (COMASTUP);
- > des Direktionsbüros der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM): Yvonne Gendre;
- > der kantonalen Kommission gegen häusliche Gewalt: Yvonne Gendre;
- > der kantonalen beratenden Kommission im Bereich der Prostitution: Yvonne Gendre;
- > der Arbeitsgruppe Hooliganismus: Laurent Moschini;
- > der kantonalen Kommission für Suchtfragen: Philippe Barboni;
- > der Stiftung der lateinischen Schweiz „Pilotprojekte – Sucht“: Philippe Barboni;
- > der Arbeitsgruppe Schwarzarbeit: Patrick Genoud;
- > der Rekurskommission der Universität: Markus Julmy (Präsident) ;
- > der Arbeitsgruppe « FMÜ Architekturboard »: Frédéric Chassot;
- > der Arbeitsgruppe „Human Resources“ im Rahmen des Projekts „Personalpolitik“: Marc Bugnon.

2.2.1.3.4 Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Im Jahre 2018 stellte die Staatsanwaltschaft Anthony Bouquet als Sekretär und Sacha Khomutov, Marina Bonnet Bärzfuss, Tiffany Currat sowie David Kaelin (Letzterer für eine Vertretung von 4 Monaten) als Gerichtsschreiber ein. Sie stellte zudem eine wirtschaftliche Beraterin in der Person von Christina Leipner ein. Schliesslich hat die Staatsanwaltschaft zehn Juristen nach Erwerb ihres Masterdiploms die Möglichkeit geboten, ein

Gerichtsschreiberpraktikum für die Dauer von sechs Monaten zu absolvieren, zwei Studenten der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg im Rahmen ihrer Seminararbeit ein Praktikum von zwei Monaten gewährt und zehn IPAZ-Aspiranten der Kriminalpolizei für ein jeweils eintägiges Praktikum empfangen.

Im Verlauf des Jahres 2018 haben die Staatsanwaltschaft und das Zivilgericht des Saanebezirks zudem einen vorübergehenden Austausch zweier ihrer Gerichtsschreiberinnen vorgenommen; so hat Gaëlle Egger im 50%-Pensum von Oktober bis Dezember für die Gerichtspräsidentin Ariane Guye gearbeitet und deren Gerichtsschreiberin Céline Brunod hat in der gleichen Periode und mit dem gleichen Beschäftigungsgrad für den Staatsanwalt Philippe Barboni gearbeitet. Dieser Austausch hat nicht nur den Beteiligten neue Perspektiven eröffnet, sondern überdies beiden Entitäten erlaubt, einen geschulten Blick von Aussen auf ihre Abläufe zu erhalten und war deshalb - auch wenn von kurzer Dauer - sehr aufschlussreich. Die Staatsanwaltschaft würde sich eine Wiederholung eines solchen Austausches wünschen, und zwar idealerweise unter der Beteiligung einer anderen Justizbehörde und eines anderen Berufsstandes.

2.2.1.3.5 Die Buchhaltungsabteilung

Die Buchhaltungsabteilung der Staatsanwaltschaft gewährte im Jahre 2018 2'057 (2'055)³² Ratenzahlungen, versandte in 4'920 (4'938) Fällen Mahnungen, in 978 (985) weiteren Fällen Mahnungen bezüglich Saldobeträgen, leitete 336 (365) Betreibungen ein und behandelte 3'188 (3'225) Umwandlungen von Bussen in Freiheitsstrafen.

Der Betrag der in Rechnung gestellten Bussen beträgt für das Jahr 2018 CHF 6'491'018.57 (CHF 6'908'286.30), wobei das Budget einen Betrag von CHF 6'800'000.00 (CHF 6'100'000.00) vorsah. So wurden durch die Umwandlung von Bussen CHF 1'362'661.02 (CHF 1'818'725.15) einkassiert. Zudem hat die Buchhaltungsabteilung von den Krankenkassen im Zusammenhang mit Häftlingen entstandene Krankheitskosten in der Höhe von CHF 39'717.40 (CHF 129'042.05) zurückerhalten. Schliesslich nahm die Buchhaltungsabteilung im Jahre 2018 insgesamt 97'661 (99'497) Buchungen vor.

2.2.1.4 Diverses

Wie im Jahr 2018 gehören die Informatik und die Sicherheit zu den Prioritäten der Staatsanwaltschaft. Sie profitiert zudem von der Teilnahme des Generalstaatsanwaltes und des Kanzleichefs an den Informatikprojekten der Informatikkommission der Gerichtsbehörden und des Informatikbüros der Gerichtsbehörden, und dem Projekt e-justice.

Im Verlauf des Jahres 2018 hat sich die Staatsanwaltschaft mit einem Sicherheitsportal zur Detektion von Waffen ausgerüstet. Im Zusammenhang mit der Installation des Sicherheitsportals wurden Bauarbeiten im Bereich der Rezeption getätigt, ein privater Sicherheitsbeamter eingestellt und – nach konstruktiven Diskussionen mit Vertretern des Freiburger Anwaltsverbandes - eine Richtlinie (Nr. 2.6) betreffend Sicherheitskontrollen verfasst. Die Staatsanwaltschaft hat dieses Jahr zudem auch ihre Zentrale für Feuer-, Einbruch- und Gewaltalarm erneuert.

In Vorbereitung auf die elektronische Verwaltung der Akten hat die Staatsanwaltschaft wie auch die anderen Justizbehörden ihren Informatikbestand erneuert, namentlich indem den Staatsanwälten und ihren Mitarbeitern ein Doppelbildschirm oder ein grosser gewölbter Bildschirm zur Verfügung gestellt wurde. Auf Anweisung des ITA hat die Staatsanwaltschaft ausserdem ihre Faxlinien abgeschafft, um den Versand und Empfang elektronischer Post zu fördern. Die nächste Etappe wird in der Erneuerung des Druckerbestandes bestehen.

Die Staatsanwaltschaft hat Zugang zur Webanwendung IVZ-WEBGUI erhalten. Diese ersetzt ADMAS und ermöglicht den Zugang zu Daten des informatisierten Registers für Administrativentscheide betreffend Strassenverkehr. Die Staatsanwaltschaft verfolgt auch die laufenden Arbeiten des Dienstes DÜPF (Dienst des Bundes zur Überwachung der Post und des Fernmeldeverkehrs). Dieser wird im Verlauf des Jahres 2019 Webanwendungen

³² Die Zahl innerhalb der Klammern bezieht sich in diesem Kapitel jeweils auf das Jahr 2017.

in Betrieb nehmen, welche es der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft erlauben werden, ihre Anträge auf telefonische Überwachung online zu stellen. Schliesslich beteiligt sich die Staatsanwaltschaft an der Realisierung der Tribuna-Version V4, und zwar insbesondere für jene Komponenten, welche die Buchhaltung betreffen.

2.2.1.5 Herausforderungen und Perspektiven 2019

Die Staatsanwaltschaft verfolgt die Diskussionen bezüglich eines neuen Strafgebäudes aufmerksam. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass sich das JVBHA in Granges-Paccot niedergelassen hat und sich die Kriminalpolizei in der Nähe des Kommandos der Kantonspolizei in derselben Gemeinde einrichten wird. Die Idee eines Zusammenschlusses der beiden vorgenannten Dienste und der Staatsanwaltschaft, wie sie eine Zeit lang erwogen wurde, wird deshalb nicht mehr weiter verfolgt. Auch eine eventuelle Zusammenlegung der Staatsanwaltschaft und der zum Ersatz des Zentralgefängnisses geplanten neuen Haftanstalt muss nun ausgeschlossen werden, da die Staatsanwaltschaft aus Gründen der Sichtbarkeit und Erreichbarkeit in der Stadt Freiburg verbleiben muss und die aktuellen Lösungsvorschläge bezüglich Standort der neuen Haftanstalt diesem Bedürfnis widersprechen. Die Staatsanwaltschaft wird somit weiterhin der Frage nachgehen, wo und im Zusammenschluss mit welchen Dienststellen in Freiburg ein neues Strafgebäude entstehen könnte.

Wie bereits zuvor erwähnt, könnte die Strafprozessordnung nur 8 Jahre nach ihrem Inkrafttreten bereits Gegenstand wichtiger, von der Staatsanwaltschaft nicht unbedingt gewünschter, Neuerungen werden. Die diesbezügliche Botschaft des Bundesrates wird im ersten Semester 2019 erwartet.

Die Analyse der Justizbehörden ist unter der Führung des Amtes für Justiz und der tatkräftigen Beteiligung des Generalstaatsanwaltes und der Chefgerichtsschreiberin in vollem Gang. Die hiermit beauftragte Firma Ecoplan wird im Übrigen in Kürze von zwei Delegationen der Staatsanwaltschaft empfangen werden. Die Staatsanwaltschaft setzt grosse Hoffnungen in diese Arbeiten, welche zu grösserer Effizienz in der Organisation und den Abläufen der Justizbehörden führen werden.

Die Staatsanwaltschaft begrüsst die Intensivierung der e-justice-Projekte, an welchen sie auch beteiligt ist. Diese Projekte ergänzen die Arbeiten bezüglich der Analyse der Justizbehörden und wirken bei der Verbesserung der Abläufe und der Umsetzung der Telearbeit mit.

Schliesslich befürwortet die Staatsanwaltschaft die Rücknahme der oberamtlichen Kompetenzen im Bereich der Übertretungen. Sie ist der Ansicht, dass dies dem Kanton Freiburg zu einer effizienteren Organisation seiner Gerichtsbehörden verhelfen wird und somit im Sinne der in diesem Kapitel dargelegten Perspektiven steht.

Beilage

2.2.2 Statistische Tabelle

Eingetragene Verfahren	15'048
Eingetragene Verfahren gegen bekannte Täter	13'612
Eingetragene Verfahren gegen unbekannte Täter	1'436
Eingetragene französischsprachige Verfahren	12'738
Eingetragene deutschsprachige Verfahren	2'310
Eingetragene ordentliche Verfahren gegen erwachsene Beschuldigte	14'889
Eingetragene Verfahren vor dem Jugendgericht mit Teilnahme des Jugendstaatsanwaltes	10
Zivilverfahren mit Teilnahme der für diese Verfahren zuständigen Staatsanwältin	0
Eingetragene Verfahren des Strafvollzugsrichters	149
Hängige Verfahren	4'241
Hängige sistierte Verfahren (Art. 314 Abs. 1 Bst. b bis d StPO)	158
Nichtanhandnahmeverfügungen	1'892
Einstellungsverfügungen	853
Sistierungsverfügungen	1'023
Selbständige Einziehungsverfahren	0
Unzuständigkeitsentscheidungen (einschliesslich solche gegenüber den Oberämtern)	589
Nationale Rechtshilfeersuche	25
Internationale Rechtshilfeersuche	78
Rechtskräftige Strafbefehle	8773
Einsprachen gegen Strafbefehle und Überweisung an den Polizeirichter	415
Umwandlungsverfügungen betreffend Geldstrafen und Bussen	3'188
Anklageschriften mit Überweisung an den Polizeirichter	235
Anklageschriften mit Überweisung an das Bezirksstrafgericht	100
Anklageschriften mit Überweisung an das Wirtschaftsstrafgericht	0
Anklageschriften mit Überweisung an das Jugendstrafgericht	15
Anklageschriften, abgekürztes Verfahren	68

Verfügungen des Strafvollzugsrichters	148
Einsprachen gegen Verfügungen des Strafvollzugsrichters	1
Anzahl Personen in Untersuchungshaft	204
Anzahl Hafttage	20'999
Anzahl Beschwerden bzw. Berufungen, die von den Staatsanwälten beim Kantonsgericht eingereicht wurden (Strafkammer bzw. Strafappellationshof)	22
Anzahl Beschwerden der Staatsanwälte an das Bundesgericht	4
Verweigerung der Genehmigung von Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen durch den Generalstaatsanwalt	8
Einsprachen des Generalstaatsanwaltes gegen Strafbefehle	5

Freiburg, den 21. Januar 2019

Fabien Gasser
Generalstaatsanwalt

Raphaël Brenta
Chefgerichtsschreiber

2.3 Tribunal pénal économique

2.3.1 Partie générale

2.3.1.1 Composition et locaux

2.3.1.1.1 Composition du Tribunal (uniquement juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Alain Gautschi	Président du Tribunal pénal économique	1
Total équivalents plein-temps EPT		1

Juges-asseesseurs à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Julien Baechler	Bernard Loup
Eric Charrière	Cédric Margueron
Dominique Corminboeuf	Gisela Marty
Joseph Denervaud	Nicole Moret
Marie-Madeleine Descloux	Thierry Schmid
Marie-Christine Dorand	Oswald Udry
Alexandre Dumas	Daniel Unternährer
Stéphane Gmünder	Thierry Vial
Per (Armin) Imesch	Andreas Zbinden
Laurent Jacot	

Suite à la démission du Président suppléant, ce poste est resté vacant depuis septembre 2015 jusqu'au 12 novembre 2018, date à laquelle les Présidents Jean-Marc Sallin, Benoît Chassot et José Rodriguez ont été nommés suppléants du Président du TPE (art. 22 LJ).

Suite à la saisine du Tribunal pénal économique le 28 août 2017 d'une affaire très volumineuse (plus de 80 classeurs fédéraux), le Président Michel Morel a été nommé Président suppléant ad hoc du TPE pour trois affaires inscrites au rôle de ce Tribunal.

2.3.1.1.1.1 Composition du greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	1.5
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	1

- > Mme Fabienne Cajoux, greffière, à 100 %.
- > M. Jonas Kühni, greffier, à 50 %.
- > Mme Danièle Creteigny, secrétaire, à 100 %.

Depuis le 1er avril 2014, un greffier-stagiaire germanophone est à disposition pour les causes alémaniques du Tribunal pénal économique, du Tribunal de la Sarine et celles du Tribunal des prud'hommes.

2.3.1.1.1.2 Locaux

Le Tribunal pénal économique étant rattaché administrativement au Tribunal de l'arrondissement de la Sarine, ses locaux se situent donc au siège du Tribunal de la Sarine, rte des Arsenaux 17, à Fribourg. Il y a lieu de relever que ceux-ci sont adéquats et correspondent aux activités et aux besoins du Tribunal pénal économique.

2.3.1.1.2 Activité juridictionnelle

2.3.1.1.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

Suite à l'engagement de l'ensemble des membres du Tribunal pénal économique ainsi que du concours du Président suppléant ad hoc Michel Morel, les affaires inscrites au rôle ont pu être réduites à deux affaires qui ont déjà été assignées pour mars/avril 2019.

En 2018, le Tribunal pénal économique a siégé de la façon suivante :

- > 1 affaire en février / mars 2018 (M. Gautschi)
- > 1 affaire en avril 2018 (M. Morel)
- > 1 affaire en novembre 2018 (M. Gautschi)
- > 1 affaire en novembre 2018 (M. Morel)
- > 1 affaire en décembre 2018 (M. Gautschi)

2.3.1.1.2.2 Affaires du Tribunal pénal économique

A ce jour, 2 affaires sont inscrites au rôle ; elles seront jugées en mars/avril 2019.

2.3.1.1.2.3 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

Rien de particulier à relever.

2.3.1.1.3 Formation

Le soussigné a suivi 5 jours de cours auprès de la Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richter à Gerzensee, auprès de la Société suisse de droit pénal (SSDP) à Flims, ainsi qu'auprès de l'UNI Fribourg.

2.3.1.1.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

Le Président du Tribunal pénal économique, ainsi que le personnel sous ch. 1.1.1.1.2. assurent également les affaires pénales ordinaires de l'arrondissement de la Sarine, tant pour la section alémanique que francophone, ainsi que les affaires alémaniques du Tribunal civil de la Sarine. Il faut dès lors relever qu'en sus du rôle du Tribunal pénal économique, 4 personnes ont été jugées en Tribunal pénal d'arrondissement (dont 1 en allemand), ainsi que 35 personnes renvoyées devant le Juge de police (dont 26 en allemand). Enfin, 74 jugements ont été rendus dans les causes alémaniques du Tribunal civil de la Sarine.

2.3 Wirtschaftsstrafgericht

2.3.1 Allgemeiner Teil

2.3.1.1.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.3.1.1.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Alain Gautschi	Präsident des Wirtschaftsstrafgerichts	1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Julien Baechler	Bernard Loup
Eric Charrière	Cédric Margueron
Dominique Corminboeuf	Gisela Marty
Joseph Denervaud	Nicole Moret
Marie-Madeleine Descloux	Thierry Schmid
Marie-Christine Dorand	Oswald Udry
Alexandre Dumas	Daniel Unternährer
Stéphane Gmünder	Thierry Vial
Per (Armin) Imesch	Andreas Zbinden
Laurent Jacot	

Nach dem Rücktritt des stellvertretenden Präsidenten blieb die Stelle von September 2015 bis 12. November 2018 offen; am zuletzt genannten Datum wurden die Präsidenten Jean-Marc Sallin, Benoît Chassot und José Rodriguez zu Stellvertretern des Präsidenten des Wirtschaftsstrafgerichts ernannt (Art. 22 JG).

Nachdem das Wirtschaftsstrafgericht am 28. August 2017 mit einer sehr umfangreichen Angelegenheit (über 80 Bundesordner) befasst worden war, wurde Präsident Michel Morel zum stellvertretenden Präsidenten ad hoc des Wirtschaftsstrafgerichts für 3 beim Gericht eingetragene Angelegenheiten ernannt.

2.3.1.1.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente VZÄ (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	1,5
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	1

- > Fabienne Cajoux, Gerichtsschreiberin zu 100 %.
- > Jonas Kühni, Gerichtsschreiber zu 50 %.
- > Danièle Creteigny, Sekretärin zu 100 %.

Seit 1. April 2014 steht ein deutschsprachiger Gerichtsschreiber-Praktikant für die deutschsprachigen Prozesse des Wirtschaftsstrafgerichts, des Bezirksgerichts Saane und des Arbeitsgerichts zur Verfügung.

2.3.1.1.1.3 Räumlichkeiten

Da das Wirtschaftsstrafgericht administrativ dem Bezirksgericht Saane zugewiesen ist, befinden sich seine Räumlichkeiten am Sitz des Bezirksgerichts Saane, Route des Arsenaux 17, in Freiburg. Es sei darauf hingewiesen, dass die Räumlichkeiten angemessen sind und der Tätigkeit und den Bedürfnissen des Wirtschaftsstrafgerichts entsprechen.

2.3.1.1.2 Gerichtstätigkeit

2.3.1.1.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Mit dem Einsatz aller Mitglieder des Wirtschaftsstrafgerichts und der Hilfe des stellvertretenden Präsidenten ad hoc Michel Morel konnte die Zahl der eingetragenen Angelegenheiten auf 2 verringert werden; zu den beiden Angelegenheiten wird für März/April 2019 vorgeladen.

2018 tagte das Wirtschaftsgericht wie folgt:

- > 1 Angelegenheit im Februar / März 2018 (Hr. Gautschi)
- > 1 Angelegenheit im April 2018 (Hr. Morel)
- > 1 Angelegenheit im November 2018 (Hr. Gautschi)
- > 1 Angelegenheit im November 2018 (Hr. Morel)
- > 1 Angelegenheit im Dezember 2018 (Hr. Gautschi)

2.3.1.1.2.2 Angelegenheiten des Wirtschaftsstrafgerichts

Bis heute sind 2 Angelegenheiten eingetragen: Sie werden im März/April 2019 beurteilt.

2.3.1.1.2.3 Beziehungen zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Keine besonderen Bemerkungen.

2.3.1.1.3 Weiterbildung

Der Unterzeichnende hat 5 Kurstage bei der Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richter in Gerzensee, bei der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft (SKG) in Flims und bei der UNI Freiburg besucht.

2.3.1.1.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Der Präsident des Wirtschaftsstrafgerichts und das Personal unter Ziff. 1.1.1.1.2 stellen ebenfalls die Behandlung der ordentlichen Strafsachen des Saanebezirks (sowohl in der deutsch- als auch in der französischsprachigen Abteilung) und der deutschsprachigen Angelegenheiten des Zivilgerichts des Saanebezirks sicher. Deshalb sei darauf hingewiesen, dass das Gericht neben seiner Rolle als Wirtschaftsstrafgericht 4 Personen (davon 1 deutschsprachige) als Bezirksstrafgericht verurteilt und 35 Personen vor den Polizeirichter gebracht hat (davon 26 deutschsprachige). Schliesslich ergingen 74 Urteile in deutschsprachigen Prozessen des Zivilgerichts des Saanebezirks.

2.3.2 Partie statistique / Statistischer Teil

2.3.2.1 Nombre de personnes jugées / Anzahl abgeurteilte Personen

Nombre de personnes jugées: 9 (2017 : 6, 2016 : 4, 2015 : 3 ; 2014 : 2 ; 2013: 1 ; 2012: 4 ; 2011: 9). Le Tribunal a condamné 2 personnes à une peine privative de liberté. 1 peine a été assortie du sursis et 7 personnes ont été acquittées.

Anzahl abgeurteilter Personen: 9 (2017 : 6, 2016 : 4, 2015 : 3 ; 2014 : 2 ; 2013: 1 ; 2012: 4 ; 2011: 9). Das Gericht hat 2 Personen zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Es wurde 1 bedingte Strafe ausgesprochen. 7 Personen wurden freigesprochen.

Tribunal pénal économique / Wirtschaftsstrafgericht	Nationalité Nationalität		Sexe Geschlecht		Etat civil Zivilstand		
	Personnes jugées / Abgeurteilte Personen	Suisses / Schweizer	Etrangers / Ausländer	Hommes / Männer	Femmes / Frauen	Mariés / Verheiratet	Non-mariés / Nicht verheiratet
Total	9	9	0	6	3	5	4

Nombre d'infractions Anzahl strafbarer Handlungen

	Total
1. Infractions contre le patrimoine / Strafbare Handlungen gegen das Vermögen (Art. 137-172 ^{ter} CP/StGB)	8
Abus de confiance / Veruntreuung	2
Vol / Diebstahl	--
Escroquerie / Betrug	--
Utilisation frauduleuse d'un ordinateur / Betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage	--
Abus de cartes-chèques et de cartes de crédit / Check- und Kreditkartenmissbrauch	--
Extorsion et chantage / Erpressung	--
Gestion déloyale / Ungetreue Geschäftsbesorgung	--
Recel / Hehlerei	--
Crimes ou délits dans la faillite et la poursuite pour dettes / Konkurs- und Betreibungsverbrechen oder- Vergehen	--
Divers / Verschiedenes	5
2. Faux dans les titres / Urkundenfälschung (Art. 251-257 CP/StGB)	1

Nature du jugement / Art des Urteils	Total
Personnes acquittées / <i>Freisprüche</i>	7
Personnes condamnées à des peines privatives de liberté / <i>Verurteilungen zu Freiheitsstrafen</i>	2
Personnes condamnées à des TIG / <i>Verurteilungen zu gemeinnützigen Arbeiten</i>	0
Personnes condamnées à des peines pécuniaires / <i>Verurteilungen zu Geldstrafen</i>	0
à l'amende / <i>zur Busse</i>	0
sursis / <i>bedingte Strafen</i>	1
sursis partiel / <i>teilbedingte Strafen</i>	1
Retrait de plainte ou d'opposition / <i>Rückzug des Strafantrags oder der Einsprache</i>	0
Décisions concernant la révocation ou la prolongation du sursis / <i>Entscheide betreffend den Widerruf oder die Verlängerung des bedingten Strafvollzugs</i>	1
Réintégration / <i>Rückversetzung</i> (89 CP / StGB)	0
Nombre de personnes en détention préventive au moment du jugement / <i>Anzahl der Beschuldigten in Untersuchungshaft zum Zeitpunkt des Urteils</i>	0
Nombre de désignations d'un défenseur d'office/d'un mandataire gratuit / <i>Anzahl Bezeichnungen amtlicher/unengeltlicher Verteidiger</i>	0
Demandes d'indemnité par des personnes acquittées/ <i>Entschädigungsbegehren freigesprochener Personen</i>	6

Tableaux comparatifs cf. point 2.4.2.2 ci-après.

Vergleichstabellen vgl. Punkt 2.4.2.2 hiernach.

2.4 Les Tribunaux d'arrondissement

2.4.1 Partie générale

2.4.1.1 En général

En 2018, le nombre d'affaires civiles enregistrées au rôle des tribunaux a légèrement fléchi (-6,5% ; 2018 : 472 ; 2017 : 505 ; 2016 : 480 ; 2015 : 436 ; 2014 : 452). Le nombre des affaires ressortant de la compétence des présidents continue quant à lui d'augmenter (+ 2% ; 2018 : 9'304 ; 2017 : 9120 ; 2016 : 8766 ; 2015 : 8847 ; 2014 : 9301).

En matière prud'homale, les nouvelles affaires relevant de la compétence des présidents retrouvent le niveau enregistré en 2016 (2018 : 375 ; 2017 : 391 ; 2016 : 375 ; 2015 : 402 ; 2014 : 363) tandis que celles de la compétence des tribunaux continuent de baisser (2018 : 62 ; 2017 : 65 ; 2016 : 79 ; 2015 : 80 ; 2014 : 60).

En matière de bail enfin, la hausse des nouvelles affaires des présidents observée l'an dernier ne se confirme pas (2018 : 310 ; 2017 : 325 ; 2016 : 306 ; 2015 : 349 ; 2014 : 289). Par contre, le nombre des affaires ressortant de la compétence des tribunaux des baux, qui avait fortement baissé en 2017, remonte (2018 : 82 ; 2017 : 59 ; 2016 : 94 ; 2015 : 108 ; 2014 : 83).

En matière pénale, 1045 personnes ont occupé les tribunaux pénaux du canton (dont 9 pour le Tribunal pénal économique), soit 14 % de moins par rapport à l'exercice précédent (2017 : 1212 ; 2016 : 991).

Dans le district du Lac, l'augmentation du nombre de nouvelles affaires en français relevée en 2017 se confirme tous domaines confondus. Elle s'accroît même en matière de bail avec 94% des nouvelles affaires de la compétence du président et 89% de celles de la compétence du tribunal en français.

2.4.1.2 Temps moyen écoulé entre l'enregistrement des causes et le prononcé du jugement

Juge de répression / *Strafrichter*

	1 – 30 jours/Tage	1 – 3 mois/Mte	3 – 6 mois/Mte	6 – 12 mois/Mte	1 – 2 ans/Jahre	Plus de 2 ans/ Mehr als 2 Jahre	Total
Tribunal pénal / Strafgericht	9	35	61	20	3	2	130
Juge de police / Polizeirichter	113	324	313	120	36	9	915

Tribunal civil / *Zivilgericht*

	1 – 30 jours/Tage	1 – 3 mois/Mte	3 – 6 mois/Mte	6 – 12 mois/Mte	1 – 2 ans/Jahre	Plus de 2 ans/ Mehr als 2 Jahre	Total
Droit de la famille / <i>Familienrecht</i>	21	53	83	88	101	55	401
Actions résultant des contrats / <i>Klagen aus Vertrag</i>	1	1	1	4	9	11	27

Président tribunal civil / *Präsident Zivilgericht*

	1 – 30 jours/Tage	1 – 3 mois/Mte	3 – 6 mois/Mte	6 – 12 mois/Mte	1 – 2 ans/Jahre	Plus de 2 ans/ Mehr als 2 Jahre	Total
Divorce sur requête commune avec accord complet / <i>Scheidung auf gemeinsames Begehren mit umfassender Einigung</i>	34	232	111	28	9	0	414
Mesures protectrices de l'union conjugale et leur modification / <i>Eheschutzmassnahmen und deren Abänderung</i>	50	175	120	71	19	5	440
Affaires pécuniaires (art. 51 al. 1 let. a LJJG) / <i>Vermögensrechtliche Streitigkeiten</i>	20	55	58	50	40	16	239
Mainlevée / <i>Rechtsöffnung</i>	569	2156	245	20	11	0	3001

Juridiction des prud'hommes / *Arbeitsgericht*

	1 – 30 jours/Tage	1 – 3 mois/Mte	3 – 6 mois/Mte	6 – 12 mois/Mte	1 – 2 ans/Jahre	Plus de 2 ans/ Mehr als 2 Jahre	Total
Président / <i>Präsident</i>	78	178	88	38	16	2	400
Tribunal / <i>Gericht</i>	0	7	2	19	16	17	61

Jurisdiction des baux / Mietgerichtsbarkeit

	1 – 30 jours/Tage	1 – 3 mois/Mte	3 – 6 mois/Mte	6 – 12 mois/Mte	1 – 2 ans/Jahre	Plus de 2 ans/ Mehr als 2 Jahre	Total
Président / Präsident	104	163	29	9	4	1	310
Tribunal / Gericht	1	7	22	24	15	9	78

Il ressort notamment de ce tableau que 95% des affaires du juge de police et 96% des affaires du tribunal pénal sont jugées dans l'année à compter de leur enregistrement (2017 : 94% et 87%, 2016 : 80% et 86%, 2015 : 81% et 82%, 2014 : 86% et 85%). En matière civile, 61% des affaires en droit de la famille de la compétence du tribunal, 94% des mesures protectrices de l'union conjugale et 76% des affaires pécuniaires de la compétence du président de tribunal, sont jugées dans l'année (2017 : 63%, 93%, 84%, 2016 : 57%, 91%, 79%, 2015 : 64%, 91%, 92%, 2014 : 63%, 94%, 93%)

Aus der Tabelle geht insbesondere hervor, dass 95% der in die Zuständigkeit des Polizeirichters und 96% der in die Zuständigkeit des Strafgerichts fallenden Angelegenheiten innerhalb eines Jahres nach ihrer Erfassung abgeschlossen wurden (2017: 94% und 87%; 2016: 80% und 86%; 2015: 81% und 82%, 2014: 86% und 85%). Mit Blick auf die Zivilsachen sind 61% der Angelegenheiten aus dem Gebiet des Familienrechts, die in die Zuständigkeit des Gerichts fallen, sowie 94% Eheschutzmassnahmen und 76% der vermögensrechtlichen Streitigkeiten, die in die Zuständigkeit des Gerichtspräsidenten fallen, innerhalb eines Jahres erledigt worden (2017: 63%, 93%, 84%, 2016: 57%, 91%, 79%; 2015: 64%, 91%, 92%, 2014: 63%, 94%, 93%).

2.4.1.3 Tribunal d'arrondissement de la Sarine

2.4.1.3.1 Composition et locaux

2.4.1.3.1.1 Composition du Tribunal (uniquement juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Audergon François-Xavier	Président du Tribunal civil	1
Raemy Stéphane	Président du Tribunal civil	1
Schneuwly Laurent	Président du Tribunal civil et en plus de sa charge Président du Tribunal des prud'hommes	1
Rossi Carré Alexandra	Présidente du Tribunal civil et en plus de sa charge Présidente suppléante du Tribunal des baux	1
Guye Ariane	Présidente du Tribunal civil, du Tribunal des baux et du Tribunal des prud'hommes	1
Gautschi Alain	Président du Tribunal civil, du Tribunal pénal et du Tribunal pénal économique	1
Sallin Jean-Marc	Président du Tribunal pénal	1
Chassot Benoît	Président du Tribunal pénal	1
Rodriguez José	Président du Tribunal pénal et du Tribunal des prud'hommes	1
Total équivalents plein-temps EPT		9

Juges-asseesseurs – à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Tribunal civil et pénal :	Tribunal civil et pénal :
Ackermann-Clerc Béatrice	Jochem Anne
Bapst Mary-Lise	King-Perroulaz Christiane
Baraké Raymond	Lauper Bernard
Berger Judith	Lepori Damiano
Cudré-Mauroux Hélène	Moigno Barbara
De Buman Caroline	Python Guy
Défago Colette	Quartenoud Paul
Dénervaud Caroline	Rar Samuel
Dey-Raemy Marianne	Roch Sébastien
Droz Jean-Pierre	Schmutz-Schaller Anne-Colette
Duffour Pierre	Schorderet Gilles
Flury-Morard Yolande	Singy Louis Charles
Frehner Christine	Steinauer Brigitte
Haller Sobritz Dominique	Tissot Pierre-André
Hayoz Agnès	Tritten Sophie
Hayoz Catherine	Uldry José
Iliescu Renato	Weidling Annegret

Juges-asseesseurs – à titre accessoire (au 31.12.2018)
Tribunal des prud'hommes :

Brugger David (employeurs)
 Charrière Pierre-André (employés)
 Clément-Hayoz Chantal (employés)
 Fischer Marc (employés)
 Gendre Patrick (employeurs)
 Marti Jean-Jacques (employeurs)
 Rudaz Karin (employeurs)

Tribunal des baux :

Aebischer Christian (propriétaires)
 Casazza Roxane (locataires)
 Rossier Annick (locataires)
 Wicht Pierre (propriétaires)
 Wiman Caroline (locataires)
 Hayoz Catherine (propriétaires)

En 2018, le Tribunal plénier a été présidé par Laurent Schneuwly et la vice-présidence a été assurée par José Rodriguez.

Le 1^{er} janvier 2018, Mme Ariane Guye a succédé à M. Pascal Terrapon en tant que Présidente du Tribunal civil, du Tribunal des baux et du Tribunal des prud'hommes.

La greffière, Adeline Corpataux, a été nommée Présidente ad hoc du 1^{er} mars au 31 août 2018, afin de reprendre le rôle du Président Stéphane Raemy, qui a dû se consacrer pleinement à un dossier particulièrement complexe, durant cette période.

Elu Juge cantonal dès le 1^{er} janvier 2019, le Président Laurent Schneuwly a démissionné avec effet au 31 décembre 2018 de son poste de Président à 100% du Tribunal civil et du Tribunal des prud'hommes. Le Tribunal lui exprime toute sa gratitude pour son dévouement ainsi que pour le travail accompli tout au long de ces huit années et lui présente ses meilleurs vœux dans sa nouvelle fonction.

Il n'y a pas eu de changements au sein des Présidents du Tribunal pénal de la Sarine en 2018.

La Présidente Caroline Gauch a démissionné avec effet au 30 juin 2017 de son poste de Présidente à 10% du Tribunal des prud'hommes. Si elle a été remplacée par le Président Peter Rentsch pour les affaires prud'homales en langue allemande durant l'année 2018, en revanche, elle ne l'a toujours pas été pour celles, plus nombreuses, en langue française. Cette charge supplémentaire a été reportée sur les trois magistrats en charge des prud'hommes.

En 2019, la présidence du Tribunal plénier sera assurée par José Rodriguez et la vice-présidence par Alexandra Rossi Carré.

En mars 2018, le Grand Conseil a élu le juge assesseur Patrick Gendre en remplacement du juge assesseur Patrick Dénervaud, qui avait démissionné pour le 31 décembre 2017. Pour le 31 décembre 2018, les juges assesseurs Marianne Dey-Raemy et Annick Rossier ont mis fin à leur fonction. Le Tribunal leur adresse ses vifs remerciements pour leur activité exercée au service de la justice. Pour les remplacer, les juges assesseurs Cécile Thiémard et Matthieu Loup ont été élus par le Grand Conseil. Le Tribunal leur souhaite la bienvenue et plein succès dans leur nouvelle fonction.

2.4.1.3.1.2 Composition du greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps au budget (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	11.25
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	17.30
Total des apprentis	3.00

Les mutations suivantes sont intervenues au sein des greffier-ères.

Mme Mireille Meissner, greffière du Tribunal des prud'hommes à 50%, a démissionné avec effet au 14 janvier 2018. Elle a été remplacée, le 1^{er} mars 2018, par M. Özgür Imrak, greffier du Président Stéphane Raemy à 50%. Ce dernier a ainsi augmenté son taux d'activité à 100%.

Mme Malory Fagone, greffière de la Présidente Alexandra Rossi Carré à 50% et du Président José Rodriguez à 50%, a quitté le Tribunal le 31 janvier 2018. Elle a été remplacée par Mme Julia Giallombardo au sein du greffe de la Présidente Rossi Carré et par Mme Mélanie Eggertswyler au sein du greffe du Président José Rodriguez.

Du 1^{er} mars au 31 août 2018, Mme Adeline Corpataux, greffière à 50% pour le Président Laurent Schneuwly et à 50% pour le Président Jean-Marc Sallin, a été nommée Présidente ad hoc à 100%. Elle a été remplacée à son poste de greffière par Mme Nathalie Tschudi. Durant cette même période, Mme Sophie Allred a été engagée à 50% comme greffière de la Présidente ad hoc Adeline Corpataux.

Mme Nadège Héritier, greffière du Président Jean-Marc Sallin à 25% et du Président Benoît Chassot à 60%, a bénéficié d'un congé maternité prolongé par des vacances du 19 juin au 31 octobre 2018. Pour pallier à cette absence, Mme Marie Brodard a été engagée à 85% du 1^{er} juin au 31 août 2018, puis à 60% du 1^{er} au 30 septembre 2018. Mme Nadège Héritier souhaitant réduire son taux d'activité de 85% à 60%, Mme Karine Devaud, greffière du Président Chassot à 60%, a ainsi augmenté son taux d'activité à 85% dès le 1^{er} septembre 2018.

Mme Francine Pittet, greffière du Président Laurent Schneuwly à 50% et de la Présidente Alexandra Rossi Carré à 50%, a bénéficié d'un congé maternité prolongé par des vacances du 21 juin au 31 décembre 2018. Pour pallier à son absence au sein du greffe du Président Laurent Schneuwly, Mme Thalia Durand a été engagée du 1^{er} juin au 31 décembre 2018 en tant que greffière à 50%. Mme Francine Pittet a fait part de son souhait de réduire son taux d'activité à 50% à partir du 1^{er} novembre 2018. Afin de pallier à son absence au sein du greffe de la Présidente Rossi Carré, Mme Céline Gaillard, greffière volante, a rejoint de manière ponctuelle ledit greffe du 1^{er} juin au 31 août 2018. A partir du 1^{er} septembre 2018, ont rejoint comme greffières le greffe de la Présidente Alexandra Rossi Carré, Mme Nathalie Tschudi dont le contrat a été prolongé jusqu'au 14 septembre 2018 à 100% et Mme Sophie Allred dont le contrat a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2018 à 50%. Puis, à partir du 1^{er} novembre 2018, Mme Marie Brodard a remplacé définitivement Mme Francine Pittet en tant que greffière de la Présidente Alexandra Rossi Carré à 50%.

Du 1^{er} octobre au 31 décembre 2018, un échange de greffières a eu lieu entre le Ministère Public et le Tribunal civil. Mme Céline Brunod, greffière de la Présidente Ariane Guye, et Mme Gaëlle Egger, greffière du Procureur Philippe Barboni, ont échangé leurs places de travail pendant trois mois. Au vu du bon déroulement de cet échange, il est probable que d'autres futurs échanges comme celui-ci aient lieu.

Du 1^{er} novembre au 31 décembre 2018, Mme Sophie Allred a vu son contrat prolongé en tant que greffière volante à 50% en compensation de l'engagement de Mme Céline Gaillard, greffière volante, au sein du greffe de la Présidente Alexandra Rossi Carré durant la période du 1^{er} juin au 31 août 2018.

Les mutations suivantes sont intervenues au sein des secrétaires.

Dès le 1^{er} janvier 2018, Mme Nathalie Cuennet a été engagée à 80 % en tant que secrétaire pour la Présidente Ariane Guye et le 20% restant de ce poste a été attribué à Mme Inès Garcia, secrétaire à 50% pour le Président François-Xavier Audergon.

Mme Charlotte Buergy, qui assure le 40% du secrétariat du Président Jean-Marc Sallin, a bénéficié d'un congé maternité prolongé par des vacances du 25 décembre 2017 au 1^{er} juin 2018. En son absence, elle a été remplacée par Mme Leonora Curri et le 60% du secrétariat a toujours été géré par Mme Sophie Magnin.

Mme Dagmar Decker, secrétaire-réceptionniste à 50%, bénéficie d'un congé maternité prolongé depuis le 10 juin 2018. Elle est remplacée par Mme Leonora Curri.

Depuis le 1^{er} septembre 2018, Mme Ludivine Spini, secrétaire volante à 50%, et Mme Martine Gachet, secrétaire de la Présidente Rossi Carré à 50%, ont interverti leurs fonctions pour une durée initialement prévue de 6 mois.

2.4.1.3.1.3 Locaux

De nombreuses interventions ont été nécessaires, dans nos locaux, afin de réparer les installations de chauffage et de ventilation ainsi que leurs installations de contrôle. Des travaux complémentaires sur le système de ventilation seront encore nécessaires, en 2019, pour assurer le bon fonctionnement de celui-ci. En outre, suite de nombreuses fuites d'eau au niveau de la toiture et, au vu de son état général, une réfection totale du toit, incluant les réparations liées aux dégâts d'eau, s'avère nécessaire. Ces travaux impliquant un coût conséquent, le Service des bâtiments a soumis au Conseil d'Etat un plan d'investissement urgent afin de pouvoir effectuer ces travaux au plus vite.

En matière de taux d'occupation des locaux, le Tribunal se trouve à l'étroit dans ses murs, plus aucun bureau n'étant libre.

Au début du mois de novembre 2018, l'ensemble du matériel informatique a été modifié. Les collaborateurs en sont très satisfaits.

2.4.1.3.2 Activité juridictionnelle

2.4.1.3.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

En 2018, les affaires inscrites, tant au rôle du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine qu'à ce celui des Présidents, se sont élevées à 3'943.

La charge de travail de chacun des Présidents est considérable. En effet, en tenant compte du fait que la Présidente Ariane Guye consacre environ 33% de son rôle aux pures causes civiles, le solde étant pour les causes prud'homales et des baux à loyer et le Président Alain Gautschi 20% de son rôle aux causes civiles allemandes, le solde étant pour les causes pénales allemandes et les causes du Tribunal pénal économique, les affaires inscrites au rôle de chacun des Présidents du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine pour l'année 2018 ont été en moyenne d'environ 870 dossiers (3'943 : 4.53 EPT), ce qui atteint la limite raisonnable d'un rôle présidentiel, voire la dépasse.

Pour la même période, le nombre des décisions rendues, tant par le Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine que par ses Présidents, s'est élevé à 3'961, soit plus que le nombre de dossiers entrés, ce qui fait une moyenne de 874 dossiers par magistrat (3'961 : 4.53 EPT). Les magistrats, pour soutenir un tel rythme, dépassent régulièrement les heures de travail légales.

Les affaires en cours sont au nombre de 932, soit 205 par magistrat (932 : 4,53 EPT).

Il est important de relever l'accroissement constant du nombre de dossiers entrants et de la difficulté des causes qui relève, non seulement du droit de la construction, mais également du droit des sociétés, du droit bancaire et du droit successoral.

Il est aussi nécessaire de rappeler que, depuis plus de 25 ans, la section civile du Tribunal de l'arrondissement de la Sarine n'a pas bénéficié d'une équipe complète à 100% (président ; greffier ; secrétaire) alors que le nombre des habitants du district n'a eu de cesse de croître et, par voie de conséquence, les litiges en matière civile.

Comme il a déjà été indiqué lors des années précédentes, la charge de travail par magistrat est considérable, de sorte que des jugements sont en attente d'être rédigés dans des causes particulièrement complexes, voire sensibles d'un point de vue humain.

Pour que le traitement des dossiers puisse se faire dans des délais plus courts, dans l'intérêt des justiciables et pour que de saines conditions de travail puissent exister, un renfort de force rédactionnelle est urgent et indispensable. Ce renfort de force rédactionnelle doit se faire par l'allocation, par Président, d'un greffier supplémentaire à 50% au minimum.

Le Tribunal de la Sarine remercie le Conseil de la Magistrature pour la création d'un nouveau poste de magistrat à 50% en 2019. Toutefois, l'octroi de ce poste n'a pas été accompagné de l'allocation d'un greffier supplémentaire attribué à ce Président, ce qui justifie encore plus le renfort de force rédactionnelle mentionné au paragraphe précédent.

En 2018, la charge de travail des Présidents du Tribunal pénal de la Sarine est demeurée élevée et a été soutenue, afin de liquider le plus grand nombre d'affaires dans des délais raisonnables. Les dossiers de la compétence du Juge de

police ont notablement augmenté (25% environ), principalement dès le 2ème semestre de l'année. Les affaires de la compétence du Tribunal pénal sont plus ou moins stables.

2.4.1.3.2.2 Affaires civiles (président, tribunal, tutelles, prud'hommes, baux, poursuites et faillites)

Les Présidents du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine se réfèrent aux statistiques remises en annexe. S'agissant de la charge globale tant des affaires inscrites au rôle qu'à celle liquidées, il y a lieu de se référer à ce qui est rapporté ci-devant.

Quant à la juridiction des prud'hommes, 199 dossiers de la compétence du Président (184 en 2017) et 29 dossiers de la compétence du Tribunal (37 en 2017) ont été liquidés durant l'année 2018. Dans les dossiers liquidés par les Présidents, on dénombre 26 jugements, 48 conciliations, 60 autorisations de procéder délivrées et 65 dossiers liquidés pour d'autres raisons (retrait de la requête, irrecevabilité, décisions d'assistance judiciaire...).

Le Tribunal des prud'hommes se réjouit d'apprendre qu'une solution a été trouvée pour le remplacement de la suppléance vacante.

La juridiction des baux a été saisie de 216 nouvelles affaires en 2018 (172 pour le Président et 44 pour le Tribunal). De manière globale, le stock des affaires pendantes au 31 décembre 2018 est resté stable par rapport à celles pendantes au 31 décembre 2017 (moins 1 unité). Cela étant, la juridiction des baux constate une augmentation importante des affaires du Tribunal en 2018 (44 unités en 2018 sont entrées contre 28 unités en 2017).

Cette juridiction reste surchargée, sachant que le rôle de la Présidente Ariane Guye est composé, en sus des causes de bail, de 33% de causes prud'homales et de 33% civiles ordinaires.

A noter encore que la suppléance du Tribunal des baux a été assumée en 2018 uniquement par la Présidente Alexandra Rossi Carré.

2.4.1.3.2.3 Affaires pénales (juge de police, tribunal pénal)

En 2018, le Tribunal pénal de la Sarine a reçu 80 nouveaux dossiers à juger (79 en français ; 1 en allemand). Il en a liquidé 69. Au 1^{er} janvier 2019, il reste ainsi 25 dossiers à juger.

En 2018, les Juges de police de la Sarine ont reçu 441 nouveaux dossiers (415 en français ; 26 en allemand). Ils en ont liquidé 340. Au 1^{er} janvier 2019, il reste ainsi 222 dossiers à juger.

2.4.1.3.2.4 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

Le rapport avec les autres autorités est généralement bon, voire très bon.

Il n'y a aucune remarque particulière s'agissant des rapports avec les avocats et autres intervenants.

2.4.1.3.3 Formation

Les Présidentes et Présidents du Tribunal d'arrondissement de la Sarine ont pris part à diverses formations durant le courant de l'année 2018.

Le personnel du Greffe a également pu bénéficier de cours et de séminaires de formation.

2.4.1.3.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

Le Tribunal n'a aucune remarque particulière à formuler à ce sujet.

2.4.1.4 Tribunal d'arrondissement de la Singine

2.4.1.4.1 Composition et locaux

2.4.1.4.1.1 Composition du tribunal (uniquement les juges et les assesseur-e-s)

Juges professionnel-le-s (état au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Dr Raemy Reinold	Président du tribunal	100
Rentsch Peter	Président du tribunal	100
Vaucher Mauron Pascale	Présidente Tribunal des baux à loyer	10
Rohner Stulz Seraina	Présidente Tribunal des prud'hommes	10
Total équivalents plein-temps EPT		220

Assesseur-e-s - à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Tribunal pénal et civil:	Tribunal des prud'hommes
Aeberhard Robert	Vonlanthen Norbert
Aebischer Gabriel	Marguet-Brügger Irène
Bürgisser Martha	Rappo Pascal
Chappuis Waeber Dominique	Ruffieux Anton
Fasel Aldo	Maurer Urs
Grossrieder Monika	Chappuis Waeber Dominique
Jungo Guido	Tribunal des baux à loyer
Portmann Marianne	Schneider Erika
Reidy Thomas	Jungo Jean-Louis
Schwaller Bruno	Schär Gilberte
Sturny Myriam	Loembe Verena
Waeber-Hayoz Ruth	Hubmann Ivo
	Genner Susanne

2.4.1.4.1.2 Composition du Greffe et du Secrétariat

Equivalents plein-temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT collaborateur-trice-s de formation juridique	405
Total EPT collaborateur-trice-s sans formation juridique	350

S'agissant des greffiers, aucun changement n'est à signaler. Nicholas Bürgy a suivi une formation continue à partir du 1er mars 2018 et, avec l'accord du Service de la justice, sa charge de travail a été ramenée à 80% pendant un an. Il travaillera à nouveau à 100% dès le 1er mars 2019.

Ont occupé en 2018 les postes de stagiaires Raphael Casanova (1er octobre 2017 au 31 mars 2018), Corinne Wüthrich-Harte (1er janvier 2018 au 30 juin 2018), Alicia Loosli (1er avril 2018 au 30 septembre 2018), Carole Schraner (1er juillet 2018 au 31 décembre 2018) et Anne-Sophie Krattinger (1er octobre 2018 au 31 mars 2019). Les stagiaires ont également été pris en compte parmi les collaborateurs de formation juridique.

Simon Zurkinden a achevé son apprentissage en date du 31 juillet 2017. Dès lors, il a travaillé à temps partiel, d'abord comme stagiaire, puis dans le cadre d'un programme d'intégration AI, au secrétariat. Le 1er août 2018, Almedina Ajeti a commencé son apprentissage de deux ans en tant qu'assistante de bureau.

2.4.1.4.1.3 Locaux

Il n'y a pas eu de changement à cet égard en 2018.

2.4.1.4.2 Activité juridictionnelle

2.4.1.4.2.1 En général (charge de travail, etc.)

Le Président du tribunal Peter Rentsch a assumé en 2018 la direction des affaires administratives (art. 21 LJ). En sus du fait que Peter Rentsch et Seraina Rohner Stulz sont en charge du Tribunal des prud'hommes et Reinold Raemy et Pascale Vaucher Mauron du Tribunal des baux à loyer, les présidents des tribunaux ont continué à se répartir le travail selon des aspects pratiques, c'est-à-dire qu'ils ne divisent pas leur travail par matière, mais chaque juge est en principe actif dans tous les domaines. Les dossiers sont répartis aléatoirement, le greffe adoptant une clé de répartition de 50:50.

La charge de travail est demeurée élevée mais, pour l'essentiel, il a été possible de la maîtriser. Au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère (pour les cas en langue allemande), Peter Rentsch a réglé deux affaires en qualité de Président du Tribunal civil, et deux en tant que Juge de police. Au Tribunal d'arrondissement de la Sarine, Seraina Rohner Stulz a réglé trois affaires en qualité de Présidente du Tribunal des prud'hommes, Peter Rentsch dans un cas à titre de Président du Tribunal civil, deux en qualité de Président du Tribunal des prud'hommes et deux affaires relevant de la compétence du Tribunal administratif. Pendant l'année sous rapport, Reinold Raemy a été mis à contribution une fois au titre de suppléant du Président du Tribunal des mesures de contrainte et a traité un cas au Tribunal d'arrondissement du Lac

2.4.1.4.2.2 Matière civile (Président, Tribunal, Chambre des tutelles, Tribunal des prud'hommes et Tribunal des baux, Poursuites et faillites)

En 2018 ont été enregistrées au total 827 affaires civiles (2013: 819, 2014: 899, 2015: 852, 2016: 915, 2017: 936), dont 20 affaires de droit du bail à Morat. Il a été possible de clore 848 procédures (2012: 895, 2013: 939; 2014: 907; 2015: 816, 2016: 861 2017: 907), 23 affaires de droit du bail ayant été réglées à Morat. Ce chiffre de 848 porte sur les décisions mettant fin à une procédure; toutes les autres décisions, comme par exemple les suspensions, celles relatives aux expertises et autres décisions intermédiaires, ne sont pas prises en considération.

En principe, les affaires du Tribunal des baux ont été réparties comme auparavant, selon le lieu de l'objet loué, soit entre Tavel et Morat. Les dossiers sont traités administrativement par le greffe respectif (inscription au rôle, archivage).

Il y a lieu d'ajouter ici qu'en 2018, 73 jugements de divorce (2011: 95, 2012: 98, 2013: 78, 2014: 69; 2015: 72, 2016: 62, 2017: 70) ont été rendus. Les listes de frais des affaires civiles n'ont pas été établies séparément, mais les indemnités de partie et celles allouées aux défenseurs d'office sont généralement fixées dans le jugement rendu sur le fond. Il y a eu 29 auditions d'enfants (2011: 28, 2012: 26, 2013: 28, 2014: 41; 2015: 22, 2016: 35, 2017: 29) menées par la greffière Vaucher Mauron, étant précisé que, souvent, plusieurs enfants ont été auditionnés simultanément.

S'agissant des données figurant dans la statistique, les explications complémentaires suivantes peuvent être apportées:

Les présidents du Tribunal des prud'hommes ont réglé 17 affaires en tout, dont 16 en procédure de conciliation.

Il faut noter dans la statistique de la juridiction en matière de bail que, depuis le 1er janvier 2013, seul le tribunal qui a également traité le cas au fond recense administrativement les affaires en ce domaine. Les affaires entrées avant cette date et traitées à Morat étaient à chaque fois enregistrées dans les systèmes des deux tribunaux. Jusqu'à la clôture de tous ces cas - il y a encore actuellement à Morat une affaire pendante devant le Tribunal des baux qui est également enregistrée administrativement à Tavel - il y aura des recoupements dans les statistiques Tribuna.

78 procédures de conciliation ont été ouvertes, qui ont été réglées de la manière suivante: décisions selon art. 212 CPC: 9, transaction/réconciliation: 31, autorisations d'introduire action: 22, proposition de décision acceptée: 2, sans objet ou autres motifs: 14. Ces chiffres englobent aussi les procédures de conciliation en droit du travail, qui ne sont pas inscrites dans la statistique (Président du Tribunal civil, formulaire 2).

2.4.1.4.2.3 Matière pénale (Juge de police, Tribunal pénal)

Au total, ce sont 75 affaires pénales qui ont été enregistrées (2012: 98, 2013: 84, 2014: 86; 2015: 81, 2016: 104, 2017: 83), 69 affaires ont été réglées (2012: 102, 2013: 99, 2014: 83; 2015: 82, 2016: 86, 2017: 93). Ont également été prises en compte dans ces chiffres deux affaires traitées par le Président du Tribunal pénal (instance 60). Aucune liste de frais n'a été fixée séparément dans les affaires pénales, car les indemnités sont également fixées dans les jugements sur le fond, en procédure pénale.

2.4.1.4.2.4 Relations avec les autorités, avocats et avocates, autres intéressé-e-s

Les relations avec les autorités et les avocats sont bonnes.

Le Conseil de la magistrature a inspecté le Tribunal d'arrondissement en date du 10 septembre 2018.

2.4.1.4.3 Formation continue

Les présidents de tribunal et les greffier-ère-s ont pris part à des sessions de formation continue.

2.4.1.4.4 Divers (propositions de modifications de loi, informatique, etc.)

Pas de remarques.

2.4.1.5 Tribunal d'arrondissement de la Gruyère

2.4.1.5.1 Composition et locaux

2.4.1.5.1.1 Composition du Tribunal (uniquement juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Bütikofer Repond Frédérique	Présidente	0.5
Dey Gremaud Claudia	Présidente	1
Perroud Sugnaux Camille	Présidente	0.5
Vallet Philippe	Président	1
Oberson Nicolas	Président du Tribunal des Prud'hommes	0.1
Total équivalents plein-temps EPT		3.1

Juges-asseesseurs (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Tribunal civil et pénal :	Tribunal des prud'hommes :
Barras Philippe	Clément Philippe (employeurs)
Brodard Jacqueline	Magnin Daniel (employés)
Brülhart Maguy	Progin Yolande (employeurs)
Castella Michel	Remy Annick (employeurs)
Aebischer Jacques	Remy Raymond (employés)
Dupasquier Colette	Rouiller Pierre (employés)
Fragnière-Morard Nicole	Tribunal des baux :
Galley Josiane	Delabays Marc (propriétaires)
Geinoz Joseph	Dumas Justine (locataires)
Giller Stéphane	Magne André (propriétaires)
Morand Anne	Martins Sandra (locataires)
Morand Patrice	Perroud Noëlle (propriétaires)
Repond Jean-Pierre	Scazzari Valentina (locataires)
Romanens Claudia	

En 2018, Monsieur le Président Philippe Vallet a fonctionné en qualité de Président en charge des questions administratives et Madame la Présidente Camille Perroud Sugnaux en qualité de Vice-Présidente. La présidence sera assumée pour l'année 2019 par cette dernière et la vice-présidence par Madame la Présidente Claudia Dey Gremaud.

2.4.1.5.1.2 Composition du greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	4.4
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	5.6

Pour l'année 2018, en termes d'EPT, il n'y a eu aucune modification en matière d'EPT au sein du personnel. Notre secrétaire huissier M. Jean-Luc Antoniotti a pris sa retraite au 1^{er} juillet 2018, remplacé dans son poste par Mme Noémie Gigon. Nous relevons également la présence, entre les mois de mai et de juillet 2018, du Président Michel Morel, fonctionnant comme Juge ad hoc au taux de 60% pour notre Autorité. Il était accompagné d'un greffier à temps plein.

Le Tribunal a pu également compter sur le soutien de greffiers stagiaires qui travaillent en principe pour une période de 6 mois au sein de notre greffe. Ils sont en permanence au nombre de deux.

Enfin, deux greffiers ad hoc ont assuré la rédaction d'un très volumineux jugement dans un dossier pénal, respectivement le remplacement d'une greffière arrêtée durant 2 mois.

2.4.1.5.1.3 Locaux

Nous sommes satisfaits de nos locaux au niveau de leur fonctionnalité et de l'espace à disposition. Cependant, malgré des demandes réitérées, des problèmes au niveau du chauffage et du taux d'humidité demeurent et engendrent de forts désagréments, se présentant sous la forme de soucis de santé pour certains collaborateurs du Tribunal. Les problèmes ont été annoncés à nouveau, mais aucune solution claire ne semble pouvoir être trouvée.

2.4.1.5.2 Activité juridictionnelle

2.4.1.5.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

Depuis de nombreuses années, la charge de travail est extrêmement soutenue pour l'ensemble du personnel du Tribunal. La situation s'est quelque peu améliorée, en ce sens que le nombre de nouvelles affaires s'est stabilisée par rapport à 2017. De plus, nous avons bénéficié de la présence du Président ad hoc Michel Morel et de son greffier durant quelques semaines, ce qui a permis de diminuer la charge de chaque Président en place. Cette charge de travail demeure toutefois préoccupante. La santé du personnel du Tribunal demeure ainsi une inquiétude constante en raison du point soulevé dans le précédent paragraphe, mais également du stress chronique que le rythme de travail induit.

La présence du Président ad hoc Michel Morel, au cours de cette année 2017, a démontré que, pour assurer le respect des principes de procédure, tant civils que pénaux, tel le principe de célérité, et permettre aux magistrats en place d'avoir une charge de travail supportable, le Tribunal de la Gruyère doit se voir doter de postes de travail supplémentaires, à savoir une cellule complète, (magistrat, greffier et secrétaire). A toute le moins, un poste de secrétariat supplémentaire à 100% permettant de mettre en place un secrétariat général, serait extrêmement bénéfique et permettrait de soulager la charge tant du secrétariat que des greffiers. Sur la base de ce constat, les magistrats de la Gruyère avaient proposé l'augmentation des taux d'activité des Présidentes pénalistes à hauteur de 60% pour la Présidente Camille Perroud Sugnaux et à hauteur de 60% jusqu'à 80% pour la Présidente Frédérique Buetikofer Repond, au niveau civil la création d'un poste de président supplémentaire d'au moins 50%, ainsi que la création d'un poste de réceptionniste à temps plein au niveau du secrétariat, l'augmentation de taux d'activité des Présidentes en place et la création d'un nouveau poste de président à temps partiel devant être accompagnées de son équivalent greffier et secrétaire. En dépit de toute attente, aucun engagement n'est intervenu depuis lors.

2.4.1.5.2.2 Affaires civiles (président, tribunal, tutelles, prud'hommes, baux, poursuites et faillites)

Pour ces autorités, nous constatons, dans notre district, une tendance à la stagnation en matière de causes nouvelles entées en 2018. En revanche, leur complexité ne montre aucune tendance à la diminution.

Comparé à 2017, l'absence du Président ad hoc Michel Morel secondé par sa greffière ad hoc, bien que présent quelques semaines entre les mois de mai et juillet, s'est clairement faite ressentir. Cela représentait en effet une décharge non négligeable des Présidents civils en place. En 2018, seules les procédures en matière de bail ont connu une augmentation nette.

La Cellule judiciaire itinérante a liquidé 3 affaires en matière civile, dont une de la compétence du Tribunal civil.

Pour le surplus, cf. statistiques.

2.4.1.5.2.3 Affaires pénales (juge de police, tribunal pénal)

Pour ces autorités, nous constatons, dans notre district, une tendance à la diminution du nombre de causes liquidées en 2018. En effet, durant cette année, les Présidentes pénalistes n'ont pu compter sur la présence du Président ad hoc Michel Morel et de sa greffière ad hoc que très brièvement, l'absence de cet appui se faisant ressentir. Les autorités pénales de notre Tribunal ont également sollicité le soutien de la Cellule judiciaire itinérante, laquelle a liquidé 16 dossiers, 2 causes demeurant pendantes au 31 décembre 2018. Nous devons relever que les parties (parties plaignantes/prévenu(e)s) étant le plus souvent représentées par un avocat, cela a pour conséquence de prolonger non seulement les délais d'assignation, mais également la durée des audiences/séances.

Pour le surplus, cf. statistiques.

2.4.1.5.2.4 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

D'une manière générale, les rapports avec les avocats, ainsi que les autres autorités, sont bons. En outre, la Cellule judiciaire itinérante s'avère être d'une grande aide et d'un précieux soutien, et nos rapports avec cette entité sont excellents.

2.4.1.5.3 Formation

Les magistrats du Tribunal de la Gruyère ont suivi les formations suivantes :

Bütikofer Repond Frédérique :

- > Congrès GSC, à Interlaken
- > Forum Droit de procédure - La Preuve, à Fribourg
- > Colloque GEMME - La Conciliation, à Fribourg
- > Journée de l'OAF, à Fribourg

Dey Gremaud Claudia :

- > Journée de la LP, à Lausanne
- > Colloque GEMME - La Conciliation, à Fribourg
- > Frais et assistance judiciaire en procédures civile et pénale, à Neuchâtel
- > Journée de l'OAN, à Neuchâtel

Perroud Sugnaux Camille :

- > Le Juge face à l'accusation, à Gerzensee

Vallet Phillipe :

- > Journée du droit successoral, à Fribourg
- > PPE 2018 (4^{ème} symposium en droit immobilier), à Fribourg
- > Droit du travail CERT, à Neuchâtel
- > Journée de l'OAF, à Fribourg

Oberson Nicolas :

- > Droit du travail CERT, à Neuchâtel
- > Congrès GSC, à Interlaken
- > Journée de l'OAF, à Fribourg.

2.4.1.5.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

Proposition de modification législative :

Au sens de l'art. 34 LJ, le Tribunal des baux pour les districts de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse a son siège à Bulle. Dans les faits, le Conseil de la magistrature a procédé à un partage des tâches pour cette autorité dans ces districts comme suit :

Chacun de ces quatre tribunaux conserve les procédures ayant trait aux expulsions en matière de bail. Pour toutes les autres procédures au fond en la matière, c'est le Tribunal de la Veveyse qui se charge des affaires relevant des districts de la Veveyse et de la Gruyère, et le Tribunal de la Glâne en fait de même avec les affaires de bail pour les districts de la Glâne et de la Broye.

Partant, pour la bonne compréhension des justiciables, il serait nécessaire d'introduire cette répartition tant *ratione loci* que *ratione materiae* dans la Loi sur la justice, en modifiant l'art. 34 LJ en ce sens.

2.4.1.6 Tribunal d'arrondissement du Lac

2.4.1.6.1 Composition et locaux

2.4.1.6.1.1 Composition du Tribunal (uniquement juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Markus Ducret	Président	1
Sandrine Schaller Walker	Présidente	0.6
Peter Stoller	Président Tribunal des prud'hommes	0.1
Total équivalents plein-temps EPT		1.7

Juges-asseesseurs – à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Tribunal civil et pénal :	Tribunal des baux :
Daniel Baechler	Susanne Genner
Brigitte Bauer	Ivo Hubmann
Nicole Chuard	Jean-Louis Jungo
Eric Delley	Verena Loembe
Miriam Deuble	Gilberte Schär-Demont
Roger Folly	Erika Schneider
Andreas von Kaenel	Tribunal des prud'hommes :
Anne Kleinewefers Lehner	Anne-Marie Coopt
Cilette Marchand	Manfred Meyer
Nicole Piano	Christian Pillonel
Frédéric Plancherel	Bruno Schwander
Thomas Schick	Eliane Weber
Patrick Zehnder	Philipp Wieland

2.4.1.6.1.2 Composition du greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	1.7
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	2.9

Durant l'année 2018, six greffiers-stagiaires ont terminé, accompli ou débuté un stage pour une période de six mois.

2.4.1.6.1.3 Locaux

Pas de remarque.

2.4.1.6.2 Activité juridictionnelle

2.4.1.6.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

Durant l'année 2018, le Tribunal du Lac a conservé une charge de travail très intense, le nombre de dossiers enregistrés ayant encore augmenté par rapport à l'année 2017. Comme déjà relevé dans le rapport 2017, la proportion de cas francophones est importante (environ 40%, voire 50% en pénal), et aucune amélioration n'est à prévoir. Pour cette raison, un renforcement du personnel francophone est nécessaire et l'attribution renouvelée du poste de stagiaire francophone est indispensable. La transmission de dossiers à la cellule itinérante constitue également un soutien précieux.

2.4.1.6.2.2 Affaires civiles (président, tribunal, tutelles, prud'hommes, baux, poursuites et faillites)

Président du Tribunal civil :

En 2018 (*en comparaison de 2017*), 892 affaires (*2017 = 805*) ont été inscrites au rôle du Président du Tribunal civil avant le 31 décembre 2018, dont 554 en allemand, soit 62% (*2017 = 507*). Durant l'année 2018, 911 affaires (*2017 = 758*), dont 554 en allemand ont été liquidées. 192 affaires demeurent inscrites au rôle, dont 114 en allemand.

Sur les procédures liquidées en 2018, 519 relèvent de la loi sur les poursuites et faillites. Il y a eu notamment 339 procédures de mainlevées d'opposition et 113 ouvertures de faillite.

Tribunal civil :

En 2018, le Tribunal civil a enregistré 41 nouvelles affaires (*2017 = 43*), dont 28 en allemand (*2017 = 17*). Durant l'année, 36 affaires (*2017 = 50*), dont 26 en allemand, ont été liquidées.

Au 31 décembre 2018, 61 affaires (*2017 = 55*) sont encore en cours devant le Tribunal civil, dont la moitié en allemand. 16 affaires étaient inscrites au rôle avant le 31 décembre 2016.

Conciliation :

86 procédures de conciliation ont été liquidées en 2018, pour lesquelles 32 autorisations de procéder ont été rendues, 3 propositions de jugement et 12 jugements ont été prononcés. 20 procédures se sont soldées par une transaction et 19 ont été liquidées d'une autre manière (notamment retrait de la requête).

Tribunal des prud'hommes :

Devant le Président du Tribunal des prud'hommes, 44 nouvelles affaires (*2017 = 32*) ont été inscrites au rôle, dont 26 en allemand. Les Présidents ont traité 44 affaires (dont 10 affaires liquidées par conciliation). Au 31 décembre 2018, il demeure 9 affaires pendantes (*2017 = 9*).

Devant le Tribunal des prud'hommes, 9 nouvelles affaires (*2017 = 5*) ont été introduites, dont 4 en allemand. 7 affaires (*2017 = 4*) ont été liquidées. Il reste 6 procédures pendantes au 31 décembre 2018.

Tribunal des baux :

Devant le Président du Tribunal des baux, 15 nouvelles affaires ont été inscrites au rôle (2017 = 18), dont 13 en allemand. 16 jugements ont été rendus, et il reste 1 affaire pendante au 31 décembre 2018.

Durant l'année 2018, 5 nouvelles affaires (2017 = 3), dont 4 en allemand, ont été inscrites au rôle du Tribunal des baux qui a rendu 7 jugements. Au 31 décembre 2018, il demeure 4 affaires pendantes.

Pour le surplus, il est renvoyé au rapport du Tribunal de la Singine concernant les affaires relevant du Tribunal des baux de la Singine et du Lac.

2.4.1.6.2.3 Affaires pénales (juge de police, tribunal pénal)

Juge de police :

En 2018, 106 nouvelles affaires (2017 = 137) ont été enregistrées, dont 51 en allemand. Les juges de police ont liquidé 121 cas (2017 = 125). Au 31 décembre 2018, 39 affaires restent inscrites au rôle.

Tribunal pénal :

9 nouvelles affaires ont été enregistrées (2017 = 10), dont 4 en allemand. Durant cette année, le Tribunal pénal a jugé 11 personnes. Au 31 décembre 2018, il reste 5 affaires à juger

2.4.1.6.2.4 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

Pas de remarque.

2.4.1.6.3 Formation

Les Présidents ainsi que les greffiers ont suivi chacun plusieurs journées de formation continue.

2.4.1.6.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

Pas de remarque.

2.4.1.7 Tribunal d'arrondissement de la Glâne

2.4.1.7.1 Composition et locaux

2.4.1.7.1.1 Composition du Tribunal (uniquement juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Bovet Grégoire	Président	1
Menoud Jacques	Président du Tribunal des Prud'hommes	0.1
Total équivalents plein-temps EPT		1.1

Juges-asseesseurs – à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Tribunal civil et pénal :	Tribunal des baux :
Fontaine Maja	Magne André (propriétaires)
Girard Christophe	Delabays Marc (propriétaires)
Joye Muriel	Morand Baptiste (propriétaires)
Favre Guillaume	Martins Sandra (locataires)
Pache Philippe	Chollet Justine (locataires)
Bard Jean-François	Scazzari Valentina (locataires)
Cornu Marlène	
Matthey Claudine	
Bichsel-Zeindl Astrid	
Tribunal des prud'hommes :	
Deillon Christian (employeurs)	
Jaquier Sébastien (employeurs)	
Terrapon Jacques (employeurs)	
Ropraz Bernard (employeurs)	
Lüthi Danie (employés)	
Vuagniaux Jean-François (employés)	
Brodard Vincent (employés)	

2.4.1.7.1.2 Composition du greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	1.2
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	1.5

Le greffe du Tribunal est composé d'un président, d'un greffier-chef à 90 %, d'une greffière adjointe à 30 %, d'un greffier-stagiaire, d'une secrétaire à 90 %, d'une collaboratrice en gestion comptable à 60 % et d'une apprentie.

2.4.1.7.1.3 Locaux

Les locaux donnent entière satisfaction.

2.4.1.7.2 Activité juridictionnelle

2.4.1.7.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

La charge de travail en 2018 est encore plus élevée qu'en 2017. Pour mémoire, le nombre de dossiers ouverts au 31 décembre 2017 s'élevait à 804. Il est passé à la fin de l'année 2018 à 866. Malgré de nombreuses heures supplémentaires effectuées par le Président du Tribunal, qui ont notamment permis de liquider en 2018 plus de dossiers qu'en 2017, le nombre de dossiers ouverts au 31 décembre 2018 s'élève à 240, contre 185 au 31 décembre 2017.

2.4.1.7.2.2 Affaires civiles (président, tribunal, tutelles, prud'hommes, baux, poursuites et faillites)

Le Président du Tribunal civil a procédé à 75 tentatives de conciliation en 2018. Le sort réservé à celles-ci est le suivant :

Conciliations	25
Délivrances d'une autorisation de procéder	28
Propositions de jugement acceptées	5
Autres	17

Le Président du Tribunal des prud'hommes a procédé à 20 tentatives de conciliation en 2018. Le sort réservé à celles-ci est le suivant :

Conciliations	11
Délivrances d'une autorisation de procéder	4
Propositions de jugement acceptées	0
Autres	5

2.4.1.7.2.3 Affaires pénales (juge de police, tribunal pénal)

Les affaires pénales peuvent être traitées dans des délais raisonnables. Pour le surplus, cf. statistiques

2.4.1.7.2.4 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

De façon générale, les rapports avec les avocats sont bons.

2.4.1.7.3 Formation

Le Président a assisté aux formations suivantes :

- > Frais et assistance judiciaire en procédure pénale et civile, Neuchâtel
- > Journée CEDIDAC Séminaire du droit des poursuites, Lausanne
- > 20^e séminaire sur le droit du bail, Neuchâtel
- > Procédure simplifiée et procès civil social, Neuchâtel
- > Journée OAF, Fribourg

2.4.1.7.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

Néant.

2.4.1.8 Tribunal d'arrondissement de la Broye

2.4.1.8.1 Composition et locaux

2.4.1.8.1.1 Composition du Tribunal (uniquement juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Meuwly Jean-Benoît	Président	1
Bulliard Grosset Sonia	Présidente	0.5
Sonney Virginie	Présidente	0.5
Esseiva Christian	Président	0.1
Total équivalents plein-temps EPT		2.1

Juges-asseesseurs – à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Bourqui Maurice	Renevey Jennifer
Corminboeuf Martine	Rüssi Irène
Dougoud Gabriel	Sudan Claire-Lise
Duruz Francis	Berchier François (prud'hommes, employeurs)
Guerry Micheline	Gross Frédéric (prud'hommes, employeurs)
Haenni Carine	Michel Francis (prud'hommes, employeurs)
Jabornigg Claude	Corminboeuf Yvan (prud'hommes, employés)
Marchand Francis	Krebs Hans (prud'hommes, employés)
Moser Annelise	Müller Christian (prud'hommes, employés)
Pedroli Monique	

En 2018, la Présidente Virginie Sonney a été remplacée durant son congé maternité, du mois de mars à fin juillet 2018, par le Juge itinérant ad hoc Ludovic Farine (pour les affaires civiles à raison de 20% environ) et par le Président ad hoc Michel Morel (pour les affaires pénales principalement à raison de 20% également environ). Durant cette période, les Présidents Jean-Benoît Meuwly et Sonia Bulliard Grosset ont également assuré une partie du suivi du courrier de la Présidente Sonney. Ce mode de remplacement a donné entière satisfaction.

Dès le 1^{er} janvier 2018, deux nouvelles juges asseesseures ont pris leur fonction, à savoir Mesdames Irène Rüssi et Jennifer Renevey, élues en remplacement de Monsieur Nicolas Emery, démissionnaire au 31 décembre 2017 pour cause d'âge. Ce dernier a servi le Tribunal de la Broye durant de très nombreuses années, également en tant que Vice-Président. Les Présidents du Tribunal de la Broye le remercient chaleureusement pour son engagement et sa grande disponibilité.

2.4.1.8.1.2 Composition du greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	2.9
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	2.8

Depuis l'année 2017, le greffe totalise 2.9 EPT, répartis comme suit: un greffier à 100%, deux greffières à 50% et le greffier-chef à 90%. De plus, le Tribunal bénéficie de manière continue d'un/e greffier/ière-stagiaire, engagé/e pour une période de 6 mois dans le cadre de la formation d'avocat/e.

Le secrétariat et la comptabilité représentent 2.8 EPT, répartis comme suit: deux secrétaires à 80%, une secrétaire à 50% et un collaborateur en gestion comptable à 70%. Une apprentie vient également compléter l'équipe.

Durant son congé maternité qui a pris fin en juillet 2018, la secrétaire à 50% a été remplacée par une ancienne apprentie du greffe. La collaboratrice en gestion comptable a donné son congé pour le 31 octobre 2018. Son poste a été repourvu dès le 1^{er} janvier 2019. Dans l'intervalle, le greffier-chef et les secrétaires ont effectué les tâches afférentes à la comptabilité.

2.4.1.8.1.3 Locaux

Comme relevé dans la cadre du rapport 2017, les locaux du tribunal sont utilisés à leur capacité maximale. Les quatre Présidents se partagent la grande salle du tribunal à raison de jours fixes réservés pour chacun et utilisent la petite salle autrefois destinée aux délibérations pour des petites séances (sans assesseurs et sans public). Toutefois, avec une seule véritable salle de Tribunal et quatre Présidents, il est parfois ardu d'organiser des séances de Tribunal pénal sur deux ou trois jours consécutifs.

Un projet de construction de nouveaux bâtiments proches de la gare d'Estavayer-le-Lac a été évoqué, avec une possibilité pour le Tribunal de la Broye de s'y installer, toutefois à moyen terme (3-4 ans). Les Présidents restent dans l'attente de l'évolution de ce dossier.

2.4.1.8.2 Activité juridictionnelle

2.4.1.8.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

Comme en 2017, **1'167 nouvelles affaires** ont été enregistrées en 2018, contre 1'264 en 2016 et 1'319 en 2015. Malgré l'absence de la Présidente Sonney pour cause de congé maternité et grâce au travail soutenu de ses remplaçants et de l'ensemble du personnel du tribunal, **1'142 affaires** ont été **liquidées** en 2018.

2.4.1.8.2.2 Affaires civiles (président, tribunal, tutelles, prud'hommes, baux, poursuites et faillites)

Globalement

1'051 nouvelles affaires civiles ont été introduites (pour le détail: voir infra) contre 1'055 en 2017, 1'131 en 2016 et 1'224 en 2015. Au total, 1'022 décisions ont été rendues (contre 1'124 en 2017, 1'176 en 2016 et 1'211 en 2015).

Tribunal civil

Affaires enregistrées : 50 (contre 42 en 2017, 46 en 2016 et 71 en 2015)

Affaires liquidées : 48 (contre 58 en 2017, 55 en 2016 et 68 en 2015)

Cette statistique ne comprend pas les affaires de bail, ni de prud'hommes.

Président du Tribunal civil

Affaires enregistrées : 958 dont 499 relevant de la LP (contre 969 en 2017)

Affaires liquidées : 929 dont 499 relevant de la LP (contre 1'021 en 2017)

Cette statistique ne comprend pas les affaires prud'homales, ni de bail (expulsion).

S'agissant des **procédures de conciliation**, au nombre de 75, 16 ont fait l'objet d'une transaction, 8 d'une décision, 22 d'une autre décision (irrecevabilité, retrait, etc.) et 29 d'une autorisation de procéder. Ainsi, un tiers environ des affaires seulement s'est poursuivi au-delà de la procédure de conciliation.

Juridiction des Prud'hommes

En 2018, 33 nouvelles affaires ont été enregistrées (30 devant le Président et 3 devant le Tribunal), soit 10 de plus qu'en 2017. 33 causes ont été liquidées durant la même période.

Suppléance du Président du Tribunal des baux à loyer

Le nombre de requêtes d'expulsion enregistrées en 2018 a été de 10 (contre 21 en 2017, 27 en 2016 et 25 en 2015). 12 causes ont été liquidées.

2.4.1.8.2.3 Affaires pénales (juge de police, tribunal pénal)

En 2018, 116 nouvelles affaires ont été enregistrées (soit 104 en Juge de police, 11 en Tribunal pénal et 1 en Président du Tribunal pénal), dans la moyenne des années précédentes (112 en 2017, 133 en 2016, 95 en 2015 et 122 en 2014). 120 affaires ont été liquidées.

2.4.1.8.2.4 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

Nous n'avons rien de particulier à signaler à ce sujet, si ce n'est que nous entretenons de bons rapports avec les précités.

2.4.1.8.3 Formation

Comme les années précédentes, le Président Jean-Benoît Meuwly a donné le 4 juin 2018 une conférence sur le thème « L'entretien de l'enfant du couple marié et non marié », organisée par le Service de la formation continue de l'Université de Fribourg dans le cadre de la journée consacrée au thème « Le sort de l'enfant dans le droit du divorce » (1/2 jour). Il a également assisté le 7 décembre 2018 à la Journée de formation de l'Ordre des avocats fribourgeois (1 jour).

La Présidente Sonia Bulliard Grosset a assisté à la Journée de formation de l'Ordre des avocats neuchâtelois le 16 novembre 2018 et à celle de l'Ordre des avocats fribourgeois le 7 décembre 2018.

La Présidente Virginie Sonney a obtenu le CAS en magistrature le 7 décembre 2018 après 2 ans de formation et a assisté à la Journée de formation de l'Ordre des avocats neuchâtelois le 16 novembre 2018.

2.4.1.8.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

En 2018, l'ensemble du matériel informatique a été renouvelé, à satisfaction de l'ensemble du personnel du tribunal.

La Présidente Sonia Bulliard Grosset a participé à plusieurs séances, dans le cadre de l'analyse du pouvoir judiciaire, en sa qualité de membre du COPRO, qu'elle doit comptabiliser sur son temps de travail.

En 2018, la Présidente Sonia Bulliard Grosset a fonctionné en qualité de répondante administrative pour le Tribunal de la Broye, charge qui sera reprise en 2019 par la Présidente Virginie Sonney.

2.4.1.9 Tribunal d'arrondissement de la Veveysse

2.4.1.9.1 Composition et locaux

2.4.1.9.1.1 Composition du Tribunal (uniquement juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
L'Homme Pascal	Président	1
Lang Romain	Président du tribunal des prud'homems	0.1
Total équivalents plein-temps EPT		1.1

Juges-asseesseurs – à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Pilloud François	Magne André
Savoy Michel	Martins Sandra
Cardinaux Jeannick	Dumas Justine
Aebischer Claudine	Perroud Noëlle
Dumoulin Roland	Delabays Marc
Broillet Stéphane	Scazzari Valentina
Ducrot Guy-Pierre	Emonet Pascal
Mossier Catherine	Tâche Fabienne
Perroud Caroline	Maillard Eric
Genoud Anita	Gabriel Laurent
Jaquet Jean-Bernard	Soares Antonio-Elviro
Dewarrat Valérie	Jamain Daniel

Mme Noëlle Perroud a démissionné de ses fonctions d'assesseure/propriétaires du tribunal des baux pour le 31 décembre. Son successeur a été élu en la personne de Baptiste Morand.

2.4.1.9.1.2 Composition du greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	1.4
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	1.5

Il n'y a pas eu de changement dans la composition du personnel qui donne toujours entière satisfaction.

2.4.1.9.1.3 Locaux

Les locaux du Tribunal de la Veveyse sont exigüs, en particulier le bureau des secrétaires et celui de la greffière-adjointe qui fait également office de bibliothèque et de salle de délibération. Il est par conséquent impossible de former des stagiaires et des apprentis par manque de place. Le Service de la Justice a été abordé par la commune de Châtel-St-Denis, la construction d'un nouveau bâtiment administratif étant envisagé, l'actuel étant voué à la démolition. D'emblée, le Tribunal de la Veveyse s'est montré intéressé et a communiqué au-dit service ses besoins en locaux au mois de mai 2017. Une première rencontre avec M. l'architecte cantonal a eu lieu dans le courant de l'année 2018.

2.4.1.9.2 Activité juridictionnelle

2.4.1.9.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

La charge de travail augmente constamment (un peu plus de 9% en 2018). Malgré tout, grâce à l'engagement constant d'un personnel compétent et dévoué, le nombre d'affaires liquidées a également augmenté, si bien que le Tribunal n'accuse pas de retard significatif dans le traitement des dossiers. Il n'est en revanche plus possible au Président d'apporter son aide aux autres tribunaux, à l'exception de quelques affaires du Tribunal de la Glâne dans lesquelles M. le Président Bovet avait été le mandataire de l'une des parties.

2.4.1.9.2.2 Affaires civiles (président, tribunal, tutelles, prud'hommes, baux, poursuites et faillites)

On se permet de renvoyer aux statistiques envoyées simultanément.

2.4.1.9.2.3 Affaires pénales (juge de police, tribunal pénal)

On se permet de renvoyer aux statistiques envoyées simultanément.

2.4.1.9.2.4 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

Les rapports sont globalement bons. Il faut noter la surcharge importante et chronique du Service de l'Enfance et de Jeunesse auquel il est de plus en plus difficile de confier des enquêtes sociales et des curatelles. Le temps d'attente avant le début des enquêtes est de plus en plus long et devient réellement problématique.

2.4.1.9.3 Formation

Certificat de travail (Président Prud'hommes) - Frais et assistance judiciaire (Président) - Droit du bail (Président) - Formation OAF (Président - Greffier)

2.4.1.9.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

Pas de remarque particulière

2.4 Bezirksgerichte

—

2.4.1 Allgemeiner Teil

2.4.1.1 Allgemeines

Die Zahl der bei den Zivilgerichten erfassten Angelegenheiten ist 2018 leicht zurückgegangen (-6,5%; 2018 : 472; 2017 : 505; 2016 : 480; 2015 : 436; 2014 : 452), während die Zahl der Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Gerichtspräsidenten fallen, weiter zugenommen hat (+ 2%; 2018 : 9'304; 2017 : 9120; 2016 : 8766; 2015 : 8847; 2014 : 9301).

Die Zahl der in die Zuständigkeit der Präsidenten der Arbeitsgerichte fallenden neuen Angelegenheiten bewegt sich wieder auf dem Stand von 2016 (2018 : 375; 2017 : 391; 2016 : 375 ; 2015 : 402 ; 2014 : 363). Hingegen ist die Zahl der Angelegenheiten der Arbeitsgerichte wiederum rückläufig (2018 : 62; 2017 : 65; 2016 : 79; 2015 : 80; 2014 : 60).

Der im letzten Jahr festgestellte Anstieg der Zahl der in der Zuständigkeit der Präsidenten der Mietgerichte liegenden neuen Angelegenheiten bestätigt sich in diesem Jahr nicht (2018 : 310; 2017 : 325; 2016 : 306; 2015 : 349; 2014 : 289). Die Zahl der neuen Angelegenheiten der Mietgerichte, die im Vorjahr deutlich abgenommen hat, ist wieder angestiegen (2018 : 82; 2017 : 59; 2016 : 94 ; 2015 : 108 ; 2014 : 83).

In Strafsachen haben die Strafgerichte 1'045 Personen abgeurteilt (davon 9 durch das Wirtschaftsstrafgericht), was im Vergleich zum Vorjahr eine Abnahme um 14 % ergibt (2017 : 1212; 2016 : 991).

Die 2017 im Seebezirk festgestellte Zunahme der Neueingänge in französischer Sprache bestätigt sich auch in diesem Jahr. Die Zunahme zeichnet sich auch in Mietsachen ab : 94 % der Neueingänge, die in die Zuständigkeit des Präsidenten des Mietgerichts fallen; 89 % der Neueingänge des Mietgerichts.

2.4.1.2 Zwischen der Erfassung der Angelegenheiten und der Urteilsfällung durchschnittlich verstrichene Zeit

vgl. Tabellen Seite 123/124.

2.4.1.3 Bezirksgericht Saane

2.4.1.3.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.4.1.3.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Audergon François-Xavier	Präsident des Zivilgerichts	1
Raemy Stéphane	Präsident des Zivilgerichts	1
Schneuwly Laurent	Präsident des Zivilgerichts und zusätzlich Präsident des Arbeitsgerichts	1
Rossi Carré Alexandra	Präsidentin des Zivilgerichts und zusätzlich stellvertretende Präsidentin des Mietgerichts	1
Guye Ariane	Präsidentin des Zivilgerichts, des Mietgerichts und des Arbeitsgerichts	1
Gautschi Alain	Präsident des Zivilgerichts, des Strafgerichts und des Wirtschaftstrafgerichts	1
Sallin Jean-Marc	Präsident des Strafgerichts	1
Chassot Benoît	Präsident des Strafgerichts	1
Rodriguez José	Präsident des Strafgerichts und des Arbeitsgerichts	1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		9

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Zivil- und Strafgericht:	Zivil- und Strafgericht:
Ackermann-Clerc Béatrice	Jochem Anne
Bapst Mary-Lise	King-Perroulaz Christiane
Baraké Raymond	Lauper Bernard
Berger Judith	Lepori Damiano
Cudré-Mauroux Hélène	Moigno Barbara
De Buman Caroline	Python Guy
Défago Colette	Quartenoud Paul
Dénervaud Caroline	Rar Samuel
Dey-Raemy Marianne	Roch Sébastien
Droz Jean-Pierre	Schmutz-Schaller Anne-Colette
Duffour Pierre	Schorderet Gilles
Flury-Morard Yolande	Singy Louis Charles
Frehner Christine	Steinauer Brigitte
Haller Sobritz Dominique	Tissot Pierre-André
Hayoz Agnès	Tritten Sophie
Hayoz Catherine	Uldry José
Iliescu Renato	Weidling Annegret

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)
Arbeitsgericht:

Brugger David (Arbeitgeber/innen)
 Charrière Pierre-André (Arbeitnehmer/innen)
 Clément-Hayoz Chantal (Arbeitnehmer/innen)
 Fischer Marc (Arbeitnehmer/innen)
 Gendre Patrick (Arbeitgeber/innen)
 Marti Jean-Jacques (Arbeitgeber/innen)
 Rudaz Karin (Arbeitgeber/innen)

Mietgericht:

Aebischer Christian (Eigentümer/innen)
 Casazza Roxane (Mieter/innen)
 Rossier Annick (Mieter/innen)
 Wicht Pierre (Eigentümer/innen)
 Wiman Caroline (Mieter/innen)
 Hayoz Catherine (Eigentümer/innen)

2018 wurde das Gesamtgericht von Laurent Schneuwly präsiert; Vizepräsident war José Rodriguez.

Am 1. Januar 2018 übernahm Ariane Guye die Präsidentschaft des Zivilgerichts, des Mietgerichts und des Arbeitsgerichts von Pascal Terrapon.

Die Gerichtsschreiberin Adeline Corpataux wurde vom 1. März bis 31. August 2018 zur Ad-hoc-Präsidentin ernannt, um die Arbeit des Präsidenten Stéphane Raemy zu übernehmen, der sich während dieses Zeitraums vollständig einem besonders komplexen Dossier widmen musste.

Präsident Laurent Schneuwly trat auf den 31. Dezember 2018 von seiner Stelle als Präsident zu 100 % des Zivilgerichts und Arbeitsgerichts zurück, da er auf den 1. Januar 2019 zum Kantonsrichter gewählt wurde. Das Gericht drückt ihm seinen aufrichtigen Dank für seinen Einsatz und die Arbeit während acht Jahren aus und wünscht ihm für seine neue Funktion alles Gute.

Bei den Präsidenteninnen und Präsidenten des Strafgerichts des Saanebezirks gab es 2018 keine Änderungen.

Die Präsidentin Caroline Gauch trat auf den 30. Juni 2017 von ihrer Stelle als Präsidentin zu 10 % des Arbeitsgerichts zurück. Sie wurde zwar für die deutschsprachigen arbeitsrechtlichen Fälle des Jahres 2018 durch den Präsidenten Peter Rentsch ersetzt, aber für die noch zahlreicheren französischsprachigen Fälle wurde noch immer keine Nachfolge gefunden. Diese zusätzliche Aufgabe wurde an die drei Präsidenten des Arbeitsgerichts übertragen.

2019 werden José Rodriguez und Alexandra Rossi Carré Präsident und Vizepräsidentin des Gesamtgerichts sein.

Im März 2018 wählte der Grosse Rat Richter-Beisitzer Patrick Gendre als Ersatz für Richter-Beisitzer Patrick Déneraud, der auf den 31. Dezember 2017 zurückgetreten war. Auf den 31. Dezember 2018 traten die Richterinnen-Beisitzerinnen Marianne Dey-Raemy und Annick Rossier zurück. Das Gericht entbietet ihnen seinen aufrichtigen Dank für ihre Arbeit im Dienst der Freiburger Gerichtsbarkeit. Der Grosse Rat wählte die Richterin-Beisitzerin Cécile Thiémarc und den Richter-Beisitzer Matthieu Loup zu ihren Nachfolgern. Das Gericht heisst sie herzlich willkommen und wünscht ihnen viel Erfolg in ihrer neuen Tätigkeit.

2.4.1.3.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente im Voranschlag (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	11.25
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	17.30
Total Lernende	3.00

Bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern gab es folgende Änderungen:

Mireille Meissner, Gerichtsschreiberin des Arbeitsgerichts zu 50 %, kündigte auf den 14. Januar 2018. Sie wurde am 1. März 2018 durch Özgür Imrak, Gerichtsschreiber zu 50 % des Präsidenten Stéphane Raemy, ersetzt. Er hat so seinen Beschäftigungsgrad auf 100 % erhöht.

Malory Fagone, Gerichtsschreiberin zu 50 % der Präsidentin Alexandra Rossi Carré und zu 50 % des Präsidenten José Rodriguez, verliess das Gericht auf den 31. Januar 2018. Sie wurde ersetzt durch Julia Giallombardo in der Gerichtsschreiberei von Präsidentin Alexandra Rossi Carré und durch Mélanie Eggertswyler in der Gerichtsschreiberei von Präsident José Rodriguez.

Vom 1. März bis 31. August 2018 war Adeline Corpataux, Gerichtsschreiberin zu 50 % des Präsidenten Laurent Schneuwly und zu 50 % des Präsidenten Jean-Marc Sallin, Ad-hoc-Präsidentin zu 100 %. Nathalie Tschudi ersetzte sie in ihrer Funktion als Gerichtsschreiberin. Während dieser Zeitspanne wurde Sophie Allred als Gerichtsschreiberin zu 50 % für die Ad-hoc-Präsidentin Adeline Corpataux angestellt.

Nadège Héritier, Gerichtsschreiberin des Präsidenten Jean-Marc Sallin zu 25 % und des Präsidenten Benoît Chassot zu 60 %, nahm ihren Mutterschaftsurlaub mit anschliessenden Ferien vom 19. Juni bis 31. Oktober 2018. Um diese Abwesenheit auszugleichen, wurde Marie Brodard vom 1. Juni bis 31. August 2018 zu 85 % angestellt und anschliessend bis 30. September 2018 zu 60 %. Nadège Héritier reduzierte anschliessend ihren Beschäftigungsgrad von 85 % auf 60 %, und Karine Devaud, Gerichtsschreiberin des Präsidenten Chassot zu 60 %, erhöhte ab 1. September 2018 ihren Beschäftigungsgrad auf 85 %.

Francine Pittet, Gerichtsschreiberin des Präsidenten Laurent Schneuwly zu 50 % und der Präsidentin Alexandra Rossi Carré zu 50 %, nahm ihren Mutterschaftsurlaub mit anschliessenden Ferien vom 21. Juni bis 31. Dezember 2018. Um die Abwesenheit in der Gerichtsschreiberei des Präsidenten Laurent Schneuwly auszugleichen, wurde Thalia Durand vom 1. Juni bis 31. Dezember 2018 als Gerichtsschreiberin zu 50 % eingestellt. Francine Pittet hat auf eigenen Wunsch ihren Beschäftigungsgrad ab 1. November 2018 auf 50 % reduziert. Um die Abwesenheit in der Gerichtsschreiberei der Präsidentin Alexandra Rossi Carré auszugleichen, hat Céline Gaillard, frei zuteilbare Gerichtsschreiberin, die Gerichtsschreiberei vom 1. Juni bis 31. August 2018 zeitweise unterstützt. Ab 1. September 2018 wurden in der Gerichtsschreiberei der Präsidentin Alexandra Rossi Carré Nathalie Tschudi, Gerichtsschreiberin zu 100 % bis 14. November 2018, und Sophie Allred, Gerichtsschreiberin zu 50 % bis 31. Oktober, eingestellt. Schliesslich übernahm Marie Brodard ab 1. November 2018 definitiv den Platz von Francine Pittet als Gerichtsschreiberin der Präsidentin Alexandra Rossi Carré zu 50 %.

Vom 1. Oktober bis 31. Dezember 2018 fand zwischen der Staatsanwaltschaft und dem Zivilgericht ein Austausch an Gerichtsschreiberinnen statt. Céline Brunod, Gerichtsschreiberin der Präsidentin Ariane Guye, und Gaëlle Egger, Gerichtsschreiberin des Staatsanwalts Philippe Barboni, haben während dieser drei Monate ihren Arbeitsplatz getauscht. Da dieser Tausch gut abgelaufen ist, ist es wahrscheinlich, dass es in Zukunft weitere solche Projekte geben wird.

Vom 1. November bis 31. Dezember 2018 wurde der Vertrag von Sophie Allred als frei zuteilbare Gerichtsschreiberin zu 50 % verlängert, um den Einsatz von Céline Gaillard als frei zuteilbare Gerichtsschreiberin in der Gerichtsschreiberei der Präsidentin Alexandra Rossi Carré vom 1. Juni bis 31. August 2018 zu kompensieren.

Bei den Sekretärinnen gab es folgende Änderungen:

Ab 1. Januar 2018 ist Nathalie Cuennet zu 80 % als Sekretärin der Präsidentin Ariane Guye angestellt, und die verbleibenden 20 % dieser Stelle wurden Inès Garcia, Sekretärin zu 50 % für den Präsidenten François-Xavier Audergon, zugewiesen.

Charlotte Buergy, die 40 % des Sekretariats des Präsidenten Jean-Marc Sallin sicherstellt, bezog ihren Mutterschaftsurlaub mit anschliessenden Ferien vom 25. Dezember 2017 bis 1. Juni 2018. Während ihrer Abwesenheit wurde sie durch Leonora Curri ersetzt, und die verbleibenden 60 % des Sekretariats wurden weiterhin von Sophie Magnin sichergestellt.

Dagmar Decker, Sekretärin und Empfang zu 50 %, ist seit 10. Juni 2018 im verlängerten Mutterschaftsurlaub. Sie wird durch Leonora Curri ersetzt.

Am 1. September 2018 haben Ludivine Spini, frei zuteilbare Sekretärin zu 50 %, und Martine Gachet, Sekretärin der Präsidentin Rossi Carré zu 50 %, ihre Stellen für voraussichtlich 6 Monate getauscht.

2.4.1.3.1.3 Räumlichkeiten

Zahlreiche Eingriffe waren in unseren Räumlichkeiten nötig, um die Heizungs- und Lüftungsanlagen sowie deren Kontrollanlagen reparieren zu können. Weitere Arbeiten am Lüftungssystem werden 2019 notwendig sein, damit dieses reibungslos funktioniert. Zudem erweist sich eine Gesamtanierung des Daches, inklusive Reparaturen aufgrund von Wasserschäden, als notwendig, da es zahlreiche undichte Stellen im Dachbelag gibt und der allgemeine Zustand des Daches es verlangt. Da diese Arbeiten entsprechende Kosten bedeuten, hat das Hochbauamt dem Staatsrat einen dringenden Investitionsplan unterbreitet, um diese Reparaturen so schnell wie möglich bewerkstelligen zu können.

Was den Belegungsgrad der Räumlichkeiten anbelangt, ist es im Gericht eng. Es sind keine Büros mehr frei.

Anfang November 2018 wurde die gesamte Computerhardware ausgewechselt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind sehr zufrieden damit.

2.4.1.3.2 Gerichtstätigkeit

2.4.1.3.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

2018 betrug die Zahl der eingereichten Angelegenheiten, sowohl beim Zivilgericht des Bezirks Saane als auch bei den Präsidentinnen und Präsidenten, 3943.

Die Arbeitslast jeder Präsidentin und jedes Präsidenten ist beträchtlich. Berücksichtigt man, dass etwa 33 % des Arbeitspensums der Präsidentin Ariane Guye Zivilfällen gewidmet ist und der Rest arbeitsrechtliche und mietrechtliche Fälle betrifft und dass der Präsident Alain Gautschi 20 % seines Arbeitspensums für deutschsprachige Zivilfälle einsetzt und der Rest deutschsprachige strafrechtliche Fälle und Fälle des Wirtschaftsstrafgerichts betrifft, so waren im Jahr 2018 pro Zivilgerichtspräsident des Saanebezirks durchschnittlich 870 Angelegenheiten eingereicht worden (3943 : 4,53 VZÄ), was die angemessene Grenze für ein präsidentielles Arbeitspensum erreicht oder gar überschreitet.

In derselben Zeit belief sich die Zahl der Entscheide, die das Zivilgericht des Saanebezirks sowie seine Präsidentinnen und Präsidenten gefällt haben, auf 3961, also mehr als Dossiers eingegangen sind; das ergibt einen Durchschnitt von 874 Dossiers pro Magistratsperson (3961 : 4,53 VZÄ). Die Magistratspersonen überschreiten regelmässig die Anzahl gesetzlich erlaubter Arbeitsstunden, um diesen Arbeitsrhythmus aufrecht zu erhalten.

Die Anzahl hängiger Angelegenheiten beträgt 932, also 205 pro Magistratsperson (932 : 4,53 VZÄ).

Es ist wichtig zu erwähnen, dass die Zahl der eingehenden Dossiers konstant steigt und dass diese nicht nur im Baurecht, sondern auch im Gesellschafts-, Banken- und Erbrecht immer schwieriger werden.

Zudem muss daran erinnert werden, dass die Zivilrechtliche Abteilung des Bezirksgerichts Saane seit mehr als 25 Jahren kein vollbesetztes Team zu 100 % mehr hat (Präsident/in; Gerichtsschreiber/in; Sekretär/in), während die Bevölkerung des Bezirks stetig ansteigt und dadurch auch die Zahl der zivilrechtlichen Streitigkeiten.

Wie in den vergangenen Jahren bereits erwähnt, ist die Arbeitslast pro Magistratsperson erheblich, so dass auch Urteile in besonders komplexen oder aus menschlicher Sicht heiklen Angelegenheiten auf ihre Redaktion warten.

Damit die Behandlung der Dossiers in annehmbarer Frist erfolgen kann – was im Interesse der Rechtsuchenden ist und für gesündere Arbeitsbedingungen sorgt –, ist eine redaktionelle Verstärkung dringend und unabdingbar. Diese redaktionelle Verstärkung muss durch die Einstellung einer zusätzlichen Gerichtsschreiberin oder eines zusätzlichen Gerichtsschreibers zu mindestens 50 % pro Präsident/in erreicht werden.

Das Bezirksgericht Saane bedankt sich beim Justizrat für die Schaffung einer neuen Magistratsstelle zu 50 % im Jahr 2019. Jedoch wurde die Bewilligung dieser Stelle nicht von der Zuteilung einer zusätzlichen Gerichtsschreiberin oder eines zusätzlichen Gerichtsschreibers für diese Magistratsperson begleitet, was die im vorangehenden Absatz erwähnte redaktionelle Verstärkung noch stärker rechtfertigt.

2018 blieb die Arbeitslast der Präsidentinnen und Präsidenten des Strafgerichtes des Saanebezirks hoch, damit die grösstmögliche Zahl an Angelegenheiten in einem vernünftigen Zeitraum erledigt werden konnten. Die Zahl der Dossiers, die in die Zuständigkeit des Polizeirichters fallen, hat merklich zugenommen (rund 25 %), insbesondere während des zweiten Halbjahres. Die Zahl der Angelegenheiten, für die das Strafgericht zuständig ist, ist mehr oder weniger stabil geblieben.

2.4.1.3.2.2 Zivilverfahren (Präsident, Gericht, Vormundschaft, Arbeits- und Mietgericht, Betreibungen und Konkurse)

Die Präsidentinnen und Präsidenten des Zivilgerichts des Saanebezirks beziehen sich auf die beiliegende Statistik. Da es um die Gesamtlast sowohl der eingetragenen als auch der erledigten Fälle geht, ist es angezeigt, sich auf das zu beziehen, was weiter oben berichtet wurde.

Bei der Arbeitsgerichtsbarkeit wurden im Jahr 2018 199 Dossiers, die in die Zuständigkeit des Präsidenten fielen (184 im Jahr 2017), und 29 Dossiers, für die das Gericht zuständig war (37 im Jahr 2017), erledigt. Unter den Dossiers, die von der Präsidentin und von den Präsidenten erledigt wurden, zählen wir 26 Urteile, 48 Vergleiche, 60 Klagebewilligungen und 65 Fälle, die aus anderen Gründen erledigt wurden (Rückzug des Begehrens, Unzulässigkeit, Verfügung über unentgeltliche Rechtspflege ...).

Das Arbeitsgericht freut sich, dass eine Lösung für die Besetzung der freien Stelle gefunden wurde.

2018 gingen beim Mietgericht 216 neue Fälle ein (172 für die Präsidentin, 44 für das Gericht). Allgemein betrachtet ist die Anzahl hängiger Angelegenheiten am 31. Dezember 2018 im Vergleich mit denjenigen vom 31. Dezember 2017 (1 Einheit weniger) stabil geblieben. Davon abgesehen hat das Mietsgericht im Jahr 2018 einen beachtlichen Anstieg an Gerichtsfällen erfahren (44 Einheiten sind 2018 eingegangen, 28 Einheiten 2017).

Die Gerichtsbarkeit bleibt überlastet, da das Arbeitspensum der Präsidentin Ariane Guye neben den Mietrechtsfällen zu 33 % aus Arbeitsrechtfällen und zu 33 % aus ordentlichen Zivilprozessen besteht.

Ausserdem wurde die Stellvertretung des Arbeitsgerichts 2018 nur von der Präsidentin Alexandra Rossi Carré übernommen.

2.4.1.3.2.3 Strafsachen (Polizeirichter, Strafgericht)

2018 gingen beim Strafgericht des Saanebezirks 80 neue Dossiers zur Beurteilung ein (79 auf Französisch; 1 auf Deutsch). Das Gericht hat 69 Angelegenheiten erledigt. Ab 1. Januar 2019 müssen also noch 25 Dossiers beurteilt werden.

2018 gingen bei den Polizeirichtern des Saanebezirks 441 neue Dossiers ein (415 auf Französisch; 26 auf Deutsch). Sie erledigten 340. Am 1. Januar 2019 müssen also noch 222 Dossiers beurteilt werden.

2.4.1.3.2.4 Beziehungen zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Die Beziehungen zu den übrigen Behörden ist allgemein gut, ja sogar sehr gut.

Zu den Beziehungen zu den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten gibt es keine besondere Bemerkung.

2.4.1.3.3 Weiterbildung

Die Präsidentinnen und Präsidenten des Bezirksgerichts Saane haben 2018 an verschiedenen Weiterbildungen teilgenommen.

Das Personal der Gerichtsschreiberei kam ebenfalls in den Genuss von Weiterbildungskursen und -seminaren.

2.4.1.3.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Das Gericht hat keine besonderen Bemerkungen.

2.4.1.4 Bezirksgericht Sense

2.4.1.4.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.4.1.4.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name/Vorname	Funktion	VZÄ
Dr. Raemy Reinold	Gerichtspräsident	1.00
Rentsch Peter	Gerichtspräsident	1.00
Vaucher Mauron Pascale	Präsidentin Mietgericht	0.10
Rohner Stulz Seraina	Präsidentin Arbeitsgericht	0.10
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		2.20

Beisitzer/innen - nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name/ Vorname	Name/ Vorname
Straf- und Zivilgericht :	Arbeitsgericht :
Aeberhard Robert	Vonlanthen Norbert
Aebischer Gabriel	Marguet-Brügger Irène
Bürgisser Martha	Rappo Pascal
Chappuis Waeber Dominique	Ruffieux Anton
Fasel Aldo	Maurer Urs
Grossrieder Monika	Chappuis Waeber Dominique
Jungo Guido	Mietgericht :
Portmann Marianne	Schneider Erika
Reidy Thomas	Jungo Jean-Louis
Schwaller Bruno	Schär Gilberte
Sturny Myriam	Loembe Verena
Waeber-Hayoz Ruth	Hubmann Ivo
	Genner Susanne

2.4.1.4.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente am 31.12.2018	VZÄ
Total VZÄ Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	4.05
Total VZÄ Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	3.50

Bei den Gerichtsschreiber/innen hat sich nichts geändert. Nicholas Bürgy absolvierte ab dem 1. März 2018 eine Weiterbildung und sein Arbeitspensum wurde mit dem Einverständnis des Amtes für Justiz für ein Jahr auf 80% reduziert. Ab dem 1. März 2019 wird Nicholas Bürgy wiederum zu 100% arbeiten.

Die Praktikanten/innen-Stellen hatten im Jahr 2018 Raphael Casanova (1. Oktober 2017 bis 31. März 2018), Corinne Wüthrich-Harte (1. Januar 2018 bis 30. Juni 2018), Alicia Loosli (1. April 2018 bis 30. September 2018), Carole Schraner (1. Juli 2018 bis 31. Dezember 2018) und Anne-Sophie Krattinger (1. Oktober 2018 bis 31. März 2019) inne. Bei den Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung wurden auch die Praktikanten/innen berücksichtigt.

Simon Zurkinden beendete seine Lehre am 31. Juli 2017. Ab diesem Zeitpunkt arbeitete er teilzeitlich zunächst als Praktikant und anschliessend im Rahmen eines IV-Integrationsprogrammes im Sekretariat. Almedina Ajeti begann am 1. August 2018 die zweijährige Büroassistentinnen-Lehre.

2.4.1.4.1.3 Räumlichkeiten

Diesbezüglich gab es im Jahr 2018 keine Änderungen.

2.4.1.4.2 Gerichtstätigkeit

2.4.1.4.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Gerichtspräsident Peter Rentsch führte 2018 in administrativen Angelegenheiten den Vorsitz (Art. 21 JG). Die Gerichtspräsidenten teilten die Arbeit – abgesehen davon, dass Peter Rentsch zusammen mit Seraina Rohner Stulz das Arbeits- und Reinold Raemy zusammen mit Pascale Vaucher Mauron das Mietgericht betreuen – weiterhin nach praktischen Gesichtspunkten auf, d.h. sie teilen ihre Tätigkeit nicht nach Sachgebieten auf, sondern jeder Richter ist grundsätzlich in allen Bereichen tätig. Die Dossiers werden nach dem Zufallsprinzip aufgeteilt, wobei der Kanzlei der Schlüssel 50:50 vorgegeben wird.

Die Arbeitslast blieb hoch, konnte indessen im Wesentlichen bewältigt werden. Peter Rentsch hat am Gericht des Greyerzbezirks (deutschsprachige Fälle) insgesamt vier Fälle, wovon zwei als Präsident Zivilgericht und zwei als Polizeirichter erledigt. Am Gericht des Saanebezirks hat Seraina Rohner Stulz drei Fälle als Präsidentin des Arbeitsgerichts, Peter Rentsch hat einen Fall als Präsident Zivilgericht, zwei Fälle als Präsident Arbeitsgericht sowie in zwei Wirtschaftsgerichtsfällen das Verfahren eingestellt. Reinold Raemy wurde im Berichtsjahr ein Mal als Stellvertreter der Präsidenten des Zwangsmassnahmengerichts beigezogen und ist mit einem Fall am Bezirksgericht See befasst.

2.4.1.4.2.2 Zivilsachen (Präsident, Gericht, Vormundschaft, Arbeits- und Mietgericht, Betreibungen und Konkurse)

Im Jahr 2018 gingen insgesamt 827 Zivilangelegenheiten ein (2013: 819, 2014: 899, 2015: 852, 2016: 915, 2017: 936), davon 20 Mietangelegenheiten in Murten. 848 Verfahren konnten abgeschlossen werden (2012: 895, 2013: 939; 2014: 907; 2015: 816, 2016: 861, 2017: 907), wobei 23 in Murten erledigte Mietsachen berücksichtigt sind. Die Zahl 848 bezieht sich auf die ein Verfahren abschliessenden Entscheide; alle übrigen Entscheide, wie zum Beispiel Sistierungen, Entscheide betreffend Expertisen und andere Zwischenentscheide, werden nicht erfasst.

Die Mietgerichtsangelegenheiten wurden weiterhin grundsätzlich nach dem Ort des Mietgegenstandes zwischen Tifers und Murten aufgeteilt. Die Dossiers werden von der jeweiligen Gerichtsschreiberei administrativ behandelt (Eintragung im Rodel, Archivierung).

Beizufügen ist, dass im Jahr 2018 73 Scheidungsentscheide (2011: 95, 2012: 98, 2013: 78, 2014: 69; 2015: 72, 2016: 62; 2017: 70) gefällt wurden. Kostenlisten in Zivilsachen wurden nicht separat festgesetzt, sondern die Festsetzung der Parteientschädigungen und der Entschädigungen der amtlichen Rechtsbeistände erfolgt grundsätzlich im Sachentscheid. Es fanden 29 Kinderanhörungen (2011: 28, 2012: 26, 2013: 28, 2014: 41; 2015: 22, 2016: 35; 2017: 29) statt, die von Gerichtsschreiberin Vaucher Mauron durchgeführt wurden, wobei oftmals mehrere Kinder zusammen angehört wurden.

Zu den Angaben in der Statistik können folgende ergänzenden Erklärungen abgegeben werden:

Die Präsidenten des Arbeitsgerichts erledigten insgesamt 17 Angelegenheiten, wovon 16 im Schlichtungsverfahren.

Bei der Statistik zur Mietgerichtsbarkeit ist zu beachten, dass die Mietgerichtsangelegenheiten seit dem 1. Januar 2013 nur noch von demjenigen Gericht administrativ erfasst werden, welches den Fall auch behandelt. Die vor diesem Zeitpunkt eingegangenen und in Murten behandelten Fälle wurden jeweils in den Systemen beider Gerichte erfasst. Bis zum Abschluss all dieser Fälle – zurzeit ist in Murten noch eine Angelegenheit vor dem Mietgericht hängig, welche auch in Tafers administrativ erfasst ist – wird es zu Überschneidungen in den Tribuna-Statistiken kommen.

Es wurden 78 Schlichtungsverhandlungen durchgeführt, wobei diese wie folgt erledigt wurden: Entscheide gemäss Art. 212 ZPO: 9, Vergleich/Versöhnung: 31, Klagebewilligungen: 22, Urteilsvorschlag angenommen: 2, Gegenstandslos oder andere Gründe: 14. Diese Zahlen umfassen auch die Schlichtungsverfahren im Arbeitsrecht, welche in der Statistik (Präsident Zivilgericht, Formular 2) nicht erfasst sind.

2.4.1.4.2.3 Strafsachen (Polizeirichter/in, Strafgericht)

Insgesamt gingen 75 Strafsachen ein (2012: 98, 2013: 84, 2014: 86; 2015:81, 2016: 104, 2017:83), 69 Angelegenheiten wurden erledigt (2012: 102, 2013: 99, 2014: 83; 2015: 82, 2016: 86; 2017: 93). In diesen Zahlen sind auch zwei Angelegenheiten berücksichtigt, welche durch den Präsidenten des Strafgerichts (Instanz 60) behandelt wurden.. Es wurde keine Kostenliste in Strafsachen separat festgesetzt, da die Entschädigungen auch in den Strafverfahren im Sachentscheid festgesetzt werden.

2.4.1.4.2.4 Verhältnis zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Die Beziehungen zu den Behörden und den Anwälten sind gut.

Der Justizrat inspizierte das Bezirksgericht am 10. September 2018.

2.4.1.4.3 Weiterbildung

Die Gerichtspräsidenten und Gerichtsschreiber/innen nahmen an Weiterbildungsveranstaltungen teil.

2.4.1.4.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Keine Bemerkungen.

2.4.1.5 Bezirksgericht Greyerz

2.4.1.5.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.4.1.5.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Bütikofer Repond Frédérique :	Präsidentin	0.5
Dey Gremaud Claudia	Präsidentin	1
Perroud Sugnaux Camille	Präsidentin	0.5
Vallet Philippe	Präsident	1
Oberson Nicolas	Präsident des Arbeitsgerichts	0.1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		3.1

Richter/innen-Beisitzer/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Zivil- und Strafgericht:	Arbeitsgericht:
Barras Philippe	Clément Philippe (Arbeitgeber/innen)
Brodard Jacqueline	Magnin Daniel (Arbeitnehmer/innen)
Brülhart Maguy	Progin Yolande (Arbeitgeber/innen)
Castella Michel	Remy Annick (Arbeitgeber/innen)
Aebischer Jacques	Remy Raymond (Arbeitnehmer/innen)
Dupasquier Colette	Rouiller Pierre (Arbeitnehmer/innen)
Fragnière-Morard Nicole	Mietgericht:
Galley Josiane	Delabays Marc (Eigentümer/innen)
Geinoz Joseph	Dumas Justine (Mieter/innen)
Giller Stéphane	Magne André (Eigentümer/innen)
Morand Anne	Martins Sandra (Mieter/innen)
Morand Patrice	Perroud Noëlle (Eigentümer/innen)
Repond Jean-Pierre	Scazzari Valentina (Mieter/innen)
Romanens Claudia	

2018 amtierte Präsident Philippe Vallet als Präsident für Verwaltungsangelegenheiten und Präsidentin Camille Perroud Sugnaux als Vizepräsidentin. Das Präsidium wird 2019 von Frau Perroud Sugnaux und das Vizepräsidium von Präsidentin Claudia Dey Gremaud wahrgenommen.

2.4.1.5.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente VZÄ (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	4.4
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	5.6

Für das Jahr 2018 gibt es beim Personal keine Änderungen, was die VZÄ anbelangt. Unser Sekretär-Weibel Jean-Luc Antoniotti ist am 1. Juli 2018 in den Ruhestand getreten, und seine Stelle übernahm Noémie Gigon. Wir weisen ebenfalls darauf hin, dass Präsident Michel Morel von Mai bis Juli 2018 für unsere Behörde als Ad-hoc-Richter zu 60 % amte. Er wurde von einem vollzeitlich angestellten Gerichtsschreiber begleitet.

Das Gericht wurde zudem immer von Gerichtsschreiber-Praktikanten unterstützt, die grundsätzlich für 6 Monate bei unserer Gerichtsschreiberei angestellt werden. Sie sind immer zu zweit.

Schliesslich haben 2 Ad-hoc-Gerichtsschreiber sichergestellt, dass ein sehr umfangreiches Urteil in einer Strafsache verfasst wurde und eine Gerichtsschreiberin, die zwei Monate abwesend war, vertreten wurde.

2.4.1.5.1.3 Räumlichkeiten

Wir sind zufrieden mit unseren Räumlichkeiten, was die Funktionalität und den zur Verfügung stehenden Platz anbelangt. Trotz wiederholten Vorstössen bleiben die Probleme bei der Heizung und beim Feuchtigkeitsgrad bestehen und verursachen weiterhin Unannehmlichkeiten, die sich bei einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Gerichts in Form von gesundheitlichen Problemen zeigen. Die Probleme wurden erneut gemeldet, aber es scheint, dass keine klare Lösung gefunden werden kann.

2.4.1.5.2 Gerichtstätigkeit

2.4.1.5.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Seit vielen Jahren ist die Arbeitsbelastung des gesamten Gerichtspersonals äusserst hoch. Die Situation hat sich insofern leicht gebessert, als sich die Zahl der neuen Angelegenheiten gegenüber 2017 stabilisiert hat. Ausserdem profitierten wir einige Wochen von der Anwesenheit des Ad-hoc-Präsidenten Michel Morel und seines Gerichtsschreibers, mit der die Belastung aller amtierenden Präsidentinnen und Präsidenten verringert werden konnte. Die Arbeitsbelastung bleibt aber trotzdem besorgniserregend. Aufgrund des Punktes, der im vorhergehenden Abschnitt erwähnt wurde, aber auch des Stresses, der durch den Arbeitsrhythmus verursacht wird, bleibt die Gesundheit des Gerichtspersonals eine ständige Sorge.

Die Tätigkeit von Ad-hoc-Präsident Michel Morel im Verlauf des Jahres 2017 zeigte, dass das Bezirksgericht Greyerz zusätzliche Stellen, nämlich eine vollständige Einheit (Magistratsperson, Gerichtsschreiber/in, Sekretär/in), braucht, damit die zivil- und die strafrechtlichen Verfahrensgrundsätze wie das Beschleunigungsgebot eingehalten werden können und die Arbeitslast der amtierenden Magistratspersonen erträglich bleibt. Zumindest eine Sekretariatsstelle zu 100 %, mit der ein Generalsekretariat geschaffen werden könnte, wäre äusserst hilfreich und würde ermöglichen, die Arbeitsbelastung sowohl des Sekretariats als auch der Gerichtsschreiber zu senken. Aufgrund dieser Feststellung hatten die amtierenden Magistratspersonen beantragt, dass der Tätigkeitsgrad der Präsidentinnen des Strafgerichts auf 60 % für die Präsidentin Camille Perroud Sugnaux und auf 60 % bis 80 % für die Präsidentin Frédérique Buetikofer Repond erhöht wird und beim Zivilgericht die Stelle eines zusätzlichen Präsidenten zu mindestens 50 % und beim Sekretariat eine Vollzeitstelle am Empfang geschaffen werden, der Tätigkeitsgrad der amtierenden Präsidentinnen erhöht wird und eine neue Stelle einer Präsidentin oder eines Präsidenten in Teilzeit geschaffen wird, zu der ein/e Gerichtsschreiber/in und ein/e Sekretär/in mit dem gleichen Prozentsatz gehören. Entgegen aller Erwartungen wurde seither niemand angestellt.

2.4.1.5.2.2 Zivilverfahren (Präsident, Gericht, Vormundschaft, Arbeits- und Mietgericht, Betreibungen und Konkurse)

Für diese Behörden stellen wir in unserem Bezirk eine Tendenz zur Stagnation bei den 2018 eingegangenen neuen Angelegenheiten fest. Im Gegensatz dazu vermindert sich die Komplexität der Fälle nicht.

Im Vergleich zum Jahr 2017 hat sich das Fehlen des Ad-hoc-Präsidenten Michel Morel, der von seiner Ad-hoc-Gerichtsschreiberin unterstützt wurde, obwohl er in den Monaten Mai bis Juli einige Wochen anwesend war, klar bemerkbar gemacht. Das stellte in der Tat eine nicht zu vernachlässigende Entlastung der aktuell amtierenden Zivilgerichtspräsidenten dar. Im Jahr 2018 haben nur die Mietangelegenheiten deutlich zugenommen.

Die gerichtsunabhängige Einheit hat 3 zivilrechtliche Angelegenheiten abgeschlossen, davon 1, für die das Zivilgericht zuständig war.

Alles Übrige s. Statistik.

2.4.1.5.2.3 Strafsachen (Polizeirichter, Strafgericht)

Für diese Gerichtsbehörden stellen wir in unserem Bezirk eine Tendenz zur Verringerung der Zahl der im Jahr 2018 abgeschlossenen Angelegenheiten fest. Die Strafgerichtspräsidentinnen und Strafgerichtspräsidenten konnten im abgelaufenen Jahr nur kurz auf die Anwesenheit des Ad-hoc-Präsidenten Michel Morel und seiner Ad-hoc-Gerichtsschreiberin zählen, das Fehlen dieser Unterstützung war deutlich spürbar. Die Strafgerichtsbehörden unseres Gerichts haben ebenfalls um Unterstützung durch die gerichtsunabhängige Einheit gebeten, die denn auch 16 Dossiers abschliessen konnte. Am 31. Dezember 2018 waren zwei Prozesse hängig. Wir müssen hervorheben, dass die Parteien (klagende Parteien / Angeklagte) meistens von einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt vertreten werden, was nicht nur die Vorladungsfristen, sondern auch die Dauer der Verhandlungen / Sitzungen verlängert.

Alles Übrige s. Statistik.

2.4.1.5.2.4 Beziehungen zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Im Allgemeinen ist das Verhältnis zu den Anwältinnen und Anwälten und zu den übrigen Behörden gut. Zudem erweist sich die gerichtsunabhängige Einheit als grosse Unterstützung, und unser Verhältnis zu dieser Einheit ist ausgezeichnet.

2.4.1.5.3 Weiterbildung

Die Magistratspersonen des Bezirksgerichts Greyerz haben folgende Weiterbildungen besucht:

Bütikofer Repond Frédérique:

- > Kongress der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie in Interlaken
- > Forum Verfahrensrecht – Der Beweis in Freiburg
- > Kolloquium GEMME (Schweizerische Richtervereinigung für Mediation und Schlichtung) - La Conciliation in Freiburg
- > Tagung des FAV in Freiburg

Dey Gremaud Claudia:

- > Tagung zum SchKG in Lausanne
- > Kolloquium GEMME (Schweizerische Richtervereinigung für Mediation und Schlichtung) - La Conciliation in Freiburg
- > Kosten und unentgeltliche Rechtspflege in Zivil- und in Strafverfahren in Neuenburg
- > Tagung des Neuenburger Anwaltsverbands (OAN) in Neuenburg

Perroud Sugnaux Camille:

> Der Richter und die Anklage in Gerzensee

Vallet Phillipe:

- > Journée du droit successoral in Freiburg
- > PPE 2018 (4. Symposium Immobilienrecht) in Freiburg
- > Droit du travail CERT in Neuenburg
- > Tagung des FAV in Freiburg

Oberson Nicolas:

- > Droit du travail CERT in Neuenburg
- > Kongress der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie in Interlaken
- > Tagung des FAV in Freiburg

2.4.1.5.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Vorschlag für eine Gesetzesänderung:

Im Sinne von Artikel 34 JG hat das Mietgericht für den Greyerz-, den Glane-, den Broye- und den Vivisbachbezirk seinen Sitz in Bulle. Tatsächlich hat aber der Justizrat für diese Behörde in den Bezirken folgende Aufgabenteilung eingeführt:

Jedes der vier Gerichte behält die Verfahren zu den Ausweisungen im Mietrecht. Für alle übrigen Entscheidverfahren übernimmt das Bezirksgericht Vivisbach die Angelegenheiten aus dem Vivisbach- und dem Greyerzbezirk, und das Bezirksgericht Glane macht dasselbe für die Mietangelegenheiten aus dem Glane- und dem Broyebezirk.

Damit die Rechtsuchenden diese Teilung verstehen, wäre es nötig, sie sowohl *ratione loci* als *ratione materiae* in das Justizgesetz einzuführen und den Artikel 34 JG in diesem Sinn zu ändern.

2.4.1.6 Bezirksgericht See

2.4.1.6.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.4.1.6.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Markus Ducret	Präsident	1
Sandrine Schaller Walker	Präsidentin	0.6
Peter Stoller	Präsident des Arbeitsgerichts	0.1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1.7

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname	
Zivil- und Strafergericht:		
Daniel Baechler	Susanne Genner	
Brigitte Bauer	Ivo Hubmann	
Nicole Chuard	Jean-Louis Jungo	
Eric Delley	Verena Loembe	
Miriam Deuble	Gilberte Schär-Demont	
Roger Folly	Erika Schneider	
Andreas von Kaenel	Arbeitsgericht:	
Anne Kleinewefers Lehner	Anne-Marie Coopt	
Cilette Marchand	Manfred Meyer	
Nicole Piano	Christian Pillonel	
Frédéric Plancherel	Bruno Schwander	
Thomas Schick	Eliane Weber	
Patrick Zehnder	Philipp Wieland	

2.4.1.6.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	1.7
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	2.9

Während des Jahres 2018 haben sechs Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ein Praktikum von sechs Monaten begonnen, absolviert oder abgeschlossen.

2.4.1.6.1.3 Räumlichkeiten

Keine Bemerkung.

2.4.1.6.2 Gerichtstätigkeit

2.4.1.6.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Im Jahr 2018 war das Gericht des Seebezirks weiterhin einer sehr hohen Arbeitsbelastung unterworfen. Die Anzahl eingegangener Dossiers ist im Vergleich zum Jahr 2017 weiter gestiegen. Wie bereits im Bericht 2017 erwähnt, ist der Anteil französischsprachiger Fälle bedeutend (ungefähr 40 %, und sogar 50 % im Bereich der Strafsachen) und ist keine Besserung in Sicht. Aus diesem Grund ist eine Aufstockung des französischsprachigen Personals erforderlich, ebenso ist die Stelle der französischsprachigen Praktikantin zwingend wieder zu besetzen. Die Übertragung von Dossiers an gerichtsunabhängige Richterinnen und Richter stellt dabei eine wertvolle Unterstützung dar.

2.4.1.6.2.2 Zivilverfahren (Präsident, Gericht, Vormundschaft, Arbeits- und Mietgericht, Betreibungen und Konkurse)

Präsident des Zivilgerichts

2018 (*im Vergleich zum Jahr 2017*) wurden bis 31. Dezember 2018 bei der Präsidentin und beim Präsidenten des Zivilgerichts 892 Angelegenheiten (*2017 = 805*) registriert, davon waren 554 Angelegenheiten deutschsprachig, d.h. 62% (*2017 = 507*). Während des Jahres 2018 wurden 911 Angelegenheiten (*2017 = 758*) abgeschlossen, davon 554 in deutscher Sprache. 192 Angelegenheiten sind weiterhin im Verzeichnis eingetragen, 114 davon auf Deutsch.

Von den im Jahr 2018 abgeschlossenen Angelegenheiten entfallen 519 auf das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. Es gab namentlich 339 Rechtsöffnungsverfahren und 113 Konkurse.

Zivilgericht

Das Zivilgericht hat 2018 41 neue Angelegenheiten registriert (*2017 = 43*), davon waren 28 deutschsprachig (*2017 = 17*). Im Verlauf des Jahres wurden 36 Angelegenheiten erledigt (*2017 = 50*), davon 26 in deutscher Sprache.

Am 31. Dezember 2018 waren beim Zivilgericht noch 61 Angelegenheiten hängig (*2017 = 55*), davon die Hälfte in deutscher Sprache. 16 Angelegenheiten wurden vor dem 31. Dezember 2016 registriert.

Schlichtungen

Im Jahre 2018 wurden 86 Schlichtungsverfahren abgeschlossen, daraus resultierten 32 Klagebewilligungen und 3 Urteilstvorschläge. 12 Urteile wurden gefällt. 20 Angelegenheiten wurden mit einem gerichtlichen Vergleich abgeschlossen und 19 Angelegenheiten wurden auf eine andere Art abgeschlossen (insbesondere durch Rückzug der Klage).

Arbeitsgericht

Beim Arbeitsgerichtspräsidenten wurden 44 neue Angelegenheiten (*2017 = 32*) eingetragen, davon 26 in deutscher Sprache. Die Präsidenten haben 44 Angelegenheiten behandelt (10 Angelegenheiten wurden mit einer Schlichtung abgeschlossen). Am 31. Dezember waren 9 Angelegenheiten hängig (*2017 = 9*).

Beim Arbeitsgericht wurden im Jahr 2018 9 neue Angelegenheiten eingereicht (*2017 = 5*), davon 4 in deutscher Sprache. 7 Angelegenheiten (*2017 = 4*) wurden abgeschlossen. Am 31. Dezember 2018 waren 6 Angelegenheiten hängig.

Mietgericht

Beim Präsidenten des Mietgerichts wurden 15 neue Angelegenheiten eingetragen (*2017 = 18*), davon 13 in deutscher Sprache. 16 Urteile wurden gefällt. 1 Angelegenheit war am 31. Dezember 2018 hängig.

Während des Jahres 2018 wurden im Sitzungsjournal des Mietgerichts 5 neue Angelegenheiten eingetragen (*2017 = 3*), davon 4 in deutscher Sprache. Das Arbeitsgericht hat 7 Urteile gefällt. Am 31. Dezember 2018 waren 4 Angelegenheiten hängig.

Ausserdem wird auf den Bericht des Bezirksgerichts Sense, das für die Angelegenheiten des Mietgerichts des Sense- und Seebezirks zuständig ist, verwiesen.

2.4.1.6.2.3 Strafsachen (Polizeirichter/innen, Strafgericht)

Polizeirichter/innen

2018 gingen 106 neue Angelegenheiten ein (*2017 = 137*), davon 51 in deutscher Sprache. Die Polizeirichter/innen erledigten 121 Fälle (*2017 = 125*). Am 31. Dezember 2018 waren noch 39 Angelegenheiten im Verzeichnis eingetragen.

Strafgericht

9 neue Angelegenheiten wurden registriert (*2017 = 10*), davon 4 in deutscher Sprache. Während der Berichtsperiode verurteilte das Strafgericht 11 Personen. Am 31. Dezember waren 5 Angelegenheiten hängig.

2.4.1.6.2.4 Beziehungen zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Keine Bemerkung.

2.4.1.6.3 Weiterbildung

Die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber haben alle mehrere Weiterbildungstage absolviert.

2.4.1.6.4 Verschiedenes (Vorschläge von Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Keine Bemerkung.

2.4.1.7 Bezirksgericht Glane

2.4.1.7.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.4.1.7.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Bovet Grégoire	Präsident	1
Menoud Jacques	Präsident des Arbeitsgerichts	0.1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1.1

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Zivil- und Strafgericht:	Mietgericht:
Fontaine Maja	Magne André (Eigentümer/innen)
Girard Christophe	Delabays Marc (Eigentümer/innen)
Joye Muriel	Morand Baptiste (Eigentümer/innen)
Favre Guillaume	Martins Sandra (Mieter/innen)
Pache Philippe	Chollet Justine (Mieter/innen)
Bard Jean-François	Scazzari Valentina (Mieter/innen)
Cornu Marlène	
Matthey Claudine	
Bichsel-Zeindl Astrid	
Arbeitsgericht:	
Deillon Christian (Arbeitgeber/innen)	
Jaquier Sébastien (Arbeitgeber/innen)	
Terrapon Jacques (Arbeitgeber/innen)	
Ropraz Bernard (Arbeitgeber/innen)	
Lüthi Danie (Arbeitnehmer/innen)	
Vuagniaux Jean-François (Arbeitnehmer/innen)	
Brodard Vincent (Arbeitnehmer/innen)	

2.4.1.7.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	1.2
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	1.5

Die Gerichtsschreiberei des Gerichts setzt sich wie folgt zusammen: ein Präsident, ein Chefgerichtsschreiber zu 90 %, eine Gerichtsschreiberin-Adjunktin zu 30 %, ein Gerichtsschreiber-Praktikant, eine Sekretärin zu 90 %, eine Sachbearbeiterin Buchhaltung zu 60 % und eine Lernende.

2.4.1.7.1.3 Räumlichkeiten

Die Räumlichkeiten geben zu keinerlei Beanstandung Anlass.

2.4.1.7.2 Gerichtstätigkeit

2.4.1.7.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Die Arbeitslast war im Jahr 2018 noch höher als im Jahr 2017. Zur Erinnerung: Die Anzahl offener Dossiers per 31. Dezember 2017 betrug 804. Sie stieg am Ende des Jahres 2018 auf 866. Trotz zahlreicher Überstunden des Präsidenten des Gerichts, die dazu führten, dass im Jahr 2018 insgesamt mehr Angelegenheiten abgeschlossen werden konnten als noch 2017, ist die Anzahl der am 31. Dezember 2018 offenen Angelegenheiten auf 240 gestiegen, gegenüber 185 am 31. Dezember 2017.

2.4.1.7.2.2 Zivilverfahren (Präsident, Gericht, Vormundschaft, Arbeits- und Mietgericht, Betreibungen und Konkurse)

2018 hat der Zivilgerichtspräsident 75 Schlichtungsversuche unternommen. Mit folgendem Erfolg:

Einigungen	25
Klagebewilligungen	28
Angenommene Urteilsvorschläge	5
Andere	17

2018 hat der Arbeitsgerichtspräsident 20 Schlichtungsversuche unternommen. Mit folgendem Erfolg:

Einigungen	11
Klagebewilligungen	4
Angenommene Urteilsvorschläge	0
Andere	5

2.4.1.7.2.3 Strafsachen (Polizeirichter, Strafgericht)

Die Strafsachen können innerhalb nützlicher Frist erledigt werden. Für Weiteres, vgl. Statistik

2.4.1.7.2.4 Beziehungen zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Die Beziehungen zu den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sind generell gut.

2.4.1.7.3 Weiterbildung

Der Präsident nahm an folgenden Weiterbildungen teil:

- > Kosten und Rechtsbeistand in Straf- und Zivilverfahren, Neuenburg
- > CEDIDAC-Seminar zum Betreibungsrecht, Lausanne
- > Zwanzigstes Seminar Mietrecht, Neuenburg
- > Vereinfachtes Verfahren und Zivilprozess, Neuenburg
- > Tagung des Freiburgischen Anwaltsverbands FAV, Freiburg

2.4.1.7.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Nichts zu verzeichnen.

2.4.1.8 Bezirksgericht Broye

2.4.1.8.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.4.1.8.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Meuwly Jean-Benoît	Präsident	1
Bulliard Grosset Sonia	Präsidentin	0.5
Sonney Virginie	Präsidentin	0.5
Esseiva Christian	Präsident	0.1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		2.1

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Bourqui Maurice	Renevey Jennifer
Corminboeuf Martine	Rüssi Irène
Dougoud Gabriel	Sudan Claire-Lise
Duruz Francis	Berchier François (Arbeitsgericht, Arbeitgeber/innen)
Guerry Micheline	Gross Frédéric (Arbeitsgericht, Arbeitgeber/innen)
Haenni Carine	Michel Francis (Arbeitsgericht, Arbeitgeber/innen)
Jabornigg Claude	Corminboeuf Yvan (Arbeitsgericht, Arbeitnehmer/innen)
Marchand Francis	Krebs Hans (Arbeitsgericht, Arbeitnehmer/innen)
Moser Annelise	Müller Christian (Arbeitsgericht, Arbeitnehmer/innen)
Pedroli Monique	

Im Jahr 2018 wurde die Gerichtspräsidentin Virginie Sonney während ihres Mutterschaftsurlaubs von März bis Ende Juli 2018 durch den gerichtsunabhängigen Richter ad hoc Ludovic Farine (für die zivilrechtlichen Angelegenheiten mit einem Pensum von ungefähr 20 %) und durch den Ad-hoc-Präsidenten Michel Morel (für die strafrechtlichen Angelegenheiten mit einem Pensum von ungefähr 20 %) vertreten. Während dieser Periode haben auch der Präsident Jean-Benoît Meuwly und die Präsidentin Sonia Bulliard Grosset ebenfalls Teile der laufenden Geschäfte der Präsidentin Sonney übernommen. Diese Art der Stellvertretungen hat zur vollsten Zufriedenheit funktioniert.

Ab 1. Januar 2018 haben zwei neue Beisitzerinnen ihr Amt angetreten, es sind dies Irène Rüssi und Jennifer Renevey, die für Nicolas Emery gewählt wurden, der aus Altersgründen per 31. Dezember 2017 ausgeschieden ist. Letzterer hat dem Bezirksgericht Broye während vieler Jahre gedient, auch als Vize-Präsident. Die Präsidentinnen und Präsidenten des Bezirksgerichts Broye danken Nicolas Emery sehr herzlich für seinen Einsatz und seine grosse Verfügbarkeit.

2.4.1.8.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	2,9
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	2,8

Seit dem Jahr 2017 besteht die Gerichtsschreiberei aus insgesamt 2,9 VZÄ und setzt sich wie folgt zusammen: ein Gerichtsschreiber zu 100 %, zwei Gerichtsschreiberinnen zu 50 % und ein Chefgerichtsschreiber zu 90 %. Im Weiteren beschäftigt das Gericht im Rahmen ihrer Anwalts-Ausbildung laufend für jeweils sechs Monate eine Gerichtsschreiberin-Praktikantin oder einen Gerichtsschreiber-Praktikanten

Das Gerichtssekretariat und die Buchhaltung bestehen aus 2,8 VZÄ, die sich wie folgt zusammensetzen: zwei Sekretärinnen zu 80 %, eine Sekretärin zu 50 % und ein Sachbearbeiter Buchhaltung zu 70 %. Im Weiteren ist eine Lernende zum Team gestossen.

Während ihres Ende Juli 2018 zu Ende gegangenen Mutterschaftsurlaubs wurde die Sekretärin, die zu 50 % beschäftigt war, durch eine ehemalige Lernende der Gerichtsschreiberei ersetzt. Die Sachbearbeiterin Buchhaltung hat auf den 31. Oktober 2018 gekündigt. Ihre Stelle wurde auf den 1. Januar 2019 wiederbesetzt. In der Zwischenzeit haben der Chefgerichtsschreiber und die Sekretärinnen die Buchhaltungsaufgaben übernommen.

2.4.1.8.1.3 Räumlichkeiten

Wie bereits im Jahresbericht 2017 erwähnt wurde, sind die Räumlichkeiten des Bezirksgerichts maximal ausgelastet. Die vier Präsidentinnen und Präsidenten teilen sich den grossen Gerichtssaal, der für jede/jeden an fixen Tagen reserviert ist. Sie nutzen den kleinen Saal, der früher für Besprechungen genutzt wurde, für kleinere Sitzungen (ohne Beisitzerinnen und Beisitzer sowie ohne Publikum). Und so ist es mit einem einzigen Gerichtssaal und vier Präsidentinnen und Präsidenten manchmal schwierig, für Strafgerichtsverfahren den Saal für zwei oder auch drei aufeinanderfolgende Tage freizuhalten.

Ein Projekt zum Bau von neuen Gebäuden in der Nähe des Bahnhofs von Estavayer-le-Lac wurde angestossen, mit der Möglichkeit für das Bezirksgericht Broye sich darin einzurichten; dies soll mittelfristig, d.h. in 3 bis 4 Jahren, erfolgen. Die Präsidentinnen und Präsidenten hoffen auf die zügige Weiterentwicklung dieser Angelegenheit.

2.4.1.8.2 Gerichtstätigkeit

2.4.1.8.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Wie 2017 sind 2018 **1167 neue Angelegenheiten** registriert worden, gegenüber 1264 im Jahr 2016 und 1319 im Jahr 2015. Trotz des Mutterschaftsurlaubs von Präsidentin Sonney, dank der guten Arbeit ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter und der Unterstützung durch das gesamte Personal des Bezirksgerichts konnten 2018 **1142 Angelegenheiten abgeschlossen** werden.

2.4.1.8.2.2 Zivilverfahren (Präsident, Gericht, Vormundschaft, Arbeits- und Mietgericht, Betreibungen und Konkurse)

Allgemein

1051 neue zivilrechtliche Angelegenheiten wurden eröffnet (für die Details siehe unten) gegenüber 1055 im Jahr 2017, 1131 im Jahr 2016 und 1224 im Jahr 2015. Gesamthaft wurden 1022 Entscheide gefällt (gegenüber 1124 im Jahr 2017, 1176 im Jahr 2016 und 1211 im Jahr 2015).

Zivilgericht

Eingetragene Angelegenheiten: 50 (2017: 42; 2016: 46 und 2015: 71).

Erledigte Angelegenheiten: 48 (2017: 58; 2016: 55 und 2015: 68).

Diese Statistik enthält weder Angelegenheiten des Miet- noch des Arbeitsgerichts.

Präsident des Zivilgerichts

Eingetragene Angelegenheiten: 958, davon betreffen 499 das SchKG (gegenüber 969 im Jahr 2017)

Erledigte Angelegenheiten: 929, davon betreffen 499 das SchKG (gegenüber 1021 im Jahr 2017)

Diese Statistik umfasst keine arbeitsrechtlichen und mietrechtlichen Angelegenheiten (Zwangsräumung).

Von den 75 **Schlichtungsverfahren** führten 16 zu einem Vergleich, 8 zu einem Entscheid, 22 zu einem anderen Entscheid (Unzulässigkeit, Rückzug usw.) und 29 zu einer Klagebewilligung. Es wurde nur etwa ein Drittel der Angelegenheiten über das Schlichtungsverfahren hinaus fortgesetzt.

Arbeitsgericht

Im Jahr 2018 wurden 33 neue Angelegenheiten registriert (30 vor dem Präsidenten und 3 vor dem Gericht), d.h. 10 mehr als im Jahr 2017. 33 Fälle wurden in der Berichtsperiode abgeschlossen.

Ersatz des Mietgerichtspräsidenten

Die Zahl der Zwangsräumungsforderungen, die im Jahr 2018 erreicht wurde, beträgt 10 (gegenüber 21 im Jahr 2017, 27 im Jahr 2016 und 25 im Jahr 2015). 12 Fälle wurden abgeschlossen.

2.4.1.8.2.3 Strafsachen (Polizeirichter, Strafgericht)

Im Jahr 2018 wurden 116 neue Angelegenheiten registriert (104 beim Polizeirichter, 11 am Strafgericht und 1 beim Präsidenten des Strafgerichts), was dem Mittel des Vorjahres entspricht (112 im Jahr 2017, 133 im Jahr 2016, 95 im Jahr 2015 und 122 im Jahr 2014). 120 Angelegenheiten konnten abgeschlossen werden.

2.4.1.8.2.4 Beziehungen zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Hierzu gibt es keine Bemerkungen, es sei denn, dass gute Beziehungen zu den oben genannten Akteuren bestehen.

2.4.1.8.3 Weiterbildung

Wie in den Vorjahren hielt der Präsident Jean-Benoît Meuwly am 4. Juni 2018 einen Vortrag zum Thema «Der Unterhalt des Kindes verheirateter und unverheirateter Paare». Organisiert wurde der Vortrag vom Weiterbildungsbereich der Universität Freiburg im Rahmen der Tagung zum Thema «Das Schicksal des Kindes im Scheidungsrecht» (halbtägig). Der Präsident hat zudem am 7. Dezember 2018 an der Weiterbildungstagung des Freiburgischen Anwaltsverbandes teilgenommen (1 Tag).

Die Präsidentin Sonia Bulliard Grosset hat an der Weiterbildungstagung des Neuenburgischen Anwaltsverbandes vom 16. November 2018 und derjenigen des Freiburgischen Anwaltsverbandes vom 7. Dezember 2018 teilgenommen.

Die Präsidentin Virginie Sonney hat mit Erfolg ein CAS in Rechtsprechung absolviert und das Zertifikat am 7. Dezember 2018 nach zwei Jahren Studium erhalten. Sie hat überdies an der Tagung des Neuenburgischen Anwaltsverbands vom 16. November 2018 teilgenommen.

2.4.1.8.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Im Jahr 2018 wurde die gesamte Informatikinfrastruktur erneuert, was vom Personal des Gerichts sehr gut aufgenommen wurde.

Die Präsidentin Sonia Bulliard Grosset nahm im Rahmen der Analyse der Justiz als Vertreterin des Projektausschusses an verschiedenen Sitzungen teil, die sie als Arbeitszeit abrechnen kann.

Im Jahr 2018 hat die Präsidentin Sonia Bulliard Grosset überdies als administrative Ansprechperson für das Bezirksgericht Broye fungiert, eine Aufgabe, die ab 2019 wieder zurückgeht an die Präsidentin Virginie Sonney.

2.4.1.9 Bezirksgericht Vivisbach

2.4.1.9.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.4.1.9.1.1 Zusammensetzung des Gerichts (nur Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
L'Homme Pascal	Präsident	1
Lang Romain	Präsident des Arbeitsgerichts	0.1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1.1

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Pilloud François	Magne André
Savoy Michel	Martins Sandra
Cardinaux Jeannick	Dumas Justine
Aebischer Claudine	Perroud Noëlle
Dumoulin Roland	Delabays Marc
Broillet Stéphane	Scazzari Valentina
Ducrot Guy-Pierre	Emonet Pascal
Mossier Catherine	Tâche Fabienne
Perroud Caroline	Maillard Eric
Genoud Anita	Gabriel Laurent
Jaquet Jean-Bernard	Soares Antonio-Elviro
Dewarrat Valérie	Jamain Daniel

Noëlle Perroud hat als Beisitzerin/Eigentümerinnen am Mietgericht auf den 31. Dezember gekündigt. Als Nachfolger wurde Baptiste Morand gewählt.

2.4.1.9.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	1.4
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	1.5

Es gab in der Berichtsperiode keine Veränderungen in der Zusammensetzung des Personals, das zur vollen Zufriedenheit arbeitet.

2.4.1.9.1.3 Räumlichkeiten

Die Räumlichkeiten des Bezirksgerichts Vivisbach sind zu klein, dies betrifft insbesondere das Büro der Gerichtssekretärinnen und -sekretäre sowie das Büro der Gerichtsschreiberin-Adjunktin, das zugleich als Bibliothek und Besprechungsraum dient. Es ist aufgrund des Platzmangels nicht möglich, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende einzustellen. Das Amt für Justiz erörterte mit der Gemeinde Châtel-St-Denis den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes, das aktuelle Verwaltungsgebäude des Bezirksgerichts würde abgerissen. Das Bezirksgericht Vivisbach zeigte sofort Interesse und teilte dem genannten Amt im Mai 2017 seinen Bedarf an Räumlichkeiten mit. Ein erstes Treffen mit dem Kantonsarchitekten wurde hierzu im Laufe des Jahres 2018 abgehalten.

2.4.1.9.2 Gerichtstätigkeit

2.4.1.9.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Die Arbeitslast steigt laufend an (um etwas mehr als 9 % im Jahr 2018). Trotz allem und dank dem konstanten Einsatz des kompetenten und treuen Personals konnte die Zahl der erledigten Fälle gesteigert werden, und zwar derart, dass das Bezirksgericht keine nennenswerten Verspätungen in der Behandlung seiner Dossiers vermelden muss. Dem Präsidenten des Gerichts ist es jedoch nicht mehr möglich, seine Unterstützung anderen Gerichten anzubieten, mit Ausnahme einiger Angelegenheiten des Bezirksgerichts Glane, in der Präsident Grégoire Bovet als Vertreter einer Partei agierte.

2.4.1.9.2.2 Zivilverfahren (Präsident, Gericht, Vormundschaft, Arbeits- und Mietgericht, Betreibungen und Konkurse)

Es sei auf die Statistiken verwiesen.

2.4.1.9.2.3 Strafsachen (Polizeirichter, Strafgericht)

Es sei auf die Statistiken verwiesen.

2.4.1.9.2.4 Beziehungen zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Die Beziehungen sind generell gut. Zu erwähnen ist die wesentliche und chronische Überlastung der Jugendamts, wodurch es immer schwieriger wird, der Behörde soziale Untersuchungen und Vormundschaften zu überantworten. Die Wartezeit bis zum Beginn entsprechender Untersuchungen wird zunehmend länger und wird immer problematischer.

2.4.1.9.3 Weiterbildung

Arbeitszeugnis (Präsident Arbeitsgericht) - Kosten und Rechtshilfe (Präsident) - Mietrecht (Präsident) - Ausbildung des FAV (Präsident - Gerichtsschreiber)

2.4.1.9.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Keine besondere Bemerkung

2.4.2 Partie statistique / Statistischer Teil

2.4.2.1 Affaires civiles / Zivilverfahren

2.4.2.1.1 Tribunaux d'arrondissement / Bezirksgerichte

Tribunaux d'arrondissement / Bezirksgerichte	Affaires inscrites au rôle/ Eingereichte Angelegenheiten	Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten	Affaires en cours / Hängige Angelegenheiten	dont inscrites au rôle jusqu'au 31.12.2016/ davon bis 31.12.2016 eingereicht
Sarine / Saane	187 ¹⁾	209 ²⁾	230 ³⁾	51
Singine / Sense	47	41	49	6
Gruyère / Greyerz	90	83	143	47
Lac / See	41 ⁴⁾	36 ⁵⁾	61 ⁶⁾	16
Glâne / Glane	35	32	50	14
Broye / Broye	50	48	55	14
Veveyse / Vivisbach	22	28	44	20
Total	472	477	632	168
En 2017	505	481	635	
En 2016	480	453	603	
En 2015	436	420	560	
En 2014	452	415	532	

(1) dont 3 en allemand / davon 3 auf Deutsch (2017 : 7)

(2) dont 1 en allemand / davon 1 auf Deutsch (2017 : 10)

(3) dont 5 en allemand / davon 5 auf Deutsch (2017 : 4)

(4) dont 28 en français / davon 28 auf Französisch (2017 : 17)

(5) dont 26 en français / davon 26 auf Französisch (2017 : 21)

(6) dont 31 en français / davon 31 auf Französisch (2017 : 28)

Objets des jugements rendus <i>Gegenstand der Entscheide</i>	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyer	Lac See	Glâne Glâne	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
A. Code civil / Zivilgesetzbuch								
1. Droit des personnes / <i>Personenrecht</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Droit de la famille / <i>Familienrecht</i>								
a) divorce / <i>Scheidung</i>	120	27	43	18	15	23	19	265
b) modification de jugements de divorce / <i>Änderung von Scheidungsurteilen</i>	56	6	24	9	7	17	4	123
c) séparation de corps / <i>Trennung</i>	2	0	1	0	0	0	0	3
d) divers / <i>Verschiedenes</i>	6	3	0	0	0	1	0	10
3. Droit des successions / <i>Erbrecht</i>	1	0	1	0	2	1	0	5
4. Droits réels / <i>Sachenrecht</i>	3	1	4	2	0	1	2	13
B. Code des obligations / Obligationenrecht								
1. Actions résultant des contrats / <i>Klagen aus Vertrag</i>	7	3	3	5	2	4	3	27
2. Actions résultant d'actes illicites / <i>Klagen aus unerlaubter Handlung</i>	3	0	0	0	0	0	0	3
3. Droit des sociétés / <i>Gesellschaftsrecht</i>	1	0	0	1	0	0	0	2
4. Autres / <i>Andere</i>	0	0	0	1	0	1	0	2
C. Autres lois fédérales ou cantonales / Andere eidgenössische oder kantonale Gesetze								
	10	1	7	0	6	0	0	24
Total général / Gesamttotal	209	41	83	36	32	48	28	477

2.4.2.1.2 Présidents de tribunaux / Gerichtspräsidenten

Présidents de tribunaux <i>Gerichtspräsidenten</i>	Affaires inscrites au rôle/ <i>Eingereichte Angelegenheiten</i>	Affaires liquidées / <i>Erledigte Angelegenheiten</i>	Affaires en cours / <i>Hängige Angelegenheiten</i>	dont inscrites au rôle jusqu'au 31.12.2016/ davon bis 31.12.2016 eingereicht
Sarine / Saane	3756 ¹⁾	3766 ²⁾	688 ³⁾	28
Singine / Sense	717	742	196	6
Gruyère / Greyerz	1'709	1'680	374	12
Lac / See	892 ⁴⁾	911 ⁵⁾	192 ⁶⁾	4
Glâne / Glane	715	665	153	6
Broye / Broye	958	929	194	2
Veveyse / Vivisbach	557	557	92	7
Total	9'304	9'250	1'889	65

En 2017	9120	9156	1849
En 2016	8766	8625	1901
En 2015	8847	8864	1764
En 2014	9301	9119	1835

(1) dont 91 en allemand / davon 91 auf Deutsch (2017 : 58)

(2) dont 76 en allemand / davon 76 auf Deutsch (2017 : 62)

(3) dont 22 en allemand / davon 22 auf Deutsch (2017 : 9)

(4) dont 554 en français / davon 554 auf Französisch (2017 : 507)

(5) dont 554 en français / davon 554 auf Französisch 2017 : 485)

(6) dont 114 en français / davon 114 auf Französisch 2017 : 116)

Objets des jugements et ordonnances rendus / Gegenstand der ergangenen Entscheide und Verfügungen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glâne	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Divorce sur requête commune avec accord complet / <i>Scheidung auf gemeinsames Begehren mit umfassender Einigung</i>	167	40	78	35	26	42	30	418
2. Séparation de corps sur requête commune avec accord complet / <i>Trennung auf gemeinsames Begehren mit umfassender Einigung</i>	6	0	3	1	0	1	0	11
3. Mesures protectrices de l'union conjugale et leur modification (art. 172 CC / ZGB) / <i>Eheschutzmassnahmen und deren Abänderung</i>	184	26	64	49	36	46	34	439
4. Affaires pécuniaires (art. 51 al. 1 let. a LJ/JG) / <i>Vermögensrechtliche Streitigkeiten</i>	115	23	28	10	21	14	16	227
5. Mesures provisionnelles et leur modification / <i>Vorsorgliche Massnahmen und deren Abänderung</i>	300	41	93	48	43	83	50	658
6. Inscription provisoire des hypothèques légales des entrepreneurs et artisans / <i>Vorläufige Eintragung von Pfandrechten der Handwerker und Unternehmer</i>	7	15	31	7	8	16	1	85
7. Décisions rendues en matière d'assistance judiciaire / <i>Entscheide betreffend die unentgeltliche Rechtspflege</i>	656	107	217	122	102	104	81	1389
8. Décisions rendues en vertu de la LELP / <i>Entscheide gestützt auf das EGSchKG</i>	1855	367	942	519	321	499	277	4'780
a) Mainlevée / <i>Rechtsöffnung</i>	1145	234	546	339	204	356	177	3001
b) Annulation et suspension de la poursuite (art. 85 LP / SchKG) / <i>Richterliche Aufhebung oder Einstellung der Betreibung im summarischen Verfahren</i>	4	0	2	0	1	1	0	8
c) Action en constatation négative (art. 85a LP / SchKG) / <i>Negative Feststellungsklage</i>	8	1	0	0	1	0	1	11
d) Ouverture de la faillite / <i>Konkureröffnung</i>	373	82	262	113	83	88	64	1'065
e) Suspension de la faillite faute d'actif / <i>Einstellung des Konkursverfahrens mangels Aktiven</i>	125	14	42	15	17	15	14	242
f) Décision relative au retour à meilleure fortune (art. 265a al. 1 et 3 LP/SchKG) / <i>Entscheid über die Feststellung neuen Vermögens</i>	82	19	16	33	3	11	2	166
g) Action en constatation du retour ou non retour à meilleure fortune (art. 265a al. 4 LP / SchKG) / <i>Klage auf Bestreitung oder Feststellung des neuen Vermögens</i>	7	1	0	0	0	0	0	8
h) Clôture de la faillite / <i>Schluss des Konkursverfahrens</i>	70	14	41	10	7	20	12	174

Objets des jugements et ordonnances rendus / Gegenstand der ergangenen Entscheide und Verfügungen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
i) Séquestre/ Arrest	21	0	25	3	2	2	3	56
j) Procédures concordataires / Nachlassverfahren	1	1	0	2	0	1	0	5
k) Divers / Verschiedenes	19	1	8	4	3	5	4	44
9. Annulation de titres / Aufhebung von Wertpapieren	8	11	21	8	2	7	3	60
10. Commissions rogatoires / Rechtshilfebegehren	3	21	41	12	2	18	10	107
11. Exécution des jugements (art. 339 CPC/ZPO) / Urteilsvollstreckung	11	0	1	0	2	2	2	18
12. Procédures de conciliation (art. 197ss CPC/ZPO) / Schlichtungsverfahren	295	62	97	86	75	75	32	722
a) Transaction / Einigung	73	23	23	20	25	16	7	187
b) Autorisation de procéder / Klagebewilligung	100	18	28	32	28	29	14	249
c) Proposition de jugement acceptée / Urteilsvorschlag angenommen	3	2	2	3	5	2	3	20
d) Jugement / Urteil	53	8	21	12	7	6	2	109
e) Autres / andere	66	11	23	19	10	22	6	157
13. Divers / Verschiedenes	159	29	64	14	27	22	21	336
Total général / Gesamttotal	3'766	742	1'680	911	665	929	557	9'250

2.4.2.1.3 Juridiction des prud'hommes / Arbeitsgericht

Présidents des tribunaux des prud'hommes / Präsidenten der Arbeitsgerichte

Les Présidents des tribunaux des prud'hommes ont été saisis de 375 causes (2017 : 391, 2016: 375, 2015: 402, 2014: 363, 2013: 314) qui se répartissent ainsi :

Bei den Präsidenten der Arbeitsgerichte wurden 375 Angelegenheiten eingereicht (2017: 391, 2016: 375, 2015: 402, 2014: 363, 2013: 314), die sich wie folgt aufteilen:

Arrondissements Bezirke	Affaires pendantes au 01.01.2018 / per 01.01.2018 hängige Angelegenheiten	Nouvelles affaires inscrites au rôle / neu eingereichte Angelegenheiten	Jugements rendus / gefällte Urteile	Affaires liquidées par conciliation / transaction / abgeschlossene Fälle durch Vergleich	Autres affaires liquidées / andere abgeschlossene Fälle	Affaires pendantes au 31.12.2018 / per 31.12.2018 hängige Angelegenheit
Sarine / Saane	74 ¹⁾	171 ²⁾	26 ³⁾	48 ⁴⁾	125 ⁵⁾	46
Singine / Sense	6	19	1	8	8	8
Gruyère / Greyerz	18	70	2	15	57	14
Lac / See	9 ⁶⁾	44 ⁷⁾	4 ⁸⁾	10 ⁹⁾	30 ¹⁰⁾	9
Glâne / Glane	3	25	0	11	9	8
Broye / Broye	2	30	2	9	19	2
Veveyse / Vivisbach	2	16	2	7	7	2
Total	114	375	37	108	255	89

(1) dont 0 en allemand / davon 0 auf Deutsch

(2) dont 2 en allemand / davon 2 auf Deutsch

(3) dont 0 en allemand / davon 0 auf Deutsch

(4) dont 2 en allemand / davon 2 auf Deutsch

(5) dont 0 en allemand / davon 0 auf Deutsch

(6) dont 5 en français / davon 5 auf Französisch

(7) dont 26 en français / davon 26 auf Französisch

(8) dont 4 en français / davon 4 auf Französisch

(9) dont 9 en français / davon 9 auf Französisch

(10) dont 15 en français / davon 15 auf Französisch

Tribunaux des prud'hommes / *Arbeitsgerichte*

Elles ont été saisies de 62 causes (2017 : 65, 2016: 79, 2015: 80, 2014 : 60, 2013: 58) qui se répartissent ainsi:

Es wurden 62 Angelegenheiten eingereicht (2017: 65, 2016: 79, 2015: 80, 2014: 60, 2013: 58), die sich wie folgt aufteilen:

Arrondissements Bezirke	Affaires pendantes au 01.01.2018 / per 01.01.2018 hängige Angelegenheiten	Nouvelles affaires inscrites au rôle / neu eingereichte Angelegenheiten	Jugements rendus / gefällte Urteile	Affaires liquidées par conciliation / transaction / abgeschlossene Fälle durch Vergleich	Autres affaires liquidées / andere abgeschlossene Fälle	Affaires pendantes au 31.12.2018 / per 31.12.2018 hängige Angelegenheit
Sarine / Saane	44 ¹⁾	25 ²⁾	9 ³⁾	9 ⁴⁾	11 ⁵⁾	50
Singine / Sense	4	1	2	2	0	1
Gruyère / Greyerz	23	10	3	5	6	19
Lac / See	4 ⁶⁾	9 ⁷⁾	4 ⁸⁾	3 ⁹⁾	0 ¹⁰⁾	6
Glâne / Glane	2	0	0	0	0	2
Broye / Broye	2	3	2	0	1	2
Veveyse / Vivisbach	3	4	2	0	2	3
Total	82	62	22	19	20	83

(1) dont 3 en allemand / davon 3 auf Deutsch

(2) dont 0 en allemand / davon 0 auf Deutsch

(3) dont 0 en allemand / davon 0 auf Deutsch

(4) dont 3 en allemand / davon 3 auf Deutsch

(5) dont 0 en français / davon 0 auf Französisch

(6) dont 3 en français / davon 3 auf Französisch

(7) dont 4 en français / davon 4 auf Französisch

(8) dont 4 en français / davon 4 auf Französisch

(9) dont 1 en français / davon 1 auf Französisch

(10) dont 0 en français / davon 0 auf Französisch

2.4.2.1.4 Juridiction des baux / Mietgerichtsbarkeit

Présidents des tribunaux des baux / Mietgerichtspräsidenten

Les Présidents des tribunaux des baux ont été saisis de 310 causes (2017 : 325, 2016: 306, 2015: 349, 2014 : 289, 2013: 294) qui se répartissent ainsi:

Bei den Mietgerichtspräsidenten wurden 310 Angelegenheiten eingereicht (2017: 325, 2016: 306, 2015: 349, 2014: 289, 2013: 294), die sich wie folgt aufteilen:

Arrondissements Bezirke	Affaires pendantes au 01.01.2018 / per 01.01.2018 hängige Angelegenheiten	Nouvelles affaires inscrites au rôle / neu eingereichte Angelegenheiten	Jugements rendus / gefällte Urteile	Affaires pendantes au 31.12.2018 / per 31.12.2018 hängige Angelegenheit
Sarine / Saane	36	172	176	32
Singine et Lac / Sense und See	5 ¹⁾	34 ²⁾	33 ³⁾	6 ⁴⁾
Gruyère, Glâne, Broye et Veveyse Greyerz, Glane, Broye und Vivisbach	16	104	101	19
Total	57	310	310	57

(1) dont 3 en français / davon 3 auf Französisch

(2) dont 32 en français / davon 32 auf Französisch

(3) dont 29 en français / davon 29 auf Französisch

(4) dont 6 en français / davon 6 auf Französisch

Tribunaux des baux / Mietgerichte

Ils ont été saisis de 82 causes (2017 : 59, 2016: 94, 2015: 108, 2014 : 83, 2013: 121) qui se répartissent ainsi:

Es wurden 82 Angelegenheiten eingereicht (2017: 59, 2016: 94, 2015: 108, 2014: 83, 2013: 121), die sich wie folgt aufteilen:

Arrondissements Bezirke	Affaires pendantes au 01.01.2018 / per 01.01.2018 hängige Angelegenheiten	Nouvelles affaires inscrites au rôle / neu eingereichte Angelegenheiten	Jugements rendus / gefällte Urteile	Affaires pendantes au 31.12.2018 / per 31.12.2018 hängige Angelegenheit
Sarine / Saane	33	44	41	36
Singine et Lac / Sense und See	12 ¹⁾	9 ²⁾	13 ³⁾	8 ⁴⁾
Gruyère, Glâne, Broye et Veveyse Greyerz, Glane, Broye und Vivisbach	17	29	24	22
Total	62	82	78	66

(1) dont 10 en français / davon 10 auf Französisch

(2) dont 8 en français / davon 8 auf Französisch

(3) dont 10 en français / davon 10 auf Französisch

(4) dont 8 en français / davon 8 auf Französisch

2.4.2.1.5 Assistance judiciaire / Unentgeltliche Rechtspflege

En matière civile / in Zivilsachen

Assistance judiciaire comprenant la dispense des frais judiciaires et des sûretés ainsi que la désignation d'un défenseur d'office

Unentgeltliche Rechtspflege, welche die Befreiung von den Gerichtskosten und der Leistung von Sicherheiten sowie die Bestellung eines amtlichen Rechtsbeistandes umfasst

Arrondissements Bezirke	Octroi non subordonné au paiement d'une contribution mensuelle / <i>Nicht von der Bezahlung eines monatlichen Beitrages abhängige Gewährung</i>	Octroi subordonné à un tel paiement / <i>von einer solchen Bezahlung abhängige Gewährung</i>	Refusée Abweisung	Retirée Rückzug
Sarine / Saane	466	5	32	76
Singine / Sense	68	0	10	17
Gruyère / Greyerz	173	0	2	23
Lac / See	103	0	7	6
Glâne / Glane	61	1	9	11
Broye / Broye	61	1	17	16
Veveyse / Vivisbach	65	0	9	4
Total	997	7	86	153

Assistance judiciaire comprenant la dispense des frais judiciaires et des sûretés

Unentgeltliche Rechtspflege, welche die Befreiung von der Gerichtskosten und der Leistung von Sicherheiten umfasst

Arrondissements Bezirke	Octroi non subordonné au paiement d'une contribution mensuelle / <i>Nicht von der Bezahlung eines monatlichen Beitrages abhängige Gewährung</i>	Octroi subordonné à un tel paiement / <i>von einer solchen Bezahlung abhängige Gewährung</i>	Refusée Abweisung	Retirée Rückzug
Sarine / Saane	96	1	6	0
Singine / Sense	10	0	3	2
Gruyère / Greyerz	23	0	1	1
Lac / See	11	0	0	2
Glâne / Glane	20	0	0	2
Broye / Broye	11	0	1	0
Veveyse / Vivisbach	8	0	0	1
Total	179	1	11	8

2.4.2.2 Affaires pénales / Strafsachen

2.4.2.2.1 Tribunaux pénaux d'arrondissement / Bezirksstrafgerichte

Nombre de personnes jugées: 128 (2017 : 175, 2016 : 130, 2015 : 167, 2014 : 140 ; 2013 : 132). En 2018, le nombre de personnes jugées par les tribunaux pénaux est en recul par rapport à l'année précédente et se situe à un niveau comparable à celui de 2016. Cette baisse concerne essentiellement la Sarine (- 40%). Les tribunaux pénaux d'arrondissement ont condamné 99 personnes à une peine privative de liberté et 19 personnes à une peine pécuniaire. 37 peines ont été assorties du sursis et 35 du sursis partiel. 30 mesures ont été prononcées. Les tribunaux ont infligé 62 amendes. 4 personnes ont été acquittées et 3 d'entre elles ont demandé à être indemnisées.

Anzahl der abgeurteilten Personen: 128 (2017: 175, 2016: 130, 2015: 167, 2014: 140; 2013: 132). Im Vergleich zum Vorjahr hat die Zahl der durch die Strafgerichte abgeurteilten Personen abgenommen und bewegt sich wieder auf einem mit 2016 vergleichbaren Stand. Die Bezirksstrafgerichte haben 99 Personen zu Freiheitsstrafen und 19 Personen zu einer Geldstrafe verurteilt. In 37 Fällen wurde der bedingte und in 35 Fällen der teilbedingte Strafvollzug gewährt. 30 Massnahmen wurden angeordnet. Weiter wurden in 62 Fällen Bussen verhängt. 4 Personen wurden freigesprochen. Es gab 3 Anträge auf Entschädigung durch freigesprochene Personen.

Tribunaux / Gerichte	Personnes jugées / Abgeurteilte Personen	Nationalité Nationalität		Sexe Geschlecht		Etat civil Zivilstand	
		Suisses / Schweizer	Etrangers / Ausländer	Hommes / Männer	Femmes / Frauen	Mariés / Verheiratet	Non-mariés / Nicht verheiratet
Sarine / Saane	68 ¹⁾	34	34	61	7	13	55
Singine / Sense	6	4	2	6	0	1	5
Gruyère / Greyerz	22	12	10	21	1	5	17
Lac / See	11 ²⁾	5	6	11	0	3	8
Glâne / Glane	6	0	6	3	3	3	3
Broye / Broye	9	4	5	9	0	2	7
Veveyse / Vivisbach	6	3	3	6	0	0	6
Total	128	62	66	117	11	27	101

(1) 1 procédures a été conduite en allemand (2017: 7) / 1 Verfahren wurde auf Deutsch durchgeführt (2017: 7)

(2) 5 procédures ont été conduites en français (2017: 4) / 5 Verfahren wurden auf Französisch durchgeführt (2017: 4)

Nombre d'infractions Anzahl strafbarer Handlungen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glâne	Broye Broye	Veveyse Visisbach	Total
1. Infractions contre la vie et l'intégrité corporelle / Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben (Art. 111-136 CP/StGB)	14	2	13	3	0	3	1	36
Meurtre / <i>Vorsätzliche Tötung</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Assassinat / <i>Mord</i>	1	0	0	0	0	0	0	1
Meurtre passionnel / <i>Totschlag</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Homicides par négligence / <i>Fahrlässige Tötung</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Homicides par négligence à la suite de la violation d'une disposition de la LCR / <i>Fahrlässige Tötung als Folge einer Widerhandlung gegen das SVG</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Lésions corporelles / <i>Körperverletzungen</i>	9	1	8	2	0	1	1	22
Lésions corporelles à la suite de la violation d'une disposition de la LCR / <i>Körperverletzungen als Folge einer Widerhandlung gegen das SVG</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Rixe/Agression / <i>Raufhandel/Angriff</i>	0	0	0	1	0	0	0	1
Divers / <i>Verschiedenes</i>	4	1	5	0	0	2	0	12
2. Infractions contre le patrimoine / Strafbare Handlungen gegen das Vermögen (Art. 137-172^{ter} CP/StGB)	29	11	10	0	7	4	4	65
Abus de confiance / <i>Veruntreuung</i>	0	1	1	0	0	0	0	2
Vol / <i>Diebstahl</i>	7	3	1	0	4	2	2	19
Brigandage / <i>Raub</i>	2	1	0	0	0	0	0	3
Dommages à la propriété / <i>Sachbeschädigung</i>	8	1	4	0	3	1	2	19
Escroquerie / <i>Betrug</i>	3	3	2	0	0	1	0	9
Utilisation frauduleuse d'un ordinateur / <i>Betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage</i>	0	1	0	0	0	0	0	1
Abus de cartes-chèques et de cartes de crédit / <i>Check- und Kreditkartenmissbrauch</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Extorsion et chantage / <i>Erpressung</i>	1	0	0	0	0	0	0	1
Gestion déloyale / <i>Ungetreue Geschäftsbesorgung</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Recel / <i>Hehlerei</i>	4	1	1	0	0	0	0	6
Crimes ou délits dans la faillite et la poursuite pour dettes / <i>Konkurs- und Betreibungsverbrechen oder- Vergehen</i>	1	0	1	0	0	0	0	2
Divers / <i>Verschiedenes</i>	3	0	0	0	0	0	0	3
3. Infractions contre l'honneur, le domaine secret ou le domaine privé / Strafbare Handlungen gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich (Art. 173-179^{novies} CP/StGB)	6	2	5	1	0	0	0	14
4. Crimes ou délits contre la liberté / Verbrechen oder Vergehen gegen die Freiheit (Art. 180-186 CP / StGB)	20	4	10	0	4	4	2	44
Menaces / <i>Drohung</i>	3	2	5	0	0	1	0	11
Contrainte / <i>Nötigung</i>	6	1	2	0	0	1	0	10
Violation de domicile / <i>Hausfriedensbruch</i>	7	1	2	0	4	2	2	18
Divers / <i>Verschiedenes</i>	4	0	1	0	0	0	0	5

Nombre d'infractions <i>Anzahl strafbarer Handlungen</i>	Sarine <i>Saane</i>	Singine <i>Sense</i>	Gruyère <i>Greyerz</i>	Lac <i>See</i>	Glâne <i>Glane</i>	Broye <i>Broye</i>	Veveyse <i>Vivisbach</i>	Total
5. Infractions contre l'intégrité sexuelle / Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität (Art. 187-200 CP/StGB)	10	4	12	3	0	2	0	31
Mise en danger du développement de mineurs / <i>Gefährdung der Entwicklung von Unmündigen</i>	1	1	2	2	0	0	0	6
Atteinte à la liberté et à l'honneur sexuels / <i>Angriff auf die sexuelle Freiheit und Ehre</i>	9	2	6	1	0	2	0	20
Divers / <i>Verschiedenes</i>	0	1	4	0	0	0	0	5
6. Délits contre la famille / Vergehen gegen die Familie (Art. 213 - 220 CP/StGB)	0	0	1	0	0	1	0	2
Violation d'une obligation d'entretien / <i>Vernachlässigung von Unterhaltspflichten</i>	0	0	0	0	0	1	0	1
Divers / <i>Verschiedenes</i>	0	0	1	0	0	0	0	1
7. Crimes ou délits créant un danger collectif / Gemeingefährliche Verbrechen oder Vergehen (Art. 221-230 CP/StGB)	3	0	2	1	0	0	0	6
Incendie intentionnel / <i>Brandstiftung</i>	2	0	2	1	0	0	0	5
Incendie par négligence / <i>Fahrlässige Verursachung einer Feuerbrunst</i>	1	0	0	0	0	0	0	1
Divers / <i>Verschiedenes</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
8. Crimes ou délits contre les communications publiques Verbrechen und Vergehen gegen den öffentlichen Verkehr (Art. 237-239 CP/ StGB)	0	0	0	0	0	0	0	0
9. Fausse monnaie, falsification des timbres officiels de valeur, des marques officielles, des poids et mesures / Fälschung von Geld, amtlichen Wertzeichen, amtlichen Zeichen, Mass und Gewicht (Art. 240-250 CP/StGB)	2	0	0	0	0	0	0	2
10. Faux dans les titres / Urkundenfälschung (Art. 251-257 CP/StGB)	2	1	2	0	0	2	0	7
11. Crimes ou délits contre la paix publique / Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258-263 CP/StGB)	1	0	0	0	0	0	0	1
12. Crimes et délits contre l'Etat et la défense nationale/ Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung (Art. 265-278 CP/StGB)	0	0	0	0	0	0	0	0
13. Crimes ou délits contre l'administration de la justice / Verbrechen oder Vergehen gegen die Rechtspflege (Art. 303-311 CP/StGB)	7	2	2	0	2	0	0	13
Induction de la justice en erreur / <i>Irreführung der Rechtspflege</i>	0	1	1	0	0	0	0	2
Blanchissage d'argent / <i>Geldwäscherei</i>	7	0	0	0	2	0	0	9
Fausse déclaration d'une partie en justice / <i>Falsche Beweisaussage der Partei</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Divers / <i>Verschiedenes</i>	0	1	1	0	0	0	0	2

Nombre d'infractions <i>Anzahl strafbarer Handlungen</i>	Sarine <i>Saane</i>	Singine <i>Sense</i>	Gruyère <i>Greizerz</i>	Lac <i>See</i>	Glâne <i>Glane</i>	Broye <i>Broye</i>	Veveyse <i>Vivisbach</i>	Total
14. Infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels / Strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht (Art. 312-322 CP/StGB)	0	0	0	0	0	0	0	0
15. Corruption / Bestechung (Art. 322 ^{ter} -322 ^{octies} CP/StGB)	0	0	0	0	0	0	0	0
16. Contravention à des dispositions du droit fédéral / Übertretungen bundesrechtlicher Bestimmungen (Art. 323-332 CP/StGB)	0	0	1	0	0	0	0	1
17. Infractions à la LCR / Verstösse gegen das SVG	38	14	26	12	1	5	6	102
Art. 90 ch. 1 / Ziff. 1	1	1	1	0	0	1	0	4
Art. 90 ch. 2 / Ziff. 2 (faute grave / schweres Verschulden)	1	1	2	1	0	0	0	5
Art. 91 (conducteurs pris de boisson / <i>Fahren in angetrunkenem Zustand</i>)	8	1	5	0	0	1	0	15
Art. 94 (vol d'usage / <i>Entwendung zum Gebrauch</i>)	7	1	1	0	0	0	0	9
Art. 95 (circulation sans permis / <i>Fahren ohne Ausweis</i>)	13	3	3	1	0	2	0	22
Divers / <i>Verschiedenes</i>	8	7	14	10	1	1	6	47
18. Infractions à la LStup / Verstösse gegen das BetmG	87	4	19	9	3	8	6	136
19. Infractions à la LALEtr / Verstösse gegen das AGAuG	0	0	0	0	0	0	0	0
20. Infractions à la LArm / Verstösse gegen das WG	7	2	1	0	2	0	1	13
21. Infractions à d'autres lois fédérales ou cantonales / Verstösse gegen andere eidgenössische oder kantonale Gesetze	61	6	11	10	0	5	1	94
Total	287	52	115	39	19	34	21	567

2.4.2.2.2 Juges de police / Polizeirichter/innen

Nombre de personnes renvoyées : 864 (2017: 1031, 2016: 857, 2015 : 782, 2014 : 692, 2013: 778).

Anzahl der überwiesenen Personen : 864 (2017: 1031, 2016: 857, 2015 : 782, 2014 : 692, 2013: 778).

Arrondissements Bezirke	Personnes renvoyées Überwiesene Personen	Condamnées Verurteilte	Acquittées Freigesprochene	Retrait de plainte ou d'opposition Rückzug des Strafantrags oder der Einsprache
Sarine / Saane	331 ¹⁾	169	27	94
Singine / Sense	60	27	10	20
Gruyère / Greyerz	123	67	16	33
Lac / See	121 ²⁾	59	21	31
Glâne / Glane	57	19	6	22
Broye / Broye	110	47	4	33
Veveyse / Vivisbach	62	24	11	16
Total	864	412	95	249

(1) 26 procédures ont été conduites en allemand / 26 Verfahren wurden auf Deutsch durchgeführt (2017: 19).

(2) 63 procédures ont été conduites en français / 63 Verfahren wurden auf Französisch durchgeführt (2017: 61).

L'augmentation constatée en 2017 ne se confirme pas, le nombre de personnes renvoyées devant le juge de police retrouvant un niveau comparable à 2016. Si la situation est stable dans le Lac et en Broye et que l'on observe une hausse dans la Glâne et en Veveyse, le nombre de renvois a diminué dans les autres districts, tout particulièrement en Gruyère qui enregistre une baisse des renvois de plus de 55%.

Les juges de police ont condamné 148 personnes à des peines privatives de liberté (2017: 93), 20 personnes à un travail d'intérêt général et 180 personnes à une peine pécuniaire. 37 mesures ont été prononcées. 201 peines ont été assorties du sursis. Les juges de police ont infligé 254 amendes. 95 personnes ont été acquittées et 32 d'entre elles ont demandé à être indemnisées.

Der im Vorjahr festgestellte Anstieg bestätigt sich für dieses Jahr nicht. Die Zahl der an den Polizeirichter überwiesenen Personen bewegt sich auf einem mit 2016 vergleichbaren Stand. Während die Situation im See- und Broyebezirk stabil ist, wird im Glane- und Vivisbachbezirks ein Anstieg festgestellt. In den übrigen Bezirken ist die Zahl der Überweisungen zurückgegangen, insbesondere im Greyerzbezirk, der eine Abnahme von über 55% verzeichnet.

Die Polizeirichter haben 148 Personen zu einer Freiheitsstrafe (2017: 93), 20 Personen zu gemeinnütziger Arbeit und 180 Personen zu einer Geldstrafe verurteilt. Es wurde 37 Massnahmen angeordnet. In 201 Fällen wurde der bedingte Strafvollzug gewährt. Weiter wurden 254 Bussen verhängt. 95 Personen wurden freigesprochen, 32 von ihnen haben eine Entschädigung beantragt.

Nombre d'infractions <i>Anzahl strafbarer Handlungen</i>	Sarine <i>Saane</i>	Singine <i>Sense</i>	Gruyère <i>Greyerz</i>	Lac <i>See</i>	Glâne <i>Glâne</i>	Broye <i>Broye</i>	Veveyse <i>Vivisbach</i>	Total
Infractions au CP / Strafbare Handlungen gemäss StGB	128	24	57	32	25	22	7	295
Atteinte à l'intégrité corporelle / <i>Körperverletzungen</i>	28	9	14	3	8	0	1	63
Infractions contre le patrimoine / <i>Strafbare Handlungen gegen das Vermögen</i>	10	1	1	7	1	0	2	22
Atteinte à l'honneur / <i>Ehrverletzungen</i>	18	1	10	1	7	4	1	42
Infractions contre l'intégrité sexuelle / <i>Sexualdelikte</i>	2	2	6	6	2	0	0	18
Insoumission à une décision de l'autorité / <i>Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen</i>	12	0	2	3	0	3	0	20
Contravention à des dispositions du droit fédéral / <i>Übertretung von Bestimmungen des Bundesrechts</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Divers / <i>Verschiedenes</i>	58	11	24	12	7	15	3	130
Infractions à la LACP / Strafbare Handlungen gemäss EGStGB	17	0	6	1	0	3	0	27
Art. 8 LACP / <i>EGStGB</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Divers / <i>Verschiedenes</i>	17	0	6	1	0	3	0	27
Infractions / Strafbare Handlungen	276	42	124	83	18	78	32	653
à la loi sur la pêche / <i>gegen das Fischereigesetz</i>	1	0	0	0	0	0	0	1
à la loi sur la chasse / <i>gegen das Jagdgesetz</i>	0	1	0	0	0	0	0	1
au code forestier / <i>gegen das Waldgesetz</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
à la loi sur les denrées alimentaires / <i>gegen ds Lebensmittelgesetz</i>	2	0	1	0	0	0	0	3
à la loi sur la police des étrangers / <i>gegen das Fremdenpolizeigesetz</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
à la loi sur les étrangers / <i>gegen das Gesetz über Ausländerinnen und Ausländer</i>	39	0	21	11	3	21	0	95
à la loi sur la protection civile / <i>gegen das Zivilschutzgesetz</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
à la loi sur la protection des animaux / <i>gegen das Tierschutzgesetz</i>	1	0	0	0	0	0	0	1
à la loi sur la protection des eaux / <i>gegen das Gewässerschutzgesetz</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
à la loi sur les transports publics / <i>gegen das Verkehrsgesetz</i>	25	2	3	1	0	2	0	33
à la loi sur les établissements publics et la danse / <i>gegen das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz</i>	4	0	1	0	0	1	0	6
à la loi sur le chômage / <i>gegen das Arbeitslosenversicherungsgesetz</i>	1	0	0	1	0	0	0	2
à la loi sur la navigation intérieure / <i>gegen das Binnenschiffahrtsgesetz</i>	0	0	0	0	0	2	0	2
à la loi sur la circulation routière / <i>gegen das Strassenverkehrsgesetz</i>	63	21	44	44	5	26	17	220
à la loi sur les stupéfiants / <i>gegen das Betäubungsmittelgesetz</i>	66	7	22	6	4	13	10	128
Infractions à la LArm / <i>Verstösse gegen das WG</i>	4	1	3	1	1	2	1	13
Divers / <i>Verschiedenes</i>	70	10	29	19	5	11	4	148
Total	421	66	187	116	43	103	39	975

2.4.2.2.3 Récapitulation / Zusammenfassung

En 2018, 1045 personnes ont occupé les tribunaux pénaux du canton (y compris le Tribunal pénal économique), ce qui représente une baisse de près de 14% par rapport à l'exercice précédent (2017 : 1212, 2016: 991, 2015: 952*, 2014: 834; 2013: 911).

*Une malencontreuse erreur s'est glissée dans le rapport 2015 (p. 173). Le total des affaires ressortant des juges de police se montant à 782 et non à 372, le total des personnes ayant occupé les tribunaux pénaux était de 952 en 2015.

2018 wurden 1045 Personen von den kantonalen Strafgerichten abgeurteilt (Wirtschaftsstrafgericht mit inbegriffen), was im Vergleich zum Vorjahr eine Abnahme um 14% ergibt (2017: 1212, 2016: 991, 2015: 952, 2014: 834; 2013: 911).*

** Im Jahresbericht 2015 hat sich ein Fehler eingeschlichen (S. 173). Da das Total der Fälle der Polizeirichter 782 und nicht 372 beträgt, beläuft sich die Zahl der im Jahr 2015 von den kantonalen Strafgerichten abgeurteilten Personen auf 952.*

	Tribunaux pénaux d'arrondissement Bezirksstrafgerichte	Juges de police Polizeirichter	Tribunal pénal économique Wirtschaftsstrafgericht	Total
Sarine / Saane	68	331		406
Singine / Sense	6	61		69
Gruyère / Greyerz	22	123		156
Lac / See	11	121		138
Glâne / Glane	6	57		72
Broye / Broye	9	110		124
Veveyse / Vivisbach	6	62		71
Tribunal pénal économique / Wirtschaftsstrafgericht			9	9
Total	160	876	9	1045

Nature du jugement / Art des Urteils	Tribunaux pénaux d'arrondissement Bezirksstrafgerichte	Juges de police Polizeirichter	Total
Personnes acquittées / Freisprüche	3	95	98
Demandes d'indemnité par des personnes acquittées/ Entschädigungsbegehren freigesprochener Personen	99	118	217
Personnes condamnées à des peines privatives de liberté / Verurteilungen zu Freiheitsstrafen	99	148	167
Personnes condamnées à des TIG / Verurteilungen zu gemeinnützigen Arbeiten	0	20	20
Personnes condamnées à des peines pécuniaires / Verurteilungen zu Geldstrafen	19	180	199
à l'amende / zur Busse	62	254	316
dont assorties du sursis / davon unter Gewährung des bedingten Strafvollzugs	37	211	248
Dont assorties du sursis partiel / davon unter Gewährung der teilbedingte Strafen	35	0	35
Retrait de plainte ou d'opposition / Rückzug des Strafantrags oder der Einsprache	0	249	249

2.4.2.2.4 Jugements concernant la révocation ou la prolongation du sursis / Urteile betreffend den Widerruf oder die Verlängerung des bedingten Strafvollzugs

	Tribunaux pénaux d'arrondissement <i>Bezirksstrafgerichte</i>	Juges de police <i>Polizeirichter</i>	Tribunal pénal économique <i>Wirtschaftsstraf- gericht</i>	Total
Sarine / Saane	33	60		93
Singine / Sense	2	5		7
Gruyère / Greyerz	8	13		21
Lac / See	3	6		9
Glâne / Glane	2	5		7
Broye / Broye	3	15		18
Veveyse / Vivisbach	3	7		10
Tribunal pénal économique / <i>Wirtschaftsstrafgericht</i>			1	1
Total	54	111	1	166

2.4.2.2.5 Détention préventive / Untersuchungshaft

	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	TPE WSG	Total
Nombre de prévenus en détention préventive au moment du jugement	20	0	0	0	0	4	0	0	24
<i>Anzahl der Beschuldigten in Untersuchungshaft zum Zeitpunkt des Urteils</i>									
Nombre de jours de détention depuis le renvoi	14414	832	4483	1248	1441	590	119	0	23127
<i>Anzahl Tage in Untersuchungshaft seit der Überweisung</i>									

2.5 Cellule judiciaire itinérante

2.5.1 Partie générale

2.5.1.1 Compétences

Fonction instituée lors de la révision de décembre 2014 de la loi sur la Justice (art. 10a LJ), la juge itinérante est appelée à pallier les manques temporaires de personnel en cas de surcharge ou d'absence dans les autorités judiciaires de première instance (Tribunaux d'arrondissement, Justices de paix ou Ministère public).

Chaque autorité qui entend solliciter l'aide de la Juge itinérante doit remplir une fiche de demande d'attribution, qu'elle lui adresse directement. La Juge itinérante préavise la demande avant de la transmettre au Tribunal cantonal, lequel prend également position avant de transmettre la demande au Conseil de la magistrature, qui décide finalement de l'attribution ou non du dossier à la Juge itinérante.

La Juge itinérante est assistée dans ses tâches par une greffière et une secrétaire.

2.5.1.1.1 Composition (juge, greffe et secrétariat)

2.5.1.1.1.1 Juge professionnel

Au 31.12.2018

Nom	Prénom	EPT
Vallet	Lorraine	1

La Juge itinérante Marlène Collaud, qui avait participé à la mise en place de la cellule judiciaire itinérante, a démissionné avec effet au 28 février 2018 pour relever un nouveau défi professionnel.

M. Ludovic Farine a été nommé en qualité de Juge itinérant ad hoc du 15 février au 15 août 2018 à un taux de 80%, sur lequel 20% étaient attribués au Tribunal de la Broye en remplacement d'une magistrate en congé-maternité.

Mme Lorraine Vallet est entrée en fonction en tant que Juge itinérante à 100% dès le 1^{er} juillet 2018.

Du 17 septembre au 30 novembre 2018, la Juge itinérante a été détachée à 50% auprès de la Justice de paix de l'arrondissement de la Veveyse en tant que Juge de paix ad intérim.

2.5.1.1.1.2 Greffe et secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	2 EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	1
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	1

M. Julien Pollicino, greffier à 100%, a donné sa démission au 31 juillet 2018. Après mise au concours du poste, il a été remplacé par Mme Fanny Anthonioz, entrée en fonction le 15 juillet 2018.

Le Greffe est ainsi composé d'une seule greffière, employée au taux de 100%, qui assume également des tâches confiées usuellement à une greffière-cheffe. Une secrétaire, employée au taux de 100%, assure la tenue du secrétariat de la Cellule judiciaire itinérante ; elle rédige également les projets de décisions relatives aux mises à ban et aux mainlevées confiées à la Cellule judiciaire itinérante.

2.5.1.1.1.3 Locaux

Lorsqu'il n'est pas amené à se déplacer auprès d'une autorité pour siéger, le personnel de la Cellule judiciaire itinérante occupe des locaux situés à Fribourg, Rue Frédéric-Chaillet 6. Ces locaux lui permettent de recevoir les justiciables et avocats pour la consultation des dossiers.

Les audiences assumées par la Juge itinérante ont toujours lieu au siège de l'autorité dont provient le dossier, en fonction des disponibilités de la ou des salles d'audience de ladite autorité. Au cours de l'année 2018, la Cellule judiciaire itinérante a pu compter sur la bonne collaboration des Tribunaux d'arrondissements pour assigner ses audiences.

2.5.1.1.2 Activité juridictionnelle

2.5.1.1.2.1 En général (charge de travail globale etc.)

La Cellule judiciaire itinérante exerce son activité pour diverses autorités judiciaires du canton, selon le processus exposé au chiffre 1.1.1.1. (supra). Au cours de l'année 2018, le changement de magistrat au sein de la Cellule judiciaire itinérante et les affectations temporaires à temps partiel du Juge itinérant ad hoc et de la Juge itinérante auprès d'autres autorités judiciaires ont conduit à une adaptation du nombre de dossiers attribués.

Pour l'année 2018, 34 dossiers ont été attribués à la Cellule judiciaire itinérante (Tribunal d'arrondissement de la Gruyère : 5 ; Tribunal d'arrondissement de la Broye : 6 ; Tribunal d'arrondissement du Lac : 19 ; Tribunal d'arrondissement de la Glâne : 3 ; Tribunal d'arrondissement de la Sarine : 1). S'y ajoutent 49 requêtes de mise à ban adressées à la Justice de paix de la Sarine ainsi que 46 mainlevées transmises par le Tribunal d'arrondissement de la Sarine. Un total de 129 dossiers a ainsi été confié à la Cellule judiciaire itinérante en 2018.

Au cours de l'année 2018, 130 dossiers ont été liquidés par la Cellule judiciaire itinérante pour les Tribunaux d'arrondissement de la Sarine (49), de la Gruyère (19), de la Broye (8), du Lac (5), de la Glâne, (2), ainsi que pour la Justice de paix de la Sarine (47).

Les dossiers traités directement par le Juge itinérant ad hoc auprès du Tribunal de la Broye et par la Juge itinérante auprès de la Justice de paix de la Veveyse ne figurent pas parmi ces statistiques.

2.5.1.1.2.2 Affaires civiles

La Cellule judiciaire itinérante a traité un total de 106 dossiers civils, soit 47 requêtes de mise à ban pour la Justice de paix de la Sarine, 49 dossier pour le Tribunal d'arrondissement de la Sarine, 6 dossiers pour le Tribunal d'arrondissement de la Broye, 3 dossiers pour le Tribunal d'arrondissement de la Gruyère et 1 dossier pour le Tribunal d'arrondissement du Lac.

2.5.1.1.2.3 Affaires pénales

Au cours de l'année 2018, la Cellule judiciaire itinérante a traité un total de 24 dossiers pénaux, répartis entre le Tribunal d'arrondissement de la Gruyère (16 dossiers : 15 dossiers de Juge de police et 1 dossier du Tribunal pénal), le Tribunal d'arrondissement de la Broye (2 dossiers de Juge de police), du Lac (4 dossiers de Juge de police) et de la Glâne (2 dossiers de Juge de police).

2.5.1.1.2.4 Rapport avec les autorités, les avocats et autres intervenants

Le personnel de la Cellule judiciaire itinérante entretient de bons rapports avec l'ensemble des autorités, des avocats et des autres intervenants.

2.5.1.1.3 Formation

La Juge itinérante et la greffière de la Cellule ont participé ensemble à l'Alumni IUS Frilex Service pack 2018 le 14 septembre 2018 et à la journée de formation organisée par l'Ordre des avocats fribourgeois le 7 décembre 2018.

2.5.1.1.4 Divers (propositions de modification législatives, informatiques etc.)

Néant

2.5 Gerichtsunabhängige RichterIn

2.5.1 Allgemeiner Teil

2.5.1.1 Kompetenzen

Diese Funktion wurde bei der Revision des Justizgesetzes (Art. 10a JG) vom Dezember 2014 geschaffen. Die gerichtsunabhängige RichterIn oder der gerichtsunabhängige Richter wird beigezogen, um temporäre Personalmängel bei Überlastung oder Abwesenheiten bei den erstinstanzlichen Gerichtsbehörden (Bezirksgerichte, Friedensgerichte oder Staatsanwaltschaft) zu überbrücken.

Jede Behörde, die beabsichtigt, die Hilfe der gerichtsunabhängigen RichterIn in Anspruch zu nehmen, muss ein ausgefülltes Antragsformular für die Zuteilung direkt an die Magistratsperson senden. Die gerichtsunabhängige RichterIn nimmt Stellung zum Antrag, bevor sie ihn ans Kantonsgericht weiterleitet; dieses nimmt ebenfalls Stellung und leitet den Antrag dann an den Justizrat weiter, der schliesslich entscheidet, ob das Dossier der gerichtsunabhängigen RichterIn zugeteilt wird oder nicht.

Die gerichtsunabhängige RichterIn wird in ihren Aufgaben von einer GerichtsschreiberIn und einer SekretärIn unterstützt.

2.5.1.1.1 Zusammensetzung (RichterIn, Gerichtsschreiberei und Sekretariat)

2.5.1.1.1.1 BerufsrichterIn

Am 31.12.2018

Name	Vorname	VZÄ
Vallet	Lorraine	1

Die gerichtsunabhängige RichterIn Marlène Collaud, die an der Schaffung der gerichtsunabhängigen Einheit mitwirkte, ist auf den 28. Februar 2018 zurückgetreten, um sich einer neuen beruflichen Herausforderung zu stellen.

Ludovic Farine wurde für den Zeitraum vom 15. Februar bis 15. August 2018 zum gerichtsunabhängigen Ad-hoc-Richter zu 80 % ernannt; von seiner Arbeitslast waren 20 % für eine Mutterschaftsvertretung am Bezirksgericht Broye vorgesehen.

Lorraine Vallet trat die Stelle als gerichtsunabhängige RichterIn zu 100 % am 1. Juli 2018 an.

Vom 17. September bis 30. November 2018 wurde die gerichtsunabhängige RichterIn als Interims-FriedensrichterIn zu 50 % an das Friedensgericht des Vivisbachbezirks entsandt.

2.5.1.1.1.2 Gerichtsschreiberei und Sekretariat

Vollzeitäquivalente VZÄ (am 31.12.2018)	2 VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	1
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	1

Julien Pollicino, Gerichtsschreiber zu 100 %, ist auf den 31. Juli 2018 zurückgetreten. Nach Ausschreibung der Stelle wurde er durch Fanny Anthonioz ersetzt, welche die Stelle am 15. Juli 2018 angetreten hat.

Die Gerichtsschreiberei besteht aus einer einzigen Gerichtsschreiberin zu 100 %, die auch die Tätigkeiten übernimmt, die normalerweise einer Chefgerichtsschreiberin anvertraut werden. Eine Sekretärin zu 100 % führt das Sekretariat der gerichtsunabhängigen Einheit; sie verfasst auch Entscheidungsentwürfe für richterliche Verbote und Rechtsöffnungen, die der gerichtsunabhängigen Einheit anvertraut werden.

2.5.1.1.1.3 Räumlichkeiten

Das Personal der gerichtsunabhängigen Einheit befindet sich an den Tagen, an denen es nicht an einer Sitzung bei einer anderen Behörde ist, in den Räumlichkeiten an der Rue Frédéric-Chaillet 6 in Freiburg. Die Räumlichkeiten erlauben es der gerichtsunabhängigen Einheit, Rechtssuchende und Rechtsvertreter/innen für die Einsicht in die Dossiers zu empfangen.

Die Verhandlungen, welche die gerichtsunabhängige Richterin übernimmt, finden immer am Sitz der Behörde statt, von der das Dossier stammt, allerdings abhängig davon, ob der Gerichtssaal oder die Gerichtssäle der besagten Behörde frei sind. 2018 konnte die gerichtsunabhängige Einheit auf die gute Zusammenarbeit mit den Bezirksgerichten zählen, um ihre Verhandlungen einzuberufen.

2.5.1.1.2 Gerichtstätigkeit

2.5.1.1.2.1 Im Allgemeinen (Arbeitslast usw.)

Die gerichtsunabhängige Einheit übt ihre Tätigkeit nach dem im Kapitel 1.1.1.1 erklärten Verfahren (siehe oben) für verschiedene kantonale Gerichtsbehörden aus. 2018 haben die Wechsel der Magistratspersonen in der gerichtsunabhängigen Einheit und die befristeten Teilzeiteinsätze des gerichtsunabhängigen Ad-hoc-Richters und der gerichtsunabhängigen Richterin an anderen Gerichtsbehörden zu einer Anpassung der Zahl der zugewiesenen Fälle geführt.

2018 wurden der gerichtsunabhängigen Einheit 34 Fälle zugewiesen (Bezirksgericht Greyerz: 5; Bezirksgericht Broye: 6; Bezirksgericht See: 19; Bezirksgericht Glane: 3; Bezirksgericht Saane: 1). Dazu kommen 49 an das Friedensgericht Saane gerichtete Gesuche für richterliche Verbote sowie 46 Rechtsöffnungen, die vom Bezirksgericht Saane übertragen wurden. Somit wurden der gerichtsunabhängigen Einheit 2018 insgesamt 129 Fälle zugewiesen.

2018 hat die gerichtsunabhängige Einheit 130 Fälle für die Bezirksgerichte Saane (49), Greyerz (19), Broye (8), See (5), Glane (2) und für das Friedensgericht Saane (47) erledigt.

Die Fälle, die der gerichtsunabhängige Ad-hoc-Richter am Bezirksgericht Broye und die gerichtsunabhängige Richterin am Friedensgericht Vivisbach direkt behandelt haben, sind nicht Teil dieser Statistik.

2.5.1.1.2.2 Zivilverfahren

Die gerichtsunabhängige Einheit hat insgesamt 106 zivilrechtliche Fälle behandelt, davon 47 Gesuche für richterliche Verbote für das Friedensgericht Saane, 49 Fälle für das Bezirksgericht Saane, 6 Fälle für das Bezirksgericht Broye, 3 Fälle für das Bezirksgericht Greyerz und 1 Fall für das Bezirksgericht See.

2.5.1.1.2.3 Strafverfahren

2018 hat die gerichtsunabhängige Einheit insgesamt 24 strafrechtliche Fälle behandelt, die sich auf die Bezirksgerichte Greyerz (16 Fälle: 15 Fälle des Polizeirichters und 1 Fall des Strafgerichtes), Broye (2 Fälle des Polizeirichters), See (4 Fälle des Polizeirichters) und Glane (2 Fälle des Polizeirichters) verteilen.

2.5.1.1.2.4 Verhältnis zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten

Das Personal der gerichtsunabhängigen Einheit unterhält ein gutes Verhältnis zu den Behörden, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und anderen Beteiligten.

2.5.1.1.3 Weiterbildung

Die gerichtsunabhängige Richterin und die Gerichtsschreiberin der Einheit haben gemeinsam am Alumni IUS Frilex Service Pack 2018 vom 14. September 2018 und am Weiterbildungstag, den der Freiburgerische Anwaltsverband am 7. Dezember 2018 organisiert hat, teilgenommen.

2.5.1.1.4 Verschiedenes (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Nichts zu verzeichnen.

2.6 Tribunal des mesures de contrainte

2.6.1 Partie générale

2.6.1.1 Compétences

Conformément à l'art. 18 CPP, le Tribunal des mesures de contrainte ordonne la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté et en contrôle la légalité. Il lui appartient également de décider, d'autoriser ou de refuser d'autres mesures de contrainte [surveillance de la correspondance par poste et télécommunication et par d'autres mesures techniques, investigation secrète (agent infiltré), prélèvement d'échantillons (ADN) lors d'enquêtes de grande envergure, recherche de personnes condamnées].

Indépendamment de ses attributions en matière de procédure pénale, il statue sur les mesures de contrainte dans le domaine du droit des étrangers si la cause doit être jugée par une autorité judiciaire, en vertu de l'art. 74 LJ.

2.6.1.2 Remarques générales

2.6.1.2.1 Juges

Au 31.12.2018

Nom	Prénom	EPT
Baumann	Felix	0.5
Pontelli-Barras	Géraldine	0.5
Maradan	Delphine	0.5
Total équivalents plein-temps EPT		1.5

Le Tribunal des mesures de contrainte se compose de trois juges ordinaires, Felix Baumann, Géraldine Pontelli-Barras et Delphine Maradan, chacun à un taux d'activité de 50 %, ainsi que de quatre juges suppléants, Laurent Schneuwly, Alexandra Rossi-Carré et Reinold Raemy, Présidents de première instance, et Peter Stoller, Greffier au Tribunal d'arrondissement.

En raison du congé maternité de Géraldine Pontelli-Barras du 1^{er} janvier au 15 mai 2018, Felix Baumann et Delphine Maradan ont tous deux augmenté leurs pourcentages à 75 %, assurant le service de piquet un week-end sur deux, durant cette période.

2.6.1.2.1.1 Greffe et secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	0
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	0.8

La Cheffe de bureau est engagée à 50 %. Présente la première partie de la semaine, elle assure, outre le travail ordinaire de secrétariat, la tenue de la comptabilité du Tribunal. Pour la 2^e partie de la semaine, le Tribunal dispose d'une secrétaire engagée à 30 %. Le Tribunal est soulagé que ce poste de secrétaire à 30 % puisse être augmenté à 50 % dès le 1^{er} janvier 2019. Le secrétariat sera ainsi pourvu d'1 EPT.

Du 16 août 2017 au 16 août 2018, le Tribunal a pu s'assurer les services d'un stagiaire « pré-HEG ». Ce poste de stagiaire n'ayant pas pu être reconduit pour des raisons budgétaires, le Tribunal a cherché un soutien additionnel au niveau du personnel (hors budget).

Le Tribunal et la Justice de paix de la Sarine, poursuivant leur collaboration, se sont partagé les services d'un jeune demandeur d'emploi de janvier à mai 2018, puis d'un stagiaire « 3+1 », depuis août 2018, tous deux engagés par contrat auprès de la Justice de paix et travaillant auprès du Tribunal en fin de semaine. Cette collaboration fonctionne à satisfaction des deux instances.

Le soutien du Service de la justice a permis l'engagement d'une greffière stagiaire, pour un stage de 3 mois, du 1^{er} mai au 31 juillet 2018. Une greffière stagiaire été mise à disposition du Tribunal par le Ministère public, du 1^{er} octobre 2018 au 31 mars 2019.

Durant le printemps et l'été 2018, le Tribunal a pu profiter de l'appui de deux étudiants en droit qui ont effectué un stage universitaire non rémunéré au Tribunal pendant 2 mois. L'apport de ces étudiants est certes utile, mais dès lors qu'ils sont en formation, ils nécessitent un travail d'encadrement non négligeable.

Le Tribunal est soulagé qu'un poste de greffier à 50 % ait été accordé au Tribunal pour l'exercice 2019. La gestion du personnel reste toutefois complexe, en raison de la sous-dotation et du soutien additionnel en stagiaires, ce qui génère une forte rotation du personnel. Le système a atteint ses limites.

2.6.1.2.2 Locaux

Les locaux du Tribunal des mesures de contrainte sont situés Place de Notre-Dame 8, à Fribourg, dans un bâtiment qui accueille, outre le Conseil de la magistrature, six appartements privés. Il dispose actuellement de cinq pièces dont trois occupées par les trois juges ordinaires (un bureau fait également emploi de salle de conférence), la quatrième par le secrétariat/réception (deux secrétaires et un stagiaire 3+1), ainsi que d'une cuisine/bibliothèque/bureau du stagiaire (pré-HEG puis greffier stagiaire). Les locaux ne sont pas fonctionnels et présentent des déficiences au niveau de la sécurité. Le stagiaire universitaire en est réduit à devoir changer de place en fonction de l'absence des autres collaborateurs. Surtout, les locaux ne sont pas pourvus d'une salle d'audition, outil indispensable au fonctionnement du Tribunal. Le Tribunal de l'arrondissement de la Sarine met une salle d'audience à disposition, à raison de 4 jours par semaine. Le mercredi, celle-ci est occupée par l'Autorité de conciliation en matière des baux. Cependant, jusqu'à ce jour, le Tribunal de la Sarine, par ses huissiers, a toujours trouvé une salle si une audience devait avoir lieu un mercredi. Depuis 2017, le Tribunal a également la possibilité de siéger dans les locaux du Tribunal cantonal au cas où aucune salle ne serait disponible au Tribunal d'arrondissement. La solution actuelle assure le fonctionnement du Tribunal des mesures de contrainte dans des conditions conformes au droit, satisfait aux exigences de la Police (transport sécurisé, accès pour le fourgon cellulaire notamment), garantit sécurité et discrétion, et offre aux avocats la possibilité de s'entretenir avec leurs clients dans des locaux sécurisés. Si cette solution est conforme au droit, elle implique néanmoins le déplacement systématique du juge et du collaborateur prenant le PV, jusqu'au Tribunal de la Sarine, plusieurs fois par semaine, d'où une perte de temps et d'efficacité considérable. La grande accessibilité et la centralité des bureaux du Tribunal, ainsi que sa proximité avec le Ministère public, offrent l'avantage incontestable de permettre la transmission très rapide des dossiers judiciaires entre les autorités.

2.6.1.3 Activité juridictionnelle

2.6.1.3.1 Remarques générales

Pour sa 8^e année de fonction, le Tribunal des mesures de contrainte a été saisi de 672 nouvelles affaires (2017 : 897 ; 2016 : 915 ; 2015 : 759 ; 2014 : 777 ; 2013 : 797 ; 2012 : 735 ; 2011 : 574), en sus des 7 affaires pendantes au 31 décembre 2017. 7 affaires étaient pendantes au 31 décembre 2018. La nature des cas et le mode de liquidation sont illustrés en détail dans la partie statistique de ce rapport.

Sur les 672 (2017 : 900) affaires liquidées, 604 (2017 : 838) ont été traitées en français et 68 (2017 : 62) en allemand, soit 90 % (2017 : 93 %) en français et 10 % (2017 : 7 %) en allemand. 9 (2017 : 2) affaires ont été liquidées par les juges suppléants. Le Tribunal a tenu 115 audiences (2017 : 129).

Après une forte augmentation du nombre d'affaires en 2016 et 2017, ce nombre a baissé en 2018. Depuis la création du Tribunal en 2011, le nombre total des affaires enregistrées a toujours progressé, augmentant même de 56 % entre 2011 et 2017. La charge de travail a augmenté de manière continue, alors que les taux d'activité des juges sont restés les mêmes.

Ainsi, le nombre de tâches supplémentaires en 2018 attribuées au Tribunal a augmenté (nouvelles attributions en matière de surveillance secrète au 1er mars 2018 (notamment art. 269^{bis} et 269^{ter} CPP; recherche de personnes condamnées, art. 36 LSCPT).

Le Tribunal est soulagé que le Conseil d'Etat ait accordé un 20 % supplémentaire au secrétariat ainsi qu'un 50 % de greffier au 1^{er} janvier 2019. Toutefois, la charge qui pèse sur les magistrats eux-mêmes est beaucoup trop importante pour un 1.5 EPT. Compte tenu de la particularité du Tribunal, notamment de l'urgence des demandes de détention, impliquant leur traitement dans des délais légaux très courts (48 et 96 heures), les trois juges consacrent régulièrement une partie de leurs week-ends à la prise de décision et à leur rédaction, cas échéant avec tenue d'audience. Le recours aux juges suppléants n'est possible qu'à titre exceptionnel, ces magistrats étant déjà très chargés. L'élévation du taux d'activité des Juges permettra de faire face à l'accroissement considérable des tâches constatées depuis 2011.

2.6.1.3.2 Affaires pénales

Le prononcé de la détention provisoire ainsi que l'autorisation des mesures de surveillance secrètes constituent les domaines d'activité principaux du Tribunal des mesures de contrainte. Si le nombre d'ordonnances en matière de détention a baissé par rapport à l'année passée, il demeure néanmoins important (2018 : 425 ; 2017 : 573 ; 2016 : 525 ; 2015 : 442 ; 2014 : 462). Après deux années avec des fortes augmentations, le nombre d'ordonnances en matière de mesures de surveillance secrètes, notamment les surveillances téléphoniques, a diminué, mais reste important (2018 : 152 ; 2017 : 245 ; 2016 : 283 ; 2015 : 234 ; 2014 : 206 ; 2013 : 232 ; 2012 : 229 ; 2011 : 144).

En 2018, les ordonnances du Tribunal des mesures de contrainte ont fait l'objet de 19 recours auprès de la Chambre pénale du Tribunal cantonal. 1 recours a été admis et 1 recours a été admis partiellement 2 affaires ont été déférées au Tribunal fédéral, auxquelles s'ajoute une affaire pendante au 1^{er} janvier 2018. 1 recours a été partiellement admis, un rejeté et un déclaré irrecevable.

2.6.1.3.3 Mesures de contrainte en droit des étrangers

Indépendamment de ses attributions en matière de procédure pénale, le Tribunal des mesures de contrainte statue sur les mesures de contrainte dans le domaine du droit des étrangers si la cause doit être jugée par une autorité judiciaire. Principalement, il s'agit de contrôler la légalité et l'adéquation des détentions administratives ordonnées par le Service de la population et des migrants (SPoMi). Le nombre de détentions administratives contrôlées par le Tribunal a de nouveau augmenté en 2018 (2018 : 91 ; 2017 : 66 ; 2016 : 83 ; 2015 : 75, 2014 : 90, 2013 : 71, 2012 : 61). L'on note des recours contre des interdictions de pénétrer ainsi que la délivrance d'ordres de perquisition à l'intention de la police.

En 2018, 3 décisions du Tribunal des mesures de contrainte ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, section administrative. 2 recours ont été rejetés par le Tribunal cantonal et 1 recours a été déclaré sans objet.

2.6.1.4 Divers

Le juge Felix Baumann entretient un échange régulier avec ses collègues des autres cantons et est membre du comité de rédaction de la feuille d'information des tribunaux des mesures de contrainte. Il est également juge suppléant au Tribunal cantonal et traducteur pour la revue juridique online CPC-ZPO annoté.

La juge Géraldine Pontelli-Barras fonctionne comme Vice-Présidente de la Commission de recours de l'Université de Fribourg. Elle représente également le Tribunal dans un groupe de travail relatif au bracelet électronique en tant que mesure de substitution à la détention provisoire.

La juge Delphine Maradan représente le Tribunal auprès du groupe de travail Dialogue Justice-Santé.

Les trois juges prennent part à tour de rôle aux réunions des Tribunaux des mesures de contrainte romands, qui se réunissent une fois par année. Aussi, une réunion suisse de tous les Tribunaux des mesures de contrainte est organisée chaque année. A noter que ces deux rencontres ont été organisées en 2018 par le Tribunal à Fribourg.

2.6 Zwangsmassnahmengericht

2.6.1 Allgemeiner Teil

2.6.1.1 Zuständigkeit

Gemäss Art. 18 StPO ist das Zwangsmassnahmengericht zuständig für die Anordnung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und überprüft deren Gesetzmässigkeit. Es obliegt ihm ebenfalls, andere Zwangsmassnahmen anzuordnen, zu bewilligen oder zu verweigern (Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie solche mit technischen Überwachungsgeräten, verdeckte Ermittlung, DNA-Massenuntersuchungen, Fahndung nach verurteilten Personen usw.).

Unabhängig von seinen strafprozessualen Befugnissen entscheidet das Zwangsmassnahmengericht in Anwendung von Art. 74 JG auch über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, soweit hierfür die richterliche Beurteilung vorgeschrieben ist.

2.6.1.2 Allgemeine Bemerkungen

2.6.1.2.1 Richter/innen

Am 31.12.2018

Name	Vorname	VZÄ
Baumann	Felix	0.5
Pontelli-Barras	Géraldine	0.5
Maradan	Delphine	0.5
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1.5

Das Zwangsmassnahmengericht setzt sich zurzeit zusammen aus drei ordentlichen Richtern mit einem Beschäftigungsgrad von je 50 %, nämlich Felix Baumann, Géraldine Pontelli-Barras und Delphine Maradan, sowie aus vier Ersatzrichtern, nämlich den Gerichtspräsidenten Laurent Schneuwly, Alexandra Rossi-Carré und Reinold Raemy, sowie Peter Stoller, Gerichtsschreiber des Bezirksgerichts des Sees.

Aufgrund des Mutterschaftsurlaubs von Géraldine Pontelli-Barras haben Felix Baumann und Delphine Maradan ihr Arbeitspensum vom 1. Januar bis 15. Mai 2018 auf 75 % erhöht und somit während dieses Zeitraums jedes zweite Wochenende Pikettdienst geleistet.

2.6.1.2.1.1 Gerichtsschreiberei und Sekretariat

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	0
Total VZÄ Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	0.8

Die Bürochefin ist zu 50 % angestellt. Sie ist während der ersten Wochenhälfte anwesend. Ihr obliegt neben den üblichen Sekretariatsarbeiten auch die Führung der Buchhaltung des Gerichts. Während der zweiten Wochenhälfte verfügt das Gericht über eine zweite Sekretärin in 30%-Anstellung. Das Gericht ist erleichtert, dass diese zweite Stelle ab dem 1. Januar 2019 auf 50 % aufgestockt wird und das Sekretariat somit über ein VZÄ verfügen wird.

Für den Zeitraum vom 16. August 2017 bis 16. August 2018 verfügte das Gericht zudem über einen Praktikanten «pré-HEG». Da diese Stelle aus Budgetgründen nicht erneut besetzt werden konnte, hat das Gericht nach einer zusätzlichen personellen Unterstützung ausserhalb des Budgets gesucht.

In Fortsetzung ihrer Zusammenarbeit haben sich das Gericht und das Friedensgericht des Saanebezirks von Januar bis Mai 2018 die Dienste eines jungen Stellensuchenden sowie ab August 2018 jener eines Praktikanten des Ausbildungsganges «3+1» geteilt. Diese beiden Personen waren beim Friedensgericht angestellt und arbeiteten jeweils in der zweiten Wochenhälfte für das Zwangsmassnahmengericht. Diese Zusammenarbeit verlief zur Zufriedenheit beider Gerichte.

Mit Unterstützung des Amtes für Justiz konnte das Gericht vom 1. Mai bis zum 31. Juli 2018 eine Gerichtsschreiberpraktikantin anstellen. Ebenfalls stellte die Staatsanwaltschaft dem Gericht ab dem 1. Oktober 2018 für eine Dauer von sechs Monaten eine Gerichtsschreiber-Praktikantin zur Verfügung.

Im Frühling und im Sommer 2018 konnte das Gericht von der Unterstützung zweier Rechtsstudentinnen profitieren, die je ein unbezahltes zweimonatiges Gerichtspraktikum absolvierten. Die Unterstützung dieser Studierenden ist durchaus nützlich, aber sie befinden sich noch in Ausbildung und bedürfen einer Betreuung, die relativ aufwendig ist.

Das Gericht ist erleichtert, dass ihm ab dem 1. Januar 2019 eine Gerichtsschreiberstelle (50 %) bewilligt worden ist. Das Personalmanagement gestaltet sich indes weiterhin komplex, dies aufgrund der Unterbesetzung und der zusätzlichen Unterstützung durch Praktikanten, was zu einer hohen Fluktuation führt. Dieses System hat seine Grenzen erreicht.

2.6.1.2.2 Räumlichkeiten

Die Räumlichkeiten des Zwangsmassnahmengerichts befinden sich am Liebfrauenplatz 8 in Freiburg. Im gleichen Gebäude befinden sich überdies der Justizrat sowie sechs Privatwohnungen. Das Gericht verfügt über fünf Räume, wovon drei von den drei ordentlichen Richtern (ein Büro dient gleichzeitig als Besprechungsraum) und ein vierter vom Sekretariat/Empfang (2 Sekretärinnen und ein Praktikant «3+1») belegt sind. Dazu kommt eine Küche/Bibliothek/Büro Praktikant «pré-HEG» bzw. Gerichtsschreiberpraktikant. Die Räumlichkeiten sind wenig funktional und weisen Mängel im Bereich der Sicherheit auf. Der Rechtspraktikant ist gezwungen, seinen Arbeitsplatz je nach Anwesenheit der übrigen Mitarbeitenden zu wechseln. Insbesondere umfassen die Räumlichkeiten keinen Verhandlungssaal, welcher für das Funktionieren des Gerichts unabdingbar ist. Das Bezirksgericht der Saane stellt dem Gericht während vier Tagen pro Woche einen Verhandlungssaal zur Verfügung. Dieser ist jeweils mittwochs von der Schlichtungsbehörde für Mietsachen des Saanebezirks besetzt. Bis jetzt konnte allerdings das Bezirksgericht der Saane bzw. dessen Weibel stets einen Saal finden, wenn Sitzungen an einem Mittwoch durchzuführen waren. Seit 2017 hat das Gericht auch die Möglichkeit, die Gerichtssäle des Kantonsgerichts zu nutzen, falls im Bezirksgericht der Saane ausnahmsweise kein Verhandlungssaal verfügbar ist. Diese Lösung erlaubt ein gesetzmässiges Funktionieren des Zwangsmassnahmengerichts. Sie entspricht auch den sicherheitspolizeilichen Anforderungen bei der Zuführung der Häftlinge (Zugang für den Gefängnistransport), gewährleistet eine gewisse Diskretion und ermöglicht den Anwälten, sich mit ihren Mandanten in einem abgetrennten Raum zu besprechen. Auch wenn diese Lösung gesetzeskonform ist, weist sie den grossen Nachteil auf, dass sich Richter und Protokollführerin mehrmals pro Woche verschieben müssen, was mit einem beträchtlichen Zeitverlust verbunden ist. Andererseits ermöglicht die gute Erreichbarkeit, die zentrale Lage und die räumliche Nähe zur Staatsanwaltschaft eine sehr rasche Aktenübermittlung zwischen den Behörden, was einen unbestreitbaren Vorteil darstellt.

2.6.1.3 Gerichtstätigkeit

2.6.1.3.1 Allgemeine Bemerkungen

In seinem achten Tätigkeitsjahr wurden beim Zwangsmassnahmengericht zusätzlich zu den am 31. Dezember 2017 hängigen 7 Dossiers 672 neue Angelegenheiten einregistriert (2017: 897; 2016: 915; 2015: 759; 2014: 777; 2013: 797; 2012: 735; 2011: 574). Davon waren am 31. Dezember 2018 noch 7 hängig. Die Rechtsnatur dieser Angelegenheiten und deren Erledigungsart ergeben sich aus dem statistischen Teil dieses Berichts.

Von den 672 (2017: 900) erledigten Angelegenheiten waren 604 (2017: 838) in französischer und 68 (2016: 62) in deutscher Sprache zu behandeln, das heisst 90 % auf Französisch und 10 % auf Deutsch. Die Ersatzrichter haben 9 Angelegenheiten behandelt (2017: 2). Das Gericht hat 115 Verhandlungen durchgeführt (2017: 129).

Nach einer starken Zunahme der neuen Angelegenheiten in den Jahren 2016 und 2017 hat sich deren Anzahl im Jahr 2018 verringert. Allerdings hat die Anzahl einregistrierter Angelegenheiten seit der Schaffung des Gerichts im Jahr 2011 stets zugenommen und betrug diese Zunahme bis 2017 gesamthaft 56 %. Die Arbeitslast hat somit regelmässig zugenommen, während der Beschäftigungsgrad der Richterinnen und Richter unverändert geblieben ist.

So hat auch im Jahr 2018 die Anzahl der Aufgaben, die dem Gericht übertragen wurden, zugenommen (neue Aufgaben im Bereich der geheimen Überwachungsmaßnahmen, insbes. Art. 269^{bis} und 269^{ter} StPO; Fahndung nach verurteilten Personen, Art. 36 BÜPF).

Das Gericht ist erleichtert, dass ihm der Staatsrat per 1. Januar 2019 eine Erhöhung des Pensums des Sekretariats um 20 % sowie neu eine halbe Gerichtsschreiberstelle in bewilligt hat. Trotzdem ist die Arbeitslast für die Richter im Vergleich zu ihrem Beschäftigungsgrad (1.5 VZÄ) nach wie vor viel zu hoch. Aufgrund der Besonderheiten des Gerichts, insbesondere der Dringlichkeit der Haftgesuche, die innert sehr kurzen gesetzlichen Fristen (48 bzw. 96 Stunden) behandelt werden müssen, sind die drei Richter regelmässig gezwungen, einen Teil der Wochenenden der Entscheidung und Urteilsredaktion sowie gegebenenfalls der Durchführung von Gerichtsverhandlungen zu widmen. Auf die Unterstützung der Ersatzrichter kann nur ausnahmsweise zurückgegriffen werden, da diese Magistraten bereits stark ausgelastet sind. Die Erhöhung des Beschäftigungsgrades der Richter würde erlauben, die beträchtliche Zunahme der Aufgaben des Gerichts seit 2011 auszugleichen.

2.6.1.3.2 Strafsachen

Die Anordnung von Untersuchungshaft sowie die Genehmigung geheimer Überwachungsmaßnahmen stellen die hauptsächlichen Tätigkeitsbereiche des Zwangsmassnahmengerichts dar. Die Anzahl von Haftentscheiden hat im Vergleich zum Vorjahr abgenommen, bleibt aber hoch (2018: 425; 2017: 573; 2016: 525; 2015: 442; 2014: 462). Nach zwei Jahren starker Zunahme hat die Anzahl geheimer Überwachungsmaßnahmen, insbesondere der Telefonüberwachungen, im Jahr 2018 abgenommen, bleibt aber ebenfalls hoch (2018: 152; 2017: 245; 2016: 283; 2015: 234, 2014: 206; 2013: 232, 2012: 229, 2011: 144).

Im Jahr 2018 ist gegen die Verfügungen des Zwangsmassnahmengerichts in Strafsachen in 19 Fällen Beschwerde bei der Strafkammer des Kantonsgerichts eingereicht worden. Eine Beschwerde wurde vollständig und eine teilweise gutgeheissen. Zwei Angelegenheiten wurden an das Bundesgericht weitergezogen; dazu kommt eine aus dem Vorjahr. Das Bundesgericht trat auf eine Beschwerde nicht ein und wies eine andere ab; die dritte wurde teilweise gutgeheissen.

2.6.1.3.3 Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Unabhängig von seinen strafprozessualen Befugnissen entscheidet das Zwangsmassnahmengericht auch über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, soweit hierfür die richterliche Beurteilung vorgeschrieben ist. Dabei geht es hauptsächlich darum, die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der vom Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) angeordneten verwaltungsrechtlichen Haft zu überprüfen. Im Jahr 2018 hat die Anzahl der vom Gericht überprüften Fälle von verwaltungsrechtlicher Haft wieder zugenommen (2018: 81; 2017: 66; 2016: 83, 2015: 75, 2014: 90, 2013: 71; 2012: 61). Unter den übrigen verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen, mit denen sich das Gericht zu befassen hatte, sind Beschwerden gegen Ausgrenzungen sowie die Ausstellung von Durchsuchungsbefehlen zuhanden der Polizei zu erwähnen.

Im Jahr 2018 ist gegen drei ausländerrechtliche Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts Beschwerde an das Kantonsgericht erhoben worden. Zwei Beschwerden wurden abgewiesen; die dritte wurde als gegenstandslos abgeschrieben.

2.6.1.4 Verschiedenes

Der Richter Felix Baumann unterhält regelmässige Kontakte mit seinen Kollegen aus den anderen Kantonen und ist Mitglied des Redaktionskomitees des Infoblattes der Schweizer Zwangsmassnahmengerichte. Er ist zudem Ersatzrichter am Kantonsgericht und Übersetzer für die juristische Online-Zeitschrift ZPO-CPC.

Die Richterin Géraldine Pontelli-Barras ist Vizepräsidentin der Rekurskommission der Universität Freiburg. Weiter vertritt sie das Zwangsmassnahmengericht in einer Arbeitsgruppe zum Thema elektronische Fussfessel als Ersatzmassnahme zur Untersuchungshaft.

Die Richterin Delphine Maradan vertritt das Gericht in der Arbeitsgruppe « Dialogue Justice-Santé ».

Die drei Richter nehmen abwechslungsweise an den Treffen der französischsprachigen Zwangsmassnahmengerichte teil, die einmal jährlich stattfinden. Ebenfalls findet jedes Jahr ein Treffen der Schweizer Zwangsmassnahmengerichte statt. Dieses Jahr wurden beide Anlässe vom Gericht in Freiburg organisiert.

2.6.2 Partie statistique / Statistischer Teil

2.6.2.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	7	10
Affaires introduites / <i>eingereichte Angelegenheiten</i>	672	897
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	672	900
ordonnance / <i>Verfügung</i>	672	900
par un autre moyen / <i>auf andere Weise</i>	0	0
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dezember hängige Angelegenheiten</i>	7	7

2.6.2.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

2.6.2.2.1 Affaires pénales / Strafsachen

	2018	2017
Matières traitées / <i>behandelte Rechtsgebiete</i>	581	824
Détention pénale adultes / <i>strafprozessuale Haft Erwachsene</i>	402	542
Détention pénale mineurs / <i>strafprozessuale Haft Minderjährige</i>	23	31
Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication / <i>Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs</i>	152	245
Garantie de l'anonymat / <i>Zusicherung der Anonymität</i>	1	2
Levée des scellés / <i>Entsiegelung</i>	2	3
Prélèvement d'échantillons ADN en masse / <i>DNA-Massenuntersuchungen</i>	0	0
Investigation secrète / <i>verdeckte Ermittlung</i>	4	0
Cautionnement préventif / <i>Friedensbürgschaft</i>	0	0
Sort réservé aux affaires / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Admission / <i>Gutheissung</i>	316	464
Admission partielle / <i>teilweise Gutheissung</i>	62	57
Rejet / <i>Abweisung</i>	29	41
Irrecevabilité manifeste / <i>offensichtliche Unzulässigkeit</i>	4	2
Retrait / <i>Rückzug</i>	0	1
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / <i>aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten</i>	13	8
Transmission à l'autorité compétente / <i>Weiterleitung an die zuständige Behörde</i>	0	0
Classé sans suite / <i>ohne Folge klassiert</i>	1	0
Liquidation par lettre / <i>Erledigung durch Brief</i>	0	0
Mesures de surveillance autorisées / <i>Überwachungsmassnahmen genehmigt</i>	140	240
Mesures de surveillance pas autorisées / <i>Überwachungsmassnahmen nicht genehmigt</i>	2	1

Sort réservé aux affaires / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Mesures de surveillance partiellement autorisées / <i>Überwachungsmassnahmen teilweise genehmigt</i>	2	0
Retrait / <i>Rückzug</i>	0	1
Mesures de surveillance devenues sans objet ou demande irrecevable / <i>Überwachungsmassnahmen gegenstandslos geworden oder Gesuch unzulässig</i>	8	3
Garantie de l'anonymat autorisée / <i>Zusicherung der Anonymität bewilligt</i>	2	1
Levée des scellés autorisée / <i>Entsiegelung bewilligt</i>	1	1
Levée des scellés partiellement autorisée / <i>Entsiegelung teilweise bewilligt</i>	0	2
Levée des scellés refusée / <i>Entsiegelung verweigert</i>	1	0
Investigation secrète autorisée / <i>verdeckte Ermittlung genehmigt</i>	0	2
Cautionnement préventif ordonné ou refusé / <i>Friedensbürgschaft angeordnet/verweigert</i>	0	0

2.6.2.2.2 Recours à la Chambre pénale du Tribunal cantonal / Beschwerden an die Strafkammer des Kantonsgerichts

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängig</i>	0	0
Recours introduits / <i>eingereichte Beschwerden</i>	19	33
Jugements notifiés / <i>zugestellte Entscheide</i>	19	33
Pendants au 31 décembre / <i>am 31. Dezember hängig</i>	0	0

Sort réservé aux recours contre les ordonnances du TMC / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Admission / <i>Gutheissung</i>	1	2
Admission partielle / <i>teilweise Gutheissung</i>	1	1
Rejet / <i>Abweisung</i>	14	26
Retrait / <i>Rückzug</i>	0	0
Irrecevable / <i>Nichteintreten</i>	1	3
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / <i>aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten</i>	2	1

2.6.2.2.3 Mesures de contrainte en droit des étrangers / Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

	2018	2017
Matières traitées / <i>behandelte Rechtsgebiete</i>	91	76
Détention administrative / <i>administrativrechtliche Haft</i>	81	66
Autres mesures de contrainte administratives / <i>andere verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen</i>	3	8
Assistance judiciaire / <i>unentgeltliche Rechtspflege</i>	7	2
Réclamation / <i>Einsprache</i>	0	0
Sort réservé aux affaires / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Détention administrative confirmée / <i>Genehmigung der Administrativhaft</i>	33	36
Détention administrative refusée / <i>Nichtgenehmigung der Administrativhaft</i>	0	1
Détention adm. sans procédure orale confirmée / <i>Bestätigung Administrativhaft ohne mündl. Verhandlung</i>	46	28
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / <i>aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten</i>	2	3
Autres mesures de contrainte admin. accordées ou confirmées / <i>andere verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen gewährt oder bestätigt</i>	1	5
Autres mesures de contrainte admin. irrecevables ou sans objet / <i>andere verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen unzulässig oder gegenstandslos</i>	2	0
Mesure partiellement admise / <i>Massnahme teilweise bestätigt</i>	0	1
AJ (avec avocat) octroyée / <i>URP (mit Anwalt) gewährt</i>	6	2
AJ (avec avocat) refusé / <i>URP (mit Anwalt) verweigert</i>	0	0
AJ (avec avocat) sans objet / <i>URP (mit Anwalt) gegenstandslos</i>	1	0
Réclamation admise ou rejetée / <i>Einsprache gutgeheissen oder abgewiesen</i>	0	0

2.6.2.2.4 Recours au Tribunal cantonal / Beschwerden an das Kantonsgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängig</i>	0	0
Recours introduits / <i>eingereichte Beschwerden</i>	3	2
Jugements notifiés / <i>zugestellte Entscheide</i>	3	2
Pendants au 31 décembre / <i>am 31. Dezember hängig</i>	0	0
Sort réservé aux recours contre les ordonnances du TMC / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Admission / <i>Gutheissung</i>	0	0
Admission partielle / <i>teilweise Gutheissung</i>	0	0
Rejet / <i>Abweisung</i>	2	2
Retrait / <i>Rückzug</i>	0	0
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / <i>aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten</i>	1	0

2.6.2.2.5 Recours au Tribunal fédéral / Beschwerden an das Bundesgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / am 1. Januar hängig	1	1
Recours introduits / eingereichte Beschwerden	2	2
Jugements notifiés / zugestellte Entscheide	3	2
Pendants au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	0	1

Sort réservé aux recours contre les ordonnances du TMC / Erledigungsweise	2018	2017
Admission / Gutheissung	0	0
Admission partielle / teilweise Gutheissung	1	0
Rejet / Abweisung	1	1
Irrecevable ou retrait / Nichteintreten oder Rückzug	1	1

2.6.2.3 Langue des affaires liquidées / Verfahrenssprache

Sur les 672 (2017: 900) affaires liquidées, 604 (2017: 838) ont été traitées en français et 68 (2017: 62) en allemand, soit 90 % (2017 : 93 %) en français et 10 % (2017: 7 %) en allemand.

Von den 672 (2017: 900) erledigten Angelegenheiten wurden 604 (2017: 838) auf Französisch und 68 (2017: 62) auf Deutsch behandelt, das heisst 90 % (2017: 93 %) auf Französisch und 10 % (2017: 7 %) auf Deutsch.

2.7 Les Justices de paix

2.7.1 Partie générale

2.7.1.1 Justice de paix de la Sarine

2.7.1.1.1 Composition et locaux

2.7.1.1.1.1 Composition de la Justice de paix (Juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Queloz Delphine	Juge de paix (répondante administrative)	1
Imhof Mélanie	Juge de paix (vice-répondante administrative)	0.6
Gobet Gaël	Juge de paix	0.9
Suter Wanda	Juge de paix	0.7
Monnerat Violaine	Juge de paix	0.6
Total équivalents plein-temps EPT		3.8

La Justice de paix de la Sarine est composée de cinq cellules judiciaires pour un 380% de juge de paix.

Les juges de paix exercent leur fonction à 100% pour Delphine Queloz, à 90% pour Gaël Gobet, à 70% pour Wanda Suter, à 60% pour Mélanie Imhof et 60% pour Violaine Monnerat.

La répondance administrative pour 2019 sera assurée par Mélanie Imhof et la vice-répondance par Violaine Monnerat.

Juges-asseesseurs à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Ackermann Béatrice	Jordan Marine
Allemann Michel	Marthe Roger
Bapst Fabienne	Mayer Aldana Danièle
Chocomeli Lucas	Merkle Madeleine
Eggertswyler Laurent	Nicolet Sonia
Felder Florian (fin de mandat au 31.12.2018)	Raemy Jacqueline
Frölicher-Güggi Stefanie	Roelli Claire
Griesser Nathalie	Schaefer Marie
Guillet Myriam	Seydoux Christian
Gumy Christian	Turchet Yves
Jacquat-Bondallaz Fabienne	Wattendorff Matthias

La Justice de paix dispose actuellement de 22 assesseurs dont les formations et qualifications répondent aux critères de pluridisciplinarité exigés par la loi.

2.7.1.1.1.2 Composition du Greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	11
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	8.95

Durant l'année 2018, deux greffières ont souhaité réorienter leur carrière professionnelle. Le poste qu'occupaient ces deux greffières à temps partiel a été repourvu avec l'engagement d'une personne à plein temps. Suite à la grossesse d'une greffière-cheffe, son poste à 50%, durant son congé maternité, a été repris par l'autre greffière-cheffe. Cette dernière a finalement été nommée Juge de paix ad hoc auprès d'une autre autorité à partir du 01.12.2018 et a poursuivi son activité de greffière-cheffe à hauteur de 25%. En complément, une autre greffière a dès lors repris, momentanément, le poste de greffière-cheffe à 50%. Une réorganisation interne au niveau du greffe a dès lors dû être faite.

Une secrétaire a également souhaité donner une nouvelle orientation à sa carrière professionnelle. Son poste a été repourvu à l'interne, suite à un engagement et une réattribution des pourcentages.

Nous bénéficions également du soutien d'une greffière à 50% et d'une secrétaire à 20% engagées sur le crédit des invalides, de deux apprenants, d'un stagiaire MPC (maturité professionnelle commerciale) et de trois greffiers stagiaires.

A cela s'ajoute du personnel engagé avec un statut hors budget, en contrat de durée déterminée, à savoir un greffier JDE.

Comme les années précédentes, nous avons recherché du soutien additionnel au niveau du personnel (hors budget), notamment en poursuivant notre collaboration avec le Tribunal des mesures de contraintes, l'ORP et le SPO.

Au niveau de la gestion du personnel, des changements ont dû être opérés, suite aux départs de certains collaborateurs et d'une réorganisation nécessaire à l'interne.

2.7.1.1.1.3 Locaux

La Justice de paix de l'arrondissement de la Sarine dispose actuellement de locaux adéquats et fonctionnels. Toutefois, la Commune de Fribourg, à qui la Justice de paix loue ses présents locaux, souhaite les récupérer pour ses besoins propres à l'avenir. Le Service de la Justice en est informé et de nouvelles solutions devront être trouvées.

2.7.1.1.2 Activité juridictionnelle (charge de travail globale, rapports avec les autorités et les avocats, etc.)

Nous constatons une légère augmentation au niveau des nouvelles affaires. La charge de travail continue ainsi d'être importante.

A toute fin utile, nous relevons que les juges de paix ont procédé, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018, à 1'565 auditions. Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018, les juges de paix ont instruit 1'698 nouveaux dossiers en protection de l'enfant et de l'adulte. Sur la même période, ils ont clos 2'592 affaires. Il en ressort qu'au 31 décembre 2018, la Justice de paix comptabilise 3'464 dossiers adultes et mineurs en cours.

Nous entretenons de bons rapports tant avec les autorités qu'avec les avocats. Nous relevons que les justiciables sont de plus en plus fréquemment assistés par un mandataire professionnel devant la Justice de paix.

2.7.1.1.3 Formation

Deux juges de paix ont achevé avec succès leur CAS en magistrature en parallèle de leur fonction. Par ailleurs, les juges et greffiers ont suivi diverses journées de formation en lien direct avec la protection de l'adulte et de l'enfant. Nous relevons que les juges sont régulièrement sollicités pour exposer leur travail ou participer à des tables rondes.

2.7.1.1.4 Divers et remarques finales (propositions de modification législative, informatique etc.)

2.7.1.1.4.1 Contrôle et approbation des comptes

Depuis la réorganisation des Justices de paix en 2008, nous accusons un important retard dans la vérification et l'approbation des comptes des personnes concernées. Cette situation n'est pas sans danger notamment au vu de la responsabilité de l'Etat. Nous avons consenti d'importants efforts pour combler ce retard en affectant régulièrement du personnel à notre service-comptable. La réflexion de fond entamée en 2015 se poursuit. Les propositions faites par le secrétaire-comptable ont pu être mises en œuvre. En concours avec le travail du secteur comptabilité, elles ont permis de juguler une bonne partie du retard pris ces dernières années. Toutefois, il apparaît que des postes supplémentaires seraient nécessaires dans le secteur de la comptabilité afin de garantir la stabilité du nombre de comptes contrôlés et approuvés.

2.7.1.1.4.2 Spécificité du district de la Sarine

Nous soulignons que sur les 1'795 requérants d'asile résidant dans le canton de Fribourg (cf. portail internet Etat de Fribourg, statistiques, état en novembre 2018), 1'026 sont logés dans le district de la Sarine, ce qui représente près de 60% de tous les demandeurs. Cette population a une influence directe sur notre activité, tant au niveau de la protection des adultes que des mineurs. Les procédures sont en effet plus complexes en raison de la difficulté de la langue et la diversité des cultures.

2.7.1.1.4.3 Informatique

Tous les collaborateurs bénéficient de nouveaux ordinateurs et en sont satisfaits. Delphine Queloz, nommée représentante des Justices de paix à la Commission informatique des Autorités judiciaires, continue d'y siéger.

2.7.1.1.4.4 Déplacements/place de parc

Les Juges de paix continuent de se déplacer toutes les semaines au Centre de soins hospitaliers de Marsens, dans les divers établissements hospitaliers du canton, dans d'autres institutions du canton, notamment les EMS, ou au domicile des personnes concernées. Ils bénéficient dorénavant d'une solution via des abonnements « Mobility » qui convient aux besoins de la Justice de paix de la Sarine.

2.7.1.1.4.5 Système de timbrage

Depuis juin 2018, nos collaborateurs utilisent un nouveau système de timbrage nommé GTA (Gestion du temps de travail et des absences). Malgré le fait que cela implique une charge de travail supplémentaire pour les Greffières-chefes et la Cheffe de bureau, ce système de badge a de nombreux avantages, notamment pour le planning des vacances et le contrôle des absences.

2.7.1.2 Justice de paix de la Singine

2.7.1.2.1 Composition et locaux

2.7.1.2.1.1 Composition de la Justice de paix (juges, y compris les assesseur-e-s)

Juges professionnels (état au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Gerber Martina	Juge de paix	0.9
Gauch Caroline, Dr en droit	Juge de paix	0.6
Total équivalents plein-temps EPT		1.5

La Justice de paix dispose de deux juges de paix exerçant leur activité à titre principal (pour 1.5 EPT.) A fin mai 2018, la Juge de paix Béatrice Kaeser a démissionné de son poste de juge de paix à 90%. Martina Gerber a été engagée en remplacement avec effet au 1er juin 2018.

De plus, onze assesseur-e-s exercent leur fonction à la Justice de paix.

Assesseur-e-s - à titre accessoire (état au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Aerschmann Gabrielle	Imstepf Therese
Andrey Dominik	Eltschinger Michel
Riedo Yvo	Rita Raemy
Reidy Sylvia	Tinguely Bruno
Mäder Bernadette	Piller Marie-Therese
Gauch Brigitte	

Dominik Andrey quitte la Justice de paix fin 2018, à l'âge de 70 ans, après de longues années d'activité. Pour le remplacer, Therese Imstepf et Michel Eltschinger ont été choisis en qualité d'assesseurs.

2.7.1.2.1.2 Composition du Greffe et du Secrétariat

Equivalents plein-temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT collaborateurs et collaboratrices de formation juridique (sans les juges)	2.1
Total EPT collaborateurs et collaboratrices sans formation juridique	1.4

Le Greffe se compose en principe de deux greffier-ère-s et d'un greffier-chef, qui travaillent respectivement à temps partiel. Gabriela Doleschal occupe un poste à 50%. Au 1er février 2018, Julia Jaoui, qui travaillait auparavant à la Justice de paix de la Sarine, a été recrutée comme greffière à 90%, après une longue vacance du poste. Elle réduira sa charge de travail à 80 % à compter du 1er janvier 2019. Parallèlement, Yannick Riedo, greffier-chef, augmentera son taux d'occupation de 70% en 2018 pour passer à 80% en 2019.

En sus des greffiers, la Justice de paix emploie également un greffier stagiaire au taux d'occupation de 100%, pour une période de six mois. La Justice de paix a été en mesure de pourvoir ce poste sans interruption au 1er février 2018 et au 1er août 2018.

Au second semestre 2018 et pour une période de six mois, Géraldine Gujer a été engagée en tant que greffière extraordinaire, au taux d'occupation de 50%, ce afin de décharger l'équipe.

Le secrétariat du Greffe est assuré par deux collaboratrices de longue date, Rosemarie Kröpfl et Susanne Schmutz, les deux travaillant à temps partiel (resp. à 80% et à 50%).

2.7.1.2.1.3 Locaux

La Justice de paix de l'arrondissement est installée depuis 2008 à la Préfecture de Tavel. Elle siège dans la salle du Tribunal à la Préfecture, que partagent le Tribunal d'arrondissement et la Justice de paix. Les locaux sont fonctionnels (il n'y a cependant pas de raccordement d'eau), mais la place y est très réduite. En raison du manque d'espace dans les bureaux, du travail est effectué à la cafétéria. Il manque également de l'espace aux archives, raison pour laquelle une solution à ce problème doit être urgemment trouvée.

2.7.1.2.2 Activité judiciaire (charge de travail globale, relations avec les autorités et les avocats, etc.)

Une fois de plus, la charge de travail a été très lourde en 2018. Les dossiers à traiter sont exigeants, complexes et requièrent beaucoup de temps. En particulier, les avis de mise en danger concernant les enfants et les personnes souffrant de maladies psychiques exigent beaucoup de doigté et de temps. Le nombre de cas de placement à des fins d'assistance a été exceptionnellement élevé au second semestre de l'année.

Pour faire face à une charge de travail encore élevée, il manque toujours à la Justice de paix un poste supplémentaire de greffier ordinaire (à temps partiel). Dans le même temps, pour maîtriser le flux des affaires courantes, une augmentation du taux d'occupation des femmes juges de paix devrait être examinée ou envisagée.

La Justice de paix entretient de bonnes relations avec toutes les autorités (Service des curatelles, Clinique de Marsens, Service de la jeunesse et de l'enfance, services sociaux, etc.), tout comme avec les avocats et notaires. L'excellente collaboration, en particulier avec les services des curatelles de la Basse-, Moyenne- et Haute-Singine, facilite considérablement le travail de la Justice de paix et contribue de manière significative à la décharger.

2.7.1.2.3 Formation continue

Les deux juges de paix ainsi que tous les greffiers ordinaires ont été en mesure de suivre diverses formations continues durant l'année. Les sujets principaux abordés à cette occasion furent la conduite d'un entretien, les méthodes de conciliation et la protection/entretien de l'enfant.

2.7.1.2.4 Divers et remarques finales (propositions de modifications de lois, informatique, etc.)

L'équipe de la Justice de paix a été mise à très forte contribution en 2018. La charge de travail fut aussi lourde que l'année précédente. Il a fallu également maîtriser les effets du changement de magistrat-e-s et des absences pour cause de maladie d'une des deux secrétaires du tribunal pour une durée de 2 mois. Les affaires urgentes et le travail quotidien ont été largement prioritaires, de sorte qu'il ne restait que peu ou pratiquement plus de temps pour d'autres affaires.

2.7.1.3 Justice de paix de la Gruyère

2.7.1.3.1 Composition et locaux

2.7.1.3.1.1 Composition de la Justice de paix (Juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Margueron Gumy Sophie	Juge de paix	0.7
Brodard Jean-Joseph	Juge de paix	0.7
Paschoud Page Marie-Laure	Juge de paix	0.7
Collaud-Piller Laure-Marie (dès le 01.07.2018)	Juge de paix	0.5
Total équivalents plein-temps EPT		2.6

La Justice de paix a été ravie d'accueillir une nouvelle magistrate au sein de son autorité, laquelle s'est rapidement intégrée.

Juges-asseesseurs à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Barbey Mireille	Dunand Elisabeth
Bovigny Daniel (dès septembre 2018)	Genoud Noëlle
Brodard Frédérique	Glasson Véronique
Chiacchiari Helbling Liliana	Jaquet René
Christen Bloch Marie-Antoinette	Maradan Philippe
Décosterd Mick	Nordmann Maria-Elvira
Delamadeleine Sara Liliana	Oberson François

Soulignons que la présence des assesseurs est plus ou moins importante, en fonction de leurs obligations professionnelles et personnelles respectives, et que pour notre autorité il est essentiel de pouvoir compter sur des personnes ayant des disponibilités minimales et une certaine flexibilité.

2.7.1.3.1.2 Composition du Greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps (au 31.12.2018)	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	5
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	3.15

Relevons que, sur les 5 EPT de collaborateurs juristes, 1 EPT est occupé par la greffière-chef et 2 EPT sont des greffiers-stagiaires, lesquels, une fois formés, apportent une aide significative dans la gestion du volume des affaires et sont nécessaires au bon respect des délais de traitement des dossiers.

2.7.1.3.1.3 Locaux

Depuis le mois de septembre 2014, la Justice de paix occupe de nouveaux locaux à la Rue de l'Europe 10, à Bulle. Ces locaux modernes, lumineux et fonctionnels sont appréciés de l'ensemble des collaborateurs. Nous étions d'ores et déjà à l'étroit l'année passée mais l'arrivée d'une nouvelle juge a encore accentué le problème. Des aménagements ont été réalisés au printemps 2018 afin d'aménager au mieux nos locaux mais la situation n'est de loin pas satisfaisante et ne peut durer à court et moyen terme. De nouvelles solutions doivent être trouvées, pour garantir aux collaborateurs des conditions de travail satisfaisantes (agrandissement des locaux, etc.).

2.7.1.3.2 Activité juridictionnelle (charge de travail globale, rapports avec les autorités et les avocats etc.)

La Justice de paix de la Gruyère travaille toujours à flux tendu et toute absence est immédiatement ressentie et contraint le personnel présent à effectuer des heures supplémentaires. Les Juges de paix et la greffière-cheffe demeurent surchargés et cumulent les heures supplémentaires et les vacances non prises. Il en va de même ces derniers mois s'agissant de l'ensemble des collaborateurs

Si l'arrivée d'une nouvelle juge à 50% a, dans une certaine mesure, permis aux Juges de travailler dans de meilleures conditions, il n'en est rien s'agissant du greffe et du secrétariat, qui ont vu leur charge de travail augmenter, sans pour autant disposer d'EPT supplémentaires cette année, étant souligné qu'en 2019 0.5 EPT supplémentaire a été octroyé pour le secrétariat uniquement.

Depuis le 1^{er} juillet 2018 et l'arrivée de Madame la Juge de paix Laure-Marie Collaud-Piller, notre autorité a conservé les équipes juge-secrétaire. S'agissant des greffiers, pour des questions organisationnelles, ils sont désormais attachés à des dossiers et travaillent pour tous les Juges, ce qui est très enrichissant et semble fonctionner, malgré une augmentation significative de leur charge de travail et des heures supplémentaires nécessaires.

Les quatre Juges et le personnel sont présents de manière à pouvoir utiliser les locaux et la salle d'audience de manière optimale durant la semaine, chaque Juge ayant un jour par semaine fixe pour ses séances.

2.7.1.3.3 Formation

Mesdames les Juges de paix Sophie Margueron Gumy et Marie-Laure Paschoud Page ont obtenu leur CAS en Magistrature débuté l'année passée.

Les collaborateurs de la Justice de paix sont encouragés à suivre des formations, proposées par le SPO ou diverses formations juridiques, et s'organisent entre eux afin que chacun puisse participer aux journées qui l'intéressent.

2.7.1.3.4 Divers et remarques finales (proposition de modification législatives, informatiques etc.)

La priorité pour la Justice de paix de la Gruyère reste d'accomplir ses tâches au mieux, dans les meilleurs délais et dans un climat de travail. La Justice de paix de la Gruyère remercie particulièrement ses collaborateurs pour leur engagement important et leur bonne humeur.

Les efforts déjà entrepris se poursuivent également s'agissant d'optimiser les processus mis en place et d'harmoniser les pratiques. En outre, la Justice de paix poursuit son engagement afin d'améliorer la collaboration avec les différents intervenants amenés à œuvrer avec elle.

Force est toutefois de relever que notre Autorité constate, d'une part, la sous-dotation en personnel du Service de l'enfance de la jeunesse liée à une rotation chronique très importante des collaborateurs et, d'autre part, que les places institutionnelles pour les jeunes sont également insuffisantes, de même que les moyens donnés au Point rencontre fribourgeois. Cette situation inquiétante nuit à une application efficace des décisions en matière de protection de l'enfant, soit le tiers des dossiers de la Justice de paix de l'arrondissement de la Gruyère. A notre sens, une concertation générale, sous bref délai, est nécessaire.

2.7.1.4 Justice de paix du Lac

2.7.1.4.1 Composition et locaux

2.7.1.4.1.1 Composition de la Justice de paix (juges, y compris les assesseur-e-s)

Juges professionnels (état au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Lerf-Vonlanthen Claudine	Juge de paix	1
Total équivalents plein-temps EPT		1

Assesseur-e-s - à titre accessoire (état au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Achermann Claudia	Haefliger Jacqueline
Aebi Nicole	Laubscher Brigitte
Andrey Jean-Daniel	Reinhard Ryser Marianne
Bovigny Rossy Marie-Madeleine	Simonet Olivier
De Kock Els	Spring Sabine
Egger Guido	Walser Beglinger Annakatharina

La Justice de paix compte douze assesseur-e-s qui disposent tous d'une expérience de plusieurs années acquise en ces lieux et de qualifications répondant au profil d'exigences des membres des autorités de protection ainsi qu'aux critères de l'interdisciplinarité. En l'an 2018 encore, sur leur propre demande et décision, deux assesseures et un assesseur n'ont pris part ni aux audiences de tribunal, ni aux examens des comptes.

2.7.1.4.1.2 Composition du Greffe et du Secrétariat

Equivalents plein-temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT collaborateurs et collaboratrices de formation juridique (sans la juge)	1.7
Total EPT collaborateurs et collaboratrices sans formation juridique	2.4

En 2018 encore, il n'y a pas eu de changement au sein du personnel de la Justice de paix de l'arrondissement du Lac, et les taux d'occupation du personnel de formation juridique et des collaborateur-trice-s sans formation juridique ont augmenté de 0,2 ETP chacun.

Les affaires sont réparties selon les deux langues officielles entre la greffière-chef et la greffière, les deux secrétaires du greffe et les deux employés de bureau. Tout le personnel a une fois de plus, en 2018, rempli les missions confiées avec beaucoup d'engagement et grande compétence technique et sociale, à la plus grande satisfaction de la Juge de paix. Malgré une lourde charge de travail assumée souvent dans des situations difficiles et sous énorme pression de temps, les collaboratrices se sont toujours montrées loyales et positives dans leur travail.

2.7.1.4.1.3 Locaux

Depuis juillet 2017, la Justice de paix se trouve dans les nouveaux locaux de la Route de Fribourg 69 à Morat. L'immeuble est situé en zone industrielle, à la périphérie de la commune de Morat, soit à quinze minutes à pied de la gare. En voiture, il est aisé de trouver et d'atteindre ce lieu. L'espace à disposition est optimal.

2.7.1.4.2 Activité judiciaire (charge de travail globale, relations avec les autorités et les avocats, etc.)

Un tournus régulier a eu lieu en 2018 entre les neuf assesseur-e-s pour les audiences de la Justice de paix et les examens des comptes ainsi que pour l'inventaire des affaires entrées des assesseur-e-s, moyennant prise en considération de la composition efficace de la Cour.

Le Greffe et le Secrétariat sont desservis en permanence pendant les heures de bureau (lu-ve 08.00-12.00 hre et 14.00-17.00 hre). Il est répondu aux appels téléphoniques entre 08.30-11.30 hre et entre 14.00-16.30 hre.

Les relations avec les autres autorités et institutions peuvent être qualifiées de bonnes.

La charge de travail est demeurée élevée en 2018 et il a fallu effectuer un certain nombre d'heures supplémentaires.

S'agissant de l'activité judiciaire et des procédures, renvoi est fait à la partie statistique du présent rapport annuel.

2.7.1.4.3 Formation continue

La Juge de paix, la greffière-cheffe et la greffière ont pris part en 2018 à la "Journée de droit successoral" de l'Université de Fribourg. En outre, la Juge de paix et la greffière-cheffe ont participé à un échange intercantonal d'experts des autorités de protection, organisé par la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA.

2.7.1.4.4 Divers et remarques finales (propositions de modifications de lois, informatique, etc.)

En sa qualité de membre du groupe de travail Tribuna V3, la greffière-cheffe a investi, une fois encore en 2018, beaucoup de temps et d'énergie au développement et à l'amélioration du programme informatique Tribuna V3, ainsi qu'à la rédaction de projets de jugement. Il est à noter que les membres du groupe de travail Tribuna V3 ont grandement contribué, par leurs séances régulières, à la collaboration et à l'harmonisation constructives des sept justices de paix du canton de Fribourg.

2.7.1.5 Justice de paix de la Glâne

2.7.1.5.1 Composition et locaux

2.7.1.5.1.1 Composition de la Justice de paix (Juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Butty Marc	Juge de paix	1
Total équivalents plein-temps EPT		1

Les affaires de protection pour adultes et mineurs occupent le Juge de paix à raison de 80% environ (50% adultes et 30% enfants), le solde de 20% étant pour l'essentiel consacré aux successions.

Juges-asseesseurs à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Claude-Alain Bürgi	Marguerite Morand-Delabays
Alexis Carrel	Mélanie Robyr Jaques
Claudine Codourey	Bernard Sansonnens
Jean-François Girard	

Cette année 2018 a vu le départ de Mme Charlotte Aeberhard, agricultrice, ancienne présidente de l'Entente sociale intercommunale de la Glâne, à Chavannes-sous-Orsonnens, après 30 ans d'activité. Qu'elle soit remerciée pour son engagement sans faille et sa loyauté au service des instances judiciaires et sociales de notre district !

2.7.1.5.1.2 Composition du Greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	1.2
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	2

Notre autorité a obtenu, pour 2019, l'augmentation de 20% de l'un de ses deux postes de greffier à 60 %, ce qu'elle demandait depuis 3 ans et qui lui avait été refusé jusque là. Ainsi, dès le 01.01.19, le total EPT de ses collaborateurs avec formation juridique passera de 1.2 à 1.4.

En remplacement de Mmes Sylvie Perroud, collaboratrice administrative depuis 2012, et Célia Ançay, greffière depuis 2016, lesquelles ont cessé leur activité au 28 février, respectivement 31 août 2018, ont été engagées, au 1^{er} février, une nouvelle secrétaire, en la personne de Mme Marielle Joye, et au 20 août 2018, une nouvelle greffière, en la personne de Mme Sonia Franz. Nos remerciements, ainsi que nos souhaits de bienvenue les accompagnent !

2.7.1.5.1.3 Locaux

Rue des Moines 58, 1680 Romont

Plutôt spacieux et adéquats, nos locaux n'ont qu'un seul inconvénient, celui d'être sur deux étages. Ils nous ont toutefois permis, cette année, et pour la première fois, d'engager un greffier-stagiaire, M. Nicola Lazazzera, pour une période de 6 mois, avec l'accord du Service de la justice.

La Justice de paix dispose de la salle du Tribunal un jour fixe par semaine, soit le lundi, pour ses séances plénières.

Dans le même bâtiment se trouvent le greffe du Tribunal, l'Office des poursuites, le Registre foncier et la Gendarmerie ; proximité qui facilite grandement les contacts et l'échange d'informations.

2.7.1.5.2 Activité juridictionnelle (charge de travail globale, rapports avec les autorités et les avocats etc.)

Au 31 décembre 2018, la Justice de paix de la Glâne comptait :

412 dossiers ou mesures d'adultes ;

146 mandats ou curatelles d'enfants (tutelles de mineurs, curatelles éducatives, en paternité et/ou alimentaires, et de surveillance des relations personnelles), sans compter les naissances hors mariage.

Dans le courant de l'année 2018, 41 dossiers de placements à des fins d'assistance (PAFA) ont été ouverts par la Justice de paix de la Glâne, la plupart prononcés en urgence par des médecins, pour 2 prolongations judiciaires ou recours (appel au juge).

De la compétence du seul juge de paix, les successions demeurent un poste important, malgré les modifications législatives apportées en ce domaine, avec plus de 155 actes et décisions rendues en 2018 : inventaires conservatoires et fiscaux, ouvertures de testament, répudiations, certificats d'héritiers, administrations d'office et bénéfiques d'inventaire.

L'inspection annuelle de la Justice de paix de la Glâne a été faite par une délégation Tribunal cantonal. Un accent particulier a été mis cette année sur le contrôle des comptes (processus et état). Activité chronophage, celui-ci ne saurait se faire sans l'aide indispensable et précieuse des assesseur(e)s qui, en dehors des séances ordinaires, consacrent (chacun et chacune) en moyenne deux demies journées par semaine, sur toute l'année. Pour le Juge de paix, ceux-ci lui prennent entre 5 et 15 minutes par dossier, selon leur complexité. Il s'agit également, au moment de leur approbation, de fixer la rémunération du curateur. Sur les 430 comptes à vérifier, seule une cinquantaine prête, fort heureusement, à discussion. Sur le sujet, il a été constaté, d'une part, que le processus de contrôle mis en place était efficace et respecté ; d'autre part, qu'en ce qui concerne la Justice de paix de la Glâne, les comptes étaient contrôlés annuellement, de manière exhaustive (et non seulement par sondage), et en principe bouclés dans le délai d'un an par rapport à l'année civile de référence.

2.7.1.5.3 Formation

Chaque collaborateur/collaboratrice de la justice de paix a suivi cette année des formations et/ou participé à des groupes de travail, selon ses domaines de compétence : formations juridiques en matière de protection de l'enfant et de l'adulte, mais aussi de successions, pour les greffières et le juge de paix ; en matière de comptabilité, personnel et informatique pour les collaboratrices administratives et secrétaires (cours d'expert RH/GTA via le SPO, E-justice via le SITEL et logiciel de facturation SAP). En outre, l'une de nos deux greffières participe régulièrement au groupe de travail Tribuna V3 (logiciel informatique), dont la mission première est d'élaborer des modèles de décisions. Quant au juge de paix, outre les séances régulières de la Conférence des juges de paix, il participe à différentes commissions, dont celles cantonale de coordination du droit pénal des mineurs ou administrative (intercommunale) des curatelles du district de la Glâne, et groupes de travail, comme celui (interdisciplinaire) Qualité de Vie en Glâne, pour le mineurs ; mais aussi à des tables-rondes, comme celle organisée en septembre par Monsieur le Conseiller

d'Etat, Directeur de la sécurité et de la justice, Maurice Ropraz, consacrée à la radicalisation et l'extrémisme violent, ou à des conférences, comme celle donnée en juin, dans le cadre de l'Association Alzheimer Fribourg.

2.7.1.5.4 Divers et remarques finales (proposition de modification législatives, informatiques etc.)

Cette année a vu le changement quasi complet de notre matériel informatique : remplacement des PC et toaster par des mini-PC et installation de doubles-écrans pour chacun et chacune.

Malgré une charge de travail très soutenue, il convient de souligner, une fois encore, l'engagement et la flexibilité de l'ensemble des collaborateurs/trices (personnel et assesseurs) et la très bonne ambiance régnant au sein de la Justice de paix de la Glâne.

2.7.1.6 Justice de paix de la Broye

2.7.1.6.1 Composition et locaux

2.7.1.6.1.1 Composition de la Justice de paix (Juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Sauteur Sylviane	Juge de paix	1
Total équivalents plein-temps EPT		1

Juges-asseesseurs à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Bise Sylvie	Renevey Jean-Bernard
Boffi Cristina	Rimaz Benoît
Castrovinci Bruno	Rodriguez Rose-Marie
Corminboeuf Marie-Claire	Uebelhart Sylvie
Corminboeuf Nathalie	

2.7.1.6.1.2 Composition du Greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	3.1
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	2.3

Malgré la charge de travail toujours importante, les collaborateurs de la Justice de paix remplissent leur cahier des charges à l'entière satisfaction de la Juge de paix, de façon professionnelle et avec toute l'humanité nécessitée par la difficulté des situations traitées. Qu'ils en soient ici remerciés.

2.7.1.6.1.3 Locaux

Les locaux, idéalement situés à proximité de la gare, offrent des places de parc dans les environs et bénéficient de la discrétion nécessaire quant à son accès. L'espace à disposition est totalement utilisé. Comme relevé les années précédentes, la gestion des archives est problématique. Une solution à court terme doit impérativement être trouvée.

2.7.1.6.2 Activité juridictionnelle (charge de travail globale, rapports avec les autorités et les avocats etc.)

Comme indiqué l'année dernière, la charge de travail demeure toujours globalement en augmentation, un parallèle devant être fait avec l'accroissement constant de la population résidente et la complexification des situations sociales et familiales. Il est à noter que chaque absence (vacances, maladie, formation) est toujours compliquée à absorber par les autres collaborateurs.

Concernant les mesures de protection de l'adulte ayant été transformées de par la loi au 1^{er} janvier 2013 en curatelle de portée générale, l'adaptation de celles-ci perdure afin d'être en conformité avec l'art. 14 du titre final Code civil.

Les assesseurs œuvrent activement au bon fonctionnement de la Justice de paix et siègent toujours selon leurs compétences, en conformité avec la législation, même si cela complique et alourdit la planification des séances, eu égard aux disponibilités limitées de certains assesseurs.

La Justice de paix travaille en étroite collaboration avec les deux services officiels de curatelles du district ainsi qu'avec les curateurs privés, ces derniers nécessitant toutefois un accompagnement plus soutenu sous la forme de conseils notamment. Si les rapports avec les services officiels de curatelles du district sont bons, une rotation importante dans les curateurs est à relever, compliquant de manière marquée la gestion des mandats et l'accomplissement des tâches de l'autorité de protection.

La Justice de paix entretient de bonnes relations avec les services de l'Etat, les institutions et établissements en lien avec la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que la santé, les autorités, les avocats et les notaires.

2.7.1.6.3 Formation

La Juge de paix et les greffier/greffières ont participé, ensemble ou de manière individuelle, à diverses journées d'étude et de formation (*3^{ème} journée d'étude en matière de droit de la protection de l'enfant et de l'adulte (UNIFR) – FALC dans le domaine de la protection des mineurs et des adultes (COPMA) – Dialogue national sur la qualité de la protection de l'enfant (Communauté d'intérêt pour la qualité de la protection de l'enfant - Séminaire de formation continue: l'enfant dans la procédure civile (UNIFR) – Journées d'études 2018: la participation, un gage de qualité (COPMA) – Protection de l'enfant: nouvelles approches? (UNIFR) – Personnes avec troubles psychiques (UNIFR)*).

2.7.1.6.4 Divers et remarques finales (proposition de modification législatives, informatiques etc.)

Mme Chantal Ding, Greffière-chef, membre du groupe de travail Tribuna V3, a participé à plusieurs journées de séances consacrées au développement et à l'amélioration du programme du même nom.

Dans un souci de coordination et pour le bon fonctionnement de l'autorité, les greffier et greffières participent à l'analyse des différentes procédures de consultation soumises à la Justice de paix.

2.7.1.7 Justice de paix de la Veveyse

2.7.1.7.1 Composition et locaux

2.7.1.7.1.1 Composition de la Justice de paix (Juges, y compris les juges-asseesseurs)

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Sylviane Périsset Gantner	Juge de paix du 01.01.2018 - 10.09.18	0.75
Lorraine Vallet	Juge de paix ad intérim du 17.09.18 – 30.11.2018	0.5
Valentine Stucky	Juge de paix ad hoc du 01.12.2018 – 31.12.2018	0.75
Total équivalents plein-temps EPT		0.75

Suite à la démission de Mme Sylviane Périsset Gantner en date du 10 septembre 2018, le poste de juge de paix a été assuré dans un premier temps par Mme Lorraine Vallet puis à partir du 1^{er} décembre 2018, par Mme Valentine Stucky. Cette dernière a été désignée pour une période maximale de 6 mois et restera en place jusqu'à l'entrée en fonction du successeur de Mme Sylviane Périsset Gantner.

Juges-asseesseurs à titre accessoire (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Nom/prénom
Chaperon Anne-Lise	Maillard Séverine
Colliard Véronique	Mesot Roland
Cottet Simon	Paillard Nicole
Ducrot Charles	Pollet Yves
Fluri Ruchet Isabelle	Vial Jean-Daniel
Genoud Marie-Claude	Werro Maryline

En date du 16 avril 2018, Mme Christine Michel a souhaité démissionner de son poste de juge assesseur, raison pour laquelle Mme Séverine Maillard a rejoint Mme Anne-Lise Chaperon pour le contrôle des comptes de curatelle. Elle s'est acquittée de cette nouvelle tâche avec grande efficacité et diligence. Toute la Justice de paix lui adresse ses remerciements. Le 20 mars 2018, deux nouveaux juges assesseurs ont rejoint la Justice de paix, soit Mme Isabelle Fluri Ruchet (psychologue) et M. Yves Pollet (formation et/ou expérience en protection de l'enfant). Leur professionnalisme a été d'une grande aide, notamment dans les affaires d'enfant. Au demeurant, certaines auditions d'enfants ont pu être déléguées par la juge de paix à la juge assesseure psychologue.

2.7.1.7.1.2 Composition du Greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	1
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	0.8

Greffes

Le 1^{er} septembre 2018, Mme Sophie Terreaux a été confirmée dans sa fonction de greffière-cheffe. Cette dernière occupe ce poste à hauteur de 0.5 EPT, les 0.5 EPT restant étant effectués par Mme Marine Delaloye, en qualité de greffière. Bien que le greffe s'organise afin qu'il y ait chaque jour un juriste présent, la configuration actuelle n'est pas idéale, notamment en période de vacances ou d'absence. En effet, c'est le poste de stagiaire, renouvelable de 6 mois en 6 mois, qui permet aux greffières de prendre leurs vacances, sans quoi la semaine ne serait pas entièrement couverte par la présence d'un greffier. Ceci crée une forme de précarité des conditions de travail, notamment au début de l'activité du greffier-stagiaire, dans la mesure où il ne bénéficie généralement pas encore des acquis nécessaires, afin de rédiger seul des décisions urgentes ou de prendre des procès-verbaux d'audience. 0.5 EPT de greffe supplémentaire seraient bienvenus afin qu'il y ait toujours du personnel fixe pour couvrir la semaine, y compris durant les périodes de vacances ou d'absence.

Secrétariat

Dès le 1^{er} janvier 2018, comme déjà annoncé dans le rapport 2017, le poste de secrétaire a été réorganisé afin de permettre à Mme Stéphanie Camba d'entreprendre sa formation de généraliste en assurances sociales qu'elle a largement réussie en décembre 2018. La Justice de paix lui présente ses félicitations et remercie également Mme Elisa Gremaud d'avoir accepté d'augmenter son taux d'activité pendant cette période-là. S'agissant de la dotation en personnel du secrétariat, nous constatons qu'elle est inférieure à celle du greffe et insuffisante eu égard au volume des affaires, particulièrement en période de comptes. Lorsqu'une des secrétaires est en vacances ou absente, le reste du personnel doit assurer la réception téléphonique et le guichet. Ceci fragilise légèrement le bon déroulement des affaires durant ces périodes-là et ne correspond pas à une gestion appropriée des ressources.

2.7.1.7.1.3 Locaux

Courant 2018, nous avons procédé à des adaptations mineures des locaux, afin que Mme Marine Delaloye puisse bénéficier d'un espace de bureau fermé pour pouvoir travailler dans le calme. Actuellement c'est la salle réservée aux auditions de mineurs ou aux entretiens informels qui est occupée par cette dernière. Dès lors, il serait loisible de pouvoir bénéficier de la salle située au 1^{er} étage, occasionnellement utilisée par l'Etat civil, pour continuer de procéder à ce type d'auditions, afin que les parties puissent profiter d'un cadre moins formel que celui de la salle d'audience. Nous continuons à être très satisfaits de nos locaux qui sont lumineux et offrent un cadre de travail très apprécié des collaborateurs.

2.7.1.7.2 Activité juridictionnelle (charge de travail globale, rapports avec les autorités et les avocats etc.)

Nous constatons une charge de travail toujours très élevée, tout en précisant que les affaires augmentent progressivement (+7% d'affaires enregistrées) par rapport à 2017. Suite au départ de la juge de paix en septembre dernier, il y a eu une légère baisse des décisions rendues au cours de l'année. Grâce à l'efficacité et à la rapidité de traitement des dossiers par Mmes Lorraine Vallet et Valentine Stucky, le retard accumulé a pu quasi entièrement être rattrapé en fin d'année. La Justice de paix tient à les remercier très chaleureusement pour tout le travail accompli. A toutes fins utiles, nous précisons que la Justice de paix a enregistré 479 nouveaux dossiers. Elle a liquidé 425 dossiers durant l'année et comptabilisait 357 affaires pendantes au 1^{er} janvier 2018. Il en ressort qu'au 31 décembre 2018, la Justice de paix comptabilise 299 dossiers adultes et 130 dossiers mineurs en cours. Nous continuons d'entretenir de bons rapports tant avec les autorités, les avocats, les curateurs que les autres services du Château.

2.7.1.7.3 Formation

- > 05.02.2018 : journée d'étude COPMA (Mmes Sylviane Périsset Gantner, Sophie Terreaux, Marine Delaloye)
- > 01.03.2018 – 10.12.2018 : formation généraliste en assurances sociales (Mme Stéphanie Camba)

2.7.1.7.4 Divers et remarques finales (proposition de modification législatives, informatiques etc.)

Néant

2.7 Friedensgerichte

2.7.1 Allgemeiner Teil

2.7.1.1 Friedensgericht des Saanebezirks

2.7.1.1.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.7.1.1.1.1 Zusammensetzung des Friedensgerichts (Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Queloz Delphine	Friedensrichterin (administrative Vorsitzende)	1
Imhof Mélanie	Friedensrichterin (administrative Vizevorsitzende)	0,6
Gobet Gaël	Friedensrichter	0,9
Suter Wanda	Friedensrichterin	0,7
Monnerat Violaine	Friedensrichterin	0,6
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		3,8

Das Friedensgericht des Saanebezirks setzt sich aus 5 Einheiten zusammen, die über insgesamt 380 % Friedensrichterstellen verfügen.

Die Friedensrichter/innen haben folgende Stellenprozente: Delphine Queloz 100 %, Gaël Gobet 90 %, Wanda Suter 70 %, Mélanie Imhof 60 % und Violaine Monnerat 60 %.

2019 wird Mélanie Imhof die administrative Vorsitzende und Violaine Monnerat die administrative Vizevorsitzende sein.

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Ackermann Béatrice	Jordan Marine
Allemann Michel	Marthe Roger
Bapst Fabienne	Mayer Aldana Danièle
Chocomeli Lucas	Merkle Madeleine
Eggertswyler Laurent	Nicolet Sonia
Felder Florian (Ende des Mandats 31.12.2018)	Raemy Jacqueline
Frölicher-Güggi Stefanie	Roelli Claire
Griesser Nathalie	Schaefer Marie
Guillet Myriam	Seydoux Christian
Gumy Christian	Turchet Yves
Jacquat-Bondallaz Fabienne	Wattendorff Matthias

Das Friedensgericht verfügt zurzeit über 22 Beisitzerinnen und Beisitzer, deren Ausbildungen und Qualifikationen den Kriterien der Interdisziplinarität gemäss dem Gesetz entsprechen.

2.7.1.1.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	11
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	8,95

2018 haben zwei Gerichtsschreiberinnen entschieden, sich beruflich neu zu orientieren. Die Stelle, welche die beiden Teilzeit-Gerichtsschreiberinnen besetzten, wurde an eine Vollzeit arbeitende Person vergeben. Während des Mutterschaftsurlaubs der einen Chefgerichtsschreiberin übernahm die andere Chefgerichtsschreiberin deren Posten zu 50 %. Letztere wurde auf 1. Dezember 2018 von einer anderen Behörde zur Ad-hoc-Friedensrichterin ernannt und führte ihre Arbeit als Chefgerichtsschreiberin zu 25 % weiter. Seitdem hat eine andere Gerichtsschreiberin vorübergehend den Posten als Chefgerichtsschreiberin zu 50 % übernommen. Entsprechend erfolgte eine interne Umstellung der Gerichtsschreiberei.

Eine Sekretärin hat ebenfalls auf eigenen Wunsch eine berufliche Neuorientierung vollzogen. Ihre Stelle wurde nach einer Anstellung und einer Neuverteilung von Arbeitsprozenten intern neu besetzt.

Wir werden ausserdem von einer Gerichtsschreiberin zu 50 % und einer Sekretärin zu 20 %, die beide über den Invalidenkredit angestellt wurden, von 2 Lernenden, einem KBM-Praktikanten (kaufmännische Berufsmatura) und 3 Gerichtsschreiber-Praktikanten unterstützt.

Dazu kommt Personal, das einen ungesicherten Status ausserhalb des Budgets mit befristetem Vertrag hat, namentlich ein Gerichtsschreiber JAS.

Wie in den vorhergehenden Jahren suchten wir zusätzliche personelle Unterstützung (ausserhalb des Budgets), namentlich mit der Fortsetzung unserer Zusammenarbeit mit dem Zwangsmassnahmengericht, dem RAV und dem POA.

Nach dem Abgang von Mitarbeiter/innen und nach einer notwendigen internen Neuorganisation mussten bei der Personalverwaltung Änderungen vorgenommen werden.

2.7.1.1.1.3 Räumlichkeiten

Das Friedensgericht des Saanebezirks verfügt derzeit über angemessene und funktionale Räumlichkeiten. Jedoch möchte die Gemeinde Freiburg die Räumlichkeiten, die sie dem Friedensgericht momentan vermietet, für eigene künftige Bedürfnisse zurückhaben. Das Amt für Justiz ist darüber informiert, und neue Lösungen sollten gefunden werden.

2.7.1.1.2 Gerichtstätigkeit (gesamte Arbeitslast, Verhältnis zu den Behörden und den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten usw.)

Wir stellen einen leichten Anstieg an neuen Fällen fest. Die Arbeitslast bleibt somit beachtlich.

Für alle Fälle weisen wir darauf hin, dass die Friedensrichterinnen und Friedensrichter vom 1. Januar bis 31. Dezember 2018 1565 Anhörungen durchführten. Vom 1. Januar bis 31. Dezember 2018 instruierten die Friedensrichterinnen und Friedensrichter 1698 neue Dossiers zum Kindes- und Erwachsenenschutzes. Im selben Zeitraum schlossen sie 2592 Angelegenheiten ab. Am 31. Dezember 2018 zählte das Friedensgericht 3464 laufende Massnahmen für Erwachsene und Kinder.

Wir unterhalten sowohl zu den Behörden als auch zu den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gute Beziehungen. Wir weisen darauf hin, dass die Rechtsuchenden sich vor dem Friedensgericht immer häufiger von berufsmässigen Vertreter/innen unterstützen lassen.

2.7.1.1.3 Weiterbildung

Zwei Friedensrichter haben erfolgreich den CAS Judikative abgeschlossen, parallel zu ihrer beruflichen Tätigkeit. Ausserdem haben die Richter/innen und Gerichtsschreiber/innen verschiedene Ausbildungstage mit direktem Bezug zum Kindes- und Erwachsenenschutz besucht. Wir weisen darauf hin, dass die Richterinnen und Richter regelmässig gebeten werden, ihre Arbeit zu erklären oder an Diskussionsrunden teilzunehmen.

2.7.1.1.4 Verschiedenes und Schlussbemerkungen (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

2.7.1.1.4.1 Prüfung und Genehmigung der Rechnung

Seit der Reorganisation der Friedensgerichte im Jahr 2008 beklagen wir einen beträchtlichen Rückstand bei der Überprüfung und der Genehmigung der Rechnungen der betroffenen Personen. Diese Situation birgt eine gewisse Gefahr, namentlich was die Haftung des Staats angeht. Wir haben grosse Anstrengungen zur Behebung dieses Rückstands unternommen, indem wir der Buchhaltungsabteilung regelmässig Personal zugewiesen haben. Die grundsätzliche Überlegung, die 2015 begonnen wurde, wird fortgesetzt. Die vom Sekretär-Buchhalter vorgebrachten Vorschläge konnten umgesetzt werden. Unter Mitwirkung des Sektors Buchhaltung konnte der Rückstand der vergangenen Jahre aufgeholt werden. Dennoch scheint es, dass im Buchhaltungssektor zusätzliche Stellen nötig wären, um die Zahl der überprüften und genehmigten Rechnungen stabil zu halten.

2.7.1.1.4.2 Besonderheit des Saanebezirks

Wir unterstreichen, dass von den 1795 Asylsuchenden, die sich im Kanton Freiburg aufhalten (s. Internetportal Staat Freiburg, Statistiken, Stand November 2018), 1026 im Saanebezirk untergebracht sind, was fast 60 % aller Asylsuchenden entspricht. Diese Bevölkerungsgruppe hat einen direkten Einfluss auf unsere Arbeit, sowohl beim Erwachsenenschutz als auch beim Kinderschutz. Die Verfahren sind aufgrund sprachlicher Schwierigkeiten und kultureller Unterschiede komplexer.

2.7.1.1.4.3 Informatik

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben neue Computer erhalten und sind zufrieden damit. Delphine Queloz ist weiterhin Vertreterin der Friedensgerichte in der Informatikkommission für die Gerichtsbehörden.

2.7.1.1.4.4 Fahrten / Parkplätze

Die Friedensrichter/innen gehen weiterhin wöchentlich ins Stationäre Behandlungszentrum Marsens, in die verschiedenen Spitäler des Kantons, in weitere Einrichtungen des Kantons, namentlich in die Pflegeheime, und zu den betroffenen Personen nach Hause. Für diese Fahrten profitieren sie künftig von «Mobility»-Abonnementen; eine Lösung, die den Bedürfnissen des Friedensgerichts entspricht.

2.7.1.1.4.5 Stempelsystem

Seit Juni 2018 verwenden unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein neues Stempelsystem namens VAT (Verwaltung der Arbeitszeiten und Tätigkeiten). Obwohl dieses Stempelsystem zusätzliche Arbeit für die Chefgerichtsschreiber/innen und die Bürochefin bedeutet, bringt es auch zahlreiche Vorteile mit sich, namentlich für die Ferienplanung und die Kontrolle der Absenzen.

2.7.1.2 Friedensgericht des Sensebezirks

2.7.1.2.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.7.1.2.1.1 Zusammensetzung des Friedensgerichts (Richter/innen, einschliesslich Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (Stand 31.12.2018)

Name/Vorname	Funktion	VZÄ
Gerber Martina	Friedensrichterin	0.9
Dr. iur. Gauch Caroline	Friedensrichterin	0.6
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1.5

Das Friedensgericht verfügt über zwei hauptamtliche Friedensrichterinnen (zu insgesamt 150 Stellenprozenten). Per Ende Mai 2018 kündigte die bisherige Friedensrichterin Béatrice Kaeser ihre Stelle als Friedensrichterin zu 90%. Als Ersatz konnte per 1. Juni 2018 Martina Gerber gewonnen werden.

Weiter sind elf nebenamtliche Beisitzerinnen und Beisitzer am Friedensgericht tätig.

Beisitzer/innen - nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name/Vorname	Name/Vorname
Aerschmann Gabrielle	Imstepf Therese
Andrey Dominik	Eltschinger Michel
Riedo Yvo	Rita Raemy
Reidy Sylvia	Tinguely Bruno
Mäder Bernadette	Piller Marie-Therese
Gauch Brigitte	

Ende 2018 verlässt Dominik Andrey mit Erreichen des 70. Altersjahres – nach langjähriger Tätigkeit – das Friedensgericht. Als Ersatz wurden neu Therese Imstepf und Michel Eltschinger als Beisitzer gewählt.

2.7.1.2.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente am 31.12.2018	VZÄ
Total VZÄ Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung (ohne Richterinnen)	2.1
Total VZÄ Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	1.4

Die Gerichtsschreiberei besteht grundsätzlich aus zwei Gerichtsschreiberinnen und einem Chef-Gerichtsschreiber, die jeweils Teilzeit arbeiten. Gabriela Doleschal bekleidet ein Pensum von 50%. Per 1. Februar 2018 konnte nach längerer Vakanz Julia Jaoui als Gerichtsschreiberin zu 90% gewonnen werden, welche zuvor bereits am Friedensgericht der Saane tätig war. Sie wird ihr Pensum mit Wirkung ab dem 1. Januar 2019 auf 80% reduzieren. Gleichzeitig wird Yannick Riedo, Chef-Gerichtsschreiber, sein Pensum von 70% im Jahr 2018 auf 80% im Jahr 2019 erhöhen.

Das Friedensgericht beschäftigt neben den Gerichtsschreibern auch jeweils einen Gerichtsschreiberpraktikanten zu einem 100%-Pensum für die Dauer von sechs Monaten. Diese Stelle konnte das Friedensgericht per 1. Februar 2018 und per 1. August 2018 jeweils lückenlos besetzen.

Zur Entlastung des Teams war es möglich, in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 und für die Dauer von sechs Monaten Géraldine Gujer mit einem Pensum von 50% als ausserordentliche Gerichtsschreiberin zu engagieren.

Das Gerichtssekretariat wird geführt von zwei langjährigen Mitarbeiterinnen, Rosemarie Kröpfl und Susanne Schmutz, welche beide im Teilzeitpensum arbeiten (zu 80% resp. zu 50%).

2.7.1.2.1.3 Räumlichkeiten

Das Friedensgericht befindet sich seit 2008 im Amtshaus Tafers. Es führt seine Verhandlungen u. a. im Gerichtssaal des Amtshauses, den sich das Bezirksgericht und das Friedensgericht teilen. Die Räumlichkeiten sind funktional (aber z. B. ohne Wasseranschluss), die Platzverhältnisse jedoch sehr eng. Aufgrund der Büroknappheit muss teilweise in der Cafeteria gearbeitet werden. Ebenso fehlt es an Platz im Archiv, weswegen auch diesbezüglich dringend eine Lösung gefunden werden muss.

2.7.1.2.2 Rechtsprechung (gesamte Arbeitslast, Verhältnis zu den Behörden und den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten usw.)

Die Arbeitslast war im Jahr 2018 wiederum sehr hoch. Die zu behandelnden Dossiers sind anspruchsvoll, komplex und zeitintensiv. Insbesondere Gefährdungsmeldungen betreffend Kinder und psychisch Kranke verlangen viel Fingerspitzengefühl und Aufwand. Ausserordentlich hoch war die Anzahl Fälle an fürsorgerischen Unterbringungen in der zweiten Jahreshälfte.

Um der nach wie vor hohen Arbeitsbelastung gerecht zu werden, fehlt es dem Friedensgericht an einer zusätzlichen ordentlichen Gerichtsschreiber-Stelle (Teilzeitpensum). Gleichzeitig müsste zwecks Bewältigung des Tagesgeschäfts eine Erhöhung der Stellenprozentage der Friedensrichterinnen geprüft bzw. ins Auge gefasst werden.

Das Friedensgericht unterhält ein gutes Verhältnis zu allen Behörden (Berufsbeistandschaften, Klinik Marsens, Jugendamt, Sozialdiensten etc.) sowie zu den Rechtsanwälten und Notaren. Die ausgezeichnete Zusammenarbeit insbesondere mit den Berufsbeistandschaften des Sense-Unter-, Mittel- und Oberlandes erleichtert die Arbeit des Friedensgerichts wesentlich und trägt massgeblich zur Entlastung bei.

2.7.1.2.3 Weiterbildung

Beide Friedensrichterinnen sowie alle ordentlichen Gerichtsschreiber konnten während des Jahres verschiedene Weiterbildungen besuchen. Im Zentrum standen dabei die Themen Gesprächsführung, Schlichtungsmethoden und Kinderschutz/Kindesunterhalt.

2.7.1.2.4 Verschiedenes und Schlussbemerkungen (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Das Jahr 2018 hat das Team des Friedensgerichts ausserordentlich gefordert. Die Arbeitslast blieb wie im Vorjahr unverändert hoch. Der Magistratinnen-Wechsel und der krankheitsbedingte Ausfall einer der beiden Gerichtssekretärinnen für die Dauer von 2 Monaten galt es ebenfalls zu bewältigen. Dringende Angelegenheiten und das Tagesgeschäft bestimmten weitgehend die Prioritäten, so dass wenig bis kein Raum blieb für andere Angelegenheiten.

2.7.1.3 Friedensgericht des Greyerzbezirks

2.7.1.3.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.7.1.3.1.1 Zusammensetzung des Friedensgerichts (Richter/innen, einschliesslich Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Margueron Gumy Sophie	Friedensrichterin	0,7
Brodard Jean-Joseph	Friedensrichter	0,7
Paschoud Page Marie-Laure	Friedensrichterin	0,7
Collaud-Piller Laure-Marie (ab 01.07.2018)	Friedensrichterin	0,5
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		2,6

Das Friedensgericht hat sich sehr darüber gefreut, eine neue Richterin willkommen zu heissen, die sich sehr schnell integriert hat.

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Barbey Mireille	Dunand Elisabeth
Bovigny Daniel (ab September 2018)	Genoud Noëlle
Brodard Frédérique	Glasson Véronique
Chiacchiarini Helbling Liliana	Jaquet René
Christen Bloch Marie-Antoinette	Maradan Philippe
Décosterd Mick	Nordmann Maria-Elvira
Delamadeleine Sara Liliana	Oberson François

Wir unterstreichen, dass die Anwesenheit der Beisitzer/innen von den jeweiligen beruflichen und persönlichen Verpflichtungen abhängt und dass es für unsere Behörde wichtig ist, auf eine Mindestverfügbarkeit und eine gewisse Flexibilität zählen zu können.

2.7.1.3.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente VZÄ (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	5
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	3,15

Zu erwähnen ist, dass von den 5 VZÄ der juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 1 VZÄ von der Chefgerichtsschreiberin besetzt ist und 2 VZÄ Gerichtsschreiber-Praktikanten sind, die, sobald sie ausgebildet sind, eine bedeutende Hilfe in der Verwaltung der zu bearbeitenden Angelegenheiten darstellen und benötigt werden, um die Fristen bei der Bearbeitung der Dossiers einzuhalten.

2.7.1.3.1.3 Räumlichkeiten

Seit September 2014 befindet sich das Friedensgericht in den neuen Räumlichkeiten an der Rue de l'Europe 10 in Bulle. Die modernen, hellen und praktischen Räumlichkeiten werden von allen Mitarbeitenden geschätzt. Wir waren bereits letztes Jahr eingeengt, aber die Ankunft der neuen Richterin hat das Problem nochmals verschärft. Im Frühling 2018 wurden gewisse Umstellungen vorgenommen, damit wir unsere Räumlichkeiten besser nutzen können, aber die Situation ist alles andere als zufriedenstellend und kann kurz- und mittelfristig nicht aufrechterhalten werden. Neue Lösungen müssen gefunden werden, um unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zufriedenstellende Arbeitsbedingungen garantieren zu können (Räumlichkeiten vergrössern usw.).

2.7.1.3.2 Gerichtstätigkeit (gesamte Arbeitslast, Verhältnis zu den Behörden und den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten usw.)

Das Friedensgericht Greyerz arbeitet immer zeitoptimal, jede Absenz macht sich sofort bemerkbar, so dass das anwesende Personal zu zahlreichen Überstunden gezwungen wird. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter und die Chefgerichtsschreiberin sind immer noch überlastet. Es häufen sich Überstunden und nicht bezogene Ferientage an. Das gleiche galt in den letzten Monaten auch für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Obwohl die Einstellung einer neuen Richterin zu 50 % in gewisser Weise bessere Arbeitsumstände für die Richterinnen und Richter bedeutet, so trifft dies nicht auf die Gerichtsschreiberei und das Sekretariat zu; in diesen Abteilungen ist die Arbeitslast gestiegen, ohne dass ihnen dieses Jahr zusätzliche VZÄ zugesprochen wurden. Es ist zu unterstreichen, dass für das Jahr 2019 einzig eine Erhöhung von 0,5 VZÄ für das Sekretariat bewilligt worden ist.

Seit der Ankunft der Friedensrichterin Laure-Marie Collaud-Piller am 1. Juli 2018 hat unsere Behörde die Richter/in-Sekretär/in-Teams beibehalten. Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sind aus organisatorischen Gründen an die Dossiers gebunden und arbeiten für alle Richterinnen und Richter, was bereichernd ist und zu funktionieren scheint, trotz einer bedeutenden Erhöhung ihrer Arbeitslast und nötiger Überstunden.

Die vier Richterinnen und Richter und das Personal sind so anwesend, dass die Räumlichkeiten und der Gerichtssaal während der Woche optimal genutzt werden können; jede Richterin und jeder Richter hat einen fixen Tag pro Woche für ihre bzw. seine Sitzungen.

2.7.1.3.3 Weiterbildung

Die Friedensrichterinnen Sophie Margueron Gummy und Marie-Laure Paschoud Page haben letztes Jahr ihren CAS Judikative begonnen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Friedensgerichts werden dazu ermutigt, juristische Weiterbildungen oder solche des POA zu besuchen und sich untereinander so zu organisieren, dass jede und jeder an den gewünschten Weiterbildungen teilnehmen kann.

2.7.1.3.4 Verschiedenes und Schlussbemerkungen (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

In erster Linie will das Friedensgericht des Greyerzbezirks seine Aufgaben so gut und schnell wie möglich und in einem guten Arbeitsklima erledigen. Das Friedensgericht des Greyerzbezirks dankt ganz besonders den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihr beachtliches Engagement und ihre gute Laune.

Die bereits unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der geschaffenen Verfahren und zur Vereinheitlichung der Praxis werden weitergeführt. Ausserdem setzt sich das Friedensgericht weiterhin dafür ein, die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren zu verbessern.

Trotzdem muss hervorgehoben werden, dass unsere Behörde einerseits eine Unterbesetzung beim Personal des Jugendamtes feststellt, die durch eine konstante und bedeutende Rotation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bedingt ist, und andererseits, dass es nicht genug institutionelle Plätze für Jugendliche gibt und die Mittel für die Begleiteten Besuchstage Freiburg ebenfalls unzureichend sind. Diese beunruhigende Situation behindert eine effiziente Durchsetzung der Entscheide im Kinderschutz, also eines Drittels der Fälle des Friedensgerichts des Greyerzbezirks. Unserer Meinung nach ist eine baldige allgemeine Absprache hierzu erforderlich.

2.7.1.4 Friedensgericht des Seebezirks

2.7.1.4.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.7.1.4.1.1 Zusammensetzung des Friedensgerichts (Richter/innen, einschliesslich Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (Stand 31.12.2018)

Name/Vorname	Funktion	VZÄ
Lerf-Vonlanthen Claudine	Friedensrichterin	1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1

Beisitzer/innen - nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name/Vorname	Name/Vorname
Achermann Claudia	Haefliger Jacqueline
Aebi Nicole	Laubscher Brigitte
Andrey Jean-Daniel	Reinhard Ryser Marianne
Bovigny Rossy Marie-Madeleine	Simonet Olivier
De Kock Els	Spring Sabine
Egger Guido	Walser Beglinger Annakatharina

Das Friedensgericht zählt zwölf Beisitzerinnen und Beisitzer, welche alle über mehrjährige Erfahrung auf dem Friedensgericht und über Qualifikationen verfügen, die dem Anforderungsprofil der Mitglieder der Schutzbehörden und den Kriterien der Interdisziplinarität entsprechen. Zwei Beisitzerinnen und ein Beisitzer haben auch im Jahr 2018 auf eigenen Wunsch und Entscheid weder an Gerichtsverhandlungen teilgenommen noch Rechnungsprüfungen vorgenommen.

2.7.1.4.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung (ohne Richterin)	1.7
Total VZÄ Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	2.4

Auf dem Friedensgericht des Seebezirks ist im Jahre 2018 wiederum kein personeller Wechsel erfolgt, und die Stellenprozentage der Mitarbeiterinnen mit juristischer und diejenigen der Mitarbeiterinnen ohne juristische Ausbildung konnten um je 0,2 VZÄ erhöht werden.

Die Angelegenheiten werden nach den zwei Amtssprachen unter der Chefgerichtsschreiberin und der Gerichtsschreiberin, den zwei Gerichtssekretärinnen und den zwei Büroangestellten aufgeteilt. Das ganze Personal hat auch im Jahre 2018 mit viel Engagement sowie hoher Fach- und Sozialkompetenz die anfallenden Aufgaben zur vollsten Zufriedenheit der Friedensrichterin erfüllt. Trotz hoher Arbeitslast, oft schwierigen Situationen und häufig enormem Zeitdruck sind die Mitarbeiterinnen stets loyal und positiv ihrer Arbeit gegenüber eingestellt.

2.7.1.4.1.3 Räumlichkeiten

Seit Juli 2017 befindet sich das Friedensgericht in den neuen Räumlichkeiten an der Freiburgstrasse 69 in Murten. Die Liegenschaft ist in der Gewerbezone an der Peripherie der Gemeinde Murten, fünfzehn Gehminuten vom Bahnhof Murten entfernt. Mit dem Auto ist der Standort gut erreichbar und leicht zu finden. Die Platzverhältnisse sind optimal.

2.7.1.4.2 Rechtsprechung (gesamte Arbeitslast, Verhältnis zu den Behörden und den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten usw.)

Neun Beisitzerinnen und Beisitzer konnten im Jahre 2018 in einem regelmässigen Turnus für die Gerichtsverhandlungen und die Prüfung der Jahresabschlüsse und Eingangsinventare der Beiständinnen und Beistände aufgeboten werden, dies unter Beachtung der fachgerechten Zusammensetzung des Spruchkörpers.

Die Gerichtsschreiberei bzw. das Sekretariat ist während den Bürozeiten permanent besetzt (Mo-Fr 08.00-12.00 Uhr und 14.00-17.00 Uhr). Die Telefonanrufe werden jeweils von 08.30-11.30 Uhr und von 14.00-16.30 Uhr entgegen genommen.

Das Verhältnis zu anderen Behörden und Institutionen kann als gut bezeichnet werden.

Die Arbeitslast blieb im Jahre 2018 hoch, es mussten etliche Überstunden geleistet werden.

Betreffend Rechtsprechung und Verfahren wird auf den statistischen Teil des vorliegenden Jahresberichts verwiesen.

2.7.1.4.3 Weiterbildung

Die Friedensrichterin, die Chefgerichtsschreiberin und die Gerichtsschreiberin haben im Jahre 2018 an der Fachtagung ‚Journée de droit successoral‘ der Universität Freiburg teilgenommen. Ferner haben die Friedensrichterin und die Chefgerichtsschreiberin einen interkantonalen Fachaustausch der Schutzbehörden, organisiert durch die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz Kokes besucht.

2.7.1.4.4 Verschiedenes und Schlussbemerkungen (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Die Chefgerichtsschreiberin hat als Mitglied der Arbeitsgruppe Tribuna V3 auch im Jahre 2018 wiederum viel Energie und Zeit in die Weiterentwicklung bzw. Verbesserung des Informatikprogramms Tribuna V3 und das Verfassen von Entscheidvorlagen investiert. Zu bemerken ist, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe Tribuna V3 durch die regelmässig stattfindenden Sitzungen viel zur konstruktiven Zusammenarbeit und Harmonisierung der sieben Friedensgerichte des Kantons Freiburg beitragen.

2.7.1.5 Friedensgericht des Glanebezirks

2.7.1.5.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.7.1.5.1.1 Zusammensetzung des Friedensgerichts (Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Butty Marc	Friedensrichter	1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1

Die Angelegenheiten des Kindes- und Erwachsenenschutzes beschäftigen den Friedensrichter ungefähr zu 80 % (50 % Erwachsene und 30 % Kinder), die restlichen 20 % wurden im Wesentlichen für Erbschaftsangelegenheiten aufgewendet.

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Claude-Alain Bürgi	Marguerite Morand-Delabays
Alexis Carrel	Mélanie Robyr Jaques
Claudine Codourey	Bernard Sansonnens
Jean-François Girard	

2018 ist Charlotte Aeberhard, Landwirtin, von Chavannes-sous-Orsonnens, nach 30-jähriger Tätigkeit zurückgetreten. Sie war Präsidentin der interkommunalen Sozialkonferenz des Glanebezirks. Wir danken ihr für ihr tadelloses Engagement und ihre Loyalität zur Justiz- und Sozialbehörde unseres Bezirks!

2.7.1.5.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	1,2
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	2

Unserer Behörde wurde für 2019 für eine der beiden Gerichtsschreiberstellen eine Erhöhung des Arbeitspensums um 20 % auf aktuell 60 % gewährt, was wir seit 3 Jahren gefordert haben und was bis zum Jahreswechsel 2018 verweigert wurde. So wird das VZÄ der Stellen mit juristischer Ausbildung ab dem 01.01.19 von 1,2 auf 1,4 erhöht.

Als Ersatz für Sylvie Perroud, Verwaltungssachbearbeiterin seit 2012, und Célia Ançay, Gerichtsschreiberin seit 2016, die auf den 28. Februar und 31. August 2018 mit ihrer Tätigkeit aufgehört haben, wurden auf den 1. Februar eine neue Sekretärin in der Person von Marielle Joye, und auf den 20. August 2018 eine neue Gerichtsschreiberin in der Person von Sonia Franz angestellt. Unser Dank für die sich verabschiedenden und ein Willkommen für die neu hinzugekommenen Damen begleiten sie!

2.7.1.5.1.3 Räumlichkeiten

Rue des Moines 58, 1680 Romont

Das Raumangebot ist gross genug und adäquat für die Behörde, der einzige Nachteil ist, dass die Räume auf zwei Etagen verteilt sind. Dank des guten Raumangebots war es uns in der Berichtsperiode das erste Mal möglich, einen Gerichtsschreiber-Praktikanten einzustellen. Nicola Lazizzera wurde mit dem Einverständnis des Amtes für Justiz für 6 Monate angestellt.

Das Friedensgericht verfügt an einem festen Tag, nämlich montags für die Plenarsitzungen, über den Saal des Gerichts.

Im selben Gebäude befinden sich die Schreiberei des Gerichts, das Betreibungsamt, das Grundbuchamt und die Gendarmerie; eine Nähe, die Kontakte und Informationsaustausche wesentlich befördert.

2.7.1.5.2 Juristische Tätigkeiten (Globale Arbeitslast, Beziehungen zu Behörden und Anwälten etc.)

Am 31. Dezember 2018 zählte das Friedensgericht des Glanebezirks:

412 Beistandschaftsmassnahmen für Erwachsene;

146 Mandate und Beistandschaften für Kinder (Vormundschaften für Minderjährige, Erziehungsbeistandschaften, Vertretung des Kindes bei der Feststellung der Vaterschaft und/oder Geltendmachung der Unterhaltsansprüche und Beaufsichtigung des Besuchsrechts) ohne aussereheliche Geburten.

Im Verlauf des Jahres 2018 wurden vom Friedensgericht des Glanebezirks 41 Fälle von fürsorglicher Unterbringung (FU) eröffnet, die meist notfallmässig von Ärzten ausgesprochen wurden; in 2 Fällen gab es eine Fristerstreckung oder eine Beschwerde (Anruf des Richters).

Für die Abwicklung der Nachlässe ist der Friedensrichter allein zuständig, und dieser Bereich bleibt 2018 trotz einer Gesetzesänderung in diesem Bereich mit 155 Entscheiden für Todesfälle im Bezirk bedeutend: Steuer- und Sicherungsinventare, Testamentseröffnungen, ausgeschlagene Erbschaften, Erbbescheinigungen, öffentliche Inventare und Pfandverwertungen.

Die jährliche Inspektion, die im Friedensgericht des Glanebezirks durchgeführt wurde, wurde von einer Delegation des Kantonsgerichts durchgeführt. Dabei wurde im Berichtsjahr ein spezieller Fokus auf die Prüfung der Rechnungslegung gelegt (Prozesse und Gesamttat). Diese zeitaufwändige Aktivität wäre nicht möglich gewesen ohne die notwendige und geschätzte Unterstützung durch die Beisitzerinnen und Beisitzer, die neben den ordentlichen Sitzungen alle über das ganze Jahr hinweg durchschnittlich jeweils zwei halbe Tage opfern mussten. Der Friedensrichter widmet sich diesen abhängig von der Komplexität der Dossiers jeweils zwischen 5 und 15 Minuten. Bei Genehmigungen gilt es zudem jeweils das Entgelt des Beistands oder der Beiständin zu fixieren. Von den 430 geprüften Konten geben glücklicherweise nur etwa 50 Anlass zur Diskussion. Dabei wurde festgestellt, dass einerseits der implementierte Kontrollprozess effektiv ist und respektiert wird; andererseits wurden, was das Friedensgericht des Glanebezirks betrifft, die Konten jährlich umfassend geprüft (nicht nur mit Stichproben) und grundsätzlich innerhalb eines Jahres nach dem entsprechenden Kalenderjahr abgeschlossen.

2.7.1.5.3 Weiterbildung

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Friedensgerichts haben im Berichtsjahr in ihren Kompetenzbereichen Aus- und Weiterbildungen absolviert und/oder an Arbeitsgruppensitzungen teilgenommen: Der Friedensrichter und die Gerichtsschreiberinnen haben an juristischen Ausbildungen zum Thema Kindes- und Erwachsenenschutz, aber auch zu Nachlässen teilgenommen; Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter sowie Gerichtssekretärinnen und -sekretäre haben an Ausbildungen zu den Themenbereichen Finanzbuchhaltung, Personal und Informatik teilgenommen (Expertenkurs RH/GTA durch das POA, E-Justice durch das ITA und SAP-Programm zur Fakturierung). Im Weiteren nimmt eine der beiden Gerichtsschreiberinnen regelmässig an der Arbeitsgruppe Tribuna V3 (Software-Lösung) teil. Das Ziel der Software ist es, die Modellierung von Entscheidungen zu ermöglichen. Der Friedensrichter hat über die regelmässigen Sitzungen der Konferenz der Friedensrichter hinaus auch an Kommissionssitzungen teilgenommen: etwa der kantonalen Kommission zur Koordination des Strafrechts für Minderjährige und der (interkommunalen) Administrativkommission der Beistandschaft des Glanebezirks, aber auch an Arbeitsgruppensitzungen, etwa derjenigen zur Lebensqualität für Minderjährige im Glanebezirk (interdisziplinär); er hat aber auch an runden Tischen teilgenommen, wie etwa demjenigen, der im September von Staatsrat Maurice Ropaz, Vorsteher der Sicherheits- und Justizdirektion, initialisiert wurde und der Entwicklung der Radikalisierung und dem gewaltsamen Extremismus gewidmet war, aber auch an Konferenzen, so etwa derjenigen, die von der Alzheimer-Vereinigung Freiburg im Juni veranstaltet wurde.

2.7.1.5.4 Verschiedenes und Schlussbemerkungen (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Im Berichtsjahr wurde faktisch die gesamte Informatik-Infrastruktur ausgewechselt: Ersetzung aller PC's durch Thin-Clients, Installation von Doppelbildschirmen für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Trotz einer hohen Arbeitsbelastung darf ein weiteres Mal das Engagement und die Flexibilität aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Personal und Beisitzer/innen und Beisitzer) erwähnt werden; auch die sehr gute Stimmung im Friedensgericht des Glanebezirks ist zu betonen.

2.7.1.6 Friedensgericht des Broyebezirks

2.7.1.6.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.7.1.6.1.1 Zusammensetzung des Friedensgerichts (Richter/innen, einschliesslich Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Sauteur Sylviane	Friedensrichterin	1
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		1

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Bise Sylvie	Renevey Jean-Bernard
Boffi Cristina	Rimaz Benoît
Castrovinci Bruno	Rodriguez Rose-Marie
Corminboeuf Marie-Claire	Uebelhart Sylvie
Corminboeuf Nathalie	

2.7.1.6.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ von Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	3.1
Total VZÄ von Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	2.3

Trotz der bedeutenden Arbeitslast sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Friedensgerichts ihren Pflichtenheften zur vollen Zufriedenheit, mit der notwendigen Professionalität und der Menschlichkeit nachgekommen, die für die schwierigen Situationen nötig sind. Ihnen allen sei dafür herzlich gedankt.

2.7.1.6.1.3 Räumlichkeiten

Zu den Räumlichkeiten, die idealerweise in der Nähe des Bahnhofs liegen, gehören in der Nähe auch Parkplätze, zusätzlich ist der Zugang zum Gebäude bezüglich Diskretion ideal gelegen. Der verfügbare Platz wird vollständig genutzt. Wie bereits in früheren Jahren erwähnt sind die Platzverhältnisse für den Archivbetrieb problematisch. Dafür muss demnächst unbedingt eine bessere Lösung gefunden werden.

2.7.1.6.2 Rechtsprechung (generelle Arbeitslast, Beziehungen zu Behörden und Anwälten usw.)

Wie bereits im letzten Jahr erwähnt, steigt die Arbeitslast generell laufend, dies ist insbesondere auf das weitere Wachstum der Wohnbevölkerung und die zunehmende Komplizierung der sozialen und familiären Situationen zurückzuführen. Es muss festgehalten werden, dass jegliche Absenz (Ferien, Krankheit, Weiterbildung) nur schwer von anderen Mitarbeitenden aufgefangen werden kann.

Von den Erwachsenenschutzmassnahmen, die durch das Gesetz vom 1. Januar 2013 in umfassende Beistandschaften abgeändert wurden, müssen einige noch angepasst werden, damit diese mit Artikel 14 des Schlusstitels des Zivilgesetzbuches übereinstimmen.

Die Beisitzer und Beisitzerinnen tragen aktiv zur guten Funktionsweise des Friedensgerichts bei und tagen immer entsprechend ihren Kompetenzen und im Einklang mit der Gesetzgebung, auch wenn dies im Hinblick auf die beschränkten Verfügbarkeiten gewisser Beisitzerinnen und Beisitzer die Planung der Sitzungen erschwert.

Das Friedensgericht arbeitet mit den zwei öffentlichen Berufsbeistandschaften des Bezirks und den privaten Beiständen, die eine intensivere Begleitung durch Ratschläge benötigen, eng zusammen. Während die Beziehungen zu den offiziellen Beistandsdiensten des Bezirks gut sind, gibt es eine hohe Fluktuation unter den Beiständinnen und Beiständen, was die Verwaltung der Mandate und die Erfüllung der Aufgaben der Schutzbehörde erheblich erschwert.

Das Friedensgericht pflegt gute Beziehungen zu den Dienststellen des Staates, den Anstalten und Einrichtungen, die im Bereich des Kindes- und des Erwachsenenschutzes und der Gesundheit tätig sind, den Behörden, den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie den Notarinnen und Notaren.

2.7.1.6.3 Weiterbildung

Die Friedensrichterin und die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber haben gemeinsam oder alleine an verschiedenen Studientagen sowie Aus- und Weiterbildungen teilgenommen: *am dritten Studientag im Kindes- und Erwachsenenschutz (UNIFR) – Einfach zu lesende und zu verstehende Sprache (FALC) im Bereich des Kindes- und Erwachsenen-Schutzes (KOKES) – Nationaler Dialog zur Qualität des Kindsschutzes (Interessenverbund für die Qualität des Kindsschutzes - Weiterbildungsseminar: das Kind im Zivilprozess (UNIFR) – Studientage 2018: Teilnahme, Qualitätsgarantie (KOKES) – Kindsschutz: neue Herangehensweisen? (UNIFR) – Menschen mit psychischen Problemen (UNIFR).*

2.7.1.6.4 Verschiedenes und Schlussbemerkungen (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Chantal Ding, Chefgerichtsschreiberin, Mitglied der Arbeitsgruppe Tribuna V3, hat an mehreren Sitzungen teilgenommen, die der Weiterentwicklung und Verbesserung des entsprechenden Programms gewidmet waren.

Im Bestreben nach Koordination und für das gute Funktionieren der Behörde nehmen die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber an verschiedenen Vernehmlassungsverfahren teil, die dem Friedensgericht unterbreitet werden.

2.7.1.7 Friedensgericht des Vivisbachbezirks

2.7.1.7.1 Zusammensetzung und Räumlichkeiten

2.7.1.7.1.1 Zusammensetzung des Friedensgerichts (Richter/innen und Richter/innen-Beisitzer/innen)

Berufsrichter/innen (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Funktion	VZÄ
Sylviane Périsset Gantner	Friedensrichterin vom 01.01.2018–10.09.18	0.75
Lorraine Vallet	Interimsfriedensrichterin vom 17.09.18–30.11.2018	0.5
Valentine Stucky	Ad-hoc-Friedensrichterin vom 01.12.2018–31.12.2018	0.75
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		0.75

Nach dem Rücktritt von Sylviane Périsset Gantner auf den 10. September 2018, übernahm zunächst Lorraine Vallet die Stelle und wurde dann ab 1. Dezember 2018 durch Valentine Stucky ersetzt. Letztere wurde für einen Zeitraum von maximal 6 Monaten eingestellt und behält die Stelle, bis die Nachfolge von Sylviane Périsset Gantner die Arbeit aufnimmt.

Richter/innen-Beisitzer/innen – nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name / Vorname	Name / Vorname
Chaperon Anne-Lise	Maillard Séverine
Colliard Véronique	Mesot Roland
Cottet Simon	Paillard Nicole
Ducrot Charles	Pollet Yves
Fluri Ruchet Isabelle	Vial Jean-Daniel
Genoud Marie-Claude	Werro Maryline

Auf den 16. April 2018 hat Christine Michel auf eigenen Wunsch ihre Stelle als Richter/innen-Beisitzer/innen gekündigt, weshalb Séverine Maillard nun Anne-Lise Chaperon bei der Kontrolle der Beistandschaftskonten unterstützt. Sie übt ihre neue Funktion sehr effizient und eifrig aus. Das gesamte Friedensgericht dankt ihr dafür. Am 20. März 2018 sind zwei neue Richter/innen-Beisitzer/innen zum Friedensgericht gestossen: Isabelle Fluri Ruchet (Psychologin) und Yves Pollet (Ausbildung und/oder Erfahrung im Kinderschutz). Ihre Professionalität war eine grosse Hilfe, insbesondere bei Fällen mit Kindern. Einige Anhörungen konnten sogar von der Friedensrichterin an die Psychologin-Beisitzer/innen delegiert werden.

2.7.1.7.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente VZÄ (am 31.12.2018)	VZÄ
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	1
Total VZÄ der Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	0,8

Gerichtsschreiberei

Am 1. September 2018 wurde Sophie Terreaux in ihrer Funktion als Chefgerichtsschreiberin bestätigt. Sie besetzt diese Stelle zu 0,5 VZÄ; die verbleibenden 0,5 VZÄ übernimmt Marine Delaloye als Gerichtsschreiberin. Obwohl sich die Gerichtsschreiberei so organisiert, dass jeden Tag eine Juristin oder ein Jurist anwesend ist, ist die jetzige Situation nicht ideal, insbesondere während Ferien oder Absenzen. Tatsächlich können die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber nur dank der Praktikumsstelle, die alle 6 Monate neu besetzt wird, Ferien nehmen, da sonst die tägliche Anwesenheit einer Gerichtsschreiberin oder eines Gerichtsschreibers nicht gewährleistet wäre. Dadurch werden die Arbeitsbedingungen etwas prekär, insbesondere zu Beginn des Gerichtsschreiberpraktikums, wo die betreffende Person normalerweise noch nicht die nötige Erfahrung hat, um selbstständig dringende Entscheide zu verfassen oder Gerichtsprotokolle zu führen. Zusätzliche 0,5 VZÄ für die Gerichtsschreiberei wären willkommen, damit genügend festes Personal zur Abdeckung der Woche zur Verfügung steht, auch während Ferien oder Absenzen.

Sekretariat

Ab 1. Januar 2018 wurde, wie im Jahresbericht 2017 bereits angekündigt, die Sekretariatsstelle neu organisiert, damit Stéphanie Camba ihre Ausbildung als Generalistin im Bereich Sozialversicherung machen konnte, die sie im Dezember 2018 erfolgreich beendet hat. Das Friedensgericht gratuliert ihr, und bedankt sich auch bei Elisa Gremaud dafür, dass sie ihren Beschäftigungsgrad während dieser Zeit erhöht hat. Die Personalausstattung des Sekretariats ist geringer als die der Gerichtsschreiberei und ungenügend, wenn man die Menge an Arbeit betrachtet, insbesondere während der Abrechnungszeiträume. Wenn eine der Sekretärinnen in den Ferien oder abwesend ist, muss das restliche Personal den Empfang an Telefon und Schalter sicherstellen. Das schwächt etwas den Ablauf der Geschäfte und entspricht nicht einer adäquaten Nutzung der Ressourcen.

2.7.1.7.1.3 Räumlichkeiten

2018 haben wir kleinere Anpassungen an den Räumlichkeiten vorgenommen, damit Marine Delaloye ein geschlossenes Büro zur Verfügung hat, um mehr in Ruhe arbeiten zu können. Sie arbeitet momentan im Raum, der eigentlich für die Anhörungen Minderjähriger oder für informelle Gespräche gedacht ist. Somit wäre es möglich, den Raum im 1. Stock, der gelegentlich vom Zivilstandswesen verwendet wird, weiterhin für diese Art von Anhörungen zu benutzen; dadurch können die Parteien von einem weniger formellen Rahmen, als er im Gerichtssaal herrscht, profitieren. Wir sind weiterhin sehr zufrieden mit unseren hellen Räumlichkeiten, die ein von unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschätztes Arbeitsumfeld bieten.

2.7.1.7.2 Gerichtstätigkeit (gesamte Arbeitslast, Verhältnis zu den Behörden und den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten usw.)

Wir stellen weiterhin eine sehr hohe Arbeitslast und eine stetige Zunahme an Angelegenheiten im Vergleich zu 2017 (+7 % eingetragener Angelegenheiten) fest. Nach dem Abgang der Friedensrichterin im letzten September gab es einen leichten Rückgang bei den im Laufe des Jahres gefällten Urteilen. Dank der schnellen und effizienten Herangehensweise von Lorraine Vallet und Valentine Stucky an die Dossiers konnte der angesammelte Rückstand auf das Jahresende hin fast vollständig aufgeholt werden. Das Friedensgericht dankt beiden herzlich für die geleistete Arbeit. Für alle Fälle weisen wir darauf hin, dass das Friedensgericht 479 neue Dossiers eingetragen hat. 425 Dossiers wurden während des Jahres erledigt, und 357 Fälle waren am 1. Januar 2019 hängig. Am 31. Dezember 2018 zählte das Friedensgericht 299 laufende Massnahmen für Erwachsene und 130 für Kinder. Wir unterhalten weiterhin gute Beziehungen sowohl zu den Behörden als auch zu den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und Beiständinnen und Beiständen sowie zu den anderen Ämtern im Schloss.

2.7.1.7.3 Weiterbildung

- > 05.02.2018: Studententage KOKES (Sylviane Périsset Gantner, Sophie Terreaux, Marine Delaloye)
- > 01.03.2018 – 10.12.2018: Ausbildung zur Generalistin Sozialversicherungen (Stéphanie Camba)

2.7.1.7.4 Verschiedenes und Schlussbemerkungen (Vorschläge Gesetzesänderungen, Informatik usw.)

Nichts zu verzeichnen.

2.7.2 Partie statistique / Statistischer Teil

2.7.2.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

Justices de paix Friedensgerichte	Affaires pendantes au 01.01. / Am 01.01. hängige Angelegenheiten	Dossiers enregistrés durant l'année (du 01.01. au 31.12.) / Im Verlauf des Jahres erfasste Dossiers (vom 01.01. bis 31.12.)	Dossiers liquidés durant l'année (du 01.01. au 31.12.) / Im Verlauf des Jahres erledigte Dossiers (vom 01.01. bis 31.12.)	Affaires pendantes au 31.12. Am 31.12. hängige Angelegenheiten	Décisions prises durant l'année (du 01.01. au 31.12.) / Im Verlauf des Jahres gefällte Entscheide (vom 01.01. bis 31.12.)
Sarine / Saane	3049	2888	2592	3345	5593
Singine / Sense	687	784	860	870	2157
Gruyère / Greyerz	1179	1663	1588	1565	2948
Lac / See	1032	880	862	1270	1329
Glâne / Glane	634	589	569	654	1262
Broye / Broye	786	938	869	1005	1304
Veveyse / Vivisbach	349	480	428	459	839
Total	7716	8222	7768	9168	15432

2.7.2.2 Protection des adultes / Erwachsenenschutz

Mesures de protection pour adultes / Erwachsenenschutzmassnahmen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Mesures personnelles anticipées et appliquées de plein droit (mandats pour cause d'inaptitude, directives anticipées en matière médicale, représentations légales diverses et mesures pour personnes résidant en EMS) (art. 363 al. 2, 364, 366, 368, 373, 374 al. 3, 376, 381 al. 2 et 3 et 385 CC) / <i>Die eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetzes wegen (Der Vorsorgeauftrag, Die Patientenverfügung, Vertretung und Aufenthalt in Wohn- oder Pflegeeinrichtungen) (Art. 363 Abs. 2, 364, 366, 368, 373, 374 Abs. 3, 376, 381 Abs. 2 und 3 und Art. 385 ZGB)</i>	10	5	4	9	0	2	3	33
2. Autorisations d'ouvrir le courrier ou de pénétrer dans un appartement (art. 391 al. 3 CC) / <i>Befugnis zur Öffnung der Post oder zum Betreten der Wohnräume (Art. 391 Abs. 3 ZGB)</i>	15	18	4	38	2	4	5	86
3. Mesures prises par l'autorité sans devoir instituer de curatelle (art. 392 CC) / <i>Massnahmen ohne Errichtung einer Beistandschaft: das Erforderliche vorkehren, insb. Zustimmung zu Rechtsgeschäft, Auftrag an Drittperson und Person/Stelle mit Einblick und Auskunft (Art. 392 ZGB)</i>	16	16	3	3	6	1	0	45
4. Curatelles d'accompagnement (art. 393 CC) / <i>Begleitbeistandschaften (Art. 393 ZGB)</i>	52	23	27	4	13	2	2	123

Mesures de protection pour adultes / Erwachsenenschutzmassnahmen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
5. Curatelles de représentation, avec ou sans limitation de l'exercice des droits civils (art. 394 al. 1 et 2 CC) / Vertretungsbeistandschaften allgemein oder mit Einschränkung der Handlungsfähigkeit (Art. 394 Abs. 1 u. 2)	220	75	194	53	64	39	34	679
6. Curatelles de gestion (art. 395 al. 1, 3 et 4 CC) / Vertretungsbeistandschaften mit Vermögensverwaltung, Entziehung Zugriff auf einzelne oder alle Vermögenswerte/Einkommensquellen oder Entziehung der Verfügung über Grundstück (Art. 395 Abs. 1, 3 und 4)	224	69	176	43	43	38	30	623
7. Curatelles de coopération (art. 396 CC) / Mitwirkungsbeistandschaften (Art. 396 ZGB)	23	1	6	1	1	0	1	33
8. Curatelles de portée générale (art. 398 CC) / umfassende Beistandschaften (Art. 398 ZGB)	28	1	22	2	13	18	18	102
9. Nomination, changement, libération et décharge du curateur (art. 400, 403 al. 1, 422, 423 et 425 al. 4 CC) / Ernennung, Entlassung und Entlastung der Beiständin / des Beistandes (Art. 400, 403 Abs. 1, 422, 423 und 425 Abs. 4 ZGB)	1184	176	967	361	155	215	127	3185
10. Fixation des honoraires du curateur (art. 404 CC) / Festlegung der Entschädigung der Beiständin/des Beistandes (Art. 404 ZGB)	1915	452	1013	418	419	260	265	4742
11. Inventaires d'entrée (art. 405 CC) / Eingangsinventare (Art. 405 ZGB)	259	42	163	59	29	39	42	633
12. Décisions sur le placement et la préservation des biens (art. 408 CC) / Entscheide betreffend die Verwaltung der Vermögenswerte (Art. 408 ZGB)	0	0	3	93	0	0	1	97
13. Approbation des rapports et/ou des comptes (art. 415 et 425 CC) / Genehmigung der Rechnung und/oder der Berichte (Art. 415 und 425 ZGB)	2015	574	1064	443	485	262	300	5143
14. Actes nécessitant le consentement de l'autorité de protection de l'adulte (art. 416 et 417 CC) / Geschäfte, die die Zustimmung der Erwachsenenschutzbehörde erfordern (Art. 416 und 417 ZGB)	62	8	75	39	39	26	71	320
15. Décisions en matière de transfert de for (art. 442 CC) / Gesuch betreffend die Übertragung oder die Zustimmung zur Übernahme (Art. 442 ZGB)	51	9	18	20	15	5	11	129
16. Mesures superprovisionnelles et provisionnelles (art. 445 CC) / vorsorgliche Massnahmen (Art. 445 ZGB)	21	1	35	4	9	8	5	83

Mesures de protection pour adultes / Erwachsenenschutzmassnahmen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
17. Mesures d'instructions : enquêtes, rapports et expertises (art. 446 al. 2 et 449 CC) / Ermittlungsmassnahmen : Abklärungen/Gutachten einer Sachverständigen Person und Begutachtungen in einer Einrichtung (Art. 446 Abs. 2 und 449 ZGB)	3	1	56	1	25	39	1	126
18. Mandat d'amener (art. 18 al. 2 et 21 al. 1 LPEA et 4 al. 2 LPol) / Zwangsmassnahmen unter Beizug der Polizei (Art. 21 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 2 KESG, Art. 4 Abs. 2 PolG)	24	1	4	0	0	1	0	30
19. Attestations diverses (dont attestations de capacité civile) / verschiedene Zeugnisse unter anderem Handlungsfähigkeitszeugnis	342	58	189	144	56	90	45	924

2.7.2.3 Successions / Nachlass

Juge de paix / Friedensrichter/in	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Apposition de scellés (art. 24 LACC) / Siegelungen (Art. 24 EGZGB)	19	1	2	0	1	0	0	23
2. Consignation d'un testament oral (art. 507 CC, 14 al. 2 let. a LACC) / Entgegennahme eines mündlichen Testaments (Art. 507 ZGB, 14 Abs. 2 Bst. a EGZGB)	0	0	1	0	0	0	0	1
3. Dépôt de sûretés des absents (art. 546 CC, 14 al. 2 let b LACC) / Sicherstellung bei Verschollenheit (Art. 546 ZGB, 14 Abs. 2 Bst. b EGZGB)	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Prise d'inventaire en cas d'absence et conservatoire e (art. 546 ss CC, 23 LACC et 551 ss CC, 24 LACC) / Inventare bei Abwesenheit und als Sicherungsmassregel (Art. 546 ff. ZGB, 23 EGZGB und 551 ff. ZGB, 24 EGZGB)	0	0	2	0	4	4	0	10
5. Administration d'office de la succession ou de la part d'un héritier absent (art. 548, 554 et 556 al. 3 CC, 14 al. 1 LACC – clause générale) / Erbschaftsverwaltung (Art. 548, 554 und 556 Abs. 3 ZGB, 14 Abs. 1 EGZGB – allgemeine Klausel)	5	1	0	6	5	0	8	25
6. Décision sur revendication dans la prise d'inventaire (art. 490, 551 ss, 568 CC, 25 LACC) / Anspruchsentscheide im Verfahren der Inventaraufnahme (Art. 490, 551 ff., 568 ZGB, 25 EGZGB)	0	0	0	0	0	0	0	0

Juge de paix / Friedensrichter/in	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
7. Envoi en possession provisoire (art. 556 al. 3 CC, 14 LACC – clause générale) / <i>provisorische Besitzanweisung (Art. 556 Abs. 3 ZGB, 14 EGZGB – allgemeine Klausel)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
8. Ouverture de testaments (art. 557 CC, 18 LACC) / <i>Testamentseröffnungen (Art. 557 ZGB, 18 EGZGB)</i>	134	44	82	61	28	32	27	408
9. Approbation de certificats d'héritiers (art. 559 CC, 14 al. 1 LACC – clause générale) / <i>Genehmigung von Erbescheinigungen (Art. 559, 14 Abs. 1 EGZGB - allgemeine Klausel)</i>	422	183	244	166	102	158	77	1352
10. Répudiation de la succession (art. 566 CC, 14 al. 1 LACC – clause générale) / <i>Ausschlagung einer Erbschaft (Art. 566 ZGB, 14 Abs. 1 EGZGB – allgemeine Klausel)</i>	104	76	167	12	10	41	37	447
11. Administration des biens de la succession (art. 581 et 585 CC, 28 LACC) / <i>Verwaltung der Erbschaftssachen (Art. 581 und 585 ZGB, 28 EGZGB)</i>	0	0	2	0	5	0	0	7
12. Désignation d'un représentant de la communauté héréditaire (art. 602 al. 3 CC, 14 al. 1 LACC – clause générale) / <i>Bezeichnung eines Vertreters der Erbengemeinschaft (Art. 602 Abs. 3 ZGB, 14 Abs. 1 EGZGB – allgemeine Klausel)</i>	0	0	1	1	0	0	1	3
13. Sursis au partage et mesures conservatoires pour les héritiers d'un insolvable (art. 604 al. 2 et 3 CC, 14 al. 2 let c LACC) / <i>Verschiebung der Teilung und vorsorgliche Massregeln für zahlungsunfähige Erben (Art. 604 Abs. 2 und 3 ZGB, 14 Abs. 2 Bst. c EGZGB)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
14. Etablissement de l'inventaire fiscal (LIFD, LICD) / <i>Aufnahme eines Steuerinventars (DBG, DStG)</i>	37	35	38	20	19	14	19	182

2.7.2.4 Protection des mineurs / Kinderschutz

Mesures de protection / Kinderschutzmassnahmen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greizerz	Lac See	Glâne Glâne	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Décisions impliquant l'attribution de l'autorité parentale conjointe (art. 52fbis al. 3 RAVS, 134 al. 3, 296 al. 3, 297 al. 2, 298a, 298b al. 2, 3 et 4, 298d al. 1 et 2, 311 al. 1 ch. 1 et 2 et 312 ch. 1 et 2 CC) / <i>Entscheide betreffend die gemeinsame elterlichen Sorge (Art. 52fbis Abs. 3 AHVV, Art. 134 Abs. 3, 296 Abs. 3, 297 Abs. 2, 298a, 298b Abs. 2, 3 und 4, 298d Abs. 1 et 2, 311 Abs. 1 lit. 1 und 2 und 312 lit. 1 und 2 ZGB)</i>	412	72	221	63	26	9	74	877
2. Décisions impliquant la fixation du droit de déterminer le lieu de résidence (art. 134 al. 3, 301a al. 2 et 5, 310 al. 1, 2 et 3) / <i>Entscheide betreffend des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 134 Abs. 3, 301 a Abs. 2 und 5, 310 Abs. 1, 2 und 3 ZGB)</i>	73	6	46	15	15	8	1	164
3. Relations personnelles (art. 134 al. 4, 273 al. 2 et 3 et 275 al. 1 CC) / <i>Persönlicher Verkehr (Art. 134 Abs. 4, 273 Abs. 2 und 3 und 275 Abs. 1 ZGB)</i>	58	1	122	25	7	21	9	243
4. Fixation des relations personnelles avec un tiers (art. 274a CC) / <i>Festlegung des persönlichen Verkehrs mit Dritten (Art. 274a ZGB)</i>	0	0	2	2	2	3	0	9
5. Contributions d'entretien (art. 287 CC) / <i>Unterhaltsverträge (Art. 287 ZGB)</i>	25	5	15	9	3	5	5	67
6. Tutelle de mineur (art. 297 al. 2, 298 al. 3, 298b al. 4 et 327a CC) / <i>Vormundschaft bei Kind ohne elterliche Sorge (Art. 297 Abs. 2, 298 Abs. 3, 298b Abs. 4 und 327a ZGB)</i>	6	1	2	0	1	1	2	13
7. Curatelle de représentation (art. 306 al. 2 CC) / <i>Vertretungsbeistandschaft (Art. 306 Abs. 2 ZGB)</i>	49	4	23	4	6	7	11	104
8. Mesures nécessaires (art. 307 al. 1 CC) / <i>nötige Massnahmen (Art. 307 Abs. 1 ZGB)</i>	12	4	36	4	3	4	3	66
9. Rappel ou instructions (art. 307 al. 3 CC) / <i>Weisung oder Ermahnung (Art. 307 Abs. 3 ZGB)</i>	47	2	80	7	5	3	22	166
10. Droit de regard et d'information (art. 307 al. 3 CC) / <i>Erziehungsaufsicht: Person/Stelle mit Einblick und Auskunft (Art. 307 Abs. 3 ZGB)</i>	26	6	10	0	3	5	5	55

Mesures de protection / Kindesschutzmassnahmen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glâne	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
11. Curatelle éducative (art. 308 al. 1 CC) / Erziehungsbeistandschaft: Beratung (Art. 308 Abs. 1 ZGB)	106	43	83	27	8	36	9	312
12. Curatelle de paternité (art. 308 al. 2 CC) / Beistandschaft mit besonderen Befugnissen - Feststellung Vaterschaft (Art. 308 Abs. 2 ZGB)	34	14	4	1	6	3	0	62
13. Curatelle alimentaire (art. 308 al. 2 CC) / Beistandschaft mit besonderen Befugnissen - Unterhalt (Art. 308 Abs. 2 ZGB)	21	3	3	1	2	0	1	31
14. Curatelle de surveillance des relations personnelles (art. 308 al. 2 CC) / Beistandschaft mit besonderen Befugnissen - persönlicher Verkehr (Art. 308 Abs. 2 ZGB)	67	17	59	20	14	23	3	203
15. Curatelle d'autres droits (art. 308 al. 2 CC) / Beistandschaft mit besonderen Befugnissen - Anderes (Art. 308 Abs. 2 ZGB)	7	8	5	0	2	1	1	24
16. Limitation de l'autorité parentale (art. 308 al. 3 CC) / Beschränkung der elterlichen Sorge (Art. 308 Abs. 3 ZGB)	2	2	5	0	0	2	0	11
17. Médiation (art. 314 al. 2 CC) / Mediationsversuch (Art. 314 Abs. 2 ZGB)	29	0	11	1	4	0	4	49
18. Modification d'un jugement matrimonial concernant les mesures de protection de l'enfant (art. 315b al. 2 CC) / Abänderung gerichtlicher Anordnungen über die Kindeszurechnung und den Kindesschutz (Art. 315b Abs. 2 ZGB)	1	0	0	11	1	3	0	16
19. Biens de l'enfant : inventaire, remise périodique de comptes et rapports, autorisation de prélèvement, instructions administration, curatelle de gestion (art. 318 al. 3, 320 al. 2, 324, 325 et 408 CC) / Kindesvermögen : Inventar, periodische Rechnungsstellung und Berichterstattung, Bewilligung einer Anzehung, Weisungen für die Verwaltung, Beistandschaft Vermögensverwaltung (Art. 318 Abs. 3, 320 Abs. 2, 324, 325 und 408 ZGB)	1	0	1	0	1	4	10	17
20. Nomination, changement, libération et décharge du curateur (art. 400, 422, 423 et 425 al. 4 CC) / Ernennung, Wechsel, Entlassung und Entlastung der Beistandin / des Beistandes (Art. 400, 422, 423 und 425 Abs. 4 ZGB)	564	61	290	147	52	112	48	1274

Mesures de protection / Kindesschutzmassnahmen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glâne	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
21. Fixation des honoraires du curateur (art. 404 CC) / Festlegung der Entschädigung der Beistandin/des Beistandes (Art. 404 ZGB)	26	5	42	0	10	12	7	102
22. Approbation des rapports et des comptes (art. 415 et 425 CC) / Genehmigung der Rechnung und der Berichte (Art. 415 und 425 ZGB)	597	169	321	173	138	120	66	1584
23. Actes nécessitant le consentement de l'autorité de protection de l'enfant (art. 416 et 417 CC) / Geschäfte, die die Zustimmung der Kindesschutz- behörde erfordern (Art. 416 und 417 ZGB)	9	4	33	5	2	2	4	59
24. Placement à des fins d'assistance, par l'APEA (art. 426 al. 1/428 al. a CC + 18 LPEA), médecin (art. 18 LPEA), maintien (art. 427 al. 2 CC), prolongation(art 429 al. 2 CC), examens périodiques (art. 431 al. 1 CC), prise en charge à la sortie de l'institution (art. 437 al. 1 CC), mesures ambulatoires (art 437 al. 2 CC), appel au juge (art. 439 al. 2 CC), placement à des fins d'expertise (art. 449 CC) / Fürsorgerische Unterbringung - Unterbringung durch KESB (Art. 426 Abs. 1, 428 Abs. 1 ZGB), Fürsorgerische Unterbringung im Notfall (Arzt) (Art. 18 KESG), Fürsorgerische Unterbringung - Zurückbehaltung freiwillig Eingetretener (Art. 427 Abs. 2 ZGB), Fürsorgerische Unterbringung - Verlängerung ärztliche Unterbringung (Art. 429 Abs. 2 ZGB), Fürsorgerische Unterbringung - periodische Überprüfung (Art. 431 Abs. 1 ZGB), Nachbetreuung beim Austritt aus einer Einrichtung (Art. 437 Abs. 1 ZGB /Art. 26 KESG), ambulante Massnahmen (Art. 437 Abs. 2 ZGB /Art. 26 KESG), Anrufung des Gerichts (Art. 439 Abs. 2 ZGB), Begutachtung in einer Einrichtung (Art. 449 ZGB)	0	4	9	0	0	0	1	14
25. Décisions en matière de transfert de for (art. 442 CC) / Gesuch betreffen die Übertragung oder die Zustimmung zur Übernahme (Art. 442 ZGB)	44	1	6	23	19	4	1	98
26. Mesures superprovisionnelles et provisionnelles (art. 445 CC) / Vorsorgliche Massnahmen (Art. 445 ZGB)	91	5	129	10	28	29	7	299
27. Mesures d'instructions : enquêtes, rapports et expertises (art. 446 al. 2 et 449 CC) / Ermittlungs- massnahmen : Abklärungen/Gutachten einer Sachverständigen Person und Begutachtungen in einer Einrichtung (Art. 446 Abs. 2 und 449 ZGB)	34	2	50	0	23	12	8	129
28. Mandat d'amener (art. 18 al. 2 et 21 al. 1 LPEA et 4 al. 2 LPol) / Zwangsmassnahmen unter Beizug der Polizei (Art. 21 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 2 KESG, Art. 4 Abs. 2 PolG)	6	0	2	0	0	0	0	8

Mesures de protection / Kinderschutzmassnahmen	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
29. Attestations diverses (dont attestations d'autorité parentale) / verschiedene Zeugnisse unter anderem Zeugnis über die elterliche Sorge	42	0	6	2	0	6	1	57

2.7.2.5 Irrecevabilité et classement sans suite, avec ou sans décision / Nichteintreten und Verfahrenseinstellung, mit oder ohne Entscheid

	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Incompétences (art. 59 CPC) / Unzuständigkeit (Art. 59 ZPO)	38	1	28	55	25	78	24	249
2. Retraits d'action et affaires devenues sans objet / Unterbrechung des Verfahrens und Gegenstandslosigkeit	116	0	0	1	83	103	0	303

2.7.2.6 Placement à des fins d'assistance / Fürsorgerische Unterbringung

	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greyerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Placement à des fins d'assistance par l'APEA (art. 18 LPEA, 426 al. 1 et 428 al. 1 CC) / Fürsorgerische Unterbringung - Unterbringung durch KESB (Art. 426 Abs. 1/428 Abs. 1 ZGB)	9	97	8	6	3	0	27	150
2. Libération par l'APEA (art. 426 al. 3 et 428 al. 1 CC) / Fürsorgerische Unterbringung - Entlassung durch KESB (Art. 426 Abs. 3/428 Abs. 1 ZGB)	38	2	3	9	5	0	0	57
3. Prolongation d'un placement ordonné par un médecin (art. 429 al. 2 CC) / Fürsorgerische Unterbringung - Verlängerung ärztliche Unterbringung (Art. 429 Abs. 2 ZGB)	47	14	27	5	8	6	4	111

	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greizerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
4. Examens périodiques après 6, 12, 36 mois, etc. (art. 431 al. 1 et 2 CC) / <i>Fürsorgerische Unterbringung - periodische Überprüfung nach 6, 12, 36 usw. Monate nach Unterbringung (Art. 431 Abs. 1 ZGB)</i>	3	3	2	1	1	0	1	11
5. Prise en charge à la sortie de l'institution et mesures ambulatoires en cas de non-placement (art. 437 al. 1 et 2 CC et 26 LPEA) / <i>Nachbetreuung beim Austritt aus einer Einrichtung (Art. 437 Abs. 1 ZGB / Art. 26 KESG)</i>	5	0	3	1	0	0	1	10
6. Appel au juge (art. 439 al. 2 CC et 3 al. 2 LPEA) / <i>Anrufung des Gerichts (Art. 439 Abs. 2 ZGB)</i>	9	0	27	0	0	3	0	39
7. Enquête/rapport d'expertise (art. 446 al. 2 CC) / <i>Abklärungen/Gutachten einer sachverständigen Person (Art. 446 Abs. 2 ZGB)</i>	1	2	3	0	0	3	0	9
8. Placement à des fins d'expertise (art. 449 CC) / <i>Begutachtung in einer Einrichtung Art. 449 ZGB)</i>	3	1	0	0	1	0	0	5
9. Requête et/ou mandat d'amener (art. 18 al. 2 et 21 al. 1 LPEA et 4 al. 2 Lpol) / <i>Zwangsmassnahmen unter Beizug der Polizei (Art. 21 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 2 KESG, Art. 4 Abs. 2 PolG)</i>	3	1	8	2	0	0	1	15

2.7.2.7 Mise à ban / gerichtliches Verbot

Juge de paix / <i>Friedensrichter/in</i>	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greizerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Décision de mise à ban (art. 65 LACC) / <i>Gerichtliches Verbot Entscheid (Art. 65 EGZGB)</i>	44	8	27	19	14	11	7	130
2. Décision sur opposition (art. 65 LACC) / <i>Einspracheentscheid (Art 65 EGZGB)</i>	0	1	0	0	0	0	0	1

2.7.2.8 Assistance judiciaire / unentgeltliche Rechtspflege

	Sarine Saane	Singine Sense	Gruyère Greizerz	Lac See	Glâne Glâne	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Décisions d'octroi de l'assistance judiciaire (art. 117 CPC et 123 LJ) / <i>Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege (Art. 117 ZPO und 123 JG)</i>	86	8	50	50	11	9	8	222
2. Décisions de refus de l'assistance judiciaire (art. 117 CPC et 123 LJ) / <i>Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege (Art. 117 ZPO und 123 JG)</i>	2	0	4	3	1	5	1	16
3. Décisions de fixation de liste de frais (art. 57 RJ) / <i>Festlegung der Kostenliste (Art. 57 JR)</i>	64	7	30	1	12	7	4	125

2.8 Tribunal pénal des mineurs

2.8.1 Partie générale

2.8.1.1 Personnel

2.8.1.1.1 Composition du Tribunal des mineurs

Juges professionnels (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction	EPT
Dougoud Pierre-Laurent	Juge	1
Boillat-Zaugg Sandrine	Juge	0.8
Lehmann Arthur	Juge	0.5
Total équivalents plein-temps EPT		2.3

Conformément à l'art. 21 al. 2 de la Loi sur la justice du 31 mai 2010, M. Arthur Lehmann a, en 2018, assuré la Présidence administrative du Tribunal des mineurs.

Juges-asseesseurs et Juges-asseesseurs-suppléants (au 31.12.2018)

Nom/prénom	Fonction
Pauchard Claude	Juge-asseesseur
Hämmerli Irène	Juge-asseesseure
Cotting Morf Gisèle	Juge-asseesseure
Claudine Perroud	Juge-asseesseure
Bauer Brigitte	Juge-asseesseure-suppléante
Bugnon Mario	Juge-asseesseur-suppléant
Rime Nicolas	Juge-asseesseur-suppléant
Gobet Sylvie	Juge-asseesseure-suppléante

M. Claude Rey, Juge-asseesseur, a pris sa retraite le 31 décembre 2017. Sa successeure, Mme Claudine Perroud, est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2018.

2.8.1.1.2 Composition du Greffe et du secrétariat

Équivalents plein temps au 31.12.2018	EPT
Total EPT des collaborateurs avec formation juridique	3
Total EPT des collaborateurs sans formation juridique	5.5

2.8.1.1.2.1 Greffiers

Mme Inès Bruggisser et Mme Laure Christ ont continué à assumer les fonctions de greffière-chef et de greffière, en partage de poste, durant toute l'année 2018, à leurs taux respectifs de 60% et 90%, taux dont la charge administrative théorique représente 20% respectivement 40%.

Mme Brigitte Magnin a poursuivi son activité de greffière à 80%.

Mme Christine Bürgisser Gaiardo a poursuivi son activité de greffière à 70%.

2.8.1.1.2.2 Intervenants en protection de l'enfant (IPE)

Le service social a été renforcé par l'engagement de M. Hugo Schwaller, dès le 1^{er} mars 2018, à un taux de 50%, puis 60% dès le 1^{er} mai 2018. Il a donné sa démission pour le 31 décembre 2018.

Mme Corina Zurkinden a exercé son activité à 70% jusqu'en avril 2018, puis a diminué son taux à 60% dès le 1^{er} mai 2018. En raison d'une incapacité de travail, Mme Corina Zurkinden a dû provisoirement mettre un terme à son activité entre les mois de septembre à novembre, puis a repris à un taux réduit durant le mois de décembre 2018.

Mme Antoaneta Zadory demeure à 80%.

2.8.1.1.2.3 Cheffe de bureau

Mme Chloé Zainal exerce son activité à 100%.

2.8.1.1.2.4 Secrétaires

Mme Monique Walther et Mme Ursula Aeby, secrétaire respectivement secrétaire-comptable, exercent leur activité à 90% et 100%. Le taux de Mme Monique Walther est temporairement augmenté à 100% de novembre 2018 à avril 2019.

Mme Noémie Aerne a démissionné avec effet au 31 janvier 2018. Mme Maria Meyer a été engagée à 60% dès le 1^{er} avril 2018.

2.8.1.1.2.5 Stagiaires

Mme Margot Ouddane et M. Flavien Morard ont terminé leurs stages de greffiers respectifs les 28 février 2018 et 31 mai 2018. M. Jonas Petersen a effectué un stage de greffier du 1^{er} mars au 31 août 2018, alors que M. Laurent Margot a été engagé à ce titre du 1^{er} juin 2018 au 30 novembre 2018. Mme Camille Jendly et Mme Tania Serathiuk ont débuté leurs stages de greffières le 1^{er} septembre 2018, respectivement le 1^{er} décembre 2018.

M. Ludovic Laguna, stagiaire 3+1, a quitté le Tribunal des mineurs le 14 juillet 2018, après avoir achevé sa formation avec succès. Mme Samanta Zoleo est entrée en fonction le 16 juillet 2018, en qualité de stagiaire 3+1.

Mme Sandrine Etter a effectué un stage universitaire du 25 juin 2018 au 3 août 2018.

2.8.1.2 Commentaires de la statistique

En 2018, le Tribunal des mineurs a été saisi de 1941 nouvelles affaires (2017 : 1831), lesquelles concernaient 1095 mineurs (2017 : 1026). En résumé, il y a eu 69 mineurs impliqués de plus que l'année précédente. Le nombre de mineurs concernés est toutefois relativement stable (2016 : 1139 mineurs ; 2017 : 1026 ; 2018 : 1095).

L'augmentation des nouvelles affaires relevée durant l'année 2018, en comparaison avec celles de l'année précédente, est en lien avec la hausse de la criminalité constatée depuis 2013. Entre 2015 et 2016, il y a eu une augmentation extraordinaire de +16.7% des nouvelles affaires au Tribunal des mineurs.

A la fin décembre 2018, le nombre d'enquêtes en cours auprès du Tribunal des mineurs s'élevait encore à 1560 (2017 : 836).

Durant l'année de référence, le nombre de nouvelles affaires concernant des mineurs de langue maternelle allemande s'est une nouvelle fois avéré en baisse. Les mineurs germanophones étaient encore impliqués dans 9.4% des affaires (182 nouvelles affaires ; 2017 : 248 nouvelles affaires [13.5%]), alors que les nouvelles affaires concernant des mineurs de langue maternelle française se montaient à 1759 (90.6%).

Une comparaison directe des données statistiques entre les années 2017 et 2018 est uniquement possible à la condition que le système (Tribuna V3) ait effectivement calculé des chiffres probants. Malgré une intense collaboration entre les spécialistes en informatique de Deltalogic et du Sitel depuis 2016, cette problématique n'a pas encore été résolue de manière satisfaisante. En effet, certains chiffres indiqués dans la « partie statistique » du rapport annuel (chiffres 1.1.2 ss) ont dû être corrigés manuellement.

2.8.1.3 Remarques générales

Mesures

Le droit pénal des mineurs met au premier plan l'auteur, son éducation et sa réinsertion. Pour ces motifs, le droit pénal des mineurs prévoit en particulier des mesures éducatives et de protection parallèlement aux peines.

Comme cela a déjà été le cas durant les années 2016 et 2017, durant l'année de référence 2018, l'exécution des placements fermés en Suisse romande a été difficile, si ce n'est pratiquement impossible. Depuis la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles/BE au cours de l'année 2016, il ne reste plus qu'un seul établissement concordataire, le Centre éducatif fermé de Pramont à Granges/VS, avec 24 places à disposition. Durant l'année 2018, de nombreux mineurs de la Suisse romande se trouvaient sur la liste d'attente de cette institution, raison pour laquelle les Juges des mineurs ont prononcé davantage de mesures ambulatoires ou de peines. Celles-ci n'offrent cependant aucune forme de comparaison pour agir de manière adéquate sur des mineurs se trouvant dans des situations personnelles difficiles et pour pouvoir les accompagner.

Pour les jeunes filles mineures, comme cela était déjà le cas auparavant, aucune institution n'a offert la possibilité d'un placement fermé, au sens de l'art. 15 al. 2 DPMIn, durant l'année de référence 2018. Le projet Time Up, lequel prévoit la mise à disposition de 4 places en milieu fermé pour la Suisse romande et le Tessin, ne prendra concrètement forme qu'au cours de l'année 2020 au plus tôt.

Des difficultés ont également été constatées en lien avec les placements ouverts en raison du taux d'occupation élevé des diverses institutions et des temps d'attente y relatifs.

Peines

En comparaison avec l'année précédente, les condamnations à des prestations personnelles ont fortement augmenté. Pour cette raison, le Service social du Tribunal des mineurs a organisé au total 978 jours de travail durant l'année 2018 (2017 : 550 jours de travail). Les difficultés liées à l'exécution des prestations personnelles déjà constatées par le passé ont été confirmées durant l'année de référence 2018. En effet, les personnes, respectivement les organisations chargées de l'exécution de ces peines (des volontaires d'œuvres d'intérêt public, des institutions sociales) ont été mises à rude épreuve à cause des absences et du comportement démotivé des mineurs.

Régulièrement, le Service social du Tribunal des mineurs a dû convoquer plusieurs fois les personnes condamnées à une prestation personnelle et a dû organiser des entretiens supplémentaires pour qu'en fin de compte la prestation personnelle puisse être exécutée. La charge administrative des trois intervenants en protection de l'enfant du Service social du Tribunal des mineurs a augmenté de manière exponentielle pour l'organisation de ces prestations personnelles. Les autres tâches définies dans leur cahier des charges, comme par exemple l'assistance personnelle des mineurs, les enquêtes sociales et l'accompagnement des mineurs, ne pouvaient dès lors être réalisées que de manière limitée. Pour le meilleur fonctionnement du Service social et afin que les personnes spécialisées puissent à nouveau davantage exercer leurs tâches principales, un soutien par des employés d'administration serait judicieux.

En raison du manque de personnel, le Tribunal des mineurs n'est, en l'état, plus en mesure d'encaisser les amendes dans un délai utile et raisonnable. La mise en oeuvre du processus d'encaissement (procédure de rappel et de poursuite) s'avère fastidieuse et nécessite le concours de plusieurs personnes.

Conclusions

Les conditions générales de travail auprès du Tribunal des mineurs ont fortement changé ces dernières années. En particulier, le nombre de nouvelles affaires et la charge de travail ont augmenté de plus de 20% depuis 2015. En outre, les tâches administratives des Juges sont conséquentes et en constante augmentation. Cette situation exige un engagement inconditionnel de la part de tous les collaborateurs du Tribunal des mineurs pour pouvoir maintenir un fonctionnement convenable. Depuis quelques années, il devient difficile pour le Tribunal des mineurs d'exercer ses tâches en cohérence également avec les principes du droit pénal des mineurs. C'est ainsi que le nombre de mineurs entendus par les Juges des mineurs, durant la période de référence 2018, a baissé à son point le plus bas, soit à 142 auditions (durant l'année précédente 2017, 167 auditions ont encore eu lieu). Cette évolution va diamétralement à l'encontre du sens et du but du droit pénal des mineurs. La qualité du travail ne peut pas être maintenue avec les ressources en personnel actuellement à disposition. En outre, l'augmentation permanente de la charge de travail est, dans certains cas, une raison du taux de fluctuation élevé des collaborateurs du Tribunal des mineurs et malheureusement également une raison de possibles problèmes de santé.

2.8 Jugendstrafgericht

2.8.1 Allgemeiner Teil

2.8.1.1 Personal

2.8.1.1.1 Zusammensetzung des Gerichts

Berufsrichter/innen (Stand 31.12.2018)

Name/Vorname	Funktion	VZÄ
Dougoud Pierre-Laurent	Richter	1
Boillat-Zaugg Sandrine	Richterin	0.8
Lehmann Arthur	Richter	0.5
Total Vollzeitäquivalente VZÄ		2.3

Gemäss Art. 21 Abs. 2 des Justizgesetzes, welches seit dem 31. Mai 2010 in Kraft ist, führte Herr Arthur Lehmann im Jahre 2018 den Vorsitz des Jugendgerichts in administrativen Angelegenheiten.

Beisitzer/innen und Ersatzbeisitzer/innen- nebenberuflich (am 31.12.2018)

Name/Vorname	Funktion
Pauchard Claude	Beisitzer
Hämmerli Irène	Beisitzerin
Cotting Morf Gisèle	Beisitzerin
Claudine Perroud	Beisitzerin
Bauer Brigitte	Ersatzbeisitzerin
Bugnon Mario	Ersatzbeisitzer
Rime Nicolas	Ersatzbeisitzer
Gobet Sylvie	Ersatzbeisitzerin

Herr Claude Rey, Ersatzbeisitzer, ist am 31. Dezember 2017 in den Ruhestand getreten. Seine Nachfolgerin, Frau Claudine Perroud, hat am 1. Januar 2018 ihr Amt angetreten.

2.8.1.1.2 Zusammensetzung der Gerichtsschreiberei und des Sekretariats

Vollzeitäquivalente am 31.12.2018	VZÄ
Total VZÄ Mitarbeiter/innen mit juristischer Ausbildung	3
Total VZÄ Mitarbeiter/innen ohne juristische Ausbildung	5.5

2.8.1.1.2.1 Gerichtsschreiberei

Frau Inès Bruggisser und Frau Laure Christ haben Arbeitspensen von 60% respektive 90% und teilen sich nach wie vor die Stelle als Chef-Gerichtsschreiberin zusätzlich zu ihrer Arbeit als Gerichtsschreiberinnen. Theoretisch galten 20% respektive 40% ihrer Pensen administrativen Angelegenheiten.

Die Arbeitspensen von Frau Brigitte Magnin und Frau Christine Bürgisser Gaiardo als Gerichtsschreiberinnen betragen nach wie vor 80% respektive 70%.

2.8.1.1.2.2 Fachpersonen für Kinderschutz (IPE)

Der Sozialdienst wurde ab dem 1. März 2018 durch die Anstellung von Herrn Hugo Schwaller um 50% aufgestockt. Ab dem 1. Mai 2018 arbeitete er zu 60%. Hugo Schwaller kündigte sein Arbeitsverhältnis per 31. Dezember 2018.

Das Arbeitspensum von Frau Corina Zurkinden betrug bis Ende April 2018 70%. Ab dem 1. Mai 2018 arbeitete sie zu 60%. Infolge Arbeitsunfähigkeit stellte Frau Corina Zurkinden ihre Tätigkeit zwischen September 2018 und November 2018 ein, respektive war im Dezember 2018 reduziert tätig.

Frau Antoaneta Zadory arbeitet nach wie vor 80%.

2.8.1.1.2.3 Bürocheffinnen

Das Arbeitspensum von Frau Chloé Zainal beträgt 100%.

2.8.1.1.2.4 Verwaltungssachbearbeiterinnen

Die Arbeitspensen von Frau Monique Walther, Verwaltungssachbearbeiterin, und Frau Ursula Aeby, Verwaltungssachbearbeiterin / Buchhaltung, betragen nach wie vor 90% respektive 100%. Für die Zeit von November 2018 bis April 2019 arbeitet Frau Monique Walther zu 100%.

Frau Noémie Aerne, Verwaltungssachbearbeiterin zu 60%, kündigte ihr Arbeitsverhältnis per 31. Januar 2018. An ihre Stelle trat am 1. April 2018 Frau Maria Meyer.

2.8.1.1.2.5 Praktikant/innen

Frau Margot Ouddane und Herr Flavien Morard haben ihr Praktikum am 28. Februar 2018 respektive am 31. Mai 2018 beendet. Herr Jonas Petersen absolvierte sein Praktikum vom 1. März 2018 bis 31. August 2018 sowie Herr Laurent Margot vom 1. Juni 2018 bis 30. November 2018. Frau Camille Jendly und Frau Tania Serathiuk haben ihr Praktikum am 1. September 2018 respektive am 1. Dezember 2018 begonnen.

Am 14. Juli 2018 verliess Herr Ludovic Laguna, Praktikant 3+1, nach erfolgreichem Abschluss seiner Ausbildung, das Jugendgericht. An seine Stelle trat am 16. Juli 2018 Frau Samanta Zoleo.

Im Rahmen ihres Rechtsstudiums absolvierte Frau Sandrine Etter zwischen dem 25. Juni 2018 und dem 3. August 2018 ein sechswöchiges Praktikum.

2.8.1.2 Kommentare zur Statistik

Im Jahre 2018 wurden beim Jugendgericht 1941 Angelegenheiten anhängig gemacht (2017: 1831), welche 1095 Minderjährige betrafen (2017: 1026). Insgesamt stellt dies im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme um 69 Minderjährige dar. Die Anzahl betroffener Minderjähriger bewegt sich dennoch in einer stabilen Bandbreite: (2016 : 1139 Minderjährige; 2017 : 1026; 2018 : 1095). Die im Jahre 2018 ausgewiesene Zunahme der Neueingänge im

Vergleich zum Vorjahr geht mit dem seit 2013 festgestellten Anstieg der Jugendkriminalität einher. Zwischen 2015 und 2016 wurde eine außerordentliche Zunahme von Neueingängen beim Jugendgericht von + 16.7% festgestellt.

Per Dezember 2018 waren beim Jugendgericht noch 1560 Angelegenheiten anhängig (2017: 836).

Die Anzahl der Neueingänge betreffend Minderjährige deutscher Sprache war im Berichtsjahr weiter rückläufig. Sie betrug noch 9.4% der Eingänge (182 Angelegenheiten; 2017: 248 Angelegenheit [13.5%]) gegenüber 1759 Neueingänge betreffend Minderjährige französischer Muttersprache (90.6%).

Ein direkter Vergleich der statistischen Daten zwischen den Jahren 2017 und 2018 ist nur bedingt möglich, da das System (Tribuna V3) für 2017 und 2018 nicht aussagekräftige Zahlen berechnet hat. Trotz intensiver Zusammenarbeit mit den Informatikspezialisten von Deltalogic sowie Sitel seit 2016 konnte diese Problematik noch nicht zufrieden stellend behoben werden. Die Zahlen im statistischen Teil des Berichtsrapports (Ziff. 1.1.2 ff. mussten teilweise manuell korrigiert werden.

2.8.1.3 Allgemeine Bemerkungen

Massnahmen

Im Jugendstrafrecht steht der Täter, seine Erziehung und Wiedereingliederung im Vordergrund. Nebst den Strafen sieht das Jugendstrafrecht somit insbesondere Erziehungs- bzw. Schutzmassnahmen vor.

Wie bereits in den Jahren 2016 und 2017, so war auch im Berichtsjahr 2018 der Vollzug von geschlossenen Platzierungen in der Romandie schwierig, ja fast unmöglich. Seit der Schliessung des Erziehungsheims Prêles /BE im Jahre 2016, steht als einzige Konkordatsanstalt nur mehr die Erziehungsanstalt Pramont in Granges/VS mit 24 Plätzen zur Verfügung. Im Jahre 2018 befanden sich auf der Warteliste dieser Anstalt jeweils eine Vielzahl Minderjähriger aus der Westschweiz, weshalb die Jugendrichter vermehrt ambulante Massnahmen oder Strafen angeordnet haben. Diese bieten hingegen keine vergleichbare Form, um auf Jugendliche in schwierigen persönlichen Situationen adäquat einwirken und sie begleiten zu können.

Für minderjährige Mädchen gab es auch im Berichtsjahr 2018 nach wie vor keine Einrichtung, die die Möglichkeit einer geschlossenen Platzierung gemäss Art. 15 Abs. 2 JStG angeboten hätte. Das Projekt Time Up, welches für die Westschweiz und das Tessin 4 Plätze im geschlossenen Rahmen vorsieht, wird frühestens im Jahre 2020 konkrete Formen annehmen.

Auch bei den offenen Platzierungen wurden aufgrund der hohen Auslastung der jeweiligen Einrichtungen und der damit verbundenen langen Wartezeit Schwierigkeiten festgestellt.

Strafen

Im Vergleich zum Vorjahr haben die Verurteilungen zu persönlichen Leistungen stark zugenommen. Aus diesem Grund hat der Sozialdienst des Jugendgerichts im Jahre 2018 insgesamt den Vollzug von 978 Arbeitstagen organisiert (2017: 550 Arbeitstage). Generell kann festgehalten werden, dass die mit dem Vollzug der persönlichen Leistungen einhergehenden Schwierigkeiten sich auch im Berichtsjahr 2018 bestätigt haben. In der Tat wurden die mit dem Vollzug dieser Strafen betrauten Personen bzw. Organisationen (Freiwillige von Werken im öffentlichen Interesse, soziale Einrichtungen) durch Absenzen und das unmotivierte Verhalten der Minderjährigen auf die Probe gestellt. Regelmässig müssen die zu persönlichen Leistungen verurteilten Personen mehrmals vorgeladen werden, müssen zusätzliche Gespräche mit den Sozialarbeitern organisiert werden, damit schliesslich die Leistung vollzogen werden können. Der administrative Aufwand der drei Fachpersonen für Kinderschutz des Sozialdienstes des Jugendgerichts für die Organisation dieser persönlichen Leistungen hat exponentiell zugenommen. Andere im Pflichtenheft definierte Aufgaben, wie zum Beispiel die persönliche Betreuung von Jugendlichen, das Abklären der persönlichen Verhältnisse von Jugendlichen, die Begleitung von bedingt Entlassenen, können aus diesem Grund nur noch im eingeschränkten Rahmen ausgeführt werden. Es stellt sich die Frage, ob für das bessere Funktionieren des Sozialdienstes, damit die Fachpersonen wieder vermehrt ihre Kernaufgaben wahrnehmen können, diese nicht sinnvoller Weise von administrativen Fachpersonen unterstützt werden sollten.

Aufgrund des Personalmangels ist es dem Jugendgericht zurzeit nicht möglich, innert nützlicher und sinnvoller Frist, die unbedingt ausgesprochenen Bussen einzukassieren. Die Durchführung des Inkassoverfahrens (Mahnungs- und Betreibungsverfahren) ist langwierig und personalintensiv.

Schlussbemerkung

Die allgemeinen Arbeitsbedingungen des Jugendgerichts haben sich in den letzten Jahren stark verändert. So haben insbesondere die Zunahme der Falleingänge und die Arbeitsbelastung zugenommen (seit 2015 um mehr als 20%). Auch die administrativen Aufgaben der Richter sind beträchtlich und nehmen stetig zu. Diese Schwierigkeiten erforderten ein uneingeschränktes Engagement seitens aller Mitarbeiter des Jugendgerichts, damit der ordentliche Betrieb aufrechterhalten werden konnte. Dem Jugendgericht fällt es seit einigen Jahren schwer, seine Aufgaben auch weiterhin in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Jugendstrafrechts wahrzunehmen. So ist die Zahl der vom Richter einvernommenen Minderjährigen im Berichtsjahr 2018 auf den Tiefstand von 142 Anhörungen gesunken (im Vorjahr 2017 fanden noch 167 Anhörungen statt). Diese Entwicklung steht dem Sinn und Zweck des Jugendstrafrechts diametral entgegen. Mit den zurzeit zur Verfügung stehenden Personalressourcen kann in naher Zukunft die Qualität der Arbeit nicht aufrechterhalten werden. Zudem ist diese stete Zunahme der Arbeitsbelastung mitunter Grund für die hohe Fluktuationsrate der Mitarbeiter des Jugendgerichts und leider auch Grund für mögliche gesundheitliche Probleme.

2.8.2 Partie statistique / Statistischer Teil

2.8.2.1 Dénonciations et plaintes / Anzeigen und Strafanträge

	2018	2017
Entrées / Neueingänge	1941	1831
Nombre des mineurs concernés / Anzahl betroffene Minderjährige	1095	1026
Répartition par âge et par sexe / Aufteilung nach Alter und Geschlecht		
Enfants (10-15 ans révolus) / Kinder (10-15 Jahre)	321	326
Adolescents (15-18 ans révolus) / Jugendliche (15-18 Jahre)	1620	1505
Filles/ Mädchen	468	386
Garçons / Knaben	1473	1445
Répartition linguistique / Aufteilung nach Sprache		
Mineurs de langue allemande / Minderjährige deutscher Sprache	182	248
soit le en %/ d.h. in %	9.4%	13.5%
Mineurs de langue française / Minderjährige franz. Sprache	1759	1583
soit le en %/ d.h. in %	90.6%	86.6%
Répartition selon le domicile / Aufteilung nach Wohnsitz		
Fribourg-Ville / Stadt Freiburg	497	432
Sarine-Campagne / Saane-Land	400	422
Singine / Sense	85	132
Gruyère / Greyerz	250	254
Lac / See	182	156
Broye / Broye	179	201
Glâne / Glane	63	63
Veveyse / Vivisbach	81	36
Autres cantons / Andere Kantone	170	116
Etrangers sans domicile fixe en Suisse / Ausländer ohne festen Wohnsitz in der Schweiz	34	19
Total	1941	1831

2.8.2.2 Nombre de mineurs entendus par le Juge / Anzahl der vom Richter einvernommenen Minderjährigen

	2018	2017
Nombre des mineurs concernés / Anzahl betroffene Minderjährige	142	167

2.8.2.3 Mesures à titre provisionnel / Vorsorgliche Massnahmen

	2018	2017
Détention provisoire / Untersuchungshaft	33	24
Observation / Beobachtung	7	4
Placement à titre provisionnel / Vorsorgliche Unterbringung	14	16
Autres mesures de protection à titre provisionnel / Andere vorsorgliche Schutzmassnahmen	20	20

2.8.2.4 Enquêtes / Strafuntersuchungen

Les enquêtes en cours au 1er janvier 2018 et celles ouvertes durant l'année, ont connu le sort suivant:

Die Untersuchungen, die am 1. Januar 2018 hängig waren oder im Laufe des Jahres eröffnet worden sind, nahmen folgenden Ausgang:

	2018	2017
Non-entrée en matière / Nichtanhandnahme	147	110
Classement / Einstellung	113	51
Classement suite à une médiation / Einstellung nach Mediation	148	54
Classement suite à un retrait de plainte / Klagerückzug	49	71
Classement rendu à la place d'une exemption de peine (21 DPmin, 5 PPMin) <i>Einstellung anstatt einer Strafbefreiung</i>	3	11
Suspension / Sistierung	20	16
Dessaisissements / Abtretungen	197	116
Ordonnances pénales / Strafbefehle	1210	1202
Renvois devant le Juge unique ou devant le Tribunal / <i>Überweisung an den Einzelrichter oder an das Gericht</i>	9	6
Enquêtes en cours / Hängige Untersuchungen	1560	836
Total	2729	2471

2.8.2.5 Affaires déléguées au Bureau de la Médiation (du 01.01. au 31.12.2018) / An das Büro für Mediation übertragene Angelegenheiten (vom 01.01. bis 31.12.2018)

	2018	2017
Nombre d'affaires déléguées par les juges / Anzahl der von den Richtern übertragenen Angelegenheiten:	86	90
Nombre des mineurs concernés / Anzahl betroffene Minderjährige	133	158
Processus ayant conduit à un accord de médiation / Verfahren, die zu einer Vereinbarung geführt haben:	72	63
Nombre des mineurs concernés / Anzahl betroffene Minderjährige	118	89
Processus n'ayant pas abouti à un accord de médiation / Verfahren, die zu keiner Vereinbarung geführt haben:	23	12
Nombre des mineurs concernés / Anzahl betroffene Minderjährige	33	25
Processus en cours au 31 décembre 2017 / per 31. Dezember 2017 hängige Verfahren:	35	47
Nombre des mineurs concernés / Anzahl betroffene Minderjährige	57	79

2.8.2.6 Activité du Tribunal / Tätigkeit des Gerichts

	2018	2017
Nombre des réunions du Tribunal / Anzahl Tagungen des Gerichts	17	7
Nombre de mineurs jugés / Anzahl verurteilte Minderjährige	17	6

2.8.2.7 Infractions enregistrées / Strafbare Handlungen eingetragen

2.8.2.7.1 Code pénal / Strafgesetzbuch

Contre la vie et l'intégrité corporelle / gegen Leib und Leben	2018	2017
Homicide par négligence / Fahrlässige Tötung	0	0
Complicité de meurtre / Gehilfenschaft zu vorsätzlicher Tötung	0	0
Infanticide / Kindestötung	0	0
Lésions corporelles simples / Einfache Körperverletzung	38	49
objet dangereux / gefährlicher Gegenstand	0	0
Lésions corporelles graves / Schwere Körperverletzung	2	0
tentative / Versuch	2	0
Lésions corporelles par négligence / Fahrlässige Körperverletzung	0	1
Voies de fait / Tätlichkeiten	41	68
Mise en danger de la vie d'autrui / Gefährdung des Lebens	1	2
Omission de prêter secours / Unterlassung der Nothilfe	0	0
Fausse alerte / Falscher Alarm	1	4
Rixe / Raufhandel	19	15
Agression / Angriff	7	22
Remise de substances nocives / Verabreichen gesundheitsgefährdender Stoffe	0	0

Contre le patrimoine / gegen das Vermögen

	2018	2017
Appropriation illégitime / <i>Unrechtmässige Aneignung</i>	17	40
Abus de confiance / <i>Veruntreuung</i>	0	0
Vol / <i>Diebstahl</i>	100	199
<i>simple / einfacher</i>	95	167
<i>en bande / bandenmässiger</i>	5	2
<i>par métier / gewerbsmässiger</i>	0	14
<i>au préjudice des proches / zum Nachteil eines Angehörigen</i>	0	18
Tentative de vol / <i>Diebstahlversuch</i>	8	1
<i>simple/ einfacher</i>	8	1
<i>en bande / bandenmässiger</i>	0	0
<i>par métier/ gewerbsmässiger</i>	0	0
Complicité de vol / <i>Gehilfenschaft zum Diebstahl</i>	3	0
Vol d'importance mineure / <i>Geringfügiger Diebstahl</i>	11	29
Brigandage / <i>Raub</i>	13	9
<i>avec arme / bewaffnet</i>	1	1
<i>en bande / bandenmässiger</i>	1	0
Domages à la propriété / <i>Sachbeschädigung</i>	127	189
Escroquerie / <i>Betrug</i>	1	0
Utilisation frauduleuse d'un ordinateur / <i>Betrügerischer Missbrauch einer Datenver-arbeitungsanlage</i>	1	2
Filouterie d'auberge / <i>Zechprellerei</i>	0	0
Obtention frauduleuse d'une prestation / <i>Erschleichen einer Leistung</i>	6	3
Extorsion / <i>Erpressung</i>	0	4
<i>avec violence ou menace d'un danger imminent / mit Gewalt oder Bedrohung mit einer gegenwärtigen Gefahr</i>	0	0
Extorsion – tentative / <i>Erpressung – Versuch</i>	13	4
Recel / <i>Hehlerei</i>	9	10

**Contre l'honneur et le domaine secret ou privé /
gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich**

	2018	2017
Diffamation / <i>Üble Nachrede</i>	9	5
Calomnie / <i>Verleumdung</i>	6	4
Injure / <i>Beschimpfung</i>	40	43
Utilisation abusive d'une installation de télécommunication / <i>Missbrauch einer Fernmeldeanlage</i>	12	3
Violation du domaine secret / <i>Verletzung des Geheimbereichs</i>	0	2

Contre la liberté / gegen die Freiheit

	2018	2017
Menaces / <i>Drohung</i>	36	32
Contrainte / <i>Nötigung</i>	4	10
dont tentative / <i>Versuch</i>	0	1
Séquestration / <i>Freiheitsberaubung</i>	4	1
Violation de domicile / <i>Hausfriedensbruch</i>	68	95
tentative / <i>Versuch</i>	0	0

Contre l'intégrité sexuelle / gegen die sexuelle Integrität

	2018	2017
Actes d'ordre sexuel avec des enfants / <i>sexuelle Handlungen mit Kindern</i>	7	10
Actes d'ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance / <i>Schändung</i>	2	0
Contrainte sexuelle / <i>Sexuelle Nötigung</i>	6	7
Viol / <i>Vergewaltigung</i>	4	1
Exhibitionnisme / <i>Exhibitionismus</i>	0	0
Pornographie / <i>Pornographie</i>	5	6
Désagréments causés par la confrontation à un acte d'ordre sexuel / <i>Unzüchtige Belästigung</i>	3	2
Inceste / <i>Inzest</i>	0	0

**Créant un danger collectif /
Gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen**

	2018	2017
Incendie intentionnel / <i>Brandstiftung</i>	6	4
tentative / <i>Versuch</i>	0	0
complicité / <i>Gehilfenschaft</i>	0	0
Incendie par négligence / <i>Fahrlässige Verursachung einer Feuerbrunst</i>	7	2
Explosion / <i>Verursachung einer Explosion</i>	0	2
Emploi sans dessein délictueux ou par négligence / <i>Gefährdung ohne verbrecherische Absicht oder Fahrlässige Gefährdung</i>	0	0

Fausse monnaie, falsification des timbres officiels de valeur, des marques officielles, des poids et mesures / Fälschung von Geld, amtlichen Wertzeichen, amtlichen Zeichen, Mass und Gewicht

	2018	2017
Fabrication de fausse monnaie / <i>Geldfälschung</i>	1	2
Mise en circulation de fausse monnaie / <i>In Umlaufsetzen falschen Geldes</i>	0	3
Imitation de billets de banque sans dessein de faux / <i>Nachmachen von Banknoten ohne Fälschungsabsicht</i>	0	0

Faux dans les titres / Urkundenfälschung

	2018	2017
Faux dans les titres / <i>Urkundenfälschung</i>	3	2
Faux dans les certificats / <i>Fälschung von Ausweisen</i>	4	9

Contre les communications et la paix publiques / gegen den öffentlichen Verkehr und Frieden

	2018	2017
Entrave à la circulation publique / <i>Störung des öffentlichen Verkehrs</i>	0	0
Entrave au service des chemins de fer / <i>Störung des Eisenbahnverkehrs</i>	0	1
Entrave aux services d'intérêt général / <i>Störung von Betrieben, die der Allgemeinheit dienen</i>	0	0
Actes préparatoires délictueux / <i>Strafbare Vorbereitungshandlungen</i>	0	0
Emeute / <i>Aufruhr</i>	0	0
Atteinte à la liberté de croyance et des cultes / <i>Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit</i>	0	0
Discrimination raciale / <i>Rassendiskriminierung</i>	0	0
Atteinte à la paix des morts / <i>Störung des Totenfriedens</i>	0	5

Contre l'autorité publique / gegen die öffentliche Gewalt

	2018	2017
Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires / <i>Gewalt oder Drohung gegen Behörden und Beamte</i>	12	14
Empêchement d'accomplir un acte officiel / <i>Hinderung einer Amtshandlung</i>	44	46
Insoumission à une décision de l'autorité / <i>Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen</i>	0	0
Soustraction d'objets mis sous main de l'autorité / <i>Bruch amtlicher Beschlagnahme</i>	0	0

Contre l'administration de la justice / gegen die Rechtspflege

	2018	2017
Dénonciation calomnieuse / <i>Falsche Anschuldigung</i>	1	1
Induction de la justice en erreur / <i>Irreführung der Rechtspflege</i>	2	4
Entrave à l'action pénale / <i>Begünstigung</i>	0	0
Faux témoignage / <i>Falsches Zeugnis</i>	0	1
Faire évader des détenus / <i>Befreiung von Gefangenen</i>	0	0

2.8.2.7.2 Autres lois fédérales / Andere Bundesgesetze

Sur les stupéfiants / Betäubungsmittel

	2018	2017
Crimes et délits / <i>Verbrechen und Vergehen</i>	53	94
Contraventions / <i>Übertretungen</i>	158	529
Cas bénins / <i>Leichter Fall</i>	1	5
Total	208	611

Sur la circulation routière / Strassenverkehr

	2018	2017
Vol d'usage / <i>Entwendung zum Gebrauch</i>	15	39
dont tentative / <i>Versuch</i>	1	0
Conduite sans permis / <i>Fahren ohne Führerausweis</i>	19	65
Conduite en état d'incapacité / <i>Fahren in fahrunfähigem Zustand</i>	5	22
Violation des devoirs en cas d'accident / <i>Pflichtwidriges Verhalten bei Unfall</i>	1	6
Contraventions diverses / <i>Verschiedene Übertretungen</i>	89	153
sur les étrangers / <i>Ausländerinnen und Ausländer</i>	37	39
sur les armes / <i>Waffen</i>	30	70
sur le transport des voyageurs / <i>Gesetz über die Personenbeförderung</i>	261	465
sur la police des chemins de fer / <i>Eisenbahnpolizei</i>	4	0
sur la navigation intérieure / <i>Binnenschiffahrt</i>	1	1
sur la protection des animaux / <i>Tierschutz</i>	0	0
sur la protection des eaux / <i>Gewässerschutzgesetz</i>	0	0
sur les autres lois fédérales / <i>andere Bundesgesetze</i>	2	9

Lois cantonales / kantonale Gesetze

	2018	2017
sur les établissements publics et la danse / <i>öffentliche Gaststätten und Tanz</i>	1	11
sur la pêche et la chasse / <i>Fischerei und Jagd</i>	0	0
d'application du CP / <i>EGStGB</i>	41	109
d'application du CC / <i>EGZGB</i>	0	0
sur les appareils et les salons de jeu / <i>Spielapparate und Spielsalons</i>	0	0
autres lois cantonales / <i>andere kantonale Gesetze</i>	62	31

2.8.2.8 Décisions rendues par le Tribunal et par le Juge des mineurs / Durch das Gericht und den Jugendrichter gefällte Entscheide
2.8.2.8.1 Jugements / Urteile

Mesures de protection / Schutzmassnahmen

	2018	2017
Surveillance / <i>Aufsicht</i>	0	0
Assistance personnelle / <i>Persönliche Betreuung</i>	2	5
Maintien de l'assistance personnelle / <i>Beibehaltung der persönlichen Betreuung</i>	2	4
Placement familial / <i>Unterbringung in einer geeigneten Familie</i>	0	0
Placement dans un établissement d'éducation ouvert / <i>Unterbringung in einer offenen Einrichtung</i>	8	7
Placement dans un établissement d'éducation fermé / <i>Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung</i>	7	1
Maintien dans une maison d'éducation / <i>Beibehaltung in einem Erziehungsheim</i>	2	7
Changement de mesure / <i>Änderung der Massnahme</i>	1	4
Traitement ambulatoire / <i>Ambulante Behandlung</i>	7	3
Accompagnement / <i>Begleitung</i>	2	1

Peines / Strafen

	2018	2017
Réprimande / <i>Verweis</i>	0	0
Réprimande avec délai d'épreuve / <i>Bedingter Verweis</i>	0	0
Prestation personnelle (travail) / <i>Persönliche Leistung (Arbeit)</i>	0	0
Prestation personnelle avec sursis / <i>Bedingte persönliche Leistung</i>	0	0
Prestation personnelle avec sursis partiel / <i>Teilweise bedingte persönliche Leistung</i>	0	0
Amende avec sursis / <i>Bedingte Busse</i>	0	0
Amende avec sursis partiel / <i>Teilweise bedingte Busse</i>	0	0
Amende sans sursis / <i>Unbedingte Busse</i>	0	0
Privation de liberté avec sursis / <i>Bedingter Freiheitsentzug</i>	0	0
Privation de liberté avec sursis partiel / <i>Teilweise bedingter Freiheitsentzug</i>	0	1
Privation de liberté sans sursis / <i>Unbedingter Freiheitsentzug</i>	0	24
Prestation personnelle (cours d'éducation routière) / <i>Persönliche Leistung (Verkehrserziehungskurs)</i>	0	0
Prestation personnelle (cours sur la drogue) / <i>Persönliche Leistung (Präventionskurs)</i>	0	0

Cumuls / Verbindung

	2018	2017
Peine + peine / <i>Strafe + Strafe</i>	15	0
Peine + mesure de protection / <i>Strafe + Schutzmassnahme</i>	87	56
Mesure + mesure / <i>Massnahme + Massnahme</i>	0	0
Exemption de peine / <i>Strafbefreiung</i>	0	0
Acquittement / <i>Freispruch</i>	51	24

2.8.2.8.2 Décisions administratives et d'exécution / Administrativ- und Ausführungsentscheide

	2018	2017
Inscription au casier judiciaire / <i>Eintragung ins Strafregister</i>	18	19
Radiation du casier judiciaire / <i>Löschung im Strafregister</i>	0	0
Révocation du sursis / <i>Widerruf des bedingten Strafvollzugs</i>	2	4
Renonciation à révoquer le sursis / <i>Verzicht auf Widerruf des bedingten Strafvollzugs</i>	1	2
Prolongation du délai d'épreuve / <i>Verlängerung der Probezeit</i>	0	0
Refus de radiation du casier judiciaire / <i>Verweigerung der Löschung im Strafregister</i>	0	0
Libération conditionnelle accordée / <i>Bedingte Freilassung gewährt</i>	0	1
Libération conditionnelle refusée ou révoquée / <i>Bedingte Freilassung verweigert oder widerrufen</i>	0	2
Fin de mesure / <i>Beendigung der Massnahme</i>	1	3
Fin d'accompagnement / <i>Beendigung der Begleitung</i>	0	2

Conversions / *Umwandlungen*

	2018	2017
Conversion d'amende en privation de liberté / <i>Umwandlung der Busse in Freiheitsentzug</i>	1	0
Conversion prestation personnelle en amende / <i>Umwandlung der persönlichen Leistung in Busse</i>	20	5
Conversion prestation personnelle en privation de liberté / <i>Umwandlung der persönlichen Leistung in Freiheitsentzug</i>	1	1
Demande conversion privation de liberté en prestation personnelle / <i>Gesuch Umwandlung des Freiheitsentzuges in persönlicher Leistung</i>	0	
Demande conversion amende en prestation personnelle / <i>Gesuch um Umwandlung der Busse in persönliche Leistung</i>	9	2

2.8.2.8.3 Ordonnances pénales / Strafbefehle

Mesures de protection / Schutzmassnahmen

	2018	2017
Surveillance / Aufsicht	0	0
Assistance personnelle / Persönliche Betreuung	2	3
Maintien de l'assistance personnelle / Beibehaltung der Persönlichen Betreuung	2	0
Maintien en maison d'éducation	0	0
Changement de mesure / Massnahmenwechsel	1	0
Traitement ambulatoire / Ambulante Behandlung	1	0
Accompagnement / Begleitung	5	5

Peines / Strafen

	2018	2017
Réprimande / Verweis	141	186
Amende avec sursis / Bedingte Busse	22	31
Amende avec sursis partiel / Teilweise bedingte Busse	9	6
Amende sans sursis / Unbedingte Busse	269	305
Prestation personnelle (travail) / Persönliche Leistung (Arbeit)	289	206
Prestation personnelle avec sursis / Bedingte persönliche Leistung	49	71
Prestation personnelle avec sursis partiel / Teilweise bedingte persönliche Leistung	100	104
Prestation personnelle (cours d'éducation routière) / Persönliche Leistung (Verkehrserziehungskurs)	44	37
Prestation personnelle (cours sur la drogue) / Persönliche Leistung (Präventionskurs)	112	159
Prestation personnelle (rendez-vous en bibliothèque) / Persönliche Leistung (Rendez-vous in der Bibliothek)	2	1
Privation de liberté avec sursis / Bedingter Freiheitsentzug	26	34
Privation de liberté avec sursis partiel / Teilweise bedingter Freiheitsentzug	7	11
Privation de liberté sans sursis / Unbedingter Freiheitsentzug	108	4

Cumuls / Verbindung

	2018	2017
Peine + peine / Strafe + Strafe	33	30
Peine + mesure de protection / Strafe + Schutzmassnahme	24	17
Mesure + mesure / Massnahme + Massnahme	1	0

2.9 Commissions et autres autorités / Kommissionen und andere Behörden

2.9.1 Préfectures

2.9.1.1 Partie générale

2.9.1.1.1 Préfecture de la Sarine

2.9.1.1.1.1 Personnel et organisation

Le nombre de collaborateurs affecté au secteur pénal n'a pas évolué par rapport aux années précédentes ; outre le Lieutenant de Préfet, qui s'occupe exclusivement de ce domaine, secondé par une secrétaire à 60 %, il y a deux collaborateurs à plein temps épaulés par une personne placée par le Service public de l'emploi (100 %).

2.9.1.1.1.2 Statistiques et généralités

Même si l'on enregistre une très légère diminution par rapport à l'année 2017, le volume des affaires pénales reste important. Concernant le nombre et le détail des affaires traitées, nous renvoyons au tableau annexé.

Plaintes

Durant l'année 2018, les affaires transmises par le Ministère public en vue d'une tentative de conciliation (délits poursuivables sur plainte uniquement) ont été au nombre de 268 ; sur ce dernier chiffre, 182 affaires (67.9 %) ont été liquidées par une convention, voire par un retrait de plainte pur et simple. Comme par le passé, les infractions les plus souvent invoquées dans le cadre des diverses plaintes étaient essentiellement les suivantes : voies de fait, lésions corporelles simples, menaces, injures, appropriation illégitime, abus de confiance au préjudice des proches, filouterie d'auberge, dommages à la propriété, violation de domicile, atteinte à l'honneur, vols à l'étalage et violation d'une obligation d'entretien.

Dans la plupart des cas, le dossier est transmis à la suite d'une enquête préliminaire menée par la police avec audition des parties, voire de personnes appelées à donner des renseignements ; dans les affaires simples d'atteinte à l'honneur, le Procureur général transmet directement la plainte au Préfet sans mesures d'instruction. Les affaires sont en principe traitées dans un délai de trois mois à compter de leur réception par la Préfecture.

Dénonciations

Le nombre total de 6'929 ordonnances pénales (OP) se décompose de la manière suivante :

- > 1'919 OP ordinaires ;
- > 4'075 OP pour violation d'une mise à ban ;
- > 592 OP sanctionnant des stationnements illicites sur le domaine privé des CFF ;
- > 216 OP en matière d'accident de la circulation ;
- > 127 OP de classement prononcées après opposition à une première ordonnance pénale.

La majorité des OP ordinaires concerne le domaine de la circulation routière ; de nombreuses enquêtes ont été ouvertes afin de déterminer les auteurs de ces infractions. En matière d'excès de vitesse et d'accidents notamment, ces procédures sont sensibles dans la mesure où la sanction pénale entraîne en principe une mesure administrative (avertissement ou retrait du permis) prononcée par la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière (CMA). Les autres affaires relèvent essentiellement de la loi sur les établissements publics, la loi scolaire, la loi sur le contrôle des habitants et la loi sur les constructions.

En matière de violation des obligations scolaires, le nombre de dénonciations reste important et demande parfois l'ouverture d'une enquête au vu des arguments avancés par les parents pour justifier telle ou telle absence (motifs d'ordre médical notamment). En application de la nouvelle loi scolaire, une copie de chaque OP, définitive et exécutoire, est transmise à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS).

Concernant les violations de mises à ban, ces dénonciations entraînent un important travail administratif de vérification et de recherche ainsi qu'une correspondance nourrie entre la Préfecture et les propriétaires privés. Le nombre de véhicules automobiles étant en augmentation et le nombre de places de parc sur le domaine public étant forcément restreint, surtout en ville, la situation est relativement tendue dans ce domaine ; ainsi, nombre de propriétaires de nouvelles places de parc demandent à la Justice de paix la mise à ban de leur fonds.

Sur l'ensemble de ces affaires, 30 dossiers (0.43 %) ont été transmis au Juge de police en vue d'un débat contradictoire à la suite de l'opposition de la personne condamnée ; sur ce nombre, environ la moitié des procédures aboutissent à un retrait d'opposition.

Enfin, comme à l'accoutumée, les dossiers classés (erreurs dans le rapport de dénonciation, prescription, peines subies) ont été soumis au Procureur général pour visa en juin et en décembre ; ils représentent une dizaine de classeurs fédéraux.

2.9.1.1.1.3 Divers

Le 18 septembre 2018, une délégation du Tribunal cantonal a inspecté le secteur pénal de la Préfecture.

2.9.1.1.2 Préfecture de la Singine

2.9.1.1.2.1 Personnel et organisation

La responsabilité première en matière de plaintes et de dénonciations pénales incombe Madame la lieutenant de préfet Sarah Hagi Göksu. En 2018, l'avocate Clarissa Frankfurt a assumé le traitement des plaintes et dénonciations pénales.

2.9.1.1.2.2 Statistiques et généralités

Toutes les affaires pénales sont enregistrées dès leur réception. Le nombre des cas enregistrés (2'168) a augmenté de plus de 30% par rapport à l'année précédente. Ceci concerne essentiellement les rubriques "Infractions LCR (interdiction de parage, dépassement, surcharge du véhicule, conduite en état d'ébriété, etc.)" et "Non-paiement des amendes d'ordre". Par contre, la rubrique "Accident de la circulation" a légèrement baissé.

Code statistique	Nature du délit
1	Accident de la circulation
2	Vitesse LCR
3	Infractions LCR (interdiction de parage, dépassement, surcharge du véhicule, conduite en
4	Infractions à l'OTR
5	Non-paiement d'amendes d'ordre
6	Infractions chemins alpestres et forestiers / cueillette de champignons / contravention à la
7	Police des constructions
8	Plainte pénale / audience de conciliation fructueuse ou retrait de la plainte pénale
9	Plainte pénale / échec de l'audience de conciliation, transmission du dossier au MP
10	Placement à des fins d'assistance PAFA / envoi chez un médecin ordonné par le Préfet
11	Enregistrement sans suites (personne en difficulté, accident de travail, conflit familial,
12	A l'attn du MP ou de la Chambre pénale des mineurs en raison de la compétence
13	Police du feu
14	Divers sans attribution
15	Violation de la scolarité obligatoire
16	Esclandre dans une auberge / non-respect des heures d'ouverture / service de boissons
17	Audition de conciliation fixée / cas toujours en suspens au 31.12.
18	Ordonnance de classement / décision de non-entrée en matière
19	Médiation
20	Ordonnances de suspension / auteur inconnu

- > Nombre de dossiers sous statut "ouvert": 39
- > Nombre de dossiers sous statut "en cours de traitement": 2
- > Nombre de dossiers sous statut "régulé": 2155

Statistique 2018

Code	Nombre de cas enregistrés	Montant total des amendes	Total des émoluments	Total des coûts de la Préfecture
1	87	22'376.00	3'300.00	819.00
2	725	205'430.00	29'490.00	5'813.00
3	182	24'351.70	4'880.00	1'925.00
4	0	-	-	-
5	1'096	115'030.00	25'300.00	11'466.00
6	12	800.00	240.00	104.00
7	0	-	-	-
8	17	-	-	-
9	26	-	-	-
10	1	-	-	-
11	19	-	-	-
12	0	-	-	-
13	0	-	-	-
14	0	-	-	-
15	18	1'100.00	220.00	104.00
16	4	300.00	60.00	26.00
17	1	-	-	-
18	1	-	-	-
19	0	-	-	-
20	7	-	-	-
Total	2'196	369'387.70	63'520.00	20'257.00

Les codes 10 et 11, 14 et 18 et 20 ne sont pas pris en considération dans la statistique annuelle officielle qui est également adressée au Conseil de la magistrature, car il ne s'agit pas là d'audiences de conciliation, ni d'ordonnances et décisions pénales, ni de transmissions du cas au juge compétent.

Plaintes pénales

La lieutenant de préfet Sarah Hagi Göksu est responsable de l'exécution des séances de conciliation prévues par la loi. Le nombre des plaintes pénales a quelque peu diminué par rapport à l'année précédente, autrement dit 44 plaintes en 2018 contre 46 en 2017. Il y a toujours lieu de constater que les tentatives de conciliation deviennent manifestement plus compliquées. Sur demande du/de la prévenu/-e, la présence d'un représentant légal est également autorisée lors des auditions.

Dénonciations pénales

En comparaison de l'année précédente, le nombre des dénonciations enregistrées a augmenté de 34%, soit une hausse de 549 dénonciations. Au total, 2'124 ordonnances pénales ont été rendues. Dont 10 ont fait l'objet d'une contestation par voie d'opposition.

L'envoi et l'encaissement des ordonnances pénales aux conducteur-trice-s domicilié-e-s à l'étranger deviennent manifestement plus difficiles et laborieux. La plupart des excès de vitesse ont été mesurés au poste de radar de Fillistorf sur l'A12, commune de Bösinggen, et concernent très souvent des conducteurs domiciliés à l'étranger. Adresses imprécises, départs, envois sans succès dans des régions en guerre, excès de vitesse commis par des membres des troupes de l'ONU, etc., rendent le travail plus difficile et exigent souvent des avis de recherche dans Ripol.

L'on constate que toujours plus nombreuses sont les personnes à demander un paiement par tranches. Le cas échéant, le montant minimum de la tranche mensuelle est fixé à 50.00 Fr.

L'encaissement des amendes prononcées a lieu exclusivement par l'intermédiaire du Service des finances du canton de Fribourg. Après une tentative d'encaissement restée vaine, l'ordonnance pénale est transformée en peine et transmise pour exécution contrainte au Service de l'application des sanctions pénales et des prisons. Rares sont les demandes adressées chez nous pour une réduction de peine ou conversion de l'amende en travail d'intérêt général.

2.9.1.1.2.3 Divers

Un grand merci est adressé ici à tous les services impliqués dans la collaboration qui fut agréable et excellente.

2.9.1.1.3 Préfecture de la Gruyère

2.9.1.1.3.1 Personnel et organisation

Dans le district de la Gruyère, la responsabilité en matière de dénonciations pénales incombe au Préfet. Le Lieutenant de Préfet est responsable du domaine des plaintes et la gestion administrative des dénonciations pénales et des plaintes pénales enregistrées est assurée par le personnel en charge de ces secteurs.

2.9.1.1.3.2 Statistiques et généralités

Plaintes

Le nombre total de plaintes enregistrées pour notre district est en augmentation. De plus, le nombre de plaintes déposées par des personnes de nationalité étrangère est en constante augmentation. Les plaintes reçues en préfecture et devant être transmises d'office au Ministère public le sont dès leur réception. Pour 2018, elles sont au nombre de 15 et celles retirées avant l'audience au nombre de 7. Sauf problème particulier, les parties citées à comparaître sont convoquées en audience dans un délai d'un mois dès réception de la plainte.

Le nombre de personnes prévenues et plaignantes ne se présentant pas, sans excuse, à une audience de conciliation, est relativement important. Il est de 11 pour l'année 2018.

Tableau comparatif	2018	2017
Tentatives de conciliation	113	107
Ayant abouti	56	42
Ayant échoué, transmises au ministère public	39	45
En suspens	18	20

Dénonciations

Le nombre total des dénonciations pénales enregistrées a augmenté. La majorité des dénonciations concernent des violations de mise à ban (2018/1535- 2017/1180). Celles-ci entraînent un travail administratif important et soulèvent de nombreuses contestations, sans compter que l'Etat n'est pas gagnant au vu du montant de l'amende.

Les infractions liées à la loi sur la circulation routière (LCR) sont en légère augmentation (2018/862 - 2017/772). Par contre, les accidents sont en baisse (2018/139 - 2017/175). En Gruyère, le Préfet ordonne des mesures d'enquête surtout en matière d'aménagement du territoire (2018/9 - 2017/12) et de la loi scolaire (2018/37 – 2017/29). Ces infractions, ainsi que celles liées à la loi sur les établissements publics (2018/16 – 2017/11) sont relativement stables.

Tableau comparatif	2018	2017
Ordonnances pénales	2671	2231
définitives	2656	2207
frappées d'opposition	15	24
Ordonnances de classement	143	94

2.9.1.1.3.3 Divers

La Préfecture de la Gruyère relève l'excellente qualité de la collaboration avec le Ministère public, la Police et les Tribunaux.

2.9.1.1.4 Préfecture du Lac

2.9.1.1.4.1 Personnel et organisation

Les affaires pénales sont traitées par Mélanie Corminboeuf, lieutenant de préfet. Pour les plaintes pénales ou les séances de conciliation, le travail administratif (procès-verbaux, correspondance) est assumé par Helena Kottmann, juriste, alors que les ordonnances pénales le sont par le secrétariat.

Un-e stagiaire officie depuis le 1er septembre 2016 dans le secteur administratif de la Préfecture. Du 1er septembre 2018 à fin juillet 2019, il s'agit d'Estelle Wiegandt. Elle est spécialement chargée des tâches administratives en rapport avec les ordonnances pénales et les permis de pêche. Mais à des fins de formation, elle suit de temps en temps les délibérations en matière de conciliation.

2.9.1.1.4.2 Statistiques et généralités

Plaintes pénales

Les plaintes pénales sont traitées par Mélanie Corminboeuf, lieutenant de préfet, qui mène également les audiences de conciliation (voir à ce sujet chif. 1).

Au total, 46 plaintes pénales ont été enregistrées (année précédente 37). 6 d'entre elles ont été directement adressées à la Préfecture qui les a transmises au Ministère public (MP) pour ouverture d'une procédure. Celles-ci n'ont pas été renvoyées à la Préfecture.

Sur les 40 plaintes restantes (34 l'année précédente), 3 dossiers n'ont pas nécessité d'audience de conciliation, les parties s'étant entendues à l'avance et les plaintes ayant été retirées au préalable. 37 audiences de conciliation ont été fixées. Sur ces 37 audiences, 12 n'ont pas eu lieu car, soit:

- > le défendeur n'a pas voulu (1), ce qui correspond à un échec de la conciliation, ou
- > le demandeur a refusé l'audition (3), ce qui a entraîné la transmission au MP et équivaut donc à un échec, ou
- > le demandeur ne s'est pas présenté (2), ce qui équivaut à un retrait de la plainte, ou
- > le défendeur ne s'est pas présenté (6), ce qui correspond à un échec de la conciliation.

1 dossier est encore pendant à la Préfecture. Sur les 24 audiences de conciliation restantes, 11 cas ont connu une issue positive (retrait de la plainte) et 13 un résultat négatif (transmission au MP). Si l'on ajoute à ces cas les 12 affaires mentionnées ci-dessus (comme cela a été fait dans le dernier rapport), le total des résultats positifs passe à 13 et celui des résultats négatifs à 23. Le nombre de conciliations réussies a diminué en comparaison de l'année antérieure (35% contre 18 cas ou 60% l'année précédente). Les résultats diffèrent d'une année à l'autre et on ne peut guère les influencer. Il revient aux parties elles-mêmes de savoir si elles veulent une conciliation ou non. Cette année, il y a eu de nombreux cas de renonciation a priori à la conciliation (4) ou d'absence de l'une des parties à l'audience (8), ce qui a limité plus encore les possibilités pour la lieutenant de préfet d'influencer le résultat.

En règle générale, les parties sont convoquées immédiatement pour une telle séance, mais au plus tard dans un délai d'un mois à dater de la réception du mandat par le Ministère public. Il arrive fréquemment que les dates fixées doivent être reportées, et c'est généralement le cas lorsque des avocats sont impliqués. Les plaintes déposées directement à la Préfecture sont transmises sans retard au Ministère public.

Dans la majorité des cas, les parties ne sont pas assistées par des avocats lors des audiences de conciliation. Mais le nombre d'audience en présence d'avocats augmente d'année en année. Comme les audiences de conciliation visent avant tout une explication entre les parties adverses, les représentants de celles-ci sont - le cas échéant - priés de faire preuve de retenue, sauf lorsque les deux parties sont représentées; ceci est généralement bien respecté par les avocats, en particulier lorsque l'autre partie comparait sans représentant.

Tableau comparatif des plaintes	2015	2016	2017	2018
Tentatives de conciliation	57	28	33	37
- Conciliations réussies	25	9	18	13
- Transmises au Ministère public	24	12	12	23
- Dossiers pendants	3	7	3	1

Dénonciations pénales

Par rapport à l'année précédente, le nombre d'ordonnances pénales a connu à nouveau en 2018 une augmentation pour passer cette fois à 3982 (= + 8,92% contre 3656 en 2017 et même + 19% contre 3346 en 2016). Parmi les ordonnances pénales rendues, 3795 concernent des infractions à la LCR, 168 à l'interdiction de stationnement (art. 258 CPC), 4 à la LCH, 10 à la LS, 3 à la LEPu, 1 à la LACP et 1 à la LATeC. 1 plainte pour défaut d'une déclaration de l'assurance-maladie a été transmise au MP. Au total, 20 oppositions à des ordonnances pénales ont été formulées (= 0.5%); le pourcentage des oppositions a donc diminué (1.69% en 2017).

C'est le nombre des infractions à la LCR qui a augmenté (3635 en 2017, bien que cette année-là, les contraventions pour interdiction de stationnement comptaient au nombre des infractions à la LCR). Les autres plaintes sont à peu près identiques à celles des années précédentes (3 LEPu, 2 LACP, 3 LCH, 13 LS en 2017).

Au cours de l'année sous revue, 3 demandes de conversion d'une amende en travail d'intérêt général ont été présentées au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (anciennement Service de l'application des sanctions pénales et des prisons) (3 en 2017, 4 en 2016).

453 dossiers ont été envoyés au Service de l'exécution des sanctions pénales pour des amendes impayées (616 en 2017, 490 en 2016).

- > 379 personnes ont fait l'objet d'un avis de recherche dans Ripol (280 l'année d'avant, 182 en 2016).
- > 116 dossiers ont été classés en 2018 par voie de décision.
- > 336 dossiers ont été classés sans suite car l'adresse faisait défaut.

Tableau comparatif des	2014	2015	2016	2017	2018
Ordonnances pénales	2586	3098	3346	3656	3982
- Définitives	2539	3034	3294	3594	3962
- Réclamations	47	64	52	62	20

2.9.1.1.5 Préfecture de la Glâne

2.9.1.1.5.1 Personnel et organisation

La Préfecture dispose d'un personnel stable, motivé et compétent lui permettant de répondre aux nombreuses sollicitations et attentes de la population qui va souvent bien au-delà des tâches usuelles d'une préfecture. Les conseils et réponses rendent service, sécurisent la population, voire évitent souvent de longues procédures ou erreurs d'appréciation. Elle joue également parfaitement son rôle d'ambassadeur de l'Etat dans les régions et donne ainsi une image positive de l'administration.

Un des forces de notre préfecture est que chaque employé est capable d'assumer l'ensemble des tâches principales, ce qui permet en tout temps d'assurer un travail de qualité avec célérité.

Par ailleurs, il me paraît important d'être un acteur au profit de la formation. En 2018, nous avons engagé un deuxième apprenti et avons accueilli plusieurs élèves du Cycle d'Orientation de la Glâne pour des stages découvertes.

Monsieur Valentin Bard, notre Lieutenant de préfet, a réussi son brevet d'avocat et travaille désormais à 100%.

2.9.1.1.5.2 Statistiques et généralités

L'année 2018 a connu une diminution du volume des affaires en matière pénale avec une réduction globale de 6.1%. Le nombre d'affaires transmis par le Ministère public a été moins important, passant de 52 en 2017 à 34 en 2018, tout comme les dénonciations moins nombreuses, se réduisant de 391 à 382.

Plaintes

Le Lieutenant de préfet s'occupe en principe des plaintes et des séances de conciliation y relatives.

Le nombre de plaintes s'est réduit de 34.6% et les tentatives de conciliation ont abouti dans 53% des cas. Il convient de préciser que les cas dans lesquels les prévenus ne se sont pas présentés à l'audience de conciliation sont comptabilisés statistiquement comme des tentatives de conciliation ayant échoué.

Les plaintes pour menaces, injures et voies de fait constituent le tiers des cas. Les autres portent sur des motifs variés (violation d'une obligation d'entretien, diffamations et calomnies, lésions corporelles simples, vol, dommages à la propriété, etc.).

En principe, les parties citées à comparaître sont convoquées en audience dans un délai de 4 à 5 semaines dès réception de la plainte.

Dénonciations

Globalement le volume des dénonciations a peu varié avec 9 cas en moins par rapport à l'année précédente. Les dénonciations en matière d'excès de vitesse ont régressé (- 32) alors que les autres infractions à la LCR ont progressé (+ 10), tout comme les violations de mise à ban (+ 19). Les dénonciations suite à des accidents de la circulation sont restées stables. Des ordonnances pénales ont été rendues suite à des infractions à la LATeC (6). A cet égard, je souligne que les compétences consacrées au Préfet par la LATeC en matière administrative et pénale se conjuguent bien, de sorte qu'elles permettent un gain d'efficacité. Je me permets cependant de relever que le délai de prescription de 5 ans de l'art. 173 al. 6 LATeC mériterait d'être prolongé.

2 ordonnances pénales ont fait l'objet d'une opposition devant le Juge de police. La première a été déclarée irrecevable et la seconde a été retirée en audience. 18 ordonnances pénales se sont soldées par un classement contre 22 en 2017.

2.9.1.1.5.3 Divers

L'année 2018 s'est déroulée à satisfaction de l'équipe de la préfecture. Il n'y a pas de retard à signaler et les affaires sont traitées dans les délais, ce dont nous nous réjouissons.

Cette organisation répond parfaitement aux besoins, de sorte que son maintien garantit assurément une bonne célérité ainsi qu'une bonne efficacité.

2.9.1.1.6 Préfecture de la Broye

2.9.1.1.6.1 Personnel et organisation

Sous la responsabilité du Préfet Nicolas Kilchoer, la Préfecture de la Broye emploie six personnes (4,6 EPT) ainsi qu'un apprenti. Le volet pénal est essentiellement l'apanage du préfet, du lieutenant de préfet et d'une secrétaire.

2.9.1.1.6.2 Statistiques et généralités

La Préfecture de la Broye enregistre une légère augmentation de son activité juridictionnelle en matière pénale (992 dossiers contre 919 en 2017). Celle-ci reste toutefois dans la moyenne des années précédentes. Il est particulièrement réjouissant de constater l'efficacité d'une justice simple et rapide, la plupart des plaintes et des dénonciations transmises à la préfecture étant traitées de manière diligente et dans un délai raisonnable pour les justiciables.

Plaintes

Le nombre de plaintes transmises au préfet pour conciliation est en légère augmentation avec la satisfaction de régler définitivement une bonne partie de ces dossiers (un peu plus de 50%).

Dénonciations

Quand bien même le nombre de dénonciations est en augmentation, il reste dans la moyenne des années précédentes. Il convient de relever que la majeure partie de ces dénonciations porte sur des infractions LCR, tout en soulignant le peu de situations dans lesquelles l'ordonnance rendue est frappée d'opposition (2%).

2.9.1.1.6.3 Divers

Il y a lieu de souligner la qualité de la collaboration avec le Ministère public, ce tant dans le traitement des plaintes que dans le contrôle préalable des ordonnances de classement.

2.9.1.1.7 Préfecture de la Veveyse

2.9.1.1.7.1 Personnel et organisation

Les procédures et les méthodes de travail mises en place en 2017 par le nouveau préfet et la nouvelle lieutenant de préfet ont été maintenues et renforcées en 2018, à satisfaction.

Au niveau de l'administration, aucun changement n'est à signaler, les deux collaboratrices administratives représentant 1,5 EPT.

Afin de pallier la charge importante de travail en lien avec de nombreux dossiers, le principe de l'engagement de juristes stagiaires en CDD (6 mois) a été maintenu en 2018 et sera renouvelé pour 2019.

Certaines ordonnances pénales sont rédigées par les collaboratrices administratives, d'autres par la juriste stagiaire ou la lieutenant de préfet. Elles sont ensuite relues et signées par le préfet ou sa lieutenant.

Quant aux séances de conciliation, elles sont dirigées par le préfet ou la lieutenant de préfet, selon les disponibilités ou le degré de connaissance des personnes concernées. Le procès-verbal est tenu par la juriste stagiaire ou une secrétaire.

2.9.1.1.7.2 Statistiques et généralités

De manière générale, les statistiques montrent une relative stabilité par rapport aux chiffres de l'an dernier.

Il en va ainsi du nombre de tentatives de conciliation (36), dont seules sept ont échoué, ce qui correspond à un taux de conciliations abouties de quelque 80%, déduction faite des cas en suspens ou transmis au Ministère public.

Les relations avec nos partenaires dans certaines affaires ont toujours été excellentes, qu'il s'agisse du Ministère public, du Tribunal d'arrondissement, de la Justice de paix ou de la police cantonale.

Plaintes

Comme mentionné ci-dessus, les chiffres sont stables au niveau des séances de conciliation.

A relever qu'aucune d'entre elles n'a concerné une violation des obligations d'entretien, contrairement à l'année précédente.

Les autres infractions les plus courantes ont été les suivantes : voies de fait, lésions corporelles simples, injures, diffamation, calomnie, vol et violation de domicile.

Les personnes citées à comparaître sont convoquées en audience dans un délai d'un mois environ, dès réception de la plainte. Elles se présentent souvent seules, une minorité étant accompagnée d'un mandataire (avocat, assistant social, personne de confiance). La présence d'un(e) interprète a été sollicitée à deux ou trois reprises.

Les dossiers sont ensuite transmis sans délai au Ministère public.

Tableau comparatif	2018	2017
Tentatives de conciliation	36	32
Ayant abouti	23	25
Ayant échoué, transmises au ministère public	7	5
En suspens	2	1
Transmises d'office au Ministère public	4	1

Dénonciations

Dans le domaine des dénonciations, la Préfecture de la Veveyse a aussi constaté une certaine stabilité dans les chiffres.

Celles relatives à la loi sur la circulation routière (LCR) ou aux autres bases légales s'en rapprochant représentent clairement la majorité des dénonciations reçues : 467/584.

Viennent ensuite les dénonciations pour violation de mise à ban (106), puis les travaux entrepris sans autorisation ou en violation des conditions du permis de construire (6), la fermeture tardive des établissements publics (3), et le contrôle des habitants (3).

Le nombre de cas en lien avec les absences scolaires illégitimes est de 12 pour 2018 (20 en 2017). Comme à l'accoutumée, la majorité des situations concernent vraisemblablement des départs en vacances prématurés ou des retours de vacances tardifs.

Une fois l'ordonnance pénale envoyée, vient la question de l'encaissement. Le nombre de dossiers d'ordonnances pénales impayées transmis au Service de l'application des sanctions pénales pour l'exécution de la peine privative de liberté par substitution est toujours important : 31, 76 en 2017.

Tableau comparatif	2018	2017
Ordonnances pénales définitives	584	572
frappées d'opposition	572	558
transmises d'office au Ministère public	12	12
	-	2

2.9.1.1.7.3 Divers

Vous trouverez en annexe le tableau des statistiques 2018 en matière pénale. Je vous en souhaite bonne réception et me tiens si nécessaire à votre disposition pour fournir les compléments d'information qui feraient défaut.

2.9.1 Oberämter

2.9.1.1 Allgemeiner Teil

2.9.1.1.1 Oberamt des Saanebezirks

2.9.1.1.1.1 Personal und Organisation

Die Zahl der Mitarbeitenden, die dem Strafsektor zugeteilt sind, ist im Vergleich mit den Vorjahren gleich geblieben; neben dem Vizeoberamtmann, der sich ausschliesslich um diesen Bereich kümmert und von einer Sekretärin zu 60% unterstützt wird, werden zwei Vollzeitbeschäftigte von einer vom Amt für den Arbeitsmarkt vermittelten Person (zu 100 %) sekundiert.

2.9.1.1.1.2 Statistiken und Allgemeines

Wenngleich die Arbeitslast im Vergleich zum Jahr 2017 etwas abnahm, ist das Volumen der strafrechtlichen Angelegenheiten doch immer noch erheblich. Für die Zahl und die Einzelheiten der behandelten Fälle verweisen wir auf die beiliegende Tabelle.

Klagen

Während des Jahres 2018 wurden 268 Fälle von der Staatsanwaltschaft für einen Schlichtungsversuch (nur Antragsdelikte) überwiesen; davon wurden 182 Fälle (67,9 %) mit einer Vereinbarung oder mit einem Rückzug der Klage erledigt. Wie früher wird am häufigsten wegen folgender Straftaten geklagt: Tötlichkeiten, einfache Körperverletzungen, Drohungen, Beschimpfungen, unrechtmässige Aneignung, Veruntreuung zum Nachteil Angehöriger, Zechprellerei, Sachbeschädigung, Hausfriedensbruch, Ehrverletzung, Ladendiebstahl und Vernachlässigung von Unterhaltspflichten.

In den meisten Fällen wird das Dossier überwiesen, nachdem die Polizei ermittelt und die Beteiligten angehört hat. Gelegentlich werden weitere Personen um Auskunft gebeten; in einfachen Ehrverletzungsfällen überweist der Generalstaatsanwalt die Klage direkt und ohne Untersuchungsmassnahmen an den Oberamtmann. Die Angelegenheiten werden, ab ihrem Eingang beim Oberamt, grundsätzlich innert drei Monaten behandelt.

Verzeigungen

Die Anzahl der Strafbefehle (StB), total 6929, setzt sich wie folgt zusammen:

- > 1919 Ordentliche StB;
- > 4075 Ordentliche StB wegen Verletzung eines richterlichen Verbots;
- > 592 StB für unerlaubtes Parkieren auf dem Privatgrund der SBB;
- > 216 StB wegen Verkehrsunfällen;
- > 127 StB zur Einstellung des Verfahrens nach Einsprache gegen einen ersten Strafbefehl.

Die Mehrheit der ordentlichen StB betrifft den Bereich des Strassenverkehrs; es wurden zahlreiche Ermittlungen eröffnet, um Straftäter zu eruieren. Bei Geschwindigkeitsüberschreitungen und Unfällen sind Ermittlungen, was Strafverfügungen betrifft, heikel, da die strafrechtliche Sanktion eine Administrativmassnahme (Anzeige oder Entzug des Fahrausweises), die von der Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr (KAM) ausgesprochen wird, nach sich zieht. Die übrigen Fälle fallen im Wesentlichen unter das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten, das Schulgesetz, das Gesetz über die Einwohnerkontrolle und das Baugesetz.

Bei der Verletzung der Schulpflicht bleibt die Zahl der Verzeigungen hoch; angesichts der von den Eltern vorgebrachten Argumente, um diese oder jene Absenz zu begründen (namentlich medizinische Gründe), muss manchmal eine Untersuchung eröffnet werden. In Anwendung des neuen Schulgesetzes wird eine Kopie jedes endgültigen und verbindlichen Strafbefehls der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) gestellt.

Die Verzeigungen wegen Verletzung eines richterlichen Verbots verursachen einen erheblichen administrativen Überprüfungs- und Nachforschungsaufwand sowie eine umfangreiche Korrespondenz zwischen dem Oberamt und den privaten Eigentümern. Während die Zahl der Automobile steigt, bleibt die Zahl der Parkplätze begrenzt, was vor allem in der Stadt zu einer angespannten Situation führt. Deshalb beantragen Eigentümer von neuen Parkplätzen beim Friedensgericht zunehmend Parkverbote auf ihrem Grundstück.

Von all diesen Fällen wurden 30 Dossiers (0,43 %) dem Polizeirichter zu einem Streitgespräch nach einer Einsprache der verurteilten Person übermittelt; ungefähr die Hälfte dieser Verfahren endet mit einem Rückzug der Einsprache.

Schliesslich wurden die eingestellten Fälle (fehlerhafter Verzeigungsrapport, Verjährung, Freiheitsstrafe vollzogen) im Juni und im Dezember wie gewohnt dem Generalstaatsanwalt zur Unterschrift vorgelegt. Dabei handelt es sich um rund 10 Bundesordner.

2.9.1.1.1.3 Verschiedenes

Am 18. September 2018 inspizierte eine Delegation des Kantonsgerichts den Strafsektor des Oberamts.

2.9.1.1.2 Oberamt des Sensebezirks

2.9.1.1.2.1 Personal und Organisation

Die Hauptverantwortlichkeit im Bereich der Strafanträge und Strafanzeigen liegt bei Frau Vize-Oberamtfrau Sarah Hagi Göksu. Die Sachbearbeitung der laufend eingehenden Strafanträge und Strafanzeigen erfolgte im 2018 durch die Juristin Frau Clarissa Frankfurt.

2.9.1.1.2.2 Statistiken und Allgemeines

Sämtliche Angelegenheiten bezüglich Strafsachen werden bei Eingang registriert. Die Anzahl Registrierungen (2'168) hat zum Vorjahr um mehr als 30% zugenommen. Dies betrifft hauptsächlich die Rubriken «SVG-Uebertretungen (Parkverbot, Überholen, Überladen, FIAZ usw.)» und «Nichtbezahlen der Ordnungsbussen». Hingegen hat die Rubrik «Verkehrsunfall» etwas abgenommen.

Statistikcode	Art des Vergehens
1	Verkehrsunfall
2	SVG-Geschwindigkeit
3	SVG-Uebertretungen (Parkverbot, Ueberholen, Ueberladen, FIAZ etc.)
4	ARV-Uebertretungen
5	Nichtbezahlen von Ordnungsbussen
6	Übertretungen Alp- und Forstwege / Sammeln von Pilzen / Verstoss gegen Artenschutz
7	Baupolizei
8	Strafklage / Erfolgreiche Versöhnungsverhandlung oder Rückzug der Strafklage
9	Strafklage / Versöhnungsverhandlung nicht erfolgreich, weiterleiten an Staatsanwaltschaft
10	Fürsorgerische Unterbringung FU / Zuweisung an Arzt durch Oberamt für Abklärung
11	Registrierung ohne Folgen (Person in Schwierigkeiten, Arbeitsunfall, Familienstreit,
12	An Staatsanwaltschaft oder Jugendstrafkammer infolge Zuständigkeit
13	Feuerpolizei
14	Diverses ohne Zuordnung
15	Verletzung der Schulpflicht
16	Wirtshauskandal / Ueberwirten / Getränkeausschank ohne Bewilligung
17	Angesetzte Versöhnungsverhandlung / Per 31.12 noch hängig
18	Einstellungsverfügung / Nichtanhandnahmeentscheid
19	Mediation
20	Sistierungsverfügungen / Täterschaft Unbekannt

- > Anzahl Dossiers mit Status «Offen»: 39
- > Anzahl Dossiers mit Status «In Bearbeitung»: 2
- > Anzahl Dossiers mit Status «Erledigt»: 2155

Statistik 2018

Code	Anzahl Registrierungen	Total Bussenbetrag	Total Gebühren	Total Kosten Oberamt
1	87	22'376.00	3'300.00	819.00
2	725	205'430.00	29'490.00	5'813.00
3	182	24'351.70	4'880.00	1'925.00
4	0	-	-	-
5	1'096	115'030.00	25'300.00	11'466.00
6	12	800.00	240.00	104.00
7	0	-	-	-
8	17	-	-	-
9	26	-	-	-
10	1	-	-	-
11	19	-	-	-
12	0	-	-	-
13	0	-	-	-
14	0	-	-	-
15	18	1'100.00	220.00	104.00
16	4	300.00	60.00	26.00
17	1	-	-	-
18	1	-	-	-
19	0	-	-	-
20	7	-	-	-
Total	2'196	369'387.70	63'520.00	20'257.00

Statistikcode 10, 11, 14, 18 und 20 werden in der offiziellen Jahresstatistik, die dem Justizrat ebenfalls zugestellt wird, nicht berücksichtigt, da es sich hierbei nicht um Schlichtungsverhandlungen, Strafbefehle resp. Strafsentscheide oder Überweisungen an den zuständigen Richter handelt.

Strafanträge

Frau Vize-Oberamtfrau Sarah Hagi Göksu ist die Verantwortliche für die Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Versöhnungsverhandlungen. Die Anzahl der Strafanträge hat gegenüber dem Vorjahr ein wenig abgenommen, d.h. 44 im 2018 gegenüber 46 im 2017. Es muss weiterhin festgestellt werden, dass die Schlichtungsversuche zusehends komplizierter werden. Auf Verlangen des/der Beklagten wird ebenfalls eine Rechtsvertretung zur Verhandlung zugelassen.

Strafanzeigen

Die eingegangenen Strafanzeigen haben im Vergleich zum Vorjahr um 34% zugenommen, d. h. eine Zunahme von 549 Anzeigen. Insgesamt wurden 2'124 Strafbefehle ausgestellt. Davon wurden 10 mittels Einsprache angefochten.

Die Zustellung und das Inkasso der Strafbefehle für im Ausland wohnhafte Lenkerinnen und Lenker sind schwierig und zeitaufwändig. Die meisten Geschwindigkeitsübertretungen werden bei der Radarstelle auf der A12 in Fillistorf, Gemeinde Bösinggen, gemessen und betreffen sehr oft im Ausland wohnhafte Lenker. Ungenaue Adressen, Wegzüge, erfolglose Zustellungen in Kriegsgebieten, Geschwindigkeitsübertretungen durch Mitglieder von NATO-Truppen usw. erschweren die Arbeit und erfordern oft eine Ausschreibung im Ripol.

Es wird festgestellt, dass immer mehr Personen eine Ratenzahlung beantragen. In diesen Fällen ist der Minimalbetrag pro Monatsrate auf CHF 50.00 festgelegt.

Das Inkasso der ausgesprochenen Bussen erfolgt ausschliesslich durch den Finanzdienst des Kantons Freiburg. Nach einem erfolglosen Inkassoersuch wird der Strafbefehl in Haft umgewandelt und zur Vollstreckung an das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug übermittelt. Nur selten werden bei uns Anträge um Bussenreduktion oder um Umwandlung der Busse in gemeinnützige Arbeit eingereicht.

2.9.1.1.2.3 Verschiedenes

Ein grosser Dank geht an alle involvierten Ämter für die angenehme und hervorragende Zusammenarbeit.

2.9.1.1.3 Oberamt des Greyerzbezirks

2.9.1.1.3.1 Personal und Organisation

Im Greyerzbezirk ist der Oberamtmann für Strafanzeigen verantwortlich und der Vizeoberamtmann für den Bereich Klagen. Die administrative Abwicklung der registrierten Strafanzeigen und -klagen wird vom Personal der verschiedenen Sektoren sichergestellt.

2.9.1.1.3.2 Statistiken und Allgemeines

Klagen

Die Zahl der eingetragenen Strafklagen in unserem Bezirk steigt. Zudem nimmt die Zahl der eingereichten Strafklagen ausländischer Personen konstant zu. Die Klagen, die beim Oberamt entgegengenommen werden und von Amtes wegen der Staatsanwaltschaft übermittelt werden müssen, werden sofort nach der Entgegennahme weitergeleitet. Im Jahr 2018 waren dies 15 Fälle; 7 wurden vor der Verhandlung zurückgezogen. Wenn keine besonderen Probleme auftreten, werden die zum Erscheinen geladenen Parteien innerhalb eines Monats nach Entgegennahme der Klage zu einer Verhandlung einberufen.

Die Zahl der beschuldigten und klagenden Personen, die einer Schlichtungsverhandlung unentschuldigt fernbleiben, ist relativ hoch. Im Jahr 2018 beträgt sie 11.

Vergleichstabelle	2018	2017
Schlichtungsversuche	113	107
Erfolgreich	56	42
Gescheitert, an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet	39	45
Hängig	18	20

Verzeigungen

Die Gesamtzahl der eingereichten Strafanzeigen steigt. Die Mehrheit davon betreffen Verstösse im Zusammenhang mit richterlichen Verboten (2018/1535 - 2017/1180). Sie generieren einen erheblichen Verwaltungsaufwand und die zahlreichen Anfechtungen verursachen Kosten, die durch die Bussgelder nicht gedeckt werden können.

Die Zuwiderhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz (SVG) steigen leicht an (2018/862 - 2017/772). Im Gegensatz dazu sinkt die Zahl der Unfälle (2018/139 - 2017/175). Im Greyerzbezirk ordnet der Oberamtmann vor allem bei der Raumplanung (2018/9 - 2017/12) und beim Schulgesetz (2018/37 - 2017/29)

Untersuchungsmassnahmen an. Die Zahl diesbezüglicher strafbarer Handlungen und diejenige der Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten (2018/16 - 2017/11) bleiben relativ stabil.

Vergleichstabelle	2018	2017
Strafbefehle	2671	2231
endgültig	2656	2207
mit Einsprache belegt	15	24
Einstellungsverfügungen	143	94

2.9.1.1.3.3 Verschiedenes

Das Oberamt des Greyerzbezirks weist auf die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft, der Polizei und den Gerichtsbehörden hin.

2.9.1.1.4 Oberamt des Seebezirks

2.9.1.1.4.1 Personal und Organisation

Die Strafsachen werden von der Vize-Oberamtfrau Mélanie Corminboeuf behandelt. Bei den Strafklagen bzw. Versöhnungsverhandlungen wird die Administration (Protokolle, Korrespondenz) von Helena Kottmann, Juristin, geführt, bei den Strafbefehlen vom Sekretariat.

Seit dem 1. September 2016 ist ein Praktikant/Praktikantin im Verwaltungsbereich am Oberamt tätig. Vom 1. September 2018 bis Ende Juli 2019 ist dies Estelle Wiegandt. Sie ist insbesondere mit administrativen Aufgaben im Zusammenhang mit den Strafbefehlen und Fischereipatenten betraut. Zu Ausbildungszwecken wohnt sie auch ab und zu den Versöhnungsverhandlungen bei.

2.9.1.1.4.2 Statistiken und Allgemeines

Strafanträge

Die Strafklagen werden von der Vize-Oberamtfrau Mélanie Corminboeuf behandelt, welche auch die Versöhnungsverhandlungen durchführt (siehe dazu Ziff. 1).

Es sind insgesamt 46 Strafklagen eingegangen (Vorjahr 37). 6 davon sind direkt dem Oberamt zugegangen und vom Oberamt zur Eröffnung eines Verfahrens der Staatsanwaltschaft (StA) übermittelt worden. Diese sind dem Oberamt nicht wieder zugestellt worden.

Von den übrigen 40 Klagen (Vorjahr 34) benötigten 3 Dossiers keine Versöhnungsverhandlung, da sich die Parteien vorgängig geeinigt hatten und die Klagen vorher zurückgezogen worden waren. 37 Versöhnungsverhandlungen wurden angesetzt. Von diesen 37, konnte bei 12 Klagen die Verhandlung nicht durchgeführt werden, da entweder:

- > der Beklagte dies nicht wollte (1), was einem Scheitern der Versöhnung entspricht, oder
- > der Kläger die Verhandlung ablehnte (3), was die Übermittlung an die StA mit sich brachte und somit einem Scheitern entspricht, oder
- > der Kläger nicht erschien (2), was einem Rückzug der Klage entspricht, oder
- > der Beklagte nicht erschien (6), was einem Scheitern der Versöhnung entspricht.

1 Dossier ist beim Oberamt noch hängig. In den übrigen 24 Versöhnungsverhandlungen kamen 11 Fälle zu einem positiven (Rückzug der Klage) und 13 zu einem negativen (Weiterleitung an die StA) Ergebnis. Rechnet man diesen Fällen die oben genannten 12 Fälle dazu (wie es im letzten Rapport gemacht wurde), erhöht sich das Ergebnis der positiven Resultate auf 13 und der negativen Resultate auf 23. Die Anzahl der gelungenen Versöhnungen ist gegenüber dem Vorjahr gesunken (35% gegenüber 18 Fällen oder 60 % im Vorjahr). Die Ergebnisse sind von Jahr zu Jahr verschieden und nur sehr beschränkt beeinflussbar. Es hängt von den Parteien selber ab, ob sie gewillt sind, sich zu versöhnen, oder nicht. Dieses Jahr gab es viele Fälle, in denen von vorherein auf eine Versöhnung verzichtet wurde (4) oder bei denen eine der Parteien der Verhandlung fernblieb (8), was die Möglichkeiten der Einflussnahme der Vize-Oberamtfrau auf die Ergebnisse noch mehr beschränkte.

In der Regel werden die Parteien sofort, aber spätestens innerhalb Monatsfrist ab Eingang des Auftrages durch die Staatsanwaltschaft, zur Versöhnungsverhandlung vorgeladen. Es kommt oft vor, dass die angesetzten Termine verschoben werden müssen, meistens dann, wenn Rechtsanwälte involviert sind. Direkt beim Oberamt eingereichte Klagen werden ohne Verzug der Staatsanwaltschaft zur Verfahrenseröffnung weitergeleitet.

In den meisten Fällen werden die Parteien bei Versöhnungsverhandlungen nicht von Rechtsanwälten begleitet. Aber die Anzahl der Verhandlungen mit Anwälten erhöht sich von Jahr zu Jahr. Da bei der Versöhnungsverhandlung vor allem eine Aussprache der Kontrahenten angestrebt wird, werden Parteienvertreter gegebenenfalls gebeten, sich zurückzuhalten, ausser wenn beide Parteien vertreten werden; dies wird in der Regel von den Rechtsanwälten auch respektiert, insbesondere wenn die andere Partei ohne Rechtsanwalt zugegen ist.

Vergleichstabelle Klagen	2015	2016	2017	2018
Versöhnungsversuche	57	28	33	37
- Versöhnungen gelungen	25	9	18	13
- Der Staatsanwaltschaft weitergeleitet	24	12	12	23
- Hängige Dossiers	3	7	3	1

Strafanzeigen

Gegenüber dem Vorjahr hat die Anzahl Strafbefehle im Jahre 2018 erneut zugenommen auf nun 3982 Strafbefehle (= + 8.92 % gegenüber 3656 Strafbefehlen im Jahr 2017 und sogar + 19 % gegenüber 3346 Strafbefehlen im Jahre 2016). Von den ausgestellten Strafbefehlen betreffen 3795 Fälle Wiederhandlungen gegen das SVG, 168 das Parkverbot (Art. 258 ZPO), 4 das EKG, 10 das SchG, 3 das ÖGG, 1 das EGStGB und 1 das RPBG. 1 Anzeige wegen Fehlens einer Anmeldung der Krankenkassenversicherung wurde der StA übermittelt. Insgesamt wurden 20 Einsprachen gegen Strafbefehle erhoben (= 0.5 %); der prozentuale Anteil der Einsprachen ist damit gesunken (1.69% im 2017).

Es sind die Anzahl Wiederhandlungen gegen das SVG die zugenommen hat (3635 im 2017, obwohl in diesem Jahr die Wiederhandlungen gegen ein Parkverbot zu den Wiederhandlungen gegen das SVG zählten). Die übrigen Anzeigen sind ungefähr identisch wie in den früheren Jahren (3 ÖGG, 2 EGStGB, 3 EKG, 13 SchG im 2017).

Im Berichtsjahr sind dem Justizvollzugsamt (ehemaliges Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse) 3 Gesuche zur Umwandlung einer Busse in gemeinnützige Arbeit zugestellt worden (3 im Jahr 2017, 4 im Jahr 2016).

453 Dossiers mussten dem Justizvollzugsamt wegen nicht bezahlter Busse zugestellt werden (616 im Jahr 2017, 490 im Jahr 2016).

- > 379 Personen wurden im Ripol ausgeschrieben (280 im Vorjahr, 182 im Jahr 2016).
- > 116 Verfahren wurden im Jahr 2018 mittels Verfügung eingestellt.
- > 336 Dossiers mussten ohne Folge klassiert werden, da eine Adresse fehlte.

Vergleichstabelle Strafbefehle	2014	2015	2016	2017	2018
Strafbefehle	2586	3098	3346	3656	3982
- Definitive	2539	3034	3294	3594	3962
- Einsprachen	47	64	52	62	20

2.9.1.1.5 Oberamt des Glanebezirks

2.9.1.1.5.1 Personal und Organisation

Das Oberamt verfügt über eine stabile Personalsituation. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind motiviert und kompetent, was es dem Oberamt ermöglicht, auf die vielen Anliegen und Erwartungen der Bevölkerung einzugehen, die oft weit über die üblichen Aufgaben eines Oberamtes hinausgehen. Die Ratschläge und Antworten bringen Nutzen, geben der Bevölkerung ein Gefühl der Sicherheit und verhindern darüber hinaus vielfach lange Verfahren oder fehlerhafte Beurteilungen von Angelegenheiten. Das Oberamt spielt indes vollkommen die Rolle des Botschafters des Staates in den Regionen und vermittelt dadurch ein positives Bild der öffentlichen Verwaltung.

Eine der Stärken des Oberamts stellt die Tatsache dar, dass jede Angestellte und jeder Angestellter alle Hauptaufgaben des Oberamts erfüllen kann, was es ermöglicht, jederzeit Qualität in der Arbeit sicherzustellen und zügig zu arbeiten.

Ausserdem scheint es mir wichtig, Akteur der Ausbildung zu sein. Im Jahr 2018 engagierten wir einen zweiten Lehrling und empfangen mehrere Schüler/innen der Orientierungsschule des Glanebezirks für Schnupper-Praktika.

Valentin Bard, unser Vizeoberamtsmann, hat sein Anwaltspatent erlangt und arbeitet nun zu 100 %.

2.9.1.1.5.2 Statistiken und Allgemeines

2018 ist der Umfang der Strafsachen insgesamt um 6,1 % zurückgegangen. Die Anzahl der Angelegenheiten, die uns von der Staatsanwaltschaft übermittelt wurden, war geringer, 2017 waren es 52, 2018 34; das gilt auch für die Anzahl Strafanzeigen, die geringer war, sie reduzierte sich von 391 auf 382.

Klagen

Der Vizeoberamtsmann beschäftigt sich im Prinzip mit Klagen und damit verbundenen Schlichtungsverhandlungen.

Die Anzahl der Strafklagen reduzierte sich um 34,6 % und die Schlichtungsversuche waren in 53 % der Fälle erfolgreich. Zusätzlich sollte präzisiert werden, dass die Fälle, in denen die Beschuldigten den Schlichtungsverhandlungen fernblieben, als gescheiterte Fälle verbucht werden.

Die Strafklagen wegen Drohungen, Beschimpfungen und Tötlichkeit machen einen Drittel der Fälle aus. Die anderen betreffen verschiedene Motive (Vernachlässigung von Unterhaltspflichten, üble Nachrede und Verleumdungen, einfache Körperverletzungen, Diebstahl, Sachbeschädigungen usw.).

In der Regel werden die Parteien 4 bis 5 Wochen nach Eingang der Strafklage zum Erscheinen zur Verhandlung aufgeboten.

Verzeigungen

Insgesamt hat das Volumen der Strafanzeigen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum wenig variiert, es waren 9 Fälle weniger als im Vorjahr. Die Strafanzeigen wegen übersetzter Geschwindigkeit sind zurückgegangen (- 32) wobei andere Delikte im Rahmen des SVG zugenommen haben (+ 10), ebenso die Verletzung richterlicher Verbote (+ 19). Die Strafanzeigen infolge von Verkehrsunfällen sind stabil geblieben. 6 Strafbefehle wurden anlässlich von Widerhandlungen gegen das RPBG erlassen. Diesbezüglich unterstreiche ich, dass die Kompetenzen, die dem Oberamtsmann im Rahmen des RPBG in administrativen und strafrechtlichen Angelegenheiten zustehen, angemessen sind, insbesondere erlauben sie Effektivitätsgewinne. Ich erlaube mir jedoch festzustellen, dass die Verjährungsfrist von 5 Jahren in Artikel 173 Abs 6 des RPBG verlängert werden sollte.

2 Strafbefehle haben zu Einsprachen vor dem Polizeirichter geführt. Die erste wurde als unzulässig erklärt, die zweite wurde in der Verhandlung zurückgezogen. 18 Strafbefehle wurden nicht weiterverfolgt, gegenüber 22 im Jahr 2017.

2.9.1.1.5.3 Verschiedenes

Das Jahr 2018 verlief zur Zufriedenheit des Teams des Oberamts. Es gibt generell keine Verspätungen, und die Geschäfte wurden termingerecht abgeschlossen, worüber wir uns freuen.

Die Organisation des Oberamts ist gut auf die Anforderungen der ihm übertragenen Aufgaben eingestellt, was zu einer zügigen und effektiven Abwicklung seiner Geschäfte führt.

2.9.1.1.6 Oberamt des Broyebezirks

2.9.1.1.6.1 Personal und Organisation

Unter der Verantwortung von Oberamtmann Nicolas Kilchoer beschäftigt das Oberamt des Broyebezirks sechs Personen (4,6 VZÄ) und einen Lernenden. Für Fälle aus dem Strafrecht sind im Wesentlichen der Oberamtmann, der Vizeoberamtmann und eine Sekretärin zuständig.

2.9.1.1.6.2 Statistiken und Allgemeines

Das Oberamt des Broyebezirks verzeichnet eine leichte Steigerung der gerichtlichen Tätigkeit im Strafrechtsbereich (992 Fälle gegenüber 919 im Jahr 2017). Die Zahl der Angelegenheiten bleibt im Vergleich zum Mittel der vergangenen Jahre gleich. Es ist besonders erfreulich festzustellen, wie leistungsfähig und einfach unsere schnelle Rechtsprechung ist. Die Mehrheit der Klagen und Verzeigungen, die an das Oberamt überwiesen wurden, wurden gewissenhaft und in einer für die Rechtsuchenden angemessenen Zeit erledigt.

Klagen

Die Zahl der dem Oberamtmann zur Schlichtung zugestellten Klagen hat leicht zugenommen. Wir stellen mit Befriedigung fest, dass etwas mehr als 50 % der Fälle definitiv geregelt werden konnten.

Verzeigungen

Auch wenn die Zahl der Verzeigungen steigt, verbleibt die Zahl im Durchschnitt der Vorjahre. Es gilt darauf hinzuweisen, dass die Mehrheit der Verzeigungen wegen Übertretungen des SVG eingereicht wird, zugleich ist darauf hinzuweisen, dass nur in den wenigsten Fällen gegen den Strafbefehl Einsprache erhoben wird (2 %).

2.9.1.1.6.3 Verschiedenes

Zu unterstreichen ist die gute Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft, sowohl bei der Behandlung der Klagen als auch bei der Vorkontrolle der Einstellungsverfügungen.

2.9.1.1.7 Oberamt des Vivisbachbezirks

2.9.1.1.7.1 Personal und Organisation

Die neuen Arbeitsprozesse und -methoden, die 2017 vom neuen Oberamtmann und von der neuen Vizeoberamtfrau eingeführt wurden, wurden 2018 zur allgemeinen Zufriedenheit weiter ausgebaut und unterhalten.

In der Verwaltung sind keine Änderungen zu verzeichnen. Die beiden Verwaltungssachbearbeiterinnen teilen sich 1,5 VZÄ.

Um die hohe Arbeitsbelastung, die mit den vielen Dossiers verbunden ist, zu bewältigen, wurde die Beschäftigung von juristischen Praktikantinnen und Praktikanten im Jahr 2018 mit befristeten Arbeitsverträgen fortgeführt (6 Monate) und wird 2019 weiter geführt.

Gewisse Strafbefehle werden von Verwaltungssachbearbeiterinnen und -arbeitern redigiert, andere von der juristischen Praktikantin oder von der Vizeoberamtfrau. Danach werden sie vom Oberamtmann oder von der Vizeoberamtfrau überprüft und unterschrieben.

Die Schlichtungsverhandlungen werden je nach Verfügbarkeit oder Kenntnissen der betroffenen Person vom Oberamtmann oder von der Vizeoberamtfrau geleitet. Das Protokoll wird von der juristischen Praktikantin oder einer Sekretärin geführt.

2.9.1.1.7.2 Statistiken und Allgemeines

Die Statistik weist grundsätzlich im Vergleich mit den Zahlen des Vorjahrs eine gewisse Stabilität auf.

Dies ist bei der Anzahl der Schlichtungsversuche der Fall (36), von denen nur 7 misslingen, was einer Rate erfolgreicher Schlichtungen von 80 % entspricht, abzüglich der Fälle, die hängig sind oder der Staatsanwaltschaft übergeben wurden.

Die Beziehungen mit unseren Partnern, die uns in einigen Fällen unterstützen, waren immer ausgezeichnet, ob es sich nun um die Staatsanwaltschaft, das Bezirksgericht, das Friedensgericht oder die Kantonspolizei handelt.

Klagen

Wie weiter oben erwähnt, sind die Zahlen bei den Schlichtungsverhandlungen stabil.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass, im Gegensatz zum Vorjahr, keine Angelegenheiten mit Vernachlässigung von Unterhaltspflichten auftraten.

Die folgenden Straftaten traten des Weiteren häufig auf: Tötlichkeiten, einfache Körperverletzungen, Beschimpfungen, üble Nachrede, Verleumdung, Diebstahl und Hausfriedensbruch.

Die vorgeladenen Personen werden innert einem Monat nach Entgegennahme der Klage zu einer Verhandlung einberufen. Meist erscheinen sie alleine, eine Minderzahl wird von Bevollmächtigten begleitet (Anwältin/Anwalt, Sozialarbeiterin/Sozialarbeiter, Vertrauensperson). Die Anwesenheit einer Dolmetscherin/eines Dolmetschers war zwei oder drei Mal erforderlich.

Die Dossiers werden in der Folge unverzüglich der Staatsanwaltschaft übergeben.

Vergleichstabelle	2018	2017
Schlichtungsversuche	36	32
Erfolgreich	23	25
Gescheitert, an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet	7	5
Hängig	2	1
Von Amtes wegen an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet	4	1

Verzeigungen

Auch bei den Verzeigungen stellte das Oberamt des Vivisbachbezirks eine gewisse Stabilität bei den Zahlen fest.

Die Fälle mit Bezug zum Strassenverkehrsgesetz (SVG) oder anderen ähnlichen gesetzlichen Grundlagen stellen die deutliche Mehrheit der eingegangenen Anzeigen dar: 467/584.

Darauf folgen die Verzeigungen in Zusammenhang mit Verletzungen eines richterlichen Verbots (106), danach Bauarbeiten, die ohne Bewilligung erfolgten oder die gegen Baubewilligungen verstiessen (6), Verzeigungen wegen verspäteter Schliessungen öffentlicher Gaststätten (3) und in Zusammenhang mit der Einwohnerkontrolle (3).

Die Zahl der Verzeigungen wegen unrechtmässigen Absenzen in der Schule beträgt im Jahr 2018 12 (20 im Jahr 2017). Wie gewohnt betreffen wahrscheinlich die meisten Fälle vorzeitige Ferienabreisen oder eine verzögerte Ferienrückkehr.

Wenn der Strafbefehl versendet ist, stellt sich die Frage des Inkassos. Die Zahl der Fälle, in denen Strafbefehle nicht bezahlt wurden und die dem Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse für den Vollzug der an die Stelle der Busse tretenden Freiheitsstrafe überwiesen werden, bleibt erheblich: 31 (2017: 76)

Vergleichstabelle	2018	2017
Strafverfahren	584	572
endgültig	572	558
mit Einsprache belegt	12	12
von Amtes wegen an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet	-	2

2.9.1.1.7.3 Verschiedenes

Sie finden in der Beilage die Tabelle mit den Statistiken zum Strafrecht 2018. Ich stehe Ihnen gern zur Verfügung für zusätzliche Informationen.

2.9.1.2 Partie statistique / Statistischer Teil

Activité judiciaire des préfets / Richterliche Tätigkeit der Oberamt männer

Plaintes et dénonciations / Strafanträge und Strafanzeigen	Sarine Saane	Singine Sertse	Gruyère Greizerz	Lac See	Glâne Glane	Broye Broye	Veveyse Vivisbach	Total
1. Tentatives de conciliation / Schlichtungsversuche	268	44	113	37	34	65	36	597
ayant abouti / <i>erfolgreich</i>	182	17	56	13	18	33	23	342
ayant échoué, transmises au Ministère public <i>gescheitert, der Staatsanwaltschaft übermittelt</i>	86	26	39	23	12	32	7	225
en suspens / <i>hängig</i>	0	1	18	1	4	7	2	33
2. Transmises d'office au Ministère public / von Amtes wegen der Staatsanwaltschaft übermittelt	45	0	15	6	0	0	4	70
3. Ordonnances pénales / Strafbefehle	6929	2124	2671	3982	382	927	584	17599
définitive / <i>endgültige</i>	6899	2114	2656	3962	382	911	572	17496
Frappées d'opposition, dossiers transmis au juge / <i>Einsprache erhoben, Akten dem Richter übermittelt</i>	30	10	15	20	2	16	12	105
Total	7242	2168	2799	4025	416	992	624	54733

2.9.2 Commission de recours de l'Université / Rekurskommission der Universität

2.9.2.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	13	9
Affaires introduites / <i>eingereichte Angelegenheiten</i>	13	12
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	13	8
Décision de la Commission / <i>Kommissionsentscheide</i>	8	4
Prononcé présidentiel / <i>Präsidentialverfügung</i>	4	3
Par un autre moyen / <i>auf andere Weise</i>	1	1
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dez. hängige Angelegenheiten</i>	13	13

2.9.2.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Matières traitées / <i>behandelte Rechtsgebiete</i>	2018	2017
Examens et travaux écrits / <i>Examen und schriftliche Arbeiten</i>	8	3
Admission aux études et changement d'études / <i>Zulassung zum Studium und Studienwechsel</i>	1	--
Autres / <i>andere</i>	4	4
Prolongation d'un stage pratique / <i>Verlängerung eines Praktikums</i>	--	1
Blâme / <i>Verweis</i>	--	--

Sort réservé aux affaires / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Décisions de la Commission / <i>Kommissionsentscheide</i>		
Admission / <i>Gutheissung</i>	--	1
Admission partielle / <i>teilweise Gutheissung</i>	--	1
Admission avec renvoi à l'autorité inférieure / <i>Gutheissung mit Rückweisung an die Vorinstanz</i>	--	--
Irrecevabilité / <i>Nichteintreten</i>	1	--
Rejet / <i>Abweisung</i>	5	2
Rejet dans la mesure où recevable / <i>Abweisung soweit Eintreten</i>	1	--
Admission dans la mesure où recevable / <i>Gutheissung soweit Eintreten</i>	1	--
Prononcés présidentiels / <i>Präsidentialverfügungen</i>		
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	1	1
Retrait / <i>Rückzug</i>	1	--
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / <i>aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten</i>	--	--
Rejet dans la mesure où recevable / <i>Abweisung soweit Eintreten</i>	--	--
Transmission à l'autorité compétente / <i>Weiterleitung an zuständige Behörde</i>	2	2

2.9.2.3 Recours au Tribunal cantonal / Beschwerden an das Kantonsgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / am 1. Januar hängig	--	--
Recours introduits / eingereichte Beschwerden	2	1
Jugements notifiés / zugestellte Entscheide	1	1
Pendants au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	1	--
Admission / Gutheissung	--	--
Rejet / Abweisung	--	1
Irrecevabilité / Nichteintreten	1	--
Retrait / Rückzug	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--

2.9.2.4 Commentaires / Kommentare

2.9.2.4.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

Aucun commentaire / Kein Kommentar

2.9.2.4.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Markus Julmy	Président / Präsident
Géraldine Pontelli-Barras	Vice-présidente / Vize-Präsidentin
Ambroise Bulambo	Assesseur / Beisitzer
Barbara Hallensleben	Assesseure / Beisitzerin
Michel Heinzmann	Assesseur / Beisitzer
Sophie Marchon Modolo	Assesseure / Beisitzerin
Sarah Riedo	Assesseure / Beisitzerin
Isabelle Théron	Assesseure / Beisitzerin
Marina Achermann-Eggelhöfer	Assesseure suppléante / Ersatzbeisitzerin
Sascha Bischof	Assesseure suppléante / Ersatzbeisitzerin
Lucas Chocomeli	Assesseure suppléante / Ersatzbeisitzerin
Eric Davoine	Assesseure suppléante / Ersatzbeisitzerin
Sébastien Schief	Assesseure suppléante / Ersatzbeisitzerin
Laure Zbinden	Assesseure suppléante / Ersatzbeisitzerin
Stéphanie Colella	Secrétaire juriste / Juristische Sekretärin
Elias Moussa	Secrétaire juriste / Juristischer Sekretär

2.9.3 Commission de recours en matière d'améliorations foncières / Rekurskommission für Bodenverbesserungen

2.9.3.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	2	0
Affaires introduites / eingereichte Angelegenheiten	1	3
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	1	1
Décision de la Commission / Kommissionsentscheide	1	1
Prononcé présidentiel / Präsidialverfügung	--	--
Par un autre moyen / auf andere Weise	--	--
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	2	2

2.9.3.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Matières traitées / behandelte Rechtsgebiete	2018	2017
Améliorations foncières agricoles / landwirtschaftliche Bodenverbesserungen	1	1
Remaniement parcellaire forestier / Waldzusammenlegungen	--	--
Terrains à bâtir / Baulandumlegungen	--	--

Sort réservé aux affaires / Erledigungsweise	2018	2017
Décisions de la Commission / Kommissionsentscheide		
Admission / Gutheissung	--	--
Admission partielle / teilweise Gutheissung	--	--
Admission avec renvoi à l'autorité inférieure / Gutheissung mit Rückweisung an die Vorinstanz	--	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Retrait de recours / Rückzug	1	1
Prononcés présidentiels / Präsidialverfügungen		
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten	--	--
Rejet dans la mesure où recevable / Abweisung soweit Eintreten	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--
Admission / Zulassung	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Retrait de recours / Rückzug	--	--

2.9.3.3 Recours au Tribunal fédéral / Beschwerden an das Bundesgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängig</i>		--
Recours introduits / <i>eingereichte Beschwerden</i>	--	--
Jugements notifiés / <i>zugestellte Entscheide</i>	--	--
Pendants au 31 décembre / <i>am 31. Dezember hängig</i>	--	--
Admission / <i>Gutheissung</i>	--	--
Rejet / <i>Abweisung</i>	--	--
Irrecevabilité / <i>Nichteintreten</i>	--	--
Retrait / <i>Rückzug</i>	--	--
Transmission à l'autorité compétente / <i>Weiterleitung an zuständige Behörde</i>	--	--

2.9.3.4 Commentaires / Kommentare

2.9.3.4.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

Néant.

Keine Kommentare

2.9.3.4.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Jacques Menoud	Président / <i>Präsident</i>
Thomas Meyer	Vice-président / <i>Vize-Präsident</i>
Jean-Bernard Bapst	Assesseur / <i>Beisitzer</i>
Felix Bärtschi	Assesseur / <i>Beisitzer</i>
Yvan Chassot	Assesseur / <i>Beisitzer</i>
Jacques Genoud	Assesseur / <i>Beisitzer</i>
René Hirsiger	Assesseur / <i>Beisitzer</i>
Sylvie Mabillard	Assesseure / <i>Beisitzerin</i>
Joseph Rhême	Assesseur / <i>Beisitzer</i>
Dominique Schaller	Assesseur / <i>Beisitzer</i>

Comme par le passé, la Commission siège en deux chambres séparées suivant la langue de la procédure. Selon la langue de celle-ci, la chambre est présidée par Monsieur Jacques Menoud, président, pour la langue française, et par Monsieur Thomas Meyer, vice-président, pour la langue allemande. Le secrétariat est dédoublé suivant le même principe.

Die Rekurskommission tagt in zwei verschiedenen Kammern, je nach der Prozesssprache. Je nach Prozesssprache wird die Kommission vom Präsidenten, Herrn Jacques Menoud, oder vom Vizepräsidenten, Herrn Thomas Meyer, präsiert. Die Kommission verfügt über zwei Sekretariate, je eines für die beiden Sprachgruppen.

2.9.4 Commission de recours en matière de premier relevé / Rekurskommission für die Ersterhebung

2.9.4.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	4	3
Affaires introduites / eingereichte Angelegenheiten	2	1
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	--	--
Décision de la Commission / Kommissionsentscheide	--	--
Prononcé présidentiel / Präsidialverfügung	--	--
Par un autre moyen / auf andere Weise	--	--
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	6	4

2.9.4.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Matières traitées / behandelte Rechtsgebiete	2018	2017
Abornement / Vermarkung	--	--
Mensuration officielle / amtliche Vermessung	--	--

Sort réservé aux affaires / Erledigungsweise	2018	2017
Décisions de la Commission / Kommissionsentscheide		
Admission / Gutheissung	--	--
Admission partielle / teilweise Gutheissung	--	--
Admission avec renvoi à l'autorité inférieure / Gutheissung mit Rückweisung an die Vorinstanz	--	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Retrait de recours / Rückzug	--	--
Prononcés présidentiels / Präsidialverfügungen		
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten	--	--
Rejet dans la mesure où recevable / Abweisung soweit Eintreten	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--
Admission / Zulassung	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Retrait de recours / Rückzug	--	--

2.9.4.3 Recours au Tribunal fédéral / Beschwerden an das Bundesgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / am 1. Januar hängig	--	--
Recours introduits / eingereichte Beschwerden	--	--
Jugements notifiés / zugestellte Entscheide	--	--
Pendants au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	--	--
Admission / Gutheissung	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--

2.9.4.4 Commentaires / Kommentare

2.9.4.4.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

Pas de remarques. *Keine Bemerkungen.*

2.9.4.4.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Kurt Schwab	Président / Präsident
Danièle Mooser-Dougoud	Vice-présidente / Vize-Präsidentin
Xavier Angéloz	Assesseur / Beisitzer
Yvan Chassot	Assesseur / Beisitzer
Luc Déglise	Assesseur / Beisitzer
Daniel Kaeser	Assesseur / Beisitzer
René Sonney	Assesseur / Beisitzer
Giacinto Zucchinetti	Assesseur / Beisitzer

Pas de remarques. *Keine Bemerkungen.*

2.9.5 Commission d'expropriation / Enteignungskommission

2.9.5.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	10	9
Affaires introduites / <i>eingereichte Angelegenheiten</i>	9	8
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	--	--
Décision de la Commission / <i>Kommissionsentscheide</i>	1	1
Prononcé présidentiel / <i>Präsidentialverfügung</i>		2
Par un autre moyen / <i>auf andere Weise</i>	3	4
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dez. hängige Angelegenheiten</i>	15	10

2.9.5.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

	2018	2017
Matières traitées / behandelte Rechtsgebiete		
Sort réservé aux affaires / Erledigungsweise		
Décisions de la Commission / Kommissionsentscheide		
Admission / <i>Gutheissung</i>	--	--
Admission partielle / <i>teilweise Gutheissung</i>	--	--
Admission avec renvoi à l'autorité inférieure / <i>Gutheissung mit Rückweisung an die Vorinstanz</i>	--	--
Irrecevabilité / <i>Nichteintreten</i>	--	--
Rejet / <i>Abweisung</i>	1	1
Retrait de recours / <i>Rückzug</i>	--	--
Prononcés présidentiels / Präsidentialverfügungen		
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	--	2
Retrait / <i>Rückzug</i>	3	3
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / <i>aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten</i>	--	--
Rejet dans la mesure où recevable / <i>Abweisung soweit Eintreten</i>	--	--
Transmission à l'autorité compétente / <i>Weiterleitung an zuständige Behörde</i>	--	--
Admission / <i>Zulassung</i>	--	--
Rejet / <i>Abweisung</i>	--	--
Retrait de recours / <i>Rückzug</i>	--	1
Conciliation / <i>Versöhnung</i>	--	1

2.9.5.3 Recours au Tribunal / Beschwerden an das Bundesgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / am 1. Januar hängig	1	1
Recours introduits / eingereichte Beschwerden	1	--
Jugements notifiés / zugestellte Entscheide	--	1
Pendants au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	1	--
Admission / Gutheissung	--	--
Rejet / Abweisung	1	1
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--

2.9.5.4 Commentaires / Kommentare

2.9.5.4.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

Le nombre d'affaires enregistrées par la Commission d'expropriation est stable. En revanche les dossiers ayant pour objet des demandes d'indemnités pour expropriation matérielle augmentent en raison de la révision totale des PAL de la première génération qui obligent les collectivités publiques à réduire leurs zones constructibles. Ces dossiers sont complexes et conduisent à un double échange d'écritures du fait de l'application par analogie du code de procédure civile.

Deux demandes d'indemnité pour expropriation matérielle sont suspendues car les requérants ont simultanément déposé un recours au tribunal cantonal contre la décision d'approbation du PAL.

Le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé par une partie contre la décision de la Commission refusant de considérer la sortie d'un terrain d'une zone d'activité comme un déclassement, confirmant ainsi les principes retenus par la Commission d'expropriation dans ses deux premières décisions en la matière. Un recours déposé en août 2018 contre une autre décision de la Commission en matière de déclassement est toujours pendant devant le Tribunal cantonal.

L'admission de la voie de l'expropriation complémentaire décidée par le Tribunal cantonal en matière de violation des droits de voisinage du fait de travaux sur le domaine public ouvre la voie à une augmentation sensible des procédures devant la Commission d'expropriation. La Commission pourrait également être appelée à se prononcer sur des demandes d'indemnité motivées par le non-respect des limites d'immission en matière de bruit fixées par l'OPB.

Die Anzahl der bei der Enteignungskommission hängigen Angelegenheiten ist beständig. Die Anzahl Entschädigungsgesuche wegen materieller Enteignung hingegen steigt an infolge der Totalrevision der Ortspläne der ersten Generation, welche die öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu einem Abbau ihrer Bauzonen zwingt. Diese Dossiers sind komplex und bedingen infolge analoger Anwendung der Zivilprozessordnung einen doppelten Schriftenwechsel.

Zwei Verfahren wegen materieller Enteignung wurden suspendiert, da die Gesuchsteller beim Kantonsgericht gleichzeitig Beschwerde gegen die Genehmigung des Ortsplanes eingereicht haben.

Die Beschwerde gegen den Kommissionsentscheid, wonach die Aufhebung einer Gewerbezone eine Nichteinzonung darstellt, wurde vom Kantonsgericht abgewiesen. Damit wurden die zwei ersten Entscheide der Kommission diese Frage betreffend im Grundsatz bestätigt. Eine im August 2018 gegen einen Kommissionsentscheid betreffend Auszonung eingereichte Beschwerde ist noch beim Kantonsgericht hängig.

Das Kantonsgericht hat die nachträgliche Enteignung im Falle einer Verletzung von Nachbarrecht im Rahmen von Bauarbeiten auf öffentlichem Grund zugelassen, was zu einer merklichen Zunahme der Verfahren bei der Enteignungskommission führt. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Kommission auch über Entschädigungsgesuche wegen Verletzung der in der LSV enthaltenen Immissionsgrenzen zu befinden hat.

2.9.5.4.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
José Kaelin	Président / Präsident
Danielle Julmy	Vice-présidente / Vize-Präsidentin
Pierre-Henri Gapany	Vice-président / Vize-Präsident
Yves Bosson	Assesseur / Beisitzer
Gérald Cantin	Assesseur / Beisitzer
Pascal Chassot	Assesseur / Beisitzer
Olivier Chenevart	Assesseur / Beisitzer
Andreas Freiburghaus	Assesseur / Beisitzer
Jacqueline Giroud	Assesseure / Beisitzerin
German Imoberdorf	Assesseur / Beisitzer
Jean-Marc Sallin	Assesseur / Beisitzer
Patrik Schaller	Assesseur / Beisitzer
Noël Schneider	Assesseur / Beisitzer
Walter Schoop	Assesseur / Beisitzer
Edgar Schorderet	Assesseur / Beisitzer
Jacques Stephan	Assesseur / Beisitzer
Elodie Surchat	Assesseur / Beisitzer
Victorine Alice van Zanten	Assesseure / Beisitzerin
Lorenz Fivian	Assesseur / Beisitzer
Ingo Schafer	Secrétaire / Sekretär
Marie-Laure Schneuwly-Karth	Secrétaire / Sekretär

En remplacement de Dieter Stauffacher, Le Grand Conseil a élu Lorenz Fivian en qualité d'Assesseur de la Commission d'expropriation. Jacques Stephan, Assesseur de la Commission d'expropriation depuis sa création sera remplacé en 2019, arrivé au terme de sa fonction en raison de son âge.

Der Grosse Rat hat Lorenz Fivian zum Nachfolger von Dieter Stauffacher als Beisitzer der Enteignungskommission gewählt. Jacques Stephan, Beisitzer der Enteignungskommission seit deren Einführung, wird 2019 altershalber abgelöst werden.

2.9.6 Autorité de surveillance du registre foncier / Aufsichtskommission über das Grundbuch

2.9.6.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	--	--
Affaires introduites / <i>eingereichte Angelegenheiten</i>	5	3
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	4	3
Décision de l'Autorité / <i>Entscheide der Behörde</i>	3	1
Prononcé présidentiel / <i>Präsidentialverfügung</i>	1	2
Par un autre moyen / <i>auf andere Weise</i>	--	--
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dez. hängige Angelegenheiten</i>	1	--

2.9.6.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Matières traitées / <i>behandelte Rechtsgebiete</i>	2018	2017
Etablissement du registre foncier fédéral / <i>Einführung des eidgenössischen Grundbuchs</i>	1	--
Postposition de droits / <i>Rangrücktritt</i>	1	--
Changement d'un mot-clé de l'inscription dans le registre foncier / <i>Änderung eines Stichworts im Grundbuch</i>	--	1
Droit de passage / <i>Grunddienstbarkeit</i>	1	--
Mention de blocage et inscription du transfert de propriété à la suite d'une vente aux enchères forcées / <i>Anmerkung einer Grundbuchsperre und Eintragung des Eigentumsübergangs infolge Zwangsversteigerung</i>	--	1

Sort réservé aux affaires / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Décisions de l'Autorité / <i>Entscheide der Behörde</i>		
Admission / <i>Gutheissung</i>	--	--
Admission partielle / <i>teilweise Gutheissung</i>	--	--
Admission avec renvoi à l'autorité inférieure / <i>Gutheissung mit Rückweisung an die Vorinstanz</i>	--	--
Irrecevabilité / <i>Nichteintreten</i>	1	--
Rejet / <i>Abweisung</i>	2	1
Prononcés présidentiels / <i>Präsidentialverfügungen</i>		
Irrecevabilité manifeste / <i>Offensichtliche Unzulässigkeit</i>	--	--
Retrait / <i>Rückzug</i>	1	1
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / <i>aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten</i>	--	1

2.9.6.3 Recours à la Cour d'appel du Tribunal cantonal / Beschwerden an den Appellationshof des Kantonsgerichts

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / am 1. Januar hängig	1	--
Recours introduits / eingereichte Beschwerden	--	1
Jugements notifiés / zugestellte Entscheide	1	--
Pendants au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	--	1
Admission / Gutheissung	--	--
Rejet / Abweisung	1	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--

2.9.6.4 Commentaires / Kommentare

2.9.6.4.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

L'Autorité a liquidé les affaires courantes et traité les questions juridiques. Elle a visité tous les bureaux et procédé à des contrôles par sondages. L'Autorité a été saisie de 5 recours (3 en 2017). Elle a rendu 4 décisions (3 en français, 1 en allemand): 2 recours ont été rejetés, 1 recours a été déclaré irrecevable et 1 recours rayé du rôle suite à un retrait. Le traitement du dernier recours (en allemand), entré le 24 décembre 2018, est reporté en 2019.

Die Behörde hat die laufenden Geschäfte erledigt und die sich stellenden juristischen Fragen behandelt. Sie hat alle Grundbuchämter besucht und Stichkontrollen vorgenommen. Bei der Behörde wurden 5 Beschwerden anhängig gemacht (3 im Jahr 2017). Es wurden 4 Entscheide gefällt (3 auf Französisch, 1 auf Deutsch): 2 Beschwerden wurden abgewiesen, auf 1 Beschwerde konnte nicht eingetreten werden und 1 Beschwerde wurde abgeschrieben (Rückzug). Die am 24. Dezember 2018 auf Deutsch eingegangene letzte Beschwerde wird im Jahr 2019 behandelt.

2.9.6.4.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Bettina Hürlimann-Kaup	Présidente / Präsidentin
Pierre-Henri Gapany	Vice-Président / Vizepräsident
Catherine Overney	Membre / Mitglied
Jérôme Delabays	Membre suppléant / Ersatzmitglied
Alexandra Jungo	Membre suppléant / Ersatzmitglied
Séverine Zehnder	Secrétaire-juriste / Sekretärin

En 2018, l'Autorité de surveillance du registre foncier a été présidée par Mme Bettina Hürlimann-Kaup, professeure à l'Université de Fribourg. M. Pierre-Henri Gapany, avocat, et Mme Catherine Overney, Juge au Tribunal cantonal, ont siégé comme membres. Mme Alexandra Jungo, professeure à l'Université et M. Jérôme Delabays, Juge cantonal, ont fonctionné comme membres suppléants. Un poste de membre suppléant de l'Autorité a été mis au concours et repourvu en décembre en la personne de Mme Maryse Pradervand-Kernen, professeure à l'Université de Fribourg.

La fonction de secrétaire-juriste de l'Autorité a été exercée par Mme Séverine Zehnder, greffière-rapporteuse auprès du Tribunal cantonal.

2018 wurde die Aufsichtsbehörde über das Grundbuch präsiert von Frau Bettina Hürlimann-Kaup, Professorin an der Universität Freiburg. Als Mitglieder gehörten der Behörde an Herr Pierre-Henri Gapany, Anwalt und Vizepräsident der Aufsichtsbehörde, sowie Frau Catherine Overney, Richterin am Kantonsgericht. Frau Alexandra Jungo, Professorin an der Universität Freiburg und Herr Jérôme Delabays, Kantonsrichter, gehörten der Behörde als Ersatzmitglieder an. Die noch offene dritte Stelle eines Ersatzmitglieds wurde ausgeschrieben und im Dezember mit Frau Maryse Pradervand-Kernen, Professorin an der Universität Freiburg, besetzt.

Das Sekretariat der Behörde wurde von Frau Séverine Zehnder, Gerichtsschreiberin-Berichterstatterin am Kantonsgericht, geführt.

2.9.7 Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et accidents / Schiedsgericht in Sachen Kranken- und Unfallversicherung

2.9.7.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

<i>Affaires enregistrées / eingetragene Angelegenheiten</i>	2018	2017
pendantes au 1er janvier / am 1. Januar hängig	3	4
nouvelles affaires / neue Angelegenheiten	7	2
pendantes au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	7	3
<i>Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten</i>	2018	2017
par arrêt de cour / durch Gerichtshofentscheid	1	--
par décision présidentielle / durch Präsidialverfügung	2	3
par arrêt présidentiel / durch Präsidialentscheid	0	--

2.9.7.2 Recours au Tribunal fédéral / Beschwerden an das Bundesgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / am 1. Januar hängig	--	--
Recours introduits / eingereichte Beschwerden	1	--
Jugements notifiés / zugestellte Entscheide	1	--
Pendants au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	--	--

2.9.7.3 Mode de liquidation / Erledigungsart

<i>Assurance-maladie / Krankenversicherung</i>	2018	2017
Admission / Gutheissung	--	--
Admission partielle / teilweise Gutheissung	--	--
Rejet / Abweisung	1	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Nouvelle décision / neuer Entscheid	--	--
Accord / Einigung	--	--
Transaction / Vergleich	--	3

Assurance-accidents / Unfallversicherung	2018	2017
Admission / Gutheissung	--	--
Admission partielle / teilweise Gutheissung	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Nouvelle décision / neuer Entscheid	--	--
Accord / Einigung	--	--

2.9.7.4 Commentaires / Bemerkungen

2.9.7.4.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Bemerkungen zur Statistik

Le Tribunal arbitral a enregistré sept nouvelles affaires en 2018 qui portent sur des sujets hétéroclites (notamment double facturation selon TARMED, facturation du matériel de soins par patient en EMS et reconnaissance d'une clinique en tant qu'unité fonctionnelle,...) nécessitant un travail considérable pour des objets qui ne se représenteront vraisemblablement que rarement.

Das Schiedsgericht verzeichnete 2018 sieben neue Angelegenheiten, die vielfältige Themen betreffen (namentlich Doppelverrechnung nach TARMED, Fakturierung des Pflegematerials pro Patient im Pflegeheim und Spartenanerkennung einer Klinik,...), die einen grossen Arbeitsaufwand für Fälle erfordern, welche in ähnlicher Form nur selten wieder zu beurteilen sein werden.

2.9.7.4.2 Organisation interne (indications relatives à la composition du Tribunal, commentaires) / Interne Organisation des Gerichts (Angaben zur Zusammensetzung des Gerichts, Bemerkungen)

Me Valérie Humbert, Greffière, a donné sa démission en cours d'année. Qu'elle soit remerciée ici pour l'excellence de sa contribution à la jurisprudence rendue par le Tribunal, par ailleurs récemment confirmée par le Tribunal fédéral. La Présidente peut compter sur le soutien de Me Stéphanie Morel, par ailleurs collaboratrice au sein du Tribunal cantonal, pour reprendre le flambeau à compter du 1^{er} janvier 2019.

Rechtsanwältin Valérie Humbert, Gerichtsschreiberin, hat im Laufe des Jahres ihre Demission eingereicht. Es sei ihr unser Dank ausgesprochen für ihren hervorragenden Beitrag zur Rechtsprechung des Gerichts, die im Übrigen kürzlich vom Bundesgericht bestätigt wurde. Die Präsidentin kann ab dem 1. Januar 2019 auf die Unterstützung durch Rechtsanwältin Stéphanie Morel, die auch Mitarbeiterin des Kantonsgerichts ist, zählen.

2.9.8 Commission de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail / Schlichtungskommission für Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben

2.9.8.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	--	0
Affaires introduites / eingereichte Angelegenheiten	1	1
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	--	1
Décision de la Commission / Kommissionsentscheide	--	1
Prononcé présidentiel / Präsidialverfügung	--	--
Par un autre moyen / auf andere Weise	--	--
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	--	0

2.9.8.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Sort réservé aux affaires / Erledigungsweise	2018	2017
Décisions de la Commission / Kommissionsentscheide		
Admission / Gutheissung	--	--
Admission partielle / teilweise Gutheissung	--	--
Admission avec renvoi à l'autorité inférieure / Gutheissung mit Rückweisung an die Vorinstanz	--	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Délivrance d'une autorisation de procéder / Erteilen einer Klagebewilligung	--	--
Retrait de recours / Rückzug	--	--
Prononcés présidentiels / Präsidialverfügungen		
Irrecevabilité manifeste / Offensichtliche Unzulässigkeit	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Causes devenues sans objet pour d'autres motifs / aus anderen Gründen gegenstandslos gewordene Angelegenheiten	--	--
Rejet dans la mesure où recevable / Abweisung soweit Eintreten	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--
Admission / Zulassung	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Retrait de recours / Rückzug	--	--
Conciliation / Versöhnung	--	--

2.9.8.3 Recours au Tribunal fédéral / Beschwerden an das Bundesgericht

	2018	2017
Pendants au 1er janvier / am 1. Januar hängig	--	--
Recours introduits / eingereichte Beschwerden	--	--
Jugements notifiés / zugestellte Entscheide	--	--
Pendants au 31 décembre / am 31. Dezember hängig	--	--
Admission / Gutheissung	--	--
Rejet / Abweisung	--	--
Irrecevabilité / Nichteintreten	--	--
Retrait / Rückzug	--	--
Transmission à l'autorité compétente / Weiterleitung an zuständige Behörde	--	--

2.9.8.4 Commentaires / Kommentare

2.9.8.4.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

La Commission a été saisie d'une seule nouvelle affaire en 2018. La cause a été introduite le 23 novembre 2018. Elle devrait être liquidée au début de l'année 2019, une séance ayant d'ores et déjà été assignée en date du 10 janvier 2019.

Die Kommission hat im Jahr 2018 einen neuen Fall erhalten. Der Fall wurde am 23. November 2018 zugestellt. Die Liquidation wird voraussichtlich Anfang 2019 erfolgen, eine Sitzung für den 10. Januar 2019 ist bereits vorgesehen.

2.9.8.4.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Christian Esseiva	Président / Präsident
Anastasia Zacharatos	Suppléante du Président / Stellvertretende Präsidentin
Viviane Collaud	Assesseure (employeurs) / Beisitzerin (Arbeitgeber)
Reto Julmy	Assesseur (employeurs) / Beisitzer (Arbeitgeber)
Daniel Bürdel	Assesseur suppl. (employeurs) / Ersatzbeisitzer (Arbeitgeber)
Jean-Daniel Wicht	Assesseur suppl. (employeurs) / Ersatzbeisitzer (Arbeitgeber)
René Nicolet	Assesseur (travailleurs) / Beisitzer (Arbeitnehmer)
Chantal Hayoz Clément	Assesseure (travailleurs) / Beisitzerin (Arbeitnehmer)
Luftey Kaya	Assesseur suppl. (travailleurs) / Ersatzbeisitzer (Arbeitnehmer)
Nicole Schmutz Larequi	Assesseure (organisation féminine) / Beisitzerin (Frauenorganisation)
Isabelle Brunner Wicht	Assesseure suppl. (org. féminine) / Ersatzbeisitzerin (Frauenorg.)
Anouchka Chardonnens	Secrétaire / Sekretärin

En 2018, la composition de la Commission n'a subi aucun changement.

Die Zusammensetzung der Kommission hat sich im Jahr 2018 nicht verändert.

2.9.9 Commission de conciliation en matière de bail de la Sarine / Schlichtungskommission für Mietsachen des Saanebezirks

2.9.9.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	79	52
Affaires introduites / <i>eingereichte Angelegenheiten</i>	345	449
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	290	372
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dez. hängige Angelegenheiten</i>	54	63

2.9.9.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Matières traitées / <i>behandelte Rechtsgebiete</i>	2018	2017
Loyer initial / <i>Anfangsmietzins</i>	16	30
Augmentation de loyer / <i>Mietzinserhöhung</i>	58	80
Baisse de loyer / <i>Mietzinssenkung</i>	45	81
Frais accessoires / <i>Nebenkosten</i>	10	7
Résiliation ordinaire / <i>ordentliche Vertragskündigung</i>	60	45
Résiliation extraordinaire / <i>ausserordentliche Vertragskündigung</i>	8	28
Prolongation de bail / <i>Erstreckung Mietverhältnis</i>	3	0
Créance de paiement / <i>Forderung auf Zahlung</i>	34	35
Défaut / <i>Mietzinshinterlegung</i>	33	38
Autres raisons / <i>andere Gründe</i>	23	28

Sort réservé aux affaires / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Décisions de constatation de la Commission / <i>Feststellungsverfügungen der Kommission</i>	--	1
Irrecevabilité, retrait de recours / <i>Nichteintreten, Rückzug</i>	93	177
Transmission au Tribunal arbitral / <i>Weiterleitung ans Schiedsgericht</i>	59	62
Autres raisons / <i>andere Gründe</i>	--	--

2.9.9.3 Commentaires / Kommentare

2.9.9.3.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

En 2018, la Commission a traité 290 dossiers (contre 372 dossiers en 2017), en 22 séances par la Présidente et 12 séances par le vice-président. J'observe une diminution constante des affaires.

Taux moyen de conciliation en 2018 : 86 %.

2018 behandelte die Kommission 290 Dossiers (gegenüber 372 Dossiers im Jahr 2017) in 22 Sitzungen unter der Leitung der Präsidentin und 12 Sitzungen, die vom Vizepräsidenten geleitet wurden. Ich stelle einen konstanten Rückgang an Angelegenheiten fest.

Schlichtungsgrad 2018: 86 %.

2.9.9.3.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Pas de remarque particulière, sinon la démission de l'assesseur propriétaire Jean-Marc Maradan pour fin 2018.

Keine besonderen Bemerkungen, abgesehen vom Rücktritt von Beisitzer (Eigentümerversreter) Jean-Marc Maradan auf Ende 2018.

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Jacqueline Passaplan	Présidente / <i>Präsidentin</i>
Yann Hofmann	Suppléant du Président / <i>Stellvertretender Präsident</i>
Valentin Aebischer	Assesseur (locataires) / <i>Beisitzer (Mietervertreter)</i>
Jean-Marc Boechat	Assesseur (locataires) / <i>Beisitzer (Mietervertreter)</i>
Laure Christ	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Amalia Echevoyen	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Christine Maillard	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
François Chenaux	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Jean-Marc Maradan	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Françoise Marchon	Assesseure (propriétaires) / <i>Beisitzerin (Eigentümerversreterin)</i>
Olivier Ragonesi	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Richard Wolf	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>

2.9.10 Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac / Schlichtungskommission für Mietsachen des Sense- und Seebezirks

2.9.10.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / <i>am 1. Januar hängige Angelegenheiten</i>	5	2
Affaires introduites / <i>eingereichte Angelegenheiten</i>	85	86
Affaires liquidées / <i>erledigte Angelegenheiten</i>	73	83
Affaires pendantes au 31 décembre / <i>am 31. Dez. hängige Angelegenheiten</i>	17	5

2.9.10.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Matières traitées / <i>behandelte Rechtsgebiete</i>	2018	2017
Loyer initial / <i>Anfangsmietzins</i>	1	1
Augmentation de loyer / <i>Mietzinserhöhung</i>	10	13
Baisse de loyer / <i>Mietzinssenkung</i>	8	11
Frais accessoires / <i>Nebenkosten</i>	2	6
Résiliation ordinaire / <i>ordentliche Vertragskündigung</i>	-	6
Résiliation extraordinaire / <i>ausserordentliche Vertragskündigung</i>	1	12
Prolongation de bail / <i>Erstreckung Mietverhältnis</i>	22	13
Créance de paiement / <i>Forderung auf Zahlung</i>	18	14
Défaut / <i>Mietzinshinterlegung</i>	6	7
Autres raisons / <i>andere Gründe</i>	5	--

Sort réservé aux affaires / <i>Erledigungsweise</i>	2018	2017
Décisions de constatation de la Commission / <i>Feststellungsverfügungen der Kommission</i>	42	42
Irrecevabilité, retrait de recours / <i>Nichteintreten, Rückzug</i>	8	5
Transmission au Tribunal arbitral / <i>Weiterleitung ans Schiedsgericht</i>	23	36
Autres raisons / <i>andere Gründe</i>	--	--

2.9.10.3 Commentaires / Kommentare

2.9.10.3.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

Die unterdurchschnittliche Zahl an eingehenden Gesuchen an hat sich auch 2018 fortgesetzt. Wir gehen davon aus, dass dies vor allem auf den stabilen Referenzzinssatz zurückzuführen ist. Die hohe Anzahl an hängigen Angelegenheiten am 31.12.2018 hängt damit zusammen, dass im Zeitraum vom 19. - 31.12.2018 total 10 neue Gesuche eingegangen sind.

Le nombre inférieur à la moyenne de demandes reçues s'est maintenu en 2018. Nous supposons que cela est dû principalement à la stabilité du taux d'intérêt de référence. Le nombre élevé d'affaires pendantes au 31.12.2018 est dû au fait qu'un total de 10 nouvelles demandes a été enregistré entre le 19 et le 31.12.2018.

Schlichtungsgrad 2018

Wiederum konnten zirka zwei Drittel der Gesuche im Rahmen der Schlichtungsbemühungen erledigt werden.

Taux de conciliation 2018

Encore une fois, près des deux tiers des demandes ont été traitées dans le cadre des tentatives de conciliation.

2.9.10.3.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Marius Schneuwly	Président / <i>Präsident</i>
Sarah Reitze	Suppléante du Président / <i>Stellvertretende Präsidentin</i>
Susanne Heiniger	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Beatrix Franziska Vogl Ott	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Gabriella Weber Morf	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Hanspeter Bellorini	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Marianne Isler-Raemy	Assesseure (propriétaires) / <i>Beisitzerin (Eigentümerversreterin)</i>
Edgar Jenny	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Cornelia Boschung	Secrétaire / <i>Sekretärin</i>

Im vergangenen Jahr hatte unsere Kommission keine Mutationen zu verzeichnen. Die anfallenden Gesuche wurden zu ca. 50% durch den Präsidenten und zu ca. 50% durch die Vizepräsidentin bearbeitet. Dies infolge Abwesenheit des Präsidenten seit Oktober 2018. Sie werden durch das Sekretariat (20%-Stelle) und sechs Beisitzende unterstützt. Dank der grossen Flexibilität aller, konnte der übers Jahr unterschiedliche Arbeitsanfall immer sehr zeitnah und mit guter Qualität erledigt werden.

L'an dernier, la composition de la commission est restée stable. Le président, absent à compter d'octobre 2018, et la vice-présidente ont traité les dossiers à part pratiquement égale. Ils ont pu compter sur l'aide du secrétariat (20% des postes) et des six assesseurs. La grande flexibilité de chacun a permis de faire face rapidement et de manière qualitative à la charge de travail qui a fluctué tout au long de l'exercice.

2.9.11 Commission de conciliation en matière de bail de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse / Schlichtungskommission für Mietsachen des Greyerz-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirks

2.9.11.1 Statistique générale / Allgemeine Statistik

	2018	2017
Affaires pendantes au 1er janvier / am 1. Januar hängige Angelegenheiten	102	87
Affaires introduites / eingereichte Angelegenheiten	405	357
Affaires liquidées / erledigte Angelegenheiten	355	342
Affaires pendantes au 31 décembre / am 31. Dez. hängige Angelegenheiten	152	102

2.9.11.2 Affaires liquidées / Erledigte Angelegenheiten

Matières traitées / behandelte Rechtsgebiete	2018	2017
Loyer initial / Anfangsmietzins	21	17
Augmentation de loyer / Mietzinserhöhung	28	28
Baisse de loyer / Mietzinssenkung	51	58
Frais accessoires / Nebenkosten	9	20
Résiliation ordinaire / ordentliche Vertragskündigung	69	59
Résiliation extraordinaire / ausserordentliche Vertragskündigung	13	31
Prolongation de bail / Erstreckung Mietverhältnis	29	30
Créance de paiement / Forderung auf Zahlung	61	38
Défaut / Mietzinshinterlegung	45	37
Autres raisons / andere Gründe	29	24

Sort réservé aux affaires / Erledigungsweise	2018	2017
Décisions de constatation de la Commission / Feststellungsverfügungen der Kommission		
Irrecevabilité, retrait de recours / Nichteintreten, Rückzug	31	15
Transmission au Tribunal arbitral / Weiterleitung ans Schiedsgericht	--	2
Autres raisons / andere Gründe	--	--

2.9.11.3 Commentaires / Kommentare

2.9.11.3.1 Appréciation générale et commentaire au sujet du tableau des statistiques / Allgemeine Beurteilung und Kommentare bezüglich der Statistik

A nouveau, en 2018, nous avons pu constater une augmentation importante du nombre de dossiers soumis à la Commission. Cette augmentation est de 13.5% par rapport à l'année précédente qui avait déjà connu une forte croissance (11%). Par ailleurs, il semblerait que ce soit la première année que la Commission enregistre plus de 400 nouveaux dossiers durant l'année civile.

Selon les affaires liquidées, on peut constater que les demandes de baisse de loyer représentent près de 15% des affaires traitées. Comme l'an dernier, les contestations de résiliations de bail, y compris les demandes de prolongation de bail, demeurent un thème récurrent.

Nous constatons également une augmentation du nombre de consignation de loyers, liée aux défauts de la chose louée. Pour affiner les statistiques, il serait judicieux de prévoir une rubrique spécifique à cet effet.

Taux moyen de conciliation en 2018

Sur les 355 cas liquidés en 2018, 235 affaires se sont conclues par un accord et 9 propositions de jugement ont été acceptées, ce qui représente un taux de conciliation de 68.75%.

2018 haben wir erneut einen deutlichen Anstieg an Dossiers, die der Kommission unterbreitet wurden, festgestellt. Dieser Anstieg beträgt 13,5 % im Vergleich zum Vorjahr, in dem wir bereits einen starken Anstieg verspürt hatten (11 %). Ausserdem ist es wahrscheinlich das erste Mal, dass die Kommission mehr als 400 neue Dossiers während eines Kalenderjahres erfasst.

An den erledigten Angelegenheiten sieht man, dass die Gesuche um Mietzinssenkungen fast 15 % der behandelten Angelegenheiten ausmachen. Wie im Vorjahr bleiben die Anfechtungen von Kündigungen, darunter auch die Gesuche um Erstreckung des Mietverhältnisses, ein wiederkehrendes Thema.

Wir stellen zudem einen Anstieg an Hinterlegungen von Mieten fest, wegen Mängel am Mietobjekt. Um die Statistik aussagekräftiger zu machen, wäre es angebracht, eine Rubrik für diese Fälle einzufügen.

Schlichtungsgrad 2018

2018 wurden 355 Fälle erledigt; davon wurden 235 einvernehmlich gelöst, und in 9 Fällen wurde der Urteilstvorschlag angenommen, was einem Schlichtungsgrad von 68,75 % entspricht.

2.9.11.3.2 Organisation interne (indications relatives à la composition de la Commission, commentaires) / Interne Organisation der Kommission (Angaben betr. Zusammensetzung, Kommentare)

M. Yann Hofmann a été nommé Vice-Président de la Commission en automne 2018. Il s'est avéré en effet nécessaire de disposer d'un magistrat bilingue pour traiter des quelques cas pouvant ressortir de l'art. 116 al. 2 LJ. Il s'agit ici du seul changement lié à la composition de la Commission qui continue de siéger tous les vendredis matins, soit à Bulle, soit à Romont, étant précis qu'en cas de nécessité, des audiences ont lieu le mardi matin.

Yann Hofmann wurde im Herbst 2018 zum Vizepräsidenten der Kommission ernannt. Es hat sich als nötig erwiesen, eine zweisprachige Magistratsperson einzustellen, um die Fälle zu behandeln, die sich aus Art. 116 Abs. 2 JG ergeben können. Das ist die einzige personelle Veränderung der Kommission, die weiterhin jeden Freitagmorgen entweder in Bulle oder Romont tagt, und, wenn nötig, am Dienstagmorgen.

Composition de la Commission (au 31.12.18) / Zusammensetzung der Kommission (am 31.12.18)

Prénom/nom	Fonction
Jean-Christophe Oberson	Président / <i>Präsident</i>
Yann Hofmann	Suppléant du Président / <i>Stellvertretender Präsident</i>
Séverine Zehnder	Suppléante du Président / <i>Stellvertretende Präsidentin</i>
Cristina Beaud	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Simon Chatagny	Assesseur (locataires) / <i>Beisitzer (Mietervertreter)</i>
Florian Demierre	Assesseur (locataires) / <i>Beisitzer (Mietervertreter)</i>
Délia Charrière-Gonzalez	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Franziska Waser	Assesseure (locataires) / <i>Beisitzerin (Mietervertreterin)</i>
Alain Charrière	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Josiane-Marie Galley	Assesseure (propriétaires) / <i>Beisitzerin (Eigentümerversreterin)</i>
Xavier Guanter	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Andéol Jordan	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>
Daniel Massardi	Assesseur (propriétaires) / <i>Beisitzer (Eigentümerversreter)</i>

Conseil de la magistrature CM

Justizrat JR

Place Notre-Dame 8, CH-1701 Fribourg

T +41 26 305 90 20, cm@fr.ch

www.fr.ch/cmagg

–

© Mai 2019

–

Imprimé sur papier 100% recyclé
gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-GC-103

*Propositions de la Commission de justice***Projet de Rapport annuel 2018 - Conseil de la magistrature***Présidence : Nicolas Kolly**Vice-Présidence : Antoinette de Weck**Membres : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Marie-France Roth Pasquier, André Schneuwly, Julia Senti**La Commission de justice :***prend acte**

du rapport annuel 2018 du Conseil de la magistrature et invite le Grand Conseil à en faire de même.

Catégorisation du débat

La Commission de justice propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

*Le 12 juin 2019*Anhang

GROSSER RAT

2019-GC-103

*Antrag der Justizkommission***Jahresbericht 2018 - Justizrat***Präsidium: Nicolas Kolly**Vize-Präsidium: Antoinette de Weck**Mitglieder: Francine Defferrard, Pierre Mauron, Marie-France Roth Pasquier, André Schneuwly, Julia Senti**Die Justizkommission***nimmt Kenntnis**

vom Jahresbericht 2018 des Justizrats und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.

Kategorie der Behandlung

Die Justizkommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 12. Juni 2019



Rapport 2017-DIAF-40

14 mai 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2016-GC-131 [2018.12] Bonvin-Sansonens Sylvie/Losey Michel – Apport de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement

Dans leur postulat du 4 novembre 2016, les députés Sylvie Bonvin-Sansonens et Michel Losey rappellent que l'agriculture fribourgeoise joue un rôle essentiel dans le paysage économique du canton. Ils soulignent que cet aspect est trop souvent ignoré ou négligé. Ils soulignent également que les agricultrices et les agriculteurs sont souvent accusés dans certains cercles d'empêcher le développement économique du canton. Ils se demandent de quel développement il s'agit. Sur la base de ces hypothèses, les auteurs du Postulat demandent au Conseil d'Etat un bilan économique de l'apport de l'agriculture fribourgeoise à différents niveaux, soit:

- > Apport de l'agriculture fribourgeoise et comparaison avec les autres cantons;
- > Apport du tourisme rural aujourd'hui et dans le futur avec les nouveaux projets;
- > Définition de l'apport environnemental de l'agriculture et de son support qu'est la terre agricole sur le plan biologique;
- > Impacts du secteur agro-alimentaire sur le plan cantonal et comparaison avec les autres régions de Suisse.

Dans sa réponse du 13 juin 2016¹, le Conseil d'Etat s'est dit conscient de l'importance de l'agriculture du canton de Fribourg et son rôle prépondérant dans le paysage économique du canton. Il relevait également l'importance de l'artisanat et de l'agroalimentaire dans le tissu économique fribourgeois. Dès lors, conscient de l'importance de l'agriculture fribourgeoise, le Conseil d'Etat estimait judicieux d'étudier plus en détail ses apports à l'économie de notre canton, et proposait de soutenir le postulat 2016-GC-131. Lors du vote au Grand Conseil, le postulat a été accepté le 14 septembre 2017 à l'unanimité et renvoyé au Conseil d'Etat pour l'élaboration d'un rapport dans un délai d'un an.²

Le Conseil d'Etat rappelle que l'ensemble du secteur agroalimentaire représente 20% des emplois fribourgeois. Le Gouvernement, dans son programme pour la législature 2017–2021, s'est fixé l'objectif de devenir leader suisse de l'agroalimentaire. Avec une proportion d'actif de 8% dans le secteur primaire (2014) et une surface agricole utile importante d'environ 76 000 hectares, le canton de Fribourg pos-

sède une forte composante agricole. La valeur de la production de l'agriculture cantonale est évaluée à 727,5 millions de francs en 2016, ce qui représente 7,1% de la valeur nationale. La décision du Conseil fédéral de concentrer les activités du centre de compétences de la Confédération pour la recherche agricole, Agroscope, avec Posieux comme site principal représente une excellente nouvelle pour Fribourg renforce les ambitions du canton dans ce secteur.

Afin de répondre à la demande des postulants, la Haute école de gestion (HEG-FR) a été chargée de produire un rapport sur le rôle de l'agriculture fribourgeoise et son importance économique. Sur une centaine de pages, ce rapport prend en compte les sources actuellement disponibles et offre une vue d'ensemble de l'agriculture fribourgeoise et de ses potentiels.

La préparation du rapport sur le postulat Bonvin-Losey s'est faite parallèlement à celle du rapport agricole 2019 que doit établir le Conseil d'Etat conformément à l'article 5 de la loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (LAgri; RSF 910.1). Selon l'article 44 du Règlement du 27 mars 2007 sur l'agriculture (RAgri; RSF 910.11), le rapport agricole doit présenter un aperçu du développement de l'agriculture sur le plan économique, social et environnemental. En conséquence, une grande partie des thèmes que le postulat demandait d'aborder le sont aussi dans le Rapport agricole 2019. Enfin, ce dernier à une perspective plus large puisqu'il définit des objectifs et des mesures concrets.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé contre-productif et peu efficient de présenter au Grand Conseil sur une courte période deux rapports ayant un contenu et des objectifs communs. Il a donc décidé d'intégrer les demandes du postulat Bonvin-Sansonens/Losey dans le [Rapport agricole 2019](#) et propose de considérer celui-ci en tant que rapport suite au postulat 2016-GC-131. Le rapport de la Haute école de gestion, mentionné ci-dessus, figure dans la bibliographie du Rapport agricole 2019 et est disponible en intégralité sur le site internet du Service de l'agriculture, à l'instar d'autres rapports utilisés dans l'élaboration du rapport agricole 2019.

¹ Réponse du Conseil d'Etat du 13 juin 2017; BGC septembre 2017, p. 1784 et ss.

² Séance du Grand Conseil du 14 septembre 2017; BGC septembre 2017, p. 1591 et ss.



Bericht 2017-DIAF-40

14. Mai 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2016-GC-131 [2018.12] Bonvin-Sansonnens Sylvie/Losey Michel – Leistung der freiburgischen Landwirtschaft für die Wirtschaft, den Tourismus und die Umwelt

In ihrem am 4. November 2016 eingereichten und begründeten Postulat erinnern Grossrätin Sylvie Bonvin-Sansonnens und Grossrat Michel Losey daran, dass die freiburgische Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Landschaft des Kantons eine wesentliche Rolle spielt. Sie betonen, dass dieser Aspekt allzu oft ignoriert bzw. vernachlässigt werde. Sie weisen zudem darauf hin, dass die Landwirtschaft und die Landwirte von gewissen Kreisen oftmals beschuldigt werden, die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons zu verhindern. Sie fragen sich, um welche Art von Entwicklung es hier denn gehe. Aufgrund dieser Vermutungen bitten die Postulanten den Staatsrat, eine wirtschaftliche Bilanz der Leistungen der Landwirtschaft in Zusammenhang mit verschiedenen Bereichen zu liefern, nämlich:

- > Leistung der freiburgischen Landwirtschaft und Vergleich mit den anderen Kantonen;
- > Beitrag des Agrotourismus heute und in Zukunft mit neuen Projekten;
- > Definition der ökologischen Leistung der Landwirtschaft und des Bodens;
- > Einfluss des Lebensmittelsektors auf kantonaler Ebene und Vergleich mit anderen Regionen der Schweiz.

In der Antwort vom 13. Juni 2016¹ erklärte der Staatsrat, dass er sich der Bedeutung der freiburgischen Landwirtschaft und ihrer entscheidenden Funktion in der wirtschaftlichen Landschaft des Kantons bewusst sei. Er wies auch auf die Bedeutung des Gewerbes und der Ernährungswirtschaft in der wirtschaftlichen Struktur Freiburgs hin. Der Staatsrat erachtete es daher als sinnvoll, ihren Beitrag zur Wirtschaft des Kantons genauer zu untersuchen und beantragte, das Postulat 2016-GC-131 erheblich zu erklären. Bei der Abstimmung im Grossen Rat vom 14. September 2017 wurde das Postulat einstimmig angenommen und dem Staatsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert Jahresfrist überwiesen.²

Der Staatsrat erinnert daran, dass der gesamte Lebensmittelsektor 20% der freiburgischen Arbeitsplätze ausmacht. Die Regierung hat sich in ihrem Programm für die Legislaturperiode 2017–2021 das Ziel gesetzt, Schweizer Leader

im Nahrungsmittelsektor zu werden. Mit einem Anteil von 8% Erwerbstätigen im Primärsektor (2014) und einer bedeutenden landwirtschaftlichen Nutzfläche von rund 76 000 Hektaren verfügt der Kanton Freiburg über eine starke landwirtschaftliche Komponente. Der Produktionswert der Landwirtschaft im Kanton wurde für 2016 auf 727,5 Millionen Franken geschätzt, was 7,1% des nationalen Werts darstellt. Der Entscheid des Bundesrats, die Tätigkeiten von Agroscope, des Kompetenzzentrums des Bundes für landwirtschaftliche Forschung, mit Posieux als Hauptstandort zu konzentrieren, ist eine hervorragende Neuigkeit für Freiburg und stärkt die Ambitionen des Kantons in diesem Sektor.

Zur Beantwortung der Frage der Postulanten: Die Hochschule für Wirtschaft (HEG-FR) wurde beauftragt, einen Bericht zur Rolle der freiburgischen Landwirtschaft und deren wirtschaftlicher Bedeutung zu erstellen. Dieser Bericht umfasst rund 100 Seiten und berücksichtigt die aktuell verfügbaren Quellen. Er gibt ein breit abgestütztes Bild der freiburgischen Landwirtschaft wieder und zeigt gewisse Potenziale auf.

Parallel zur Erarbeitung des Berichts zum Postulat Bonvin-Sansonnens/Losey wurde auch der Landwirtschaftsbericht 2019 erstellt, den der Staatsrat gemäss Art. 5 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 2006 (LandwG; SGF 910.1) erarbeiten muss. Gemäss Art. 44 des Landwirtschaftsreglements vom 27. März 2007 (LandwR; SGF 910.11) muss der Bericht einen Überblick über die Entwicklung der Landwirtschaft im Zusammenhang mit Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt präsentieren. Entsprechend wurde ein grosser Teil der im Postulat gewünschten Themen auch im Landwirtschaftsbericht 2019 thematisiert. Dieser geht insofern weiter, als er neben dem Überblick über die aktuelle Situation auch konkrete Ziele und Massnahmen definiert.

Der Staatsrat hat es darum als kontraproduktiv und nicht sehr effizient erachtet, dem Grossrat in nerhalb kurzer Zeit zwei Berichte mit teilweise gleichem Inhalt und gemeinsamen Zielen zu präsentieren. Er hat deshalb beschlossen, die Fragen des Postulats Bonvin-Sansonnens/Losey in den [Landwirtschaftsbericht 2019](#) zu integrieren und vorzuschlagen, diesen als Bericht zum Postulat 2016-GC-131 zu betrachten.

¹ Antwort des Staatsrats vom 13. Juni 2017, TGR September 2017, S. 1784 ff.;

² Sitzung des Grossen Rates vom 14. September 2017; TGR September 2017, S. 1591 ff.

Der Bericht der Hochschule für Wirtschaft ist im Quellenverzeichnis des Landwirtschaftsberichts 2019 aufgeführt und steht auf der Website des Amts für Landwirtschaft zur Verfügung, wie auch weitere Berichte, die für die Ausarbeitung des Landwirtschaftsberichts 2019 verwendet wurden.

Anhang : [Landwirtschaftsbericht 2019](#)



Rapport 2019-DEE-17

14 mai 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2018-GC-179 Moussa Elias/Gapany Johanna – Santé économique du canton: la compétitivité en jeu

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite directe au postulat des députés Elias Moussa et Johanna Gapany concernant la compétitivité du canton, et contenant les points suivants.

1. Introduction	1
<hr/>	
2. Réponse du Conseil d'Etat	1
2.1. Comparaison des taux de croissance du PIB avec les autres cantons suisses	1
2.2. Notion de «compétitivité» au sens entendu par le Conseil d'Etat et outils de mesure	2
2.3. Pistes financières envisagées par le Conseil d'Etat pour augmenter la compétitivité cantonale	4
2.3.1. Fiscalité	4
2.3.2. Infrastructures	5
2.3.3. Formation	5
2.3.4. Mesures de soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat	6
2.4. Outils financiers envisagés par le Conseil d'Etat afin d'améliorer la compétitivité cantonale et mesurer les objectifs présentés dans le plan financier 2018–2021 et utilisation éventuelle d'un mécanisme du type du filtre Hodrick-Prescott	6
<hr/>	
3. Conclusion	7

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 17 décembre 2018, les députés Elias Moussa et Johanna Gapany demandent au Conseil d'Etat de clarifier la situation à propos de la compétitivité du canton, ainsi que de sa politique d'investissements et d'esquisser des pistes susceptibles de permettre l'amélioration la compétitivité cantonale.

A travers ce postulat, les auteurs demandent un rapport mettant en lumière les éléments suivants:

1. Comparaison des taux de croissances du PIB avec les autres cantons suisses;
2. Notion de «compétitivité» au sens entendu par le Conseil d'Etat et outils de mesure;
3. Pistes financières envisagées par le Conseil d'Etat pour augmenter la compétitivité cantonale (basées sur les trois piliers: fiscalité, formation, infrastructures);
4. Outils financiers envisagés par le Conseil d'Etat afin d'améliorer la compétitivité cantonale et mesurer les objectifs présentés dans le plan financier 2018–2021 et utilisation éventuelle d'un mécanisme du type du filtre Hodrick-Prescott.

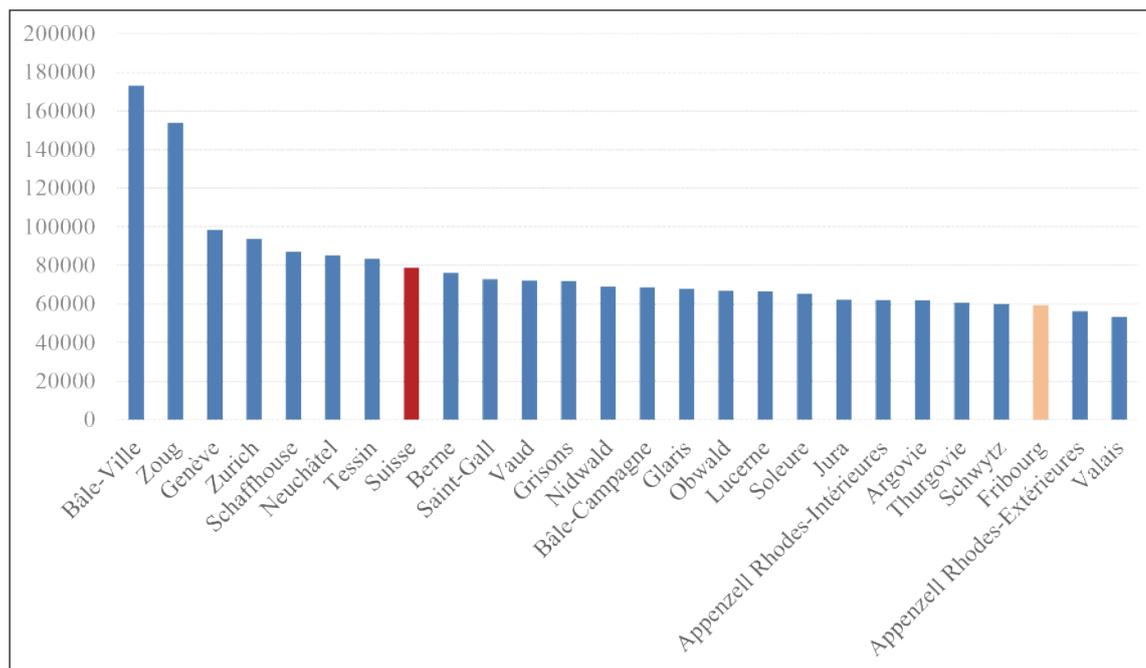
2. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat dispose actuellement des informations suffisantes permettant de répondre aux attentes des postulants.

2.1. Comparaison des taux de croissance du PIB avec les autres cantons suisses

La comparaison intercantonale des PIB se base sur le PIB par habitant. Comme le montre la figure 1, selon les dernières données disponibles, le canton de Fribourg se situait en 2016 au 23^e rang. Il importe néanmoins de relativiser cette situation par l'importance du développement démographique du canton de Fribourg – en comparaison avec d'autres cantons – qui grève les résultats étant donné que la valeur du PIB est divisée par le nombre d'habitants. Il convient d'estimer la performance économique du canton sur la base d'indicateurs fiables dont le choix dépend fortement de ce que l'on entend par «compétitivité économique». A cet effet, les postulants posent avec raison la question de savoir ce que le Conseil d'Etat entend par «compétitivité».

Figure 1: PIB/habitant des cantons suisses (en CHF, à prix courants, 2016)



Source: Service de la statistique de l'Etat de Fribourg, basé sur les données de l'OFS (2019)

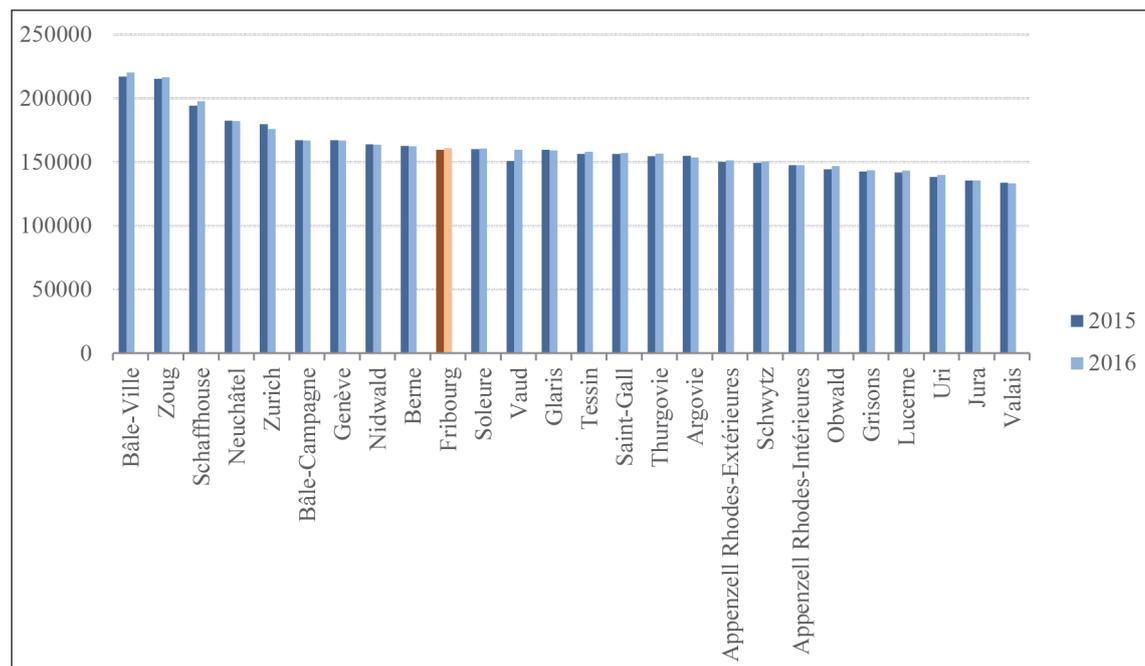
2.2. Notion de «compétitivité» au sens entendu par le Conseil d'Etat et outils de mesure

Selon le professeur Michael Porter de l'Université de Harvard (USA), spécialiste de renommée mondiale en matière de compétitivité, une nation ou une région est compétitive dans la mesure où les entreprises – confrontée à la concurrence locale et/ou étrangère – enregistrent des niveaux élevés et croissants de productivité tout en maintenant et en améliorant le standard de vie de la population (Michael Porter, 2013)¹. Le World Economic Forum (WEF) corrobore cette définition en indiquant «nous définissons la compétitivité en tant qu'ensemble comprenant les institutions, les politiques et les facteurs qui déterminent le niveau de productivité d'une économie qui ensuite détermine le niveau de prospérité d'une économie» (traduction) (WEF, 2016, p.4²). La productivité des entreprises permet la création de valeur qui se reflète dans le revenu d'un territoire mesuré par son PIB. Le PIB par emploi en équivalent plein temps (PIB/EPT) des cantons suisses constitue une bonne approche afin d'estimer et de comparer les performances cantonales en matière de productivité (figure 2). En 2015, le canton de Fribourg se situait au 12^e rang, soit devant des cantons tels que Vaud, Jura et Valais. Entre 2015 et 2016, le PIB/EPT fribourgeois s'est amélioré de 0.86%, faisant passer le canton au 10^e rang.

¹ https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/2013-1024---ICIC_Economic_Summit---Michael_Porter_b2c4d06f-c383-4a4f-a87b-7258301814b3.pdf

² WEF, Global Competitiveness Report 2016-2017, Geneva, 2016, p.4

Figure 2: PIB/équivalent plein temps des cantons suisses (en CHF, à prix courants, 2015 et 2016)



Source: Service de la statistique de l'Etat de Fribourg, basé sur les données de l'OFS (2019)

Notes: Taux de croissance calculé selon la formule $(E_t - E_{t-1}) / E_{t-1}$; p: les données pour 2016 sont provisoires; les secteurs et industries sont classifiés selon la nomenclature NOGA 2008; la définition des secteurs et industries est basée sur celles de l'OFS.

S'agissant des outils de mesure complémentaires de performance économique, le Conseil d'État dispose notamment de résultats développés régulièrement par le Centre de recherche sur la compétitivité de l'Université de Fribourg. Les principaux indicateurs sont, outre le PIB par habitant, la valeur ajoutée par emploi, la croissance de l'emploi, les brevets et la création d'entreprises.

Par exemple, concernant l'évolution de l'emploi, sujet faisant l'objet de préoccupations permanentes, une récente étude du Centre de recherche sur la compétitivité de l'Université de Fribourg portant sur la période 2011–2016 (données de l'OFS de 2019) montre une croissance continue de l'emploi dans le canton de Fribourg avec des valeurs supérieures à celles enregistrées par l'économie suisse en moyenne (tableaux 1 et 2).

Tableau 1: Taux de croissance de l'emploi par secteurs économiques ainsi que pour les industries manufacturières pour la Suisse (2011–2016p)

Suisse	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016p
Primaire	-1,47%	-1,64%	0,14%	-1,11%	-1,28%
Secondaire	0,30%	0,45%	0,19%	-1,17%	-0,94%
Manufacturier	-0,26%	-0,17%	-0,43%	-1,86%	-1,47%
Tertiaire	1,36%	1,63%	1,66%	1,25%	1,40%
Total	1,02%	1,25%	1,29%	0,65%	0,82%

Source: Centre pour la compétitivité, basé sur les données de l'OFS (2019).

Tableau 2: Taux de croissance de l'emploi par secteurs économiques ainsi que pour les industries manufacturières pour le canton de Fribourg (2011–2016p).

Canton de Fribourg	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016p
Primaire	-0,19%	-0,53%	-0,09%	-0,43%	-1,80%
Secondaire	0,95%	1,94%	1,53%	-1,01%	1,27%
Manufacturier	-0,16%	0,99%	0,61%	-1,70%	0,03%
Tertiaire	1,77%	2,43%	2,24%	1,57%	1,13%
Total	1,43%	2,12%	1,92%	0,79%	0,99%

Source: Centre pour la compétitivité, basé sur les données de l'OFS (2019).

Notes: Taux de croissance calculé selon la formule $(E_t - E_{t-1})/E_{t-1}$; p: les données pour 2016 sont provisoires; les secteurs et industries sont classifiés selon la nomenclature NOGA 2008; la définition des secteurs et industries est basée sur celles de l'OFS.

Dans le secteur manufacturier, particulièrement observé dans le cadre des interrogations liées à une éventuelle désindustrialisation de l'économie suisse, on remarque que le canton de Fribourg n'a pas enregistré de baisse significative de l'emploi sur l'ensemble des périodes considérées, contrairement à la moyenne suisse qui montre une baisse dans ce secteur à chacune de ces périodes.

Concernant la création de nouvelles entreprises, indicateur dynamique de la performance d'un territoire, les données 2018 de l'OFS pour l'année 2015 montre qu'en terme du nombre d'entreprises créées pour 1000 équivalents plein temps, le score du canton de Fribourg est supérieur à la moyenne suisse et aux résultats des autres cantons romands à l'exception du canton de Vaud.

Comme l'indiquent les postulants, le fer de lance de la compétitivité se situe au niveau de l'innovation. Selon les données de l'OCDE (2018), les informations les plus récentes reposent sur le dépôt des brevets en 2013. Certes, s'agissant du nombre de brevets déposés pour 1000 équivalents plein temps en fonction du lieu de résidence des inventeurs, le canton de Fribourg se situe au 15^e rang. En revanche, s'agissant du nombre de brevets déposés pour 1000 équivalents plein temps en fonction du lieu des déposants (il s'agit principalement des entreprises), le canton de Fribourg se situe au 7^e rang. On constate qu'un nombre significatif de brevets sont déposés par des entreprises sises dans le canton.

Eu égard à ces résultats, on ne peut pas conclure que le canton de Fribourg a enregistré une baisse de son niveau de compétitivité. Cependant, comme le relèvent les postulants, il est nécessaire de consolider la structure économique du canton afin de renforcer l'innovation et la création de valeur notamment dans le cadre des mutations engendrées par la digitalisation de l'économie. La volonté du Conseil d'État de renforcer la qualité du capital territorial du canton a pour vocation de favoriser les entreprises en place, de stimuler la création de nouvelles entreprises et d'attirer sur le territoire cantonal des entreprises sises dans d'autres cantons ou à l'étranger. Cette orientation de politique économique est essentielle-

ment d'ordre microéconomique et porte l'attention sur les structures économiques (notamment les infrastructures) et les acteurs économiques (entreprises, instituts de recherche, hautes écoles, etc.). A noter que la stratégie poursuivie en matière d'implantation d'entreprises fera l'objet du rapport 2017-DEE-78 relatif au postulat 2016-GC-12 Fellmann Sabrina, Dietrich Laurent, Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg.

2.3. Pistes financières envisagées par le Conseil d'Etat pour augmenter la compétitivité cantonale

Le Conseil d'Etat a défini dans le cadre du Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017–2021 (chapitre 1.1.) les mesures qu'il entendait mettre en place pour stimuler la compétitivité cantonale, selon l'orientation de politique économique décrite ci-avant.

2.3.1. Fiscalité

En particulier, le Conseil d'Etat entend favoriser le développement des sociétés existantes, et des PME en particulier, et l'implantation de nouvelles entreprises par le biais d'une fiscalité adaptée. La loi relative à la réforme fiscale cantonale, qui s'inscrit dans le contexte de mise en œuvre de la RFFA (i.e. réforme fiscale et le financement de l'AVS sur le plan fédéral) a été acceptée par le Grand Conseil le 13 décembre 2018. Cette loi doit doter notre canton de conditions cadres attractives sur les plans suisse et international. La stratégie repose essentiellement sur une baisse significative de l'impôt sur le bénéfice des entreprises et vise un taux d'impôt effectif de l'ordre de 13,72%. En comparaison intercantonale, ce taux placera certes notre canton en 16^e position, mais les différences entre les cantons seront faibles. Les entreprises, notamment les PME, pourront revendiquer des déductions supplémentaires en matière de recherche et développement, ceci afin de les encourager à innover. On précisera que cette réforme comprend aussi un volet social et des mesures

financières en faveur des communes pour leur permettre de faire face aux baisses de recettes fiscales auxquelles elles seront confrontées durant les premières années de la réforme. A noter que le peuple fribourgeois sera appelé à se prononcer sur cette loi, une demande de referendum ayant abouti.

2.3.2. Infrastructures

Outre la réforme de la fiscalité des entreprises, le Conseil d'Etat souhaite renforcer le service aux entreprises par la mise à disposition, en particulier par les hautes écoles, de prestations permettant d'améliorer leur positionnement sur de nouveaux marchés. Dans cette optique, des investissements particuliers en faveur de blueFACTORY ont été consentis en termes d'infrastructures, ainsi que pour des plateformes technologiques thématiques (projets de contenu), situées sur le site (SLL, SICHH, BCC et Innosquare). Le plan d'affectation cantonal, prévoyant l'exploitation du site comme quartier d'innovation, est entré en force en 2018. Il doit permettre le développement de partenariats avec l'économie privée et le transfert de compétences vers les entreprises. Le Grand Conseil a accepté en 2018 le crédit relatif au projet de bâtiment expérimental smart living building (SLB), issu du centre de recherche et développement dédié à l'habitat du futur smart living lab (SLL). Au vu du rythme de croissance important de ce dernier, le Conseil d'Etat a accepté un agrandissement de 1000 m² de sa surface, et décidé une rallonge de 5 millions pour ce faire. L'enveloppe prévue dans le cadre de la convention passée avec l'EPFL passe ainsi de 20 à 25 millions. Le SLB permettra la mise en application de concepts et technologies développés au sein du SLL. Les expérimentations développées pourront être initiées par les chercheurs du SLL, issus à la fois de la HES-SO//FR, de l'Université de Fribourg et de l'EPFL, mais aussi par des partenaires privés.

Le Conseil d'Etat a également défini sa stratégie de soutien au domaine agroalimentaire en créant une structure de pilotage impliquant la DEE, la DIAF et la DAEC, et un groupe de projets dédié au développement de la filière. En mars 2017, l'Etat a racheté à l'entreprise Elanco 277 000 m² de terrains affectés en zone d'activités et 986 000 m² de terrains agricoles à Saint-Aubin. En 2019, un investissement de 1,7 million de francs a été consenti sur ce site pour transformer le bâtiment administratif et en faire un espace collaboratif permettant d'accueillir des projets d'entreprises, notamment les lauréats du concours Agri&Co Challenge. Le Conseil d'Etat entend développer ce site en exploitant le potentiel d'innovation des entreprises fribourgeoises existantes. Deux volets complémentaires viennent compléter cette stratégie: la recherche, le conseil et la formation d'une part, avec notamment le développement, autour de l'Institut Agricole de Grangeneuve (IAG) et de l'Agroscope, du campus Grangeneuve, avec lequel le site de Saint-Aubin sera appelé à collaborer; le tourisme d'autre part, avec des projets visant à renforcer l'image des produits du terroir et utilisant les traditions alimentaires

comme vecteur de développement touristique. Le développement du site de Saint-Aubin est conditionné par son plan d'affectation cantonal qui sera mis à l'enquête en 2019. Des investissements complémentaires sont en cours d'étude, qui devraient offrir sur le site une infrastructure performante pour des projets de recherche et d'innovation dans le domaine agroalimentaire, tels que laboratoires ou serre expérimentale, mais également pour des projets industriels.

En parallèle des autres mesures contenues dans le volet économique du plan directeur cantonal en matière d'infrastructures, le Gouvernement poursuit sa politique foncière active. En vue de contribuer à la réalisation de projets d'importance cantonale, il entend acquérir et valoriser, en collaboration avec les communes, agglomérations et régions, des terrains répondant aux besoins des entreprises, nouvelles ou existantes. C'est dans cette optique qu'un Fonds de politique foncière active a été créé et doté de 100 millions de francs par le Grand Conseil en mai 2017, qui a permis d'acquérir pour 21 millions de francs le site industriel de TetraPak à Romont (70 351 m²) et pour 20 millions de francs les actifs immobiliers du groupe Elanco à Saint-Aubin (cf. supra) et Marly (150 000 m² de terrains en zone d'activité).

Le projet de loi sur la politique foncière active (LPFA), qui sera traité prochainement par le Grand Conseil, prévoit la création d'un Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF). Cet établissement autonome de droit public sera chargé de la gestion des sites et sera rattaché administrativement à la DEE et soumis à un mandat de prestations de l'Etat.

2.3.3. Formation

Corrélativement, le Gouvernement compte poursuivre les efforts qu'il a engagés jusqu'à présent en faveur d'une formation de qualité au service de l'économie, s'agissant en particulier de la formation professionnelle. Pour répondre aux besoins spécifiques des entreprises, une troisième classe en section informatique sera notamment ouverte à l'Ecole des Métiers Fribourg à la rentrée 2019. Au niveau tertiaire, les moyens consentis par l'Etat à la HES-SO//FR ont sensiblement augmenté au cours des derniers exercices comptables. Outre garantir les missions de formation de base et de formation continue et répondre ainsi aux besoins du marché de l'emploi, ces moyens servent également à financer les activités de recherche appliquée menées au sein des hautes écoles spécialisées fribourgeoises, en plus de celles liées au site de blueFACTORY, qui peuvent être orientées en fonction des besoins des entreprises et valorisées ensuite par leur transfert vers la pratique. A noter que cet aspect sera traité dans le cadre du rapport 2016-DEE-77 relatif au postulat 2016-GC-77 Berset Solange, Mesot Roland – Création d'un fonds de recherche appliquée et de développement destiné à nos

hautes écoles spécialisées HES, qui sera soumis au Grand Conseil en 2019.

2.3.4. Mesures de soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat

Le Conseil d'Etat a également défini dans son programme gouvernemental (chapitre 1.2.) les mesures qu'il entendait implémenter pour favoriser le développement du tissu économique cantonal et l'implantation de nouvelles entreprises. Il vise là-aussi à renforcer le potentiel d'innovation existant et à accroître la compétitivité cantonale dans un contexte international en rapide mutation. La loi révisée sur la promotion économique (LPEC) est entrée en vigueur en octobre 2018 et permet d'adapter les instruments de soutien aux entreprises aux nouvelles réalités du marché et de les intensifier. Aussi, en termes de soutien à l'innovation, les aides à fonds perdus destinées aux entreprises industrielles, et en particulier aux PME, ont été renforcées pour encourager le développement de nouveaux produits et processus. La révision a également permis de pérenniser et de renforcer les mesures de soutien aux entreprises en création, en particulier les prêts d'amorçage et le capital-risque destinés aux start-up. En termes de soutien à l'investissement dans les entreprises industrielles, un cautionnement cantonal a été créé afin de positionner sur le marché de manière durable les PME disposant d'un projet d'investissement innovant. Aussi, pour la période 2019–2022, un crédit supplémentaire de 5,1 millions de francs destiné à soutenir les nouvelles entreprises, y compris dans leur phase de création, a été accepté par le Grand Conseil.

Enfin, l'amélioration de la compétitivité du canton passe également par l'implémentation du programme de Nouvelle politique régionale (NPR). Celui-ci permet à la fois le renforcement de la collaboration intercantonale à des fins de promotion économique, dans le cadre des plateformes portées par la CDEP-SO, de la Région Capitale Suisse, ou encore des programmes Interreg notamment, ainsi que le soutien à des projets innovants, via les associations Fri Up et Innosquare (gestion de clusters et centres de compétences) également. Dans le cadre du programme de mise en œuvre de la NPR 2016–2019, le budget pour la période prévoit un engagement à fonds perdus du canton de l'ordre de 6,02 millions de francs pour des projets collaboratifs et thématiques relevant de l'innovation d'affaires, de l'innovation territoriale et de l'innovation touristique, ainsi que 2,2 millions de francs pour des projets inter-cantonaux ou transfrontaliers. Le programme de mise en œuvre de la NPR 2020–2023 devrait permettre d'orienter les investissements en termes de soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat selon des axes stratégiques de compétitivité bien définis (agroalimentaire, ancrage numérique, smart territory), selon un budget similaire à ce qui a été consenti pour la période 2016–2019, qui sera soumis au Grand Conseil dans le courant du 2^e semestre 2019.

2.4. Outils financiers envisagés par le Conseil d'Etat afin d'améliorer la compétitivité cantonale et mesurer les objectifs présentés dans le plan financier 2018–2021 et utilisation éventuelle d'un mécanisme du type du filtre Hodrick-Prescott

Il convient d'abord de préciser que le filtre HP est un outil d'analyse et non pas un outil de politique d'investissements. La question n'en demeure pas moins pertinente de savoir si la politique d'investissements pourrait être améliorée grâce à la mise à disposition de résultats lissés sur l'évolution de la compétitivité, par extraction de l'évolution tendancielle et isolation des fluctuations conjoncturelles. Suivant la proposition formulée en réponse à la question 2, l'indicateur privilégié de la compétitivité d'une économie est le produit intérieur brut par emploi équivalent plein temps (PIB/EPT).

S'agissant du numérateur de ce quotient, soit le PIB, des données relatives au canton de Fribourg existent depuis 1982, fournies d'abord par le BAK Basel, puis par l'institut CREA à Lausanne. Ce n'est que depuis 2008 que ces données sont calculées et fournies par l'OFS. Avant 2008, les estimations fournies par les instituts privés se basaient sur des méthodes dites «top down», consistant à répartir le PIB national sur les cantons en fonction de clés de répartition essentiellement fondées sur les nombres d'emplois et sur des hypothèses en matière de productivité des différentes branches économiques, chaque institut ayant à cet égard sa propre méthode. Utiliser les résultats issus de ces méthodes pour calculer des productivités présente par conséquent des risques de raisonnements circulaires confondant résultats et hypothèses. Au final, seuls les PIB cantonaux calculés depuis 2008 par l'OFS, partiellement selon des méthodes «bottom up», seraient éligibles pour produire des estimations fiables de la productivité moyenne des économies des cantons.

Concernant le dénominateur du quotient, soit le nombre d'EPT, la reconstitution de séries chronologiques cohérentes est également très problématique. Les recensements fédéraux des entreprises ont d'abord eu lieu tous les 10 ans entre 1955 et 1985, puis à intervalles de 3 à 4 ans jusqu'en 2008. Dès 2011, ils ont été remplacés par l'enquête annuelle STATENT, dont les méthodes et même les définitions sont sensiblement différentes. De plus, depuis 2015, l'OFS a changé sa façon de calculer les EPT. La statistique trimestrielle fédérale de l'emploi (STATEM) permettrait de disposer de séries plus longues, mais elle ne livre pas de résultats par canton, sauf mandat de densification de l'échantillon aux frais du canton, ce qui n'est pas le cas de Fribourg. Ainsi, seules deux années de données comparables sont en principe disponibles sans autre adaptation pour une analyse longitudinale.

En résumé, le Conseil d'Etat est d'avis que l'utilisation d'un filtre Hodrick-Prescott ou de quelque autre méthode d'ex-

traction de la tendance ne serait pas applicable à l'analyse longitudinale de la productivité du canton, cela pour des raisons de disponibilité de séries chronologiques cohérentes suffisamment longues. Cela dit, le Service de la statistique, qui applique déjà des méthodes de correction des variations saisonnières (X13-ARIMA-SEATS) à certaines séries sur le chômage, examinera si, de façon générale, la diffusion de résultats statistiques lissés permettrait de faciliter la compréhension et l'interprétation de phénomènes soumis à des fluctuations cycliques, notamment conjoncturelles.

3. Conclusion

La présente réponse permet de mettre en lumière les éléments demandés par les auteurs du postulat. Fort de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il dispose actuellement des outils nécessaires afin de piloter sa politique de soutien à la compétitivité du canton.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2019-DEE-17

14. Mai 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2018-GC-179 Moussa Elias/Gapany Johanna – Wirtschaftliche
Gesundheit des Kantons: die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Spiel**

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht als direkte Folge auf das Postulat von Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Johanna Gapany über die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons mit dem folgenden Inhalt:

1. Einleitung	8
<hr/>	
2. Antwort des Staatsrats	8
2.1. Vergleich der BIP-Wachstumsraten mit den anderen Schweizer Kantonen	8
2.2. Begriff der «Wettbewerbsfähigkeit» nach dem Verständnis des Staatsrats und Instrumente zu deren Messung	9
2.3. Finanzielle Möglichkeiten des Staatsrats zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons	11
2.3.1. Besteuerung	11
2.3.2. Infrastrukturen	12
2.3.3. Ausbildung	12
2.3.4. Massnahmen zur Innovations- und Geschäftsförderung	13
2.4. Die vom Staatsrat vorgesehen finanziellen Instrumente, um die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu verbessern und die im Finanzplan 2018–2021 gesetzten Ziele eventuell unter Anwendung eines Mechanismus wie dem Hodrick-Prescott-Filter zu messen	13
<hr/>	
3. Schluss	14

1. Einleitung

Mit dem am 17. Dezember 2018 eingereichten und begründeten Postulat verlangen Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Johanna Gapany vom Staatsrat, dass er die Lage des Kantons in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit klärt, seine Investitionspolitik darlegt und Wege aufzeigt, die es ermöglichen, die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu stärken.

Mit diesem Postulat wird verlangt, dass ein Bericht aufgestellt wird, der Auskunft zu den folgenden Punkten gibt:

1. Vergleich der BIP-Wachstumsraten mit den anderen Schweizer Kantonen;
2. Begriff der «Wettbewerbsfähigkeit» nach dem Verständnis des Staatsrats und Instrumente zu deren Messung;
3. Finanzielle Möglichkeiten des Staatsrats zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons (basierend auf den drei Pfeilern: Steuern, Bildung, Infrastrukturen);
4. Die vom Staatsrat vorgesehen finanziellen Instrumente, um die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu verbessern und die im Finanzplan 2018–2021 gesetzten Ziele eventuell unter Anwendung eines Mechanismus wie dem Hodrick-Prescott-Filter zu messen.

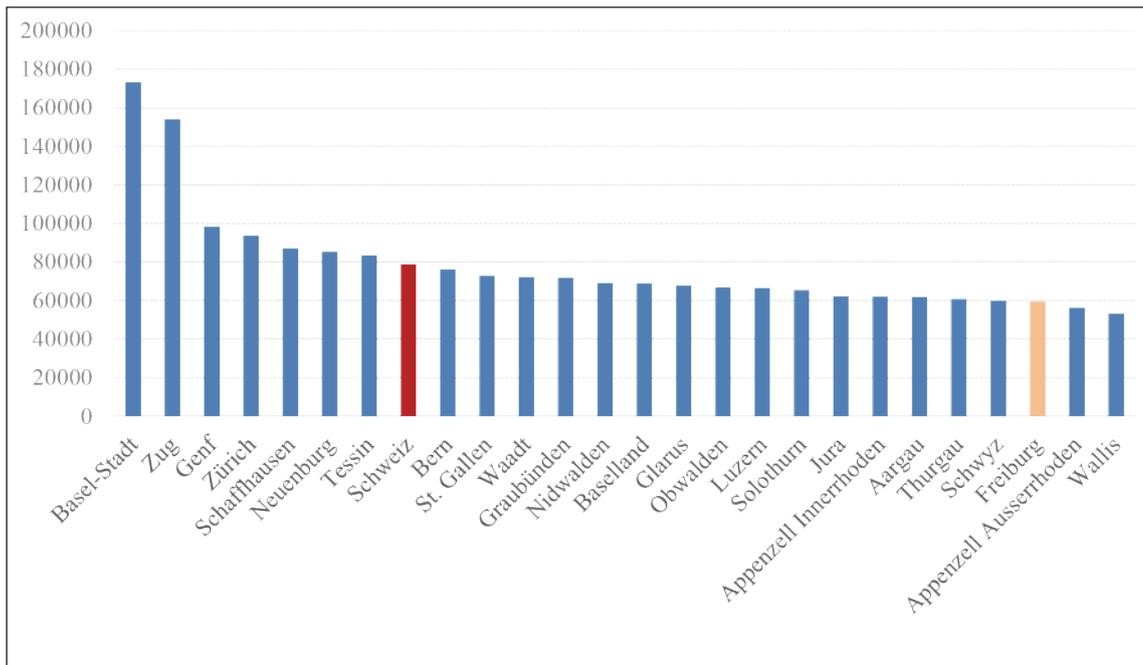
2. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat verfügt über ausreichend Informationen, um das Postulat direkt zu beantworten.

2.1. Vergleich der BIP-Wachstumsraten mit den anderen Schweizer Kantonen

Für den interkantonalen Vergleich wird das BIP pro Kopf herangezogen. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, befand sich der Kanton Freiburg gemäss den neusten Daten im Jahr 2016 auf Rang 23. Dieses Bild muss aber relativiert werden. Der Kanton Freiburg weist nämlich im Vergleich zu den anderen Kantonen ein starkes Bevölkerungswachstum auf, das auf das Resultat drückt, da der Wert des BIP durch die Anzahl Einwohner geteilt wird. Es gilt deshalb, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kantons anhand zuverlässiger Indikatoren zu schätzen, deren Wahl stark davon abhängt, was man unter «wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit» versteht. Folglich stellen die Verfasser des Postulats zurecht die Frage, was der Staatsrat unter «Wettbewerbsfähigkeit» versteht.

Abb. 1: BIP/Einwohner der Schweizer Kantone (in CHF, zu laufenden Preisen, 2016)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg, gestützt auf die Daten des BFS (2019).

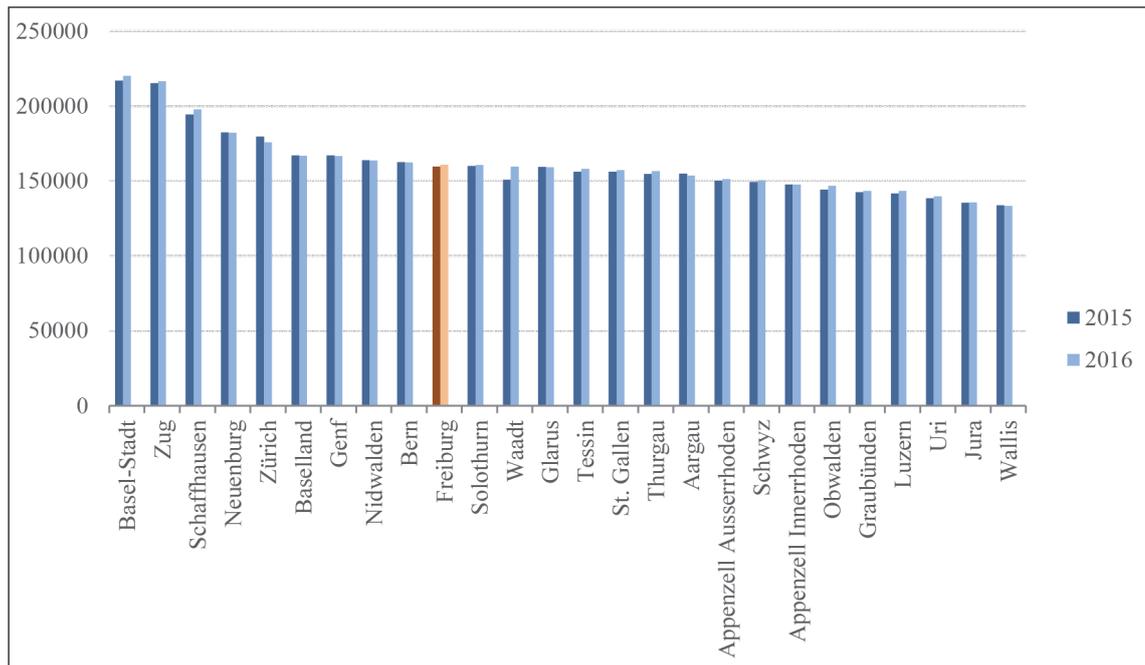
2.2. Begriff der «Wettbewerbsfähigkeit» nach dem Verständnis des Staatsrats und Instrumente zu deren Messung

Nach der Definition von Prof. Michael Porter von der Harvard Universität (USA), einem weltweit anerkannten Spezialisten für Wettbewerbsfähigkeit, ist ein Land oder eine Region wettbewerbsfähig, wenn die Unternehmen durch die örtliche und/oder ausländische Konkurrenz eine hohe und zunehmende Produktivität aufweisen und gleichzeitig den Lebensstandard der Bevölkerung erhalten und verbessern (Michael Porter, 2013).¹ Das Weltwirtschaftsforum (WEF) bestätigt diese Definition mit den folgenden Worten: «Wir definieren Wettbewerbsfähigkeit als ein Set von Institutionen, Strategien und Faktoren, die den Produktivitätsgrad einer Volkswirtschaft beeinflussen, der seinerseits den Grad des Wohlstands bestimmt, den eine Volkswirtschaft erreichen kann» (eigene Übersetzung) (WEF, 2016, S. 4).² Die Produktivität der Unternehmen schöpft Wert, der sich im Einkommen eines Gebiets widerspiegelt, das mit dem BIP gemessen wird. Das BIP pro Vollzeitäquivalent (BIP/VZÄ) der Schweizer Kantone stellt einen guten Ansatz dar, um die Produktivität der Kantone zu schätzen und miteinander zu vergleichen (Abb. 2). Im Jahr 2015 befand sich der Kanton Freiburg auf dem 12. Rang und damit vor den Kantonen Waadt, Jura und Wallis. 2015 und 2016 hat sich das BIP/VZÄ des Kantons um 0.86% verbessert, so dass er auf den 10. Rang vorgerückt ist.

¹ https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/2013-1024---ICIC_Economic_Summit---Michael_Porter_b2c4d06f-c383-4a4f-a87b-7258301814b3.pdf

² WEF, Global Competitiveness Report 2016–2017, Geneva, 2016, p.4

Abb. 2: BIP/Vollzeitäquivalent der Schweizer Kantone (in CHF, zu laufenden Preisen, 2015 und 2016)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg, gestützt auf die Daten des BFS (2019).

Hinweise: Formel für die Berechnung der Wachstumsrate $(E_T - E_{T-1}) / E_{T-1}$; p: die Daten für 2016 sind provisorisch; die Klassifizierung der Wirtschaftszweige und Industrien richtet sich nach der Nomenklatur NOGA 2008; die Definition der Branchen und Industrien richtet sich nach jener des BFS.

Bezüglich der zusätzlichen Instrumente zur Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verfügt der Staatsrat namentlich über die Resultate, die das Forschungszentrum für Wettbewerbsfähigkeit der Universität Freiburg regelmässig herausgibt. Die wichtigsten Indikatoren neben dem BIP pro Kopf sind der Mehrwert pro Arbeitsplatz, die Zunahme der Beschäftigung, die Patente und die Unternehmensgründungen.

In Bezug auf die Beschäftigungsentwicklung, ein Thema das stets einen hohen Rang auf dem Sorgenbarometer einnimmt, zeigt eine jüngst herausgegebene Studie des Forschungszentrums für Wettbewerbsfähigkeit der Universität Freiburg, dass die Beschäftigung im Kanton Freiburg im Zeitraum 2011–2016 (Daten des BFS aus dem Jahr 2019) stetig zugenommen hat und über dem Landesdurchschnitt liegt (Tabellen 1 und 2).

Tabelle 1: Wachstumsrate pro Wirtschaftszweig und für das verarbeitende Gewerbe in der Schweiz (2011–2016p)

Schweiz	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016p
Primärsektor	-1,47%	-1,64%	0,14%	-1,11%	-1,28%
Sekundärsektor	0,30%	0,45%	0,19%	-1,17%	-0,94%
Verarb. Gewerbe	-0,26%	-0,17%	-0,43%	-1,86%	-1,47%
Tertiärsektor	1,36%	1,63%	1,66%	1,25%	1,40%
Total	1,02%	1,25%	1,29%	0,65%	0,82%

Quelle: Forschungszentrum für Wettbewerbsfähigkeit gestützt auf die Daten des BFS (2019).

Tabelle 2: Wachstumsrate pro Wirtschaftszweig und für das verarbeitende Gewerbe im Kanton Freiburg (2011–2016p)

Kanton Freiburg	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016p
Primärsektor	-0,19%	-0,53%	-0,09%	-0,43%	-1,80%
Sekundärsektor	0,95%	1,94%	1,53%	-1,01%	1,27%
Verarb. Gewerbe	-0,16%	0,99%	0,61%	-1,70%	0,03%
Tertiärsektor	1,77%	2,43%	2,24%	1,57%	1,13%
Total	1,43%	2,12%	1,92%	0,79%	0,99%

Quelle: Forschungszentrum für Wettbewerbsfähigkeit gestützt auf die Daten des BFS (2019).

Hinweise: Formel für die Berechnung der Wachstumsrate $(E_T - E_{T-1})/E_{T-1}$; p: die Daten für 2016 sind provisorisch; die Klassifizierung der Wirtschaftszweige und Industrien richtet sich nach der Nomenklatur NOGA 2008; die Definition der Branchen und Industrien richtet sich nach jener des BFS.

Im verarbeitenden Gewerbe, das aufgrund der Befürchtungen einer Deindustrialisierung der Schweizer Wirtschaft besonders beobachtet wird, kann festgestellt werden, dass der Kanton Freiburg über den gesamten Zeitraum betrachtet keine nennenswerte Abnahme der Beschäftigung verzeichnet. Dies steht im Gegensatz zum Landesdurchschnitt, der jedes Jahr eine Abnahme verzeichnet hat.

Hinsichtlich der neu geschaffenen Unternehmen, die einen Indikator für die Dynamik eines Gebiets darstellen, zeigen die seit 2018 verfügbaren Daten des BFS für das Jahr 2015, dass der Kanton Freiburg bei der Anzahl geschaffener Unternehmen pro 1000 Vollzeitäquivalente einen höheren Wert erreicht als der Schweizer Durchschnitt. Auch im Vergleich zu den Westschweizer Kantonen mit Ausnahme des Kantons Waadt weist er ein höheres Resultat auf.

Wie die Verfasser des Postulats erwähnen, ist die Innovation der wichtigste Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit. Gemäss den Daten der OECD (2018) stützen sich die neusten Informationen auf die Patentanträge aus dem Jahr 2013. Wird die Anzahl Patentanträge pro 1000 Vollzeitäquivalente anhand des Wohnorts der Erfinder betrachtet, liegt der Kanton Freiburg auf Rang 15. Wird die Anzahl Patentanträge pro 1000 Vollzeitäquivalente anhand des Orts des Antragstellers (es handelt sich dabei hauptsächlich um Unternehmen) betrachtet, liegt der Kanton Freiburg auf Rang 7. Somit reichen die im Kanton Freiburg niedergelassenen Unternehmen eine bedeutende Zahl von Patentanträgen ein.

Angesichts dieser Resultate kann nicht auf eine Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Freiburg geschlossen werden. Doch wie die Verfasser des Postulats darlegen, muss die Wirtschaftsstruktur des Kantons gestärkt werden, um die Innovation und die Wertschöpfung zu steigern und dies insbesondere im Rahmen der Veränderungen, die mit der Digitalisierung der Wirtschaft einhergehen. Der Staatsrat will die Qualität des territorialen Kapitals des Kantons steigern, um die ansässigen Unternehmen zu fördern, die Gründung neuer Unternehmen anzuregen und Unternehmen aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland anzuziehen. Diese wirtschaftspolitische Ausrichtung ist hauptsäch-

lich mikroökonomischer Art und konzentriert sich auf die Wirtschaftsstrukturen (insbesondere die Infrastrukturen) und die Wirtschaftsakteure (Unternehmen, Forschungsinstitute, Hochschulen usw.). Es wird darauf hingewiesen, dass die Strategie hinsichtlich der Ansiedlung von Unternehmen im Bericht 2017-DEE-78 zum Postulat 2016-GC-12 Fellmann Sabrina und Dietrich Laurent, «Globale und koordinierte Wirtschaftsstrategie, insbesondere in Bezug auf die Niederlassung von Unternehmen im Kanton Freiburg», behandelt wird.

2.3. Finanzielle Möglichkeiten des Staatsrats zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons

Der Staatsrat hat im Regierungsprogramm und Finanzplan zur Legislaturperiode 2017–2021 (Kapitel 1.1.) die Massnahmen festgelegt, die er umsetzen will, um die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons gemäss der oben beschriebenen wirtschaftspolitischen Ausrichtung zu fördern.

2.3.1. Besteuerung

Der Staatsrat beabsichtigt, die Entwicklung der bestehenden Unternehmen und insbesondere der KMU sowie die Ansiedlung neuer Unternehmen dank einer geeigneten Besteuerung zu fördern. Das Gesetz über die Umsetzung der Steuerreform, das im Zusammenhang mit der STAF (Steuerreform und AHV-Finanzierung auf Bundesebene) steht, wurde vom Grossen Rat am 13. Dezember 2018 verabschiedet. Dieses Gesetz soll unseren Kanton mit attraktiven Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene ausstatten. Die Strategie basiert hauptsächlich auf einer bedeutenden Senkung der Unternehmensgewinnsteuer und strebt einen effektiven Steuersatz von 13,72% an. Im interkantonalen Vergleich liegt diese Quote des Kantons auf Rang 16. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind jedoch sehr klein. Die Unternehmen und insbesondere die KMU können zusätzliche Abzüge für Forschung und Entwicklung geltend machen. Dies soll sie zum Innovieren anspornen. Dem ist anzufügen, dass diese Steuerreform durch soziale Massnahmen und

Ausgleichsmassnahmen zugunsten der Gemeinden begleitet werden, damit sie die Steuereinsparnisse abfedern können, mit denen sie in den ersten Jahren der Reform konfrontiert sein werden. Das Freiburger Stimmvolk wird über die Vorlage abstimmen, nachdem das Referendum gegen das Gesetz zustande gekommen ist.

2.3.2. Infrastrukturen

Neben der Unternehmenssteuerreform möchte der Staatsrat die Dienstleistungen für Unternehmen verstärken. Insbesondere die Hochschulen sollen den Unternehmen Leistungen anbieten, die es ihnen erlauben, sich auf neuen Märkten besser zu positionieren. Mit diesem Ziel vor Augen wurden besondere Investitionen in die Infrastrukturen von blueFACTORY und für thematische Technologieplattformen (inhaltliche Projekte) auf dem Gelände (SLL, SICHH, BCC und Innosquare) zugesichert. Der kantonale Nutzungsplan, der einen Betrieb des Standorts als Innovationsquartier vorsieht, ist 2018 in Kraft getreten. Er soll die Entwicklung von Partnerschaften mit der Privatwirtschaft und den Wissenstransfer hin zu den Unternehmen ermöglichen. Der Grosse Rat hat 2018 den Kredit für den Bau des Experimentalgebäudes smart living building (SLB) genehmigt, das für das Forschungs- und Entwicklungszentrum für das Wohnen der Zukunft smart living lab (SLL) bestimmt ist. Um dessen künftige Entwicklung nicht zu behindern, hat der Staatsrat einer Vergrößerung dieses Experimentalgebäudes um 1000 m² im Vergleich zum ursprünglichen Projekt zugestimmt und beschlossen, fünf Millionen Franken zusätzlich dafür bereitzustellen. Im Rahmen der Vereinbarung mit der ETH-Lausanne wurde deshalb vorgesehen, dass der für die Realisierung des Projekts bereitgestellte Betrag von 20 auf 25 Millionen Franken aufgestockt wird. Das SLB ermöglicht es, die im SLL entwickelten Konzepte und Technologien anzuwenden. Die Experimente können von den Forschenden des SLL, die von der HES-SO//FR, der Universität Freiburg und der ETH Lausanne stammen, aber auch von privaten Partnern angestossen werden.

Der Staatsrat hat auch seine Förderstrategie im Lebensmittelbereich festgelegt, indem er eine Führungsstruktur aufgestellt hat, an der die VWD, die ILFD, die RUBD und eine mit der Entwicklung dieses Bereichs beauftragte Arbeitsgruppe beteiligt sind. Im März 2017 hat der Staat das Gelände der Firma Elanco in Saint-Aubin mit einer Fläche von 277 000 m² in der Arbeitszone und einer Fläche von 986 000 m² in der Landwirtschaftszone erworben. Im Jahr 2019 wurde eine Investition von 1,7 Millionen Franken in dieses Gelände genehmigt, um das Verwaltungsgebäude umzubauen und daraus einen Ort der Zusammenarbeit zu machen, der es erlaubt, Unternehmensprojekte und insbesondere die Gewinner des Agri&Co Challenge aufzunehmen. Der Staatsrat möchte diesen Standort entwickeln, um das Innovationspotenzial der Freiburger Unternehmen zu nut-

zen. Zur Unterstützung dieser Strategie wird die Forschung, Beratung und Ausbildung insbesondere mit der Entwicklung des Campus von Grangeneuve gestärkt, der das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG) und das Agroscope umfasst und mit dem der Standort von Saint-Aubin zusammenarbeiten wird. In Ergänzung der Strategie im Lebensmittelbereich sollen touristische Projekte das Image der regionalen Produkte stärken und die kulinarischen Traditionen für die touristische Entwicklung nutzen. Die Entwicklung des Standorts von Saint-Aubin richtet sich nach dem kantonalen Nutzungsplan, der 2019 öffentlich aufgelegt wird. Zusätzliche Investitionen werden zurzeit geprüft, die es erlauben würden, auf dem Gelände leistungsfähige Infrastrukturen wie etwa Labors oder Treibhäuser für Forschungsprojekte und Innovationen im Lebensmittelbereich, aber auch für Industrieprojekte anzubieten.

Zusätzlich zu den auf die Wirtschaft ausgerichteten Infrastrukturmassnahmen des kantonalen Richtplans setzt der Staatsrat seine aktive Bodenpolitik fort. Um einen Beitrag an die Umsetzung von Projekten von kantonalen Bedeutung zu leisten, will er zusammen mit den Gemeinden, Agglomerationen und Regionen Grundstücke kaufen, die die Bedürfnisse der neuen und bestehenden Unternehmen decken. Zu diesem Zweck hat der Grosse Rat einen Fonds für die aktive Bodenpolitik errichtet und im Mai 2017 mit 100 Millionen Franken ausgestattet. Dank diesem Fonds konnten das Industriegelände von TetraPak in Romont für 21 Millionen Franken (70 351 m²) und die Grundstücke der Elanco-Gruppe in Saint-Aubin (vgl. weiter oben) und Marly (150 000 m² in der Arbeitszone) für 20 Millionen Franken erworben werden.

Der Staatsrat hat einen Gesetzesentwurf über die aktive Bodenpolitik (ABPG) ausgearbeitet, der demnächst vom Grossen Rat behandelt wird und der die Errichtung einer kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) vorsieht. Diese selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt wird mit der Verwaltung der Grundstücke beauftragt. Sie wird administrativ der VWD angegliedert sein und einen Leistungsauftrag des Staats erhalten.

2.3.3. Ausbildung

Ebenfalls in diesem Zusammenhang will der Staatsrat seine bisherigen Anstrengungen zugunsten einer qualitativ hochstehenden Ausbildung zugunsten der Wirtschaft fortsetzen und zwar insbesondere auf dem Gebiet der Berufsbildung. Um auf die spezifischen Bedürfnisse der Unternehmen einzugehen, wird die Berufsfachschule Freiburg auf den Schulbeginn 2019 namentlich eine dritte Klasse in Informatik eröffnen. Was die Tertiärstufe betrifft, hat der Staat der HES-SO//FR in den letzten Rechnungsjahren deutlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt. Diese Mittel dienen nicht nur dazu, die FH-Aufträge im Bereich der Grund- und Weiter-

bildung zu erfüllen und so die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu decken, sondern sie dienen auch zur Finanzierung der anwendungsorientierten Forschung an den Freiburger Fachhochschulen zusätzlich zur Forschungstätigkeit auf dem blueFACTORY-Gelände. Die Forschungstätigkeit kann auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet werden und die Ergebnisse können danach dank Praxistransfer gewinnbringend genutzt werden. Dieser Aspekt wird im Übrigen im Bericht 2016-VWD-77 zum Postulat 2016-GC-77 Berset Solange, Mesot Roland – Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung für unsere Fachhochschulen (FH) – behandelt, der dem Grossen Rat 2019 vorgelegt wird.

2.3.4. Massnahmen zur Innovations- und Geschäftsförderung

Der Staatsrat hat ferner in seinem Regierungsprogramm (Kapitel 1.2.) die Massnahmen festgelegt, die er umsetzen will, um die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons und die Ansiedlung neuer Unternehmen zu fördern. Auch hier zielt er darauf ab, die bestehende Innovationskraft zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons in einem internationalen Umfeld, das sich rasch verändert, zu steigern. Mit der Revision des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG), die im Oktober 2018 in Kraft getreten ist, wurden die Instrumente zur Unterstützung der Unternehmen an die heutige Marktlage angepasst und verstärkt. Für die der Innovationsförderung wurden die A-fonds-perdu-Beiträge für Industrieunternehmen und insbesondere für KMU verstärkt, um sie dazu anzuspornen, neue Produkte und Prozesse zu entwickeln. Die Revision hat es ebenfalls erlaubt, die Fördermassnahmen für Unternehmen in der Gründungsphase zu festigen und zu verstärken und zwar insbesondere die Seed-Darlehen und das Risikokapital für Start-ups. Was die Investitionsförderung für Industrieunternehmen betrifft, so wurde eine kantonale Bürgschaft geschaffen, damit sich KMU mit einem innovativen Investitionsvorhaben dauerhaft auf dem Markt positionieren können. Für die Jahre 2019 bis 2022 hat der Grosse Rat ferner einen Nachtragskredit von 5,1 Millionen Franken zur Unterstützung von Jungunternehmen einschliesslich der Gründungsphase genehmigt.

Auch die Umsetzung der neuen Regionalpolitik (NRP) leistet einen Beitrag an die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons. Die NRP ermöglicht es, die interkantonale Zusammenarbeit zum Zweck der Wirtschaftsförderung zu stärken und zwar hauptsächlich im Rahmen der Plattformen der VDK-WS, der Hauptstadtregion Schweiz oder der Interreg-Programme. Die NRP unterstützt auch innovative Projekte über die Vereine Fri Up und Innosquare (Management der Cluster und Kompetenzzentren). Im Budget zum Umsetzungsprogramm der NRP 2016–2019 ist vorgesehen, dass der Kanton A-fonds-perdu-Beiträge in der Höhe von 6,02 Millionen Franken

für gemeinsame und thematische Projekte in den Bereichen Geschäftsinnovation, territoriale Innovation und touristische Innovation sowie 2,2 Millionen Franken für interkantonale und grenzüberschreitende Projekte bereitstellt. Das Umsetzungsprogramm der NRP 2020–2023 sollte es ermöglichen, gestützt auf klar definierte Wettbewerbsstrategien (Lebensmittelsektor, Digitalisierung, Smart Territory) in die Innovations- und Geschäftsförderung zu investieren, wobei das Budget ähnlich ausfallen wird wie jenes für den Zeitraum 2016–2019. Dieses Umsetzungsprogramm wird im zweiten Halbjahr 2019 dem Grossen Rat vorgelegt.

2.4. Die vom Staatsrat vorgesehenen finanziellen Instrumente, um die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu verbessern und die im Finanzplan 2018–2021 gesetzten Ziele eventuell unter Anwendung eines Mechanismus wie dem Hodrick-Prescott-Filter zu messen

Als Erstes ist zu erwähnen, dass der HP-Filter ein Analyse-Tool und kein Instrument für die Investitionspolitik ist. Die Frage ist dennoch berechtigt, ob die Investitionspolitik verbessert werden kann, wenn geglättete Resultate über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit vorliegen, indem der Trend von den konjunkturellen Schwankungen getrennt wird. Wird dem Vorschlag auf die 2. Frage gefolgt, dann muss das Bruttoinlandsprodukt pro Vollzeitäquivalent (BIP/VZÄ) als Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft herangezogen werden.

Für den Zähler dieses Quotienten, das heisst das BIP, existieren die Daten zum Kanton Freiburg bereits seit 1982. Sie wurden erst durch das BAK Basel und später durch das Institut CREA in Lausanne geliefert. Erst seit 2008 werden diese Daten durch das BFS berechnet und zur Verfügung gestellt. Vor 2008 stützten sich die Schätzungen der Konjunkturforschungsinstitute auf Top-Down-Methoden, die darin bestanden, das nationale BIP auf die Kantone zu verteilen. Der angewendete Verteilschlüssel stützte sich dabei auf die Zahl der Arbeitsplätze und auf Hypothesen über die Produktivität der verschiedenen Wirtschaftszweige, wobei jedes Institut diesbezüglich seine eigenen Methoden anwendete. Werden die Resultate dieser Methoden verwendet, um die Produktivität zu berechnen, besteht folglich das Risiko eines Zirkelschlusses, da die Resultate bereits auf einer Hypothese der Produktivität basieren. Letzten Endes wären nur die kantonalen BIP, die das BFS seit 2008 teilweise nach der Bottom-Up-Methode berechnet, brauchbar, um eine zuverlässige Schätzung der durchschnittlichen Produktivität der kantonalen Wirtschaften aufzustellen.

Was den Nenner des Quotienten betrifft, nämlich die Anzahl VZÄ, ist die Rekonstruktion von konsistenten Zeitreihen ebenfalls sehr problematisch. Die Betriebszählungen des

Bundes fanden von 1955 bis 1985 alle zehn Jahre statt, dann bis ins Jahr 2008 alle drei bis vier Jahre. Ab 2011 wurden sie durch die jährliche Statistik der Unternehmensstruktur STATENT ersetzt, die jedoch auf anderen Methoden und Definitionen basiert. Zudem berechnet das BFS seit 2015 die VZÄ auf eine neue Weise. Die vierteljährliche Beschäftigungsstatistik des Bundes (BESTA) würde es zwar ermöglichen, über längere Zeitreihen zu verfügen, die Resultate sind aber nicht nach Kantonen aufgeteilt, ausser es wird eine Erhöhung der Stichprobe finanziert, was aber beim Kanton Freiburg nicht der Fall ist. Somit erstrecken sich die verfügbaren Daten, die ohne weitere Anpassung für eine Querschnittuntersuchung verwendet werden können, nur über zwei Jahre.

Zusammenfassend ist der Staatsrat der Meinung, dass der Hodrick-Prescott-Filter oder eine andere Methode zur Bestimmung eines Trends für eine Querschnittuntersuchung der Produktivität des Kantons nicht anwendbar ist, da keine ausreichend langen und konsistenten Zeitreihen existieren. Dies vorausgeschickt, wird das Amt für Statistik, das bereits Methoden zum Ausgleich von saisonalen Schwankungen (X13-ARIMA-SEATS) auf bestimmte Zeitreihen zur Arbeitslosigkeit verwendet, prüfen, ob die Lieferung von geglätteten statistischen Resultaten es ermöglicht, Erscheinungen, die zyklischen und namentlich konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt sind, besser zu verstehen und zu interpretieren.

3. Schluss

Die vorliegende Antwort liefert alle von den Verfassern des Postulats verlangten Angaben. Deshalb ist der Staatsrat der Meinung, dass er zurzeit über alle nötigen Instrumente verfügt, um seine Politik zur Förderung des Wettbewerbs im Kanton zu verfolgen.

Abschliessend bittet der Staatsrat den Grossen Rat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2019-DIAF-6

28 mai 2019

— du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur postulat 2018-GC-164 Christa Mutter/Bertrand Gaillard – Augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat 2018-GC-164 des députés Christa Mutter et Bertrand Gaillard visant à augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion.

Le rapport est structuré comme suit:

1. Introduction	2
2. Le cadre constitutionnel des fusions de communes	2
2.1. Le droit constitutionnel fédéral	2
2.2. Le droit constitutionnel fribourgeois	3
2.3. Cas particulier d'un projet de fusion dont une commune fait partie d'un autre canton	3
2.4. L'interprétation de l'article 135 al. 4 Cst.	4
3. Caractéristiques principales du système fribourgeois des fusions volontaires	4
3.1. La nature juridique de la fusion de communes	4
3.2. Le périmètre de fusion et l'unanimité des communes	4
3.3. Autres composantes essentielles d'une convention de fusion	5
3.4. Résumé	5
4. Le cadre légal des fusions de communes	5
4.1. Cadre légal général	5
4.2. Les règles de procédure sur les fusions en général	5
4.2.1. La préparation de la convention de fusion	5
4.2.2. Le vote sur la convention de fusion	6
4.2.2.1. Le fait des législatifs communaux, sous réserve du referendum facultatif, jusqu'en 2006	6
4.2.2.2. Le système mixte entre 2006 et 2012: assemblée communale et corps électoral	6
4.2.2.3. Le vote aux urnes exclusif et généralisé dès 2012	6
4.2.3. L'approbation de la fusion par le Grand Conseil	7
4.2.4. L'adaptation éventuelle du projet après un échec	7
4.3. La procédure applicable à la fusion du Grand Fribourg	7
4.3.1. Les dispositions de la LEFC	7
4.3.2. Les travaux préparatoires de ces dispositions	8
5. Les expériences réalisées avec le droit en vigueur	9
5.1. Les fusions réalisées sous le régime de la LEFC	9
5.2. Les adaptations de périmètre préalables au scrutin populaire	9
5.3. Les adaptations de périmètre à la suite d'un scrutin populaire	9
5.4. Des fusions successives	10
6. Conclusion intermédiaire	10

7. Les propositions du postulat	11
7.1. La critique du système en place	11
7.2. Les propositions alternatives	11
7.2.1. Les principes	11
7.2.2. Le concept alternatif	11
<hr/>	
8. Réponses au postulat	12
8.1. La critique du système en vigueur	12
8.2. Contenu de la modification légale	12
8.3. Faisabilité de la modification légale	12
8.4. Constitutionnalité de la modification légale	13
8.5. Applicabilité pour les fusions actuellement en cours de préparation	13
8.6. Les différentes variantes de double majorité ou de majorité qualifiée	13
8.6.1. La majorité intègre dans la nouvelle commune les communes qui ont dit non à la fusion	14
8.6.2. La majorité oblige les communes qui ont dit oui à poursuivre le processus	14
8.7. La variante consistant à renoncer à l'adaptation de la convention de fusion	14
8.8. La mixité de la procédure de vote dans les différentes étapes d'un projet	14
8.9. L'obligation de prévoir une «deuxième chance» pour chaque commune	15
8.10. Autre variante éventuelle: subside d'encouragement plus élevé	15
8.11. Autre variante éventuelle: clause de quorum qualifié dans la convention de fusion	15
<hr/>	
9. Appréciation du Conseil d'Etat	16
<hr/>	
10. Conclusion	17
<hr/>	
11. Liste des abréviations utilisées	17

1. Introduction

Les fusions de communes ont une longue tradition dans le canton de Fribourg. En effet, la première fusion est attestée pour l'année 1866. Toutefois, jusqu'aux dernières décennies, les fusions de communes n'étaient pas fréquentes et les regroupements se limitaient souvent à un très petit nombre de communes.

Dès les années 1980, diverses mesures d'encouragement ont eu pour but d'accélérer le mouvement, les fusions devant rester volontaires. Ces politiques d'encouragement ont porté leurs fruits, surtout dès les années 2000. La dynamique s'est encore renforcée avec l'actuelle loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) du 9 décembre 2010 (RSF 141.1.1), comme en atteste le rapport intermédiaire 2017-DIAF-23 du 22 août 2017 concernant la LEFC¹ (ci-après: le rapport intermédiaire LEFC).

En plus de la présentation des fusions réalisées, le rapport intermédiaire LEFC évoquait la possibilité d'examiner un éventuel assouplissement de l'exigence de l'unanimité entre les communes parties à un projet de fusion, sans toutefois préciser les modalités éventuelles d'un tel assouplissement.

Encore plus récemment, le rapport 2016-DIAF-33 sur le postulat 2016-GC-2 Peter Wüthrich et Marie-Christine Baechler, portant sur l'état des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales et daté du 19 mars 2018², soulignait la particularité des fusions de grande envergure et la nécessité d'examiner les soutiens de nature financière.

Le postulat 2018-GC-164 est le premier instrument parlementaire qui est déposé depuis la présentation de ces rapports au Grand Conseil et il a le mérite d'amener un débat sur des questions fondamentales dans le domaine de la procédure applicable aux fusions de communes.

Afin de faciliter ce débat, le présent rapport rappelle d'abord le système en place, avant d'examiner les modifications dont l'étude est demandée par le postulat.

2. Le cadre constitutionnel des fusions de communes

2.1. Le droit constitutionnel fédéral

La structure territoriale et institutionnelle des cantons relève de l'autonomie d'organisation des cantons, qui est protégée par le droit fédéral (art. 47 de la Constitution fédérale [Cst.

¹ BGC 2017, pp. 2186ss

² BGC 2018, pp. 1503ss

féd.] du 18 avril 1999 [RS 101]). S'agissant plus particulièrement des communes, les cantons sont également autonomes dans la définition des règles de leur création et de leur fonctionnement (art. 50 al. 1 Cst. féd.).

Les normes fondamentales concernant les communes sont de nature constitutionnelle. Les constitutions cantonales ont besoin de la garantie de la Confédération; cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral (art. 51 al. 2 Cst. féd.).

Le territoire de chaque canton étant également protégé et garanti par la Confédération (art. 53 al. 1 Cst. féd.), une fusion «transfrontalière», impliquant par nature une modification territoriale intercantonale, nécessite l'accord de l'Assemblée fédérale, ce qui est dit à l'alinéa 3 de l'article 53 Cst. féd. Un cas d'application de cette disposition est actuellement en cours de processus entre le canton de Fribourg et le canton de Berne (cf. pt 2.3 ci-dessous).

Il sied de mentionner ici également la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102), qui a été ratifiée par la Suisse avec effet au 1^{er} janvier 2005 et qui s'applique directement aux cantons, la matière relevant de leur compétence. Parmi les dispositions de ce traité du Conseil de l'Europe, on peut signaler notamment l'article 5, qui enjoint aux cantons de prévoir dans leur législation la consultation préalable des communes pour toute modification de leurs limites territoriales, donc à plus forte raison en cas de fusion.¹

Plus récemment, la Charte européenne de l'autonomie locale a été complétée par un protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (RS 0.102.1). Ce protocole est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} novembre 2017. Dans son message concernant la ratification du protocole cité, le Conseil fédéral estimait que les exigences de ce texte étaient d'ores et déjà remplies par les ordres juridiques des cantons suisses.²

2.2. Le droit constitutionnel fribourgeois

A la différence de l'ancienne Constitution, qui ne consacrait aux communes que trois phrases³, la Constitution du canton de Fribourg (Cst.) du 16 mai 2004 (RSF 10.1) dédie aux

¹ Etant donné que la Charte de l'autonomie locale doit convenir à un grand nombre de pays, connaissant des traditions institutionnelles disparates, le standard minimal posé par cet article est relativement modeste, car la consultation préalable des communes n'implique pas forcément un vote populaire, comme le texte de l'article 5 le précise: «Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de referendum là où la loi le permet.»

² Message du Conseil fédéral no 16.059 du 24 août 2016 concernant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (Feuille fédérale 2016 pp. 6738 et 6745).

³ Les dispositions de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (aCst.) relatives aux communes étaient les suivantes: les communes sont autonomes dans les limites de la Constitution et de la loi (art. 75bis aCst.), la loi règle tout ce qui a rapport à l'organisation politique et administrative des communes (art. 76 aCst.) et les communes sont sous la haute surveillance de l'Etat (art. 77 al. 1 aCst.).

communes pas moins de sept articles, à savoir les articles 129 à 135. La Cst. est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Le présent rapport focalise sur le dernier de ces articles, lequel traite des fusions et contient le libellé suivant:

Art. 135 Fusions

¹ L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

² Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat.

³ Les citoyennes et les citoyens actifs des communes concernées se prononcent sur la fusion. L'alinéa 4 est réservé.

⁴ Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.

On peut tout d'abord constater que l'article 135 Cst. répond pleinement aux exigences posées par la Charte de l'autonomie locale, entrée en vigueur pour la Suisse à la même date que la Cst. (cf. pt 2.1 in fine ci-dessus); il en va de même pour le protocole additionnel de ladite Charte. Les alinéas 1 à 3 de cet article ont été mis en œuvre dans la loi sur les communes (LCo) du 25 septembre 1980 (RSF 140.1). La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) du 9 décembre 2010 (RSF 141.1.1) a eu pour effet de développer encore plus la mise en œuvre de l'alinéa 1 de l'article 135 Cst. Les bases légales en vigueur sont présentées succinctement dans le présent rapport (cf. pt 4 ci-dessous). L'alinéa 4 de l'article 135 Cst. n'a pas été mis en œuvre jusqu'à présent (cf. ch. 2.4 ci-dessous).

2.3. Cas particulier d'un projet de fusion dont une commune fait partie d'un autre canton

L'article 135 Cst. et la législation d'exécution s'appliquent aux communes fribourgeoises. A supposer qu'une ou plusieurs communes situées dans un autre canton désirent fusionner avec une ou plusieurs communes fribourgeoises, des aménagements législatifs spécifiques sont nécessaires, car une telle fusion implique non seulement l'accord entre les communes concernées, mais aussi l'accord entre les cantons sur la modification territoriale nécessaire à la fusion et l'approbation par les instances fédérales (cf. pt 2.1 ci-dessus).

Actuellement, un tel projet de fusion est en cours. Il implique une seule commune faisant partie d'un autre canton. Ce projet concerne la commune fribourgeoise de Morat et la commune municipale bernoise de Clavaleyres. Le cadre légal régissant ce projet particulier comporte, du côté fribourgeois, notamment la loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFClA) du 23 mars 2018 (RSF 112.7).

Toutefois, pour les besoins du présent rapport, les spécificités de ce projet n'apportent pas d'enseignements supplémentaires. Les développements suivants feront dès lors abstraction du cas particulier de la fusion de Morat et de Clavaleyres. A noter par ailleurs qu'au niveau communal, cette fusion a été décidée par un vote populaire favorable dans chacune des deux communes: la convention de fusion liant les deux communes a été votée par leurs corps électoraux le 23 septembre 2018.

2.4. L'interprétation de l'article 135 al. 4 Cst.

Le Constituant fribourgeois a créé la possibilité d'une dérogation à l'article 135 al. 3 Cst., selon lequel les citoyens et les citoyennes des communes se prononcent sur la fusion. Cette dérogation consiste en la possibilité, attribuée à l'Etat, d'ordonner une fusion lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, les communes concernées devant toutefois être entendues.

L'interprétation donnée par le Constituant de cette dérogation est relativement restreinte, à savoir qu'il doit s'agir d'une commune qui n'a plus les ressources organisationnelles ou financières pour mener une existence indépendante et aucune autre commune n'étant d'accord de fusionner avec elle. L'interprétation historique est ainsi unanime pour dire qu'on doit être en présence d'une commune qui n'est plus en mesure de subsister seule si l'article 135 al. 4 Cst. doit pouvoir s'appliquer.¹ Le cas d'une commune qui, par hypothèse, n'adhérerait pas à un projet de fusion n'a jamais été évoqué comme une des situations pouvant, en tant que telle, être couverte par la disposition constitutionnelle.

Dans son rapport n° 170 du 15 novembre 2004 sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale,² le Conseil d'Etat a exprimé une préférence en faveur de la qualification de l'article 135 al. 4 Cst comme non directement applicable et il a classé les dispositions légales d'application dans les adaptations facultatives de la Constitution.³ En 2010, dans son message accompagnant le projet LEFC, le Conseil d'Etat a repris l'interprétation du Constituant de l'article 135 al. 4 Cst.

Le Grand Conseil n'a pas remis en question l'appréciation du Conseil d'Etat, ni au moment de la discussion du rapport sur la mise en œuvre de la Constitution,⁴ ni ultérieurement. Qui plus est, aucun instrument parlementaire n'a été déposé pour demander une mise en œuvre de l'article 135 al. 4 Cst. Le présent postulat ne le fait pas non plus, quand bien même il suggère d'assouplir l'exigence du principe de l'unanimité des communes en matière de fusion, ce qui nécessite d'évoquer

l'article 135 al. 4 Cst. dans le présent contexte. Avant d'analyser les propositions de modifications du postulat, il convient de présenter le système en vigueur.

3. Caractéristiques principales du système fribourgeois des fusions volontaires

3.1. La nature juridique de la fusion de communes

En droit fribourgeois, la fusion est un acte volontaire décidé de manière autonome par deux ou plusieurs communes qui expriment la volonté concordante de s'unir et de ne former, à terme, plus qu'une seule commune. Cet acte prend la forme d'un contrat régi par le droit public. Le contrat de fusion porte la dénomination «convention de fusion». La convention de fusion «matérialise» la fusion. Cette convention nécessite pour sa validité l'accord de toutes les communes parties à la fusion. Les décisions communales sur une convention de fusion relèvent de l'organe suprême de chaque commune, à savoir le corps électoral qui se prononce par un vote aux urnes.

En raison de son impact sur la structure territoriale du canton, chaque convention de fusion doit, après son adoption par les communes concernées, être approuvée par un organe de l'Etat, en l'occurrence le Grand Conseil. L'approbation est constitutive, c'est-à-dire que la fusion ne peut pas entrer en vigueur si elle n'est pas approuvée. Le Grand Conseil est l'autorité d'approbation compétente, et son approbation porte à la fois sur la fusion et sur le rattachement de la nouvelle commune au district. Les fusions de communes approuvées par le Grand Conseil sont répertoriées dans un acte législatif relevant du Conseil d'Etat (cf. pt 4.2.3 ci-dessous).

3.2. Le périmètre de fusion et l'unanimité des communes

Toute commune qui s'engage dans un projet de fusion a l'assurance de voir s'appliquer, tout au long du processus, le double principe suivant: (1) les communes parties à la fusion sont définies dans la convention de fusion: la fusion se réalise soit dans le périmètre défini dans la convention de fusion, soit elle ne se réalise pas, à moins d'un nouveau projet, régi par la même procédure; (2) chaque commune a le même poids et elle reste libre jusque et y compris le scrutin populaire de dire oui ou non au projet.

Ces deux principes sont ancrés dans la loi sur les communes (LCo) du 25 septembre 1980 (RSF 140.1):

- > l'article 134d al. 1 LCo dispose que, quel que soit le mode de proposition choisi pour un projet de fusion, le *périmètre de la fusion*, à savoir le cercle des communes parties à la fusion, doit être désigné;
- > le principe de *l'unanimité* découle de l'article cité dans le postulat, à savoir l'article 134d al. 3 LCo. Depuis

¹ Bulletin officiel de la Constituante (BOC) 2002, pp. 244–248; Laurent Schneuwly, Communes et structure territoriale, in *La nouvelle Constitution fribourgeoise*, RFJ, numéro spécial, 2005, p. 316. En 2010, le Conseil d'Etat ne s'est pas écarté de cette interprétation dans son message accompagnant le projet LEFC (BGC 2010, p. 2259).

² BGC 2004, pp. 1716ss

³ BGC 2004, p. 1724

⁴ BGC 2004, pp. 1853–1856

l'introduction du vote populaire obligatoire, le principe de l'unanimité est par ailleurs complété par la précision que le vote aux urnes doit avoir lieu *simultanément* dans les communes du périmètre (art. 134d al. 5 LCo).

3.3. Autres composantes essentielles d'une convention de fusion

La LCo mentionne des éléments qui doivent figurer dans une convention de fusion en plus des communes concernées, par exemple le nom et les armoiries de la nouvelle commune (art. 138 LCo) ou la répartition des représentants des communes dans les organes de la nouvelle commune (art. 135 à 137 LCo). Les exigences relatives au contenu de la convention de fusion sont d'ailleurs les mêmes pour la fusion du Grand Fribourg (art. 17^e LEFC).

La loi ne contient pas un catalogue exhaustif des éléments essentiels d'une fusion. Elle ne mentionne ainsi pas les coefficients d'impôts, quand bien même, comme le Conseil d'Etat l'a exposé dans les rapports cités dans l'introduction, la fiscalité de la nouvelle commune peut jouer un rôle important dans la décision de fusionner ou non. Les éléments essentiels d'une fusion, soit les aspects qui font pencher la balance dans le choix des citoyens de voter en faveur du projet ou non, pourront être différents d'un projet à l'autre, raison pour laquelle le législateur a laissé une certaine liberté à cet égard (cf. art. 142a et 142b LCo).

La date d'entrée en vigueur de la fusion ne figure pas explicitement parmi les éléments à régler dans une convention de fusion. Force est toutefois de constater que cet élément joue un rôle déterminant pour la désignation des organes de la nouvelle commune:

- > plusieurs articles prévoient ainsi des règles différentes selon que la fusion entre en vigueur en cours ou au début d'une législature: dans le premier cas de figure, les élus des anciennes communes peuvent entrer sans élection au sein des autorités de la nouvelle commune (art. 135 al. 3 et 136 al. 3 LCo), dans le deuxième cas de figure, cette possibilité n'existe pas;
- > selon qu'une fusion entre en vigueur au 1^{er} janvier avant ou après le renouvellement intégral des autorités communales, l'impact sur l'élection des autorités de la nouvelle commune est différent: les élections peuvent être anticipées ou reportées (art. 136b et 136c LCo).

Dès lors, on peut déduire que le moment d'entrée en vigueur d'une fusion est un élément essentiel d'un projet de fusion. On peut d'ailleurs constater que tous les projets de fusions réalisés ces dernières décennies indiquent à quelle date la fusion doit prendre effet, sous réserve de l'approbation par le Grand Conseil¹.

3.4. Résumé

En résumé, on peut dire que les fusions de communes se caractérisent dans le canton de Fribourg par un contrat passé entre deux ou plusieurs communes, qui décident chacune, par un scrutin populaire, de s'unir aux autres communes du périmètre et de former ensemble une nouvelle commune à partir d'une certaine date et aux conditions fixées dans la convention.

4. Le cadre légal des fusions de communes

Après un rappel des bases légales régissant les fusions de communes, le présent chapitre focalise sur la procédure de préparation d'une fusion, car c'est elle qui est au centre du postulat 2018-GC-164.

4.1. Cadre légal général

Au niveau infra-constitutionnel, les fusions de communes font l'objet des articles 133 à 142b LCo, formant le chapitre 7 de la loi sur les communes (LCo) du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1). Le chapitre 7 LCo a connu plusieurs adaptations, notamment pour se conformer à l'article 135 al. 2 et 3 Cst. ou pour tenir compte des particularités des fusions entrant en vigueur à proximité d'un renouvellement intégral des autorités communales.

La loi générale et non limitée dans le temps de la LCo est complétée, pour une durée déterminée, par la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) du 9 décembre 2010 (RSF 141.1.1). La LEFC focalise plus particulièrement sur les mesures d'aide et d'encouragement aux fusions. Elle contient également des règles spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg (cf. pt. 4.3 ci-dessous).

4.2. Les règles de procédure sur les fusions en général

4.2.1. La préparation de la convention de fusion

La LCo ne contient pas de règles détaillées sur la préparation d'un projet de fusion. Si l'initiative pour une fusion déterminée ne provient pas de l'exécutif communal, il doit y avoir tout d'abord une décision sur le principe. Contrairement à ce que la lettre de l'article 134b LCo, prise isolément, pourrait laisser croire, la décision de principe ne doit pas faire l'objet d'un vote aux urnes: dans le cas de l'article 134a LCo (initiative de l'assemblée communale ou du conseil général), le vote sur la décision de principe relève des législatifs des communes concernées (cf. art. 134a al. 2 LCo); il en est de même lorsque l'initiative provient d'un dixième des citoyens, car l'article 134c LCo renvoie à l'article 134a LCo. Toutefois, les fusions

¹ Le cas du projet de fusion de la commune municipale bernoise de Clavaleyres avec la commune fribourgeoise de Morat étant réservé, étant donné la complexité du pro-

jet et la nécessité d'une approbation de la modification territoriale par les Chambres fédérales.

réalisées jusqu'à présent, y compris les projets en cours (le cas particulier du Grand Fribourg demeurant réservé), sont des projets au sens de l'article 134b LCo, à savoir qu'ils sont mis en route sur l'initiative du conseil communal, ce qui fait que le vote sur le principe n'intervient pas.

Or, malgré l'absence d'un vote obligatoire sur le principe, les exécutifs ont toute la liberté pour ajuster le périmètre du projet initial si les discussions ou les analyses subséquentes laissent présager que le maintien du périmètre initial n'aurait pas suffisamment de chances de succès. La phase décisionnelle, avec la signature de la convention et le scrutin populaire sur la fusion, peut ainsi intervenir sur la base d'un périmètre et un contenu de fusion ajustés au mieux à la volonté supposée du plus grand nombre d'électeurs dans les communes concernées.

4.2.2. Le vote sur la convention de fusion

La présente section rappelle brièvement comment la procédure applicable au vote sur la convention de fusion a évolué avant d'aboutir au régime actuel, à savoir le scrutin populaire direct et exclusif dans chacune des communes parties à un projet.

4.2.2.1. *Le fait des législatifs communaux, sous réserve du referendum facultatif, jusqu'en 2006*

Lors de son adoption, le 25 septembre 1980, la LCo a prévu que la décision sur la convention de fusion était du ressort des législatifs communaux. Le chapitre relatif aux fusions n'en faisait pas état, mais la compétence était inscrite à l'article 10 LCo traitant des attributions de l'assemblée communale.¹ Ainsi, par l'effet de renvois, la même compétence relevait du conseil général, sous réserve du referendum facultatif.

A noter que le referendum facultatif contre certaines décisions importantes du conseil général était une des nouveautés de la LCo lors de l'adoption de celle-ci en 1980. La fusion de communes était considérée comme étant un des sujets importants pour lesquels le referendum devait pouvoir être demandé dans les communes ayant un conseil général.²

4.2.2.2. *Le système mixte entre 2006 et 2012: assemblée communale et corps électoral*

La révision partielle du 16 mars 2006 de la LCo avait pour but d'adapter cette dernière à la Cst., dont notamment l'article 135 al. 3, adaptation jugée prioritaire à l'époque par le Conseil d'Etat.³ La solution adoptée par le Grand Conseil consistait à maintenir une certaine dichotomie dans le sens que la procé-

dure n'était pas identique pour les communes avec assemblée communale et pour les communes ayant un conseil général. Dans les premières, l'assemblée communale continuait de se prononcer définitivement sur un projet de fusion, tandis que dans les secondes, la décision du conseil général n'était plus qu'une étape intermédiaire, la décision devant, dans tous les cas, faire l'objet d'un vote aux urnes. Cette procédure était exprimée à l'article 134d al. 3 et 4 LCo que voici:

³ La convention de fusion doit être approuvée par chacune des communes concernées. Les décisions des assemblées communales et conseils généraux des communes concernées doivent être prises simultanément dans toutes les communes. L'assemblée communale décide définitivement. Pour les communes dotées d'un conseil général, l'alinéa 4 demeure réservé.

⁴ Dans les communes qui ont un conseil général, la décision sur la convention de fusion est soumise au corps électoral dans les nonante jours. Si elles sont deux ou plusieurs, le vote aux urnes y a lieu simultanément. Pour le surplus, la loi sur l'exercice des droits politiques est applicable par analogie.

4.2.2.3. *Le vote aux urnes exclusif et généralisé dès 2012*

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le vote sur une convention de fusion est du ressort du corps électoral. Cette date constitue l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LCo du 9 décembre 2010, introduite par la LEFC entrée en vigueur à cette date. Désormais, la décision de fusionner ou non intervient lors d'un vote aux urnes sur la convention de fusion dans chacune des communes parties au projet, quelle que soit son organisation interne et sans que l'organe législatif n'ait à se prononcer auparavant. Durant le débat parlementaire, les principaux arguments invoqués en faveur de cette solution étaient les suivants⁴:

- > seul le vote aux urnes, en lieu et place des décisions des législatifs, permet d'assurer l'égalité de traitement des communes, quelle que soit leur organisation interne (assemblée communale ou conseil général);
- > l'égalité des communes comporte également celle des citoyennes et citoyens dans chaque commune, qui auront désormais le même poids quelle que soit l'organisation communale;
- > le vote aux urnes est susceptible d'amener une part plus importante du corps électoral à se prononcer sur une fusion, qui est la décision la plus importante dans l'existence d'une commune;
- > l'inconvénient du manque d'échange entre les citoyens ou les membres du conseil général est compensé par l'obligation d'organiser au moins une séance d'information;

¹ BGC 1980, p. 281, ad art. 128 du projet de loi

² BGC 1979, p. 953, pt 8 B

³ BGC 2006, pp. 120ss

⁴ BGC 2010, p. 2165

- > seul le vote aux urnes permet d'assurer la simultanéité du vote sur la convention de fusion et d'exclure avec certitude le risque de voir influencer les résultats des communes votant plus tard par les résultats des votes intervenus précédemment dans certaines communes;
- > pour voter les statuts d'une agglomération, qui est une forme particulière de collaboration intercommunale, la loi prévoit la même forme, à savoir le vote aux urnes simultané dans toutes les communes du périmètre définitif;¹ à plus forte raison, une convention de fusion, ayant une portée bien plus importante, doit suivre la même procédure.

Il peut être intéressant de noter que l'argument de la constitutionnalité n'a pas été invoqué dans ce débat. De même, le régime en vigueur entre 2006 et 2012 n'a jamais fait l'objet d'un contentieux juridictionnel dans lequel le grief d'un éventuel manque de conformité de ce régime à la Cst. aurait été allégué.

4.2.3. L'approbation de la fusion par le Grand Conseil

Le processus de fusion est clos par l'approbation de la convention de fusion par le Grand Conseil, conformément à l'article 134d al. 6 LCo. La forme de cette approbation a varié par le passé. Jusqu'au 31 décembre 2015, l'état des communes était consigné dans une loi au sens formel, à savoir la loi déterminant les districts administratifs du 11 février 1988 (RSF 112.5), ce qui avait pour conséquence que les approbations de fusions devaient prendre la forme d'un acte de même nature, soit d'une loi au sens formel, donc soumise au referendum facultatif.

En adoptant, le 17 mars 2015, la loi adaptant la législation fribourgeoise à la législation fédérale sur la géoinformation (ROF 2015_029), le Grand Conseil a modifié la loi précitée, avec pour conséquence que l'état des communes a été transféré dans un acte législatif relevant de la compétence du Conseil d'Etat, à savoir l'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD) du 24 novembre 2015 (RSF 112.51). A chaque fusion approuvée par le Grand Conseil, l'ONCD est ainsi adaptée pour tenir compte du nouvel état des communes.

La raison principale de ce changement réside dans le fait que la compétence du Grand Conseil d'approuver les fusions pouvait être maintenue sans forcément passer par une loi au sens formel à chaque approbation et ainsi devoir attendre l'échéance du délai référendaire pour fixer l'entrée en vigueur, même si la fusion n'avait aucun impact matériel sur d'autres lois cantonales. Pour ces cas-là, l'approbation peut désormais intervenir sous forme d'un décret, non soumis au referendum législatif, ce qui permet de raccourcir la procédure.

A noter que le soutien financier d'encouragement aux fusions octroyé sur la base et conformément aux articles 9 à 15 LEFC ne constitue pas une dépense nouvelle², car la LEFC a elle-même fait l'objet d'un referendum financier obligatoire³. Les décrets de fusion appliquant la LEFC ne sont dès lors pas soumis au referendum financier. Ces décrets peuvent ainsi être promulgués dès leur adoption et publiés dans le Recueil officiel, ce qui permet de gagner du temps dans la planification des projets de fusion.

Enfin, la comparaison intercantonale permet de constater que la compétence du parlement cantonal pour approuver les fusions volontaires n'est pas la règle dans tous les cantons suisses. Certains cantons, par exemple Berne et Zurich, ont choisi d'attribuer la compétence pour approuver une fusion (volontaire) de communes non pas au parlement, mais au gouvernement, procédé qui permet d'écourter encore la durée globale de la procédure.⁴

4.2.4. L'adaptation éventuelle du projet après un échec

Si malgré toute la préparation et l'information des citoyens la fusion n'aboutit pas, les communes sont libres de reprendre les discussions, soit dans le même périmètre si l'échec est dû principalement à un élément pouvant être modifié dans la convention de fusion, soit dans un périmètre modifié si les chances de pouvoir convaincre la ou les communes ayant refusé le projet sont considérées comme faibles.

La convention de fusion ainsi adaptée obéit aux mêmes règles de procédure: elle fait à nouveau l'objet d'un scrutin populaire dans toutes les communes concernées.

Les expériences réalisées ces dernières années permettent de voir que des ajustements de périmètres et/ou de conventions de fusions peuvent intervenir à différents stades d'un projet de fusion (cf. pts 5.2 et 5.3 ci-dessous).

4.3. La procédure applicable à la fusion du Grand Fribourg

4.3.1. Les dispositions de la LEFC

Par modification légale adoptée le 13 mai 2016, le Grand Conseil a prévu une procédure spécifique de préparation de la fusion du Grand-Fribourg. C'est ainsi que les articles 17a à 17j ont été insérés dans la LEFC, qui renvoie cependant à la procédure ordinaire pour certains aspects (p.ex. art. 17h al. 6 LEFC).

² Art. 46 al. 1 let. b Cst., art. 24 al. 1 let. a de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) du 25 novembre 1994 (RSF 610.1)

³ Votation populaire du 15 mai 2011

⁴ Art. 4h de la loi sur les communes du canton de Berne du 16 mars 1998 (RSB 170.11); § 153 al. 1, 2^e phr. de la loi sur les communes du canton de Zurich du 20 avril 2015 (LS 131.1)

¹ Cf. art. 9 LAgg

Le Grand Conseil s'est inspiré de la procédure menant à la mise sur pied d'une agglomération, sauf pour la règle de majorité applicable au vote populaire final: alors qu'une agglomération est constituée si les statuts sont acceptés par au moins la majorité des communes et des votants (art. 9 al. 4 de la loi sur les agglomérations [LAgg] du 19 septembre 1995 [RSF 140.2]), la fusion du Grand Fribourg nécessite explicitement un vote favorable dans chacune des communes du périmètre (art. 17h al. 4 LEFC).

Il est vrai qu'au début du processus, une commune peut se voir intégrée dans le périmètre initial, qui est un périmètre provisoire (art. 17a LEFC), sans que le conseil communal n'y soit favorable. Par contre, ce périmètre peut être adapté par l'assemblée constitutive conformément à l'article 17f LEFC: des communes peuvent demander leur intégration ou leur sortie du projet. A la majorité des deux tiers des délégués présents à l'assemblée, le périmètre provisoire peut ainsi être modifié avant que la convention de fusion ne soit finalisée et soumise au vote populaire.

Vue ainsi, la situation ne se présente guère de manière différente que dans une fusion portée par les conseils communaux: le travail d'analyse prospective et d'anticipation des chances de succès peut, voire doit, être effectué en cours de processus, sauf qu'il relève non pas des (seuls) conseils communaux, mais, formellement, de l'assemblée constitutive (décision à la majorité qualifiée).

En outre, si malgré toute la bonne préparation du projet, la convention de fusion n'est pas adoptée par toutes les communes, l'article 17h al. 5 prévoit la possibilité d'un second projet: celui-ci est élaboré et mis en votation populaire dans le délai de deux ans dès le rejet du premier projet et son périmètre peut être différent. Ce délai peut être prolongé par le Conseil d'Etat de deux ans au maximum (art. 17i al. 2 LEFC).

4.3.2. Les travaux préparatoires de ces dispositions

Il est intéressant de constater que le Conseil d'Etat aurait souhaité une formulation plus affirmative en ce qui concerne le second projet, mais le Grand Conseil a préféré l'option potestative. Le message 2014-DIAF-134 expose les différentes options comme suit (pt 5.2.5, BGC 2016, p. 1123):

Selon la motion, si la convention de fusion est refusée, l'assemblée constitutive *peut* décider d'élaborer un nouveau projet de convention. Cette faculté répond bien au cas dans lequel la convention aurait été refusée en raison d'un aspect particulier.

L'avant-projet proposait à l'inverse l'*obligation* pour l'assemblée constitutive de travailler à un nouveau projet de convention dans un délai de deux ans. Lors de la consultation, cette proposition a reçu des soutiens mitigés. Ses

partisans relevaient qu'une telle obligation placerait l'assemblée constitutive devant une sorte «d'obligation de réussite». A l'inverse, ses opposants préconisaient plutôt la proposition des motionnaires, jugée moins rigide et donnant plus de liberté à l'assemblée constitutive pour analyser les raisons de l'échec et envisager un nouveau projet. Le projet de loi maintient toutefois cette obligation. L'expérience de ces dernières années montre que plusieurs projets de fusion ayant échoué dans les urnes ont pu être repris, selon un périmètre revu, très rapidement. Il importe que les très importants travaux que l'assemblée constitutive aura réalisés en vue d'un premier projet de fusion ne soient pas perdus en cas d'échec dans les urnes. Un délai impératif et relativement court s'impose par ailleurs afin de garantir qu'un maximum de membres de l'assemblée constitutive soient encore investis dans les affaires communales afin de tenir compte des motifs du premier échec et d'adapter le nouveau projet en conséquence. Cette disposition vise également à affirmer la claire volonté de l'Etat de voir la fusion du Grand Fribourg se réaliser dans les meilleurs délais.

Le commentaire de l'article 17h (nouveau) du projet contenait les explications supplémentaires que voici (pt 6.1.11, BGC 2016, p. 1125):

Pour que la fusion déploie ses effets, il faut que toutes les communes concernées aient accepté le projet de convention. Si l'une d'entre elles refuse, en principe le processus s'arrête. Les motionnaires proposaient que l'assemblée constitutive puisse proposer un nouveau projet de convention. Le projet de loi prévoit quant à lui l'obligation pour celle-ci de préparer un nouveau projet, dans un délai de deux ans. Le nouveau projet de convention pourra concerner un périmètre différent de celui du premier projet – à la condition que le nouveau périmètre ait été soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. L'assemblée constitutive devra être adaptée en conséquence: les délégué-e-s des communes qui auraient manifesté leur refus la quitteront et les éventuelles communes qui seraient intéressées à rejoindre le processus désigneront leurs délégué-e-s.

La commission parlementaire a mené une discussion nourrie, où les arguments et contre-arguments étaient exposés:

- > En faveur de la version du Conseil d'Etat, il a été dit que la motion acceptée et l'ensemble du projet de loi exprime une approche plus volontariste, justifiant des démarches obligeant la poursuite des travaux malgré un premier échec; par cohérence avec l'ensemble du projet, l'obligation du second projet devait ainsi être maintenue. Il a également été rappelé qu'entre le premier et le second projet, le périmètre peut être adapté, afin de tenir compte des communes qui auraient manifesté un refus par trop catégorique.

- > En défaveur de cet avis, l'obligation d'un second projet après un échec était ressentie comme étant contraire à l'esprit des fusions volontaires, voire contre-productif, dans le sens qu'un second projet obligatoire risquerait d'exercer une pression indésirable et de produire des blocages et qu'enfin, un second projet pouvait de toute manière être mis en route s'il y avait la volonté.

Par une courte majorité des membres de la commission, ce sont les arguments en défaveur de la proposition du Conseil d'Etat qui l'ont emporté et qui l'ont amené à préconiser la formulation potestative. Le plénum a suivi sa commission, contre l'avis du Conseil d'Etat, par 66 voix contre 29, sans abstention (BGC 2016, pp. 1099ss).

5. Les expériences réalisées avec le droit en vigueur

5.1. Les fusions réalisées sous le régime de la LEFC

Depuis l'année 2010 jusqu'au 1^{er} janvier 2017, 16 projets de fusions concernant 48 communes ont été votés et approuvés. Le nombre de communes a ainsi diminué de 168 au 31 décembre 2010 à 136 au 1^{er} janvier 2017, soit une diminution de 32 communes. Les deux rapports cités sous le pt 1 ci-dessus contiennent des renseignements plus détaillés sur les fusions réalisées en application de la LEFC.

Depuis 2017, trois fusions ont été votées. Hormis le cas particulier de la fusion entre Morat et Clavaleyres (cf. pt 2.3 ci-

dessus), les communes suivantes ont décidé d'unir leurs destinées à partir du 1^{er} janvier 2020:

- > La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre (nouvelle commune de Villaz);
- > Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz (nouvelle commune de Prez).

Avec l'approbation de ces deux fusions, le bilan de la LEFC s'établira, au 1^{er} janvier 2020, à 18 projets réalisés concernant 53 communes et ayant pour effet de diminuer le nombre de communes du canton de 168 à 133 communes, soit une réduction de 35 communes. Des projets supplémentaires sont actuellement en cours d'étude à des stades différents.

Compte tenu du contenu du postulat, la suite du présent chapitre focalise sur les adaptations de périmètres et les fusions par étapes. Parmi les fusions entrées en vigueur depuis 2011, on peut en effet relever plusieurs projets qui ont connu une adaptation du périmètre. Les exemples peuvent être présentés en trois catégories: les adaptations de périmètres avant la votation populaire (cf. pt 5.2) ou après celle-ci (cf. pt 5.3) ainsi que les fusions successives (cf. pt 5.4 ci-dessous).

5.2. Les adaptations de périmètre préalables au scrutin populaire

Dans certains projets, la modification du périmètre initial est intervenue en cours de procédure, soit avant le vote aux urnes sur la convention de fusion. On peut citer notamment les exemples suivants:

Projet initial	Projets finaux	Acceptation en votation populaire	Entrée en vigueur de la fusion
Bussy, Châbles, Cheyres, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Sévaz, Vernay, Vuissens	Bussy, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay, Vuissens	juin 2015	01.01.2017
	Châbles et Cheyres	septembre 2015	01.01.2017

Initialement, le vaste projet de fusion, lancé en 2012, réunissait 10 communes. Suite au retrait des communes de Cheyres, Châbles et Sévaz en cours de procédure, sept communes ont finalement soumis au vote populaire la convention de

fusion afin de former la nouvelle commune d'Estavayer. Les communes de Châbles et Cheyres se sont réunies également au 1^{er} janvier 2017 pour former la nouvelle commune de Cheyres-Châbles.

Projet initial	Projet final	Acceptation en votation populaire	Entrée en vigueur de la fusion
Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Hauterive, Rossens, Vuisternens-en Ogoz	Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en Ogoz	novembre 2014	01.01.2016

L'étude de fusion englobait six communes. La commune de Hauterive s'est retirée du projet suite au résultat négatif lors d'un vote consultatif en septembre 2013 dans les six communes. Ce vote a été précédé par la présentation du rapport sur le projet de fusion et par trois séances d'informations. Les autres communes ont mené à terme le projet de fusion.

5.3. Les adaptations de périmètre à la suite d'un scrutin populaire

Plusieurs fusions ont fait l'objet d'un deuxième projet avec une composition différente suite à l'échec d'un projet précédent lors d'un vote populaire.

Projet 1 – échoué	Refus en votation populaire	Projet 2 – abouti	Acceptation en votation populaire	Entrée en vigueur de la fusion
Givisiez, Granges-Paccot, Chésopelloz, Corminbœuf	mars 2014	Chésopelloz et Corminbœuf	septembre 2015	01.01.2017
Brünisried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Zumholz	mars 2015	Oberschrot, Plaffeien, Zumholz	septembre 2015	01.01.2017
Châtonnaye, La Folliaz, Torny, Villaz-Saint-Pierre	juin 2015	La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre*	novembre 2018	01.01.2020*

* La fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre doit encore faire l'objet de l'approbation par le Grand Conseil lors d'une prochaine session.

5.4. Des fusions successives

L'historique des fusions montre plusieurs cas de fusions successives ou par étapes. Les premières fusions remontent parfois assez loin dans le temps.

L'exemple de Morat illustre la situation d'une commune qui a fusionné au cours des années, voire des décennies, avec des communes voisines, la dynamique s'étant accentuée plus récemment.

Commune	Entrée en vigueur de la fusion	Communes ayant fusionné
Morat	01.01.2016	Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Salvenach, Morat
	01.01.2013	Büchslen et Morat
	01.01.1991	Altavilla et Morat
	01.01.1975	Burg et Morat

A noter que la fusion intercantonale de la commune de Morat avec la commune municipale bernoise de Clavaleyres est en cours de procédure (cf. pt 2.3). Enfin, des discussions sont actuellement menées entre la commune de Morat et les communes de Galmiz et de Gempenach en vue d'une éventuelle fusion.

La commune actuelle de Gibloux est née de la réunion de plusieurs communes dont certaines étaient déjà issues de fusions au fil des années.

Commune	Entrée en vigueur	Communes ayant fusionnée
Gibloux	01.01.2016	Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz
	01.01.2003	Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux -> Le Glèbe
	01.01.1999	Corpataux et Magnedens -> Corpataux-Magnedens
	01.01.1996	Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Grenilles, Posat -> Farvagny
	01.06.1972	Illens et Rossens -> Rossens

Il est rappelé qu'au niveau du subsidie financier, la LEFC n'incite pas aux fusions successives ou par étapes, au contraire.

En effet, le multiplicateur permettant d'augmenter le montant de base de l'aide financière tient compte du nombre de communes parties à un projet, et il augmente dès la troisième commune prenant part à une fusion (art. 12 LEFC).

La LEFC est cependant neutre, sur le plan du montant de base, par rapport à la question de savoir si une commune ne fusionne qu'une fois ou si elle fusionne plusieurs fois dans des compositions différentes: le montant de base de la LEFC n'est alloué qu'une seule fois pour une commune donnée (art. 13 LEFC).

6. Conclusion intermédiaire

Les points qui précèdent permettent de tirer une conclusion intermédiaire comme suit:

- > Malgré le fait que les bases légales fribourgeoises ne permettent que les fusions volontaires et ne prévoient qu'un minimum de règles sur la préparation d'une fusion, un grand nombre de fusions s'est réalisé au cours des dernières décennies.
- > Même sans obligation légale, les adaptations de périmètre – avant et/ou après le vote sur la convention de fusion – ne sont pas rares et elles permettent l'aboutissement de fusions supplémentaires, tout en préservant la liberté d'action des communes et, partant, la sécurité juridique et de planification.
- > La fusion du Grand-Fribourg est le seul projet pour lequel le législateur a prévu des règles explicites concernant l'éventuelle adaptation du périmètre, cette adaptation pouvant intervenir tant avant le vote sur la convention qu'après celui-ci.
- > L'assemblée constitutive a la possibilité d'adapter le périmètre en admettant des communes supplémentaires ou en autorisant des communes de quitter le périmètre, ce qui est de nature à maximiser les chances de succès du projet de convention à voter.
- > S'agissant de l'éventuelle adaptation du périmètre après le vote («second projet»), le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait proposé une version plus interventionniste dans le sens que le second projet devait obligatoirement être mis en route en cas d'échec d'une première convention de fusion. Le Grand Conseil a cependant clairement exprimé une autre préférence en rendant le second projet facultatif.

7. Les propositions du postulat

7.1. La critique du système en place

En appui des changements proposés, les auteurs du postulat font valoir un certain nombre de défauts du système mis en place.

- > Ils estiment qu'il y a inégalité majeure entre les projets de fusion lancés à l'initiative des conseils communaux et les autres (initiative du Conseil d'Etat, de l'assemblée communale, du conseil général ou des citoyennes et citoyens), car, selon leur interprétation, il y aurait déjà un vote aux urnes sur la question de principe. Or, comme cela a été exposé (cf. pt 4.2.1 ci-dessus), tel n'est pas le cas: si la loi prévoit un vote sur le principe, celui-ci relève sans exception des législatifs communaux (art. 134 al. 1, 2^e phr., art. 134a al. 2 et art. 134c LCo). Il n'y a donc jamais deux votes successifs aux urnes.
- > S'agissant du projet du Grand-Fribourg, le postulat évoque le caractère obligatoire de l'inclusion d'une commune dans le périmètre provisoire, mais il ne fait pas état des possibilités légales permettant l'adaptation dudit périmètre (cf. art. 17f LEFC). Par ailleurs, le droit fribourgeois prévoit des obligations de participer à un processus dans un autre contexte, à savoir celui d'une conférence régionale (cf. art. 107^{bis} al. 2 et 4 LCo), alors qu'une conférence régionale peut avoir pour but de faire voter dans les communes concernées un texte statutaire ou réglementaire dans un certain délai (art. 107^{bis} al. 1 et 3 LCo). Dès lors, la contrainte relative de l'inclusion d'une commune dans le périmètre provisoire est contrebalancée par la possibilité de sa sortie du périmètre, ce qui atténue fortement le risque de voir échouer la fusion en raison du refus de la convention de fusion par une commune opposée au projet.
- > La critique principale des députés Christa Mutter et Bertrand Gaillard porte cependant sur le fait que le vote négatif d'une seule commune du périmètre (définitif) du projet met en échec l'aboutissement de la fusion. Cette critique est la motivation essentielle du modèle alternatif proposé (cf. pt 7.2 ci-dessous) et elle sert de fondement à un argument lié à l'autonomie communale. Le système en vigueur porterait ainsi atteinte au principe de l'autonomie communale, car le refus d'une seule commune empêcherait un nombre indéterminé d'autres communes (liées à un même projet de fusion) de voir aboutir la fusion. Cette argumentation appelle les considérations suivantes:
 - L'autonomie communale n'est pas un principe absolu, mais consiste en la liberté d'action laissée aux communes par le cadre légal (art. 129 al. 2 Cst.).
 - Chaque commune dispose des mêmes droits et des mêmes obligations, donc de la même autonomie, à moins que la loi n'en dispose autrement. La préférence exprimée par un plus grand nombre de

communes n'a pas plus de poids face à une préférence différente exprimée par une seule commune si le cadre légal attribue, comme c'est le cas en matière de fusions, à toutes les communes le droit de dire oui ou non à une fusion.

- Autrement dit, il n'y a pas de «droit à la fusion» dans l'abstrait. Par voie de conséquence, une commune qui rejette un projet de fusion ne porte pas atteinte à l'autonomie des autres. Le «droit à la fusion» est subordonné à l'accord volontaire de chacune des communes parties au projet.
- Le législateur, qui a inscrit le principe de l'unanimité des communes dans le cadre normatif des fusions, ne prêterite pas l'autonomie des communes qui diraient majoritairement oui à un projet de fusion, car il bénéficie de la liberté constitutionnelle d'organisation de ses collectivités locales et de son territoire (cf. pts 2.1 et 2.2 ci-dessus).
- Enfin, à vouloir privilégier l'autonomie du plus grand nombre de communes par une règle qui déclarerait, par exemple, qu'une fusion aboutit si les trois quarts des communes disent oui à la convention de fusion – on risquerait de violer de ce fait l'autonomie de ces mêmes communes, sans parler de la liberté de vote des citoyens, car le projet de fusion résultant de manière aléatoire des votes aux urnes dans les différentes communes ne correspond pas à la volonté ni de ces communes, ni de leurs citoyens, puisque leur vote a porté sur un autre projet. Un tel système équivaldrait à un régime de fusions imposées.

7.2. Les propositions alternatives

7.2.1. Les principes

Les postulants sont d'avis que la règle de l'unanimité est trop rigide. Ils proposent donc de la revoir, les trois principes suivants devant toutefois être respectés:

- > Les communes qui veulent fusionner peuvent le faire;
- > Aucune commune n'est forcée de fusionner;
- > Chaque commune aura une deuxième chance.

7.2.2. Le concept alternatif

Pour concrétiser ces principes, le postulat demande au Conseil d'Etat d'étudier une variante prévoyant par exemple que la convention de fusion doit être approuvée par une majorité des communes et des votants, et que les communes qui auraient approuvé la convention forment la nouvelle commune. Dans ce cas, la convention de fusion pourrait être adaptée et approuvée par le conseil général, respectivement l'assemblée communale, des communes concernées, cette décision étant elle-même soumise au referendum facultatif. Les communes qui auraient en revanche refusé la convention

de fusion lors du premier scrutin pourraient quant à elles prévoir un second vote pour rejoindre la nouvelle commune fusionnée.

Ce concept alternatif propose donc une procédure en plusieurs étapes et avec des périmètres variables qui présentent les caractéristiques suivantes, illustrées à l'aide d'un exemple théorique de cinq communes comme suit:

- > Une convention de fusion initiale est mise au vote populaire dans les communes du périmètre initial formé des communes A, B, C, D et E.
- > Elle recueille l'adhésion du quota de communes et de votants défini dans la loi, qui pourrait être, par hypothèse, la moitié des communes et des votants: A, B et C disent oui, par une majorité de leurs votants, et leurs votants constituent également la majorité des votants des communes A, B, C, D et E (pour les différentes variantes de majorité cf. pt 8.6 ci-dessous).
- > La convention de fusion initiale doit, inévitablement¹, être adaptée puisqu'elle ne concerne, en l'état, plus que trois communes sur cinq. La conduite de cette phase resterait à définir, car il est possible que les exécutifs de A, B et C ne soient plus d'accord de poursuivre le processus sans D et E. La convention adaptée – ou convention *bis* – est soumise aux législatifs de A, B, et C: par hypothèse à l'assemblée communale de A et aux conseils généraux de B et de C. L'assemblée communale de A refuse la convention *bis*, les deux conseils généraux de B et de C l'acceptent, la procédure référendaire² n'invalidant pas ces décisions.
- > La procédure continue: la convention de fusion doit être adaptée³ afin de tenir compte des seules communes de B et de C.⁴ Si la convention de fusion adaptée pour B et C – convention *ter* – est acceptée par les législatifs des deux

¹ Le postulat emploie certes une formulation potestative en disant que la convention de fusion *pourrait* être adaptée à la suite d'un refus prononcé par une ou plusieurs communes. Or, l'adaptation de la convention est inévitable pour tenir compte du fait qu'au lieu de réunir les communes du périmètre initial, la fusion n'engloberait plus que les communes qui ont dit oui au précédent projet, sous réserve de la décision de leurs législatifs sur le nouveau projet.

² Le postulat précise que le referendum devrait être ouvert même si le conseil général a refusé la convention de fusion. On peut comprendre le raisonnement dans le sens que l'obligation de donner la possibilité aux citoyens de se prononcer s'inspire de l'exigence constitutionnelle (art. 135 al. 3 Cst.). Ceci dit, un tel referendum facultatif «obligatoire» serait atypique, car les décisions négatives du conseil général ne sont pas accessibles au referendum facultatif (art. 52 al. 3 LCo); il prolongerait aussi la procédure, car l'échéance des délais référendaires (publication, récolte éventuelle des signatures, vote, le cas échéant) devrait être attendue même en cas de rejet par le conseil général.

³ Le postulat ne mentionne pas de convention *ter*, mais comme la convention doit nécessairement correspondre aux communes qui fusionnent, elle doit forcément être adaptée à chaque fois que des communes quittent le projet, quel que soit le stade du processus, à moins d'envisager une variante de fusion imposée. Comme pour la convention *bis*, la responsabilité de conduire les travaux pour la convention *ter* devrait être définie.

⁴ Il conviendrait de clarifier la question de savoir si la majorité exigée par rapport au périmètre initial du projet est maintenue ou non; en d'autres termes, dans cet exemple, si les communes de B et C doivent former une certaine majorité au sein du périmètre A, B, C, D et E ou si ce n'est plus un critère pour la continuation de la procédure.

communes, y compris par un éventuel referendum, B et C fusionnent.

- > La procédure ne cesse toutefois pas encore, car les communes de A, D et E – devant bénéficier d'une «deuxième chance» – auraient la possibilité de rejoindre, par des votes populaires, la commune de «BC-fusionnée», les modalités restant à définir (délai? conduite du projet? scrutin populaire également dans BC-fusionnée? quid si une commune refuse – cessation de la procédure ou continuation avec les communes qui auraient accepté? si oui selon quelles règles?).

8. Réponses au postulat

8.1. La critique du système en vigueur

A la critique du système en vigueur comme tel, il a été répondu dans le pt 7.1 du présent rapport. Pour les raisons exposées, le Conseil d'Etat ne partage pas la critique formulée par le postulat du système en vigueur. Ceci dit, les propositions de modification des postulants méritent un examen objectif et spécifique, ce qui fait l'objet des points suivants.

8.2. Contenu de la modification légale

L'assouplissement de la règle de l'unanimité des communes tel qu'esquissé par le postulat impliquerait probablement non seulement la modification de l'article 134d al. 3 LCo, mais la création d'un certain nombre de dispositions supplémentaires qu'il conviendrait d'insérer judicieusement dans les bases légales existantes.

Le modèle alternatif esquissé par le postulat impliquerait un processus décisionnel plus long et plus complexe, qui impacterait probablement aussi les règles sur le régime transitoire, dépendant du cycle de la législature des autorités communales. En outre, le modèle laisse un certain nombre de questions ouvertes, dont la réponse serait cependant nécessaire pour pouvoir concrétiser le concept en termes de dispositions légales en projet.

La formulation concrète d'articles paraît toutefois à ce stade prématurée. L'analyse d'un grand nombre de variantes théoriques ne semble en effet guère judicieuse. Ce n'est que si un consensus se dégage de la discussion conceptuelle quant à la modification à prévoir qu'on peut envisager la rédaction concrète d'un projet de révision.

8.3. Faisabilité de la modification légale

La complexité du modèle et le grand nombre d'hypothèses et de variantes pose un défi de taille, notamment déjà en matière de formulation. Une précision du concept pourrait toutefois faciliter la faisabilité rédactionnelle.

Du point de vue du processus législatif, il conviendrait de suivre les règles habituelles, l'initiative devant émaner du Grand Conseil et les modifications légales devant, le moment venu, faire l'objet d'une procédure de consultation.

Mais ces aspects, plutôt techniques, semblent secondaires en comparaison à la faisabilité en termes de planification d'un projet de fusion. En effet, même si le changement ne visait en apparence que la procédure sur la convention de fusion, il serait susceptible de modifier profondément le système des fusions de communes, car une commune qui s'engagerait dans un projet de fusion s'exposerait à une suite indéterminée d'étapes pouvant conduire, en finalité, à un projet très différent de celui qui avait fait l'objet du vote initial. Certes, les communes pourraient à chaque fois se prononcer (sur la convention *bis*, *ter*, etc.), mais elles ne pourraient pas sortir du processus, à moins de refuser la fusion (et de renoncer à la «deuxième chance»).

Un changement aussi fondamental risquerait de provoquer un sérieux frein à la dynamique des fusions, ce qui irait à contresens du but visé par le postulat. Vu sous cet angle-là, la faisabilité ne semble pas seulement douteuse, elle apparaît même indésirable.

8.4. Constitutionnalité de la modification légale

Parmi les principales dispositions constitutionnelles pouvant entrer en ligne de compte dans un contexte de fusion, on peut tout d'abord citer l'article 135 Cst., qui a été présenté ci-dessus (cf. pts 2.2 et 2.4). Mais il convient aussi de citer l'article 34 Cst. féd., qui concerne la liberté de vote. En effet, dans divers cas de figure, dont également des fusions, le Tribunal fédéral (TF) a dû se pencher sur des recours invoquant la violation de l'article 34 Cst. féd. par des décisions ou des lois cantonales ou communales.

A titre d'exemple pour la jurisprudence en matière de liberté de vote, on peut citer l'arrêt du TF 1C_610/2017 du 7 mai 2018 concernant la commune neuchâteloise de Peseux qui avait voté non à une fusion, mais dont le non a été annulé par le Tribunal fédéral sur recours de citoyens désireux de fusionner avec les autres communes du projet.¹

La violation de la liberté de vote était également le grief principal invoqué par des citoyens tessinois qui contestaient la fusion de Bellinzone, qui s'est réalisée dans un périmètre n'englobant que 13 communes, alors que le projet qui avait été soumis à la consultation populaire comportait 17 com-

munes. Le périmètre retenu par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil tessinois n'englobait que les 13 communes qui s'étaient exprimées en faveur de la fusion. Les citoyens recourants, domiciliés dans ces 13 communes, ont allégué le fait que l'impossibilité pour eux de se prononcer sur la fusion des 13 communes violait leur liberté de vote. Le Tribunal fédéral a rejeté les recours au motif que le droit tessinois donne au Grand Conseil la compétence de décider une fusion dans un périmètre plus restreint que le périmètre soumis au vote dans les communes, pour autant que le périmètre retenu ne s'écarte pas substantiellement du périmètre initial. Et dans le cas d'espèce, les Juges fédéraux sont arrivés à la conclusion que le périmètre comportant les 13 communes ne s'écartait pas substantiellement du périmètre initial, si bien que le projet restreint ne devait pas faire l'objet d'un nouveau scrutin. En conséquence, le grief tiré de la liberté de vote n'était pas fondé (arrêt du TF 1C_278/2016 du 14 novembre 2016, c. 8).

En ce qui concerne les aspects constitutionnels de certaines variantes évoquées par le postulat, il est renvoyé aux pts 8.6 à 8.8 ci-dessous.

8.5. Applicabilité pour les fusions actuellement en cours de préparation

Pour intégrer le modèle alternatif esquissé par les postulants dans la législation fribourgeoise, il serait impératif de mener une procédure de consultation, une fois que le mandat législatif serait donné (par un instrument parlementaire accepté du Grand Conseil). Le temps nécessaire pour le processus législatif serait toutefois tel que les délais de la LEFC ne pourraient plus être respectés.

Les planifications et calendriers pour les projets de fusion en cours sont en effet déjà bien avancés et l'annonce d'une possibilité de changement serait susceptible de porter à confusion, voire de dissuader certaines communes de poursuivre les démarches.

En outre, un changement législatif de cette envergure ne saurait intervenir en cours de processus, car les communes doivent pouvoir se fier au cadre légal existant au moment du début de la procédure. Les règles ne devraient pas changer fondamentalement en cours de procédure, sous peine de déstabiliser le rapport de confiance entre l'Etat et les communes.

8.6. Les différentes variantes de double majorité ou de majorité qualifiée

La question de savoir si la règle de l'unanimité des communes pourrait être remplacée par celle d'une double majorité ou d'une majorité qualifiée ne peut être posée sans connaître le but de cette majorité. Deux buts différents sont a priori imaginables.

¹ Extrait de cet arrêt: «L'article 34 al. 2 Cst. garantit aux citoyens qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe» (c. 2.2, avec renvois).

8.6.1. La majorité intègre dans la nouvelle commune les communes qui ont dit non à la fusion

Une règle de double majorité de ce type-là existe dans le domaine des agglomérations, car l'agglomération aboutit dans le périmètre initial, les communes minoritaires étant intégrées même contre leur volonté (cf. art. 9 al. 4 LAgg). Appliquée au domaine des fusions, une telle règle signifierait que la fusion aboutirait dans le périmètre initial, à condition qu'au moins la majorité définie ait accepté la convention de fusion.

Un tel concept serait cependant en contradiction avec un des principes posés par le postulat, selon lequel aucune commune ne doit être forcée à fusionner. Le modèle développé par les postulants prévoit en effet un processus destiné à aboutir à une fusion qui réunirait un cercle de communes *favorables* à la fusion.

Ceci dit, l'introduction d'une telle règle de majorité, même la plus élevée possible, qui permettrait d'englober, sans autres conditions, des communes minoritaires dans une fusion malgré leur refus aux urnes constituerait une forme de fusion imposée dont la base constitutionnelle ferait défaut dans notre canton.

8.6.2. La majorité oblige les communes qui ont dit oui à poursuivre le processus

Le but d'une règle de majorité se limiterait donc à définir si le processus doit cesser ou s'il doit continuer. L'effet d'une telle règle de majorité pourrait être décrit comme suit: lorsqu'une convention de fusion a été acceptée par un certain nombre de communes – dépassant les seuils de double majorité fixés – le processus se poursuit avec les communes qui ont adhéré au projet initial (le vote, ultérieur, de la «deuxième chance» demeurant réservé, cf. pt 8.9 ci-dessous).

On peut supposer qu'une telle règle risquerait d'avoir un effet fortement dissuasif sur les communes quant à s'engager dans un processus de fusion, car, après un échec, elles ne pourraient pas décider de continuer les discussions ou non. Un tel mécanisme irait à l'encontre du but déclaré du postulat, visant à augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion. L'examen de différentes majorités qualifiées paraissant quelque peu théorique dans ces conditions, le présent rapport y renonce.

8.7. La variante consistant à renoncer à l'adaptation de la convention de fusion

Si une convention de fusion, se référant aux trois communes de A, B et C, n'est pas adaptée pour réaliser la fusion entre A et B – C ayant refusé –, elle ne peut servir de fondement juridique à la création de la nouvelle commune AB. Une telle hypothèse serait problématique à plusieurs titres:

- > L'approbation d'une telle fusion ne pourrait pas se faire selon les règles habituelles, mais elle devrait se substituer aux décisions sur le plan communal et décréter les éléments essentiels du contrat de fusion entre les communes A et B. En d'autres termes, l'adaptation de la convention de fusion devrait être réalisée par l'autorité d'approbation cantonale.
- > Une telle intervention de l'Etat semblerait en l'état contraire à l'article 135 Cst., car la fusion AB ne serait pas celle que les citoyens de A et B auraient votée.
- > En cas de contestation pour violation de la liberté de vote de citoyens de A ou B, le risque serait assez élevé de voir ce grief retenu par une instance judiciaire, à moins que le droit fribourgeois soit révisé dans le sens du droit tessinois¹ ou dans le sens du modèle appliqué par le canton des Grisons (cf. pts 8.11 et 9 ci-dessous).

8.8. La mixité de la procédure de vote dans les différentes étapes d'un projet

Le modèle proposé par les postulants prévoit le vote aux urnes pour la convention de fusion initiale, alors que les conventions *bis* et *ter* s'apparenteraient au mode appliqué dans le canton entre les années 2006 et 2012 (cf. pt 4.2.2.2 ci-dessus).

Si le modèle appliqué dans le canton jusqu'en 2012 – prévoyant toutefois, dès 2006, obligatoirement un vote populaire dans les communes ayant un conseil général – n'a pas fait l'objet de critiques d'ordre constitutionnel, on peut avoir des doutes quant à la constitutionnalité d'une suite de procédures de vote sur des objets identiques (conventions de fusion), qui n'observeraient pas toutes les mêmes règles. En outre, le fait que le scrutin populaire n'est pas obligatoire dans la proposition des postulants pourrait aussi être considéré contraire à l'exigence de l'article 135 al. 3 Cst., selon lequel les citoyens «se prononcent» sur la fusion, la seule exception étant, par hypothèse, une fusion imposée dans le cadre constitutionnel restreint.

La constitutionnalité pourrait cependant aussi être remise en question sous un autre angle, à savoir que la succession de procédures multiples pourrait être considérée comme susceptible de porter atteinte à la liberté de vote. Ce grief pourrait consister à dire, par exemple, que le citoyen qui se

¹ Le cadre constitutionnel fribourgeois est plus restreint que le cadre constitutionnel tessinois, car l'article 20 al. 3 de la Constitution tessinoise (RS 131.229) énonce: «³ Le Grand Conseil peut décider de la fusion et de la séparation de communes aux conditions prévues par la loi.» La législation tessinoise prévoit que le Conseil d'Etat peut proposer au Grand Conseil la fusion d'un nombre de communes inférieur à celui du projet qui avait fait l'objet de la consultation populaire, à condition que l'écart ne soit pas substantiel (art. 7 al. 2 de la Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni du 16.12.2003 (LAggr; no systématique 182.200). L'article 8 al. 2 LAggr dispose quant à lui que le Grand Conseil peut décider une fusion de communes aux conditions énoncées à l'article 7 al. 2. A noter enfin que dans le système tessinois des fusions, les citoyens des différentes communes se prononcent par un vote consultatif (art. 6 LAggr), la fusion étant dans tous les cas décidée formellement par le canton (art. 8 al. 1 et 3 LAggr). Le Grand Conseil peut également imposer une fusion contre l'avis d'une commune (art. 9 LAggr).

prononce dans le premier scrutin ne connaît pas le périmètre de fusion qui résultera du processus après les adaptations des conventions. Il est vrai que cet argument serait compensé par le fait que le citoyen peut, à chaque «tour», faire usage de ses droits politiques (soit en assemblée communale, soit en demandant un référendum dans les communes avec un conseil général).

8.9. L'obligation de prévoir une «deuxième chance» pour chaque commune

L'idée d'une «deuxième chance pour chaque commune» dans le contexte des fusions appelle tout d'abord une précision quant à la nature d'une fusion, à savoir un contrat entre plusieurs communes se trouvant sur un pied d'égalité du point de vue de la procédure. Dès lors:

- > Il faudrait statuer que la deuxième chance serait une faculté, non pas une obligation, mais si on l'inscrit dans la loi, il conviendrait de détailler les modalités d'exercice de ce droit dans le contexte de la procédure de fusion.
- > En outre, il faudrait régler le statut de la ou des autres communes du projet, une commune ne pouvant pas unilatéralement décider d'intégrer une autre commune, au risque d'admettre une contrainte à l'égard des autres communes.
- > Il conviendrait de préciser à quel stade la deuxième chance peut s'exercer. Dans l'exemple figurant au pt 7.2.2 du présent rapport: avant que la fusion des communes de A et B entre en force ou après?
 - Si c'est *avant* que la fusion entre A et B prenne effet, on serait alors en présence d'un projet de fusion entre A, B et C; les trois communes A, B et C devraient se prononcer sur la convention (étant précisé que ce scénario soulèverait des interrogations quant à la possible concurrence entre deux projets de fusion parallèles, soit A et B, déjà décidé, d'une part, et, d'autre part, A, B et C qui serait voté avant que la fusion AB n'entre en vigueur: quelle fusion devrait entrer en vigueur si les deux projets aboutissaient?);
 - si c'est *après* l'entrée en force de la fusion entre A et B, ce serait un projet à deux communes, les communes AB et C devant se prononcer.
- > Enfin, quelle serait la forme à respecter: le vote aux urnes comme pour la première convention de fusion ou une décision du législatif (assemblée communale ou conseil général avec obligation de soumettre la décision, même négative, au referendum facultatif), la procédure devant être la même dans toutes les communes concernées?

L'idée de légiférer sur une «deuxième chance» offerte à chaque commune dans le contexte des fusions ne semble en l'état guère prometteuse. En revanche, il est rappelé que le système en vigueur offre, implicitement, la possibilité d'une deuxième, voire d'une troisième chance qui peut être saisie

par tous les organes habilités à proposer une fusion, car la loi ne prévoit pas de moratoire pour les décisions de fusion, prises aux urnes.¹

8.10. Autre variante éventuelle: subside d'encouragement plus élevé

Le postulat suggère d'examiner si éventuellement d'autres variantes pourraient être susceptibles d'augmenter les chances d'aboutissement des fusions. C'est à juste titre que le postulat n'évoque pas une éventuelle augmentation du subside d'encouragement. En effet, le Grand Conseil a rejeté la motion 2015-GC-39 du député Claude Chassot,² déposée après l'entrée en vigueur de la LEFC, qui allait dans ce sens.

L'argument principal de cette motion consistait à augmenter le subside de base en faveur des fusions afin d'éviter à l'avenir des échecs. Le Conseil d'Etat n'était pas favorable à la motion, car elle aurait eu pour effet de changer les règles de la LEFC en cours d'application, l'augmentation prévue n'aurait pas suffi pour gommer toutes les différences et l'aspect financier n'est pas le seul critère entrant en ligne de compte dans une fusion.³ Le Grand Conseil a très largement adhéré à cette argumentation.⁴

8.11. Autre variante éventuelle: clause de quorum qualifié dans la convention de fusion

Le système des fusions de communes du canton des Grisons prévoit des particularités méritant l'attention dans le présent contexte. Dans ce canton, les conventions de fusions peuvent contenir une clause de quorum qualifié dans le sens, par exemple, que la fusion aboutit entre les communes acceptant la convention si celles-ci sont au moins au nombre de N communes et que parmi ces communes se trouvent au moins les communes A et B. Le quorum qualifié poursuit un double but: il cherche à éviter que le projet de fusion échoue en raison du refus de la convention par une (ou plusieurs) commune(s) tout en veillant à ce que le périmètre de fusion résultant des urnes ne s'écarte pas de manière substantielle du périmètre initial.

Le quorum doit être qualifié, ce qui signifie qu'il ne suffirait pas de fixer uniquement un nombre de communes devant accepter la convention de fusion pour que cette dernière aboutisse. En effet, la jurisprudence du TF permet de constater que le quorum ne peut pas avoir pour effet d'admettre une

¹ L'article 20 LCo dispose que seul le conseil communal peut proposer à l'assemblée communale de traiter à nouveau un objet qui a donné lieu à une décision de l'assemblée dans les trois ans qui précèdent (règle applicable au conseil général en vertu de l'article 51^{bis} LCo).

² BGC 2015, p. 579

³ BGC 2015, pp. 2023ss

⁴ BGC 2015, pp. 1855ss

fusion qui s'écarterait de manière substantielle du périmètre de base.¹

Hormis l'exigence du quorum qualifié, ce modèle est applicable dans les Grisons parce qu'une fusion dans ce canton comporte, entre la validation de la fusion comme telle et son entrée en vigueur, une phase intermédiaire durant laquelle des organes transitoires instituent les bases réglementaires et organisationnelles de la nouvelle commune. La mise en place des organes transitoires habilités à agir avant l'entrée en vigueur de la fusion est obligatoire, même sans clause de quorum. Lorsqu'un scénario de quorum se réalise, les organes transitoires en tiennent compte dans leurs travaux. Enfin, si la convention de fusion contient une clause de quorum, un certain nombre d'autres éléments doit être défini pour le cas de réalisation du quorum, comme par exemple la composition adaptée du comité transitoire (nombre de membres, représentation des communes).

L'obligation de faire figurer une éventuelle clause de quorum dans la convention de fusion fait l'objet de l'article 64 al. 1 let. g de la loi sur les communes du canton des Grisons (LCo-GR, RS-GR 175.050). Comme on vient d'exposer, la portée des clauses de quorum ne saurait toutefois être comprise correctement sans tenir compte du contexte, à savoir l'ensemble des dispositions concernant les fusions de communes de la LCo-GR (art. 61-73). Enfin, il sied de mentionner que le Grand Conseil du canton des Grisons peut imposer une fusion de communes dans deux constellations: une commune n'est durablement pas en mesure de remplir ses tâches ou une commune qui a refusé la fusion est indispensable pour la bonne exécution des tâches de la nouvelle commune (art. 72 LCo-GR).

Un modèle comme le connaît le canton des Grisons impliquerait, le cas échéant, des modifications assez importantes dans le cadre légal fribourgeois. Si l'admission de quorums qualifiés était compatible avec la Cst., il conviendrait d'examiner les modifications légales qu'un tel modèle nécessiterait. Une révision des bases légales à cet effet devrait, le cas échéant, suivre le processus ordinaire des travaux législatifs.

9. Appréciation du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage le souci d'améliorer encore les chances d'aboutissement des fusions de communes. Il saisit volontiers l'opportunité de rappeler le système en place, qui a donné lieu à une multiplication des projets et qui continue de

déployer des effets très positifs. Le potentiel d'amélioration réside, pour le Conseil d'Etat, en l'utilisation encore plus efficace, par tous les acteurs, des règles en place et des moyens mis à disposition.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'une des innovations de la LEFC a été le plan de fusions élaboré par les préfets – sur la base des résultats de la consultation des communes – et approuvé par le Conseil d'Etat. La nature juridique du plan, malgré son appellation, est une recommandation non liante. Or malgré ce fait, voire grâce à cela, le plan de fusion préfectoral a renforcé la dynamique des fusions, même si celles-ci ne se sont souvent pas réalisées exactement dans les périmètres du plan. Les expériences du plan de fusion soulignent ainsi le bien-fondé de la stratégie d'encouragement non contraignante du Conseil d'Etat.

S'agissant en particulier du souci de pouvoir, en amont ou en aval du scrutin populaire sur une fusion, adapter le périmètre, la possibilité y relative existe d'ores et déjà. Pour la fusion du Grand-Fribourg, les possibilités et modalités d'adaptations du périmètre sont même explicitement inscrites dans la loi.

Le modèle alternatif esquissé par le postulat ne présente, de l'avis du Conseil d'Etat, pas d'avantages par rapport au système en vigueur. Au contraire, il prolonge et complexifie davantage le processus: la poursuite de la procédure, en cas d'échec, avec la convention *bis*, voire *ter*, etc., peut facilement durer au-delà de la fin de la législature et une commune qui s'engagerait dans ce processus de fusion ne saurait pas, au moment de se lancer, quelles seraient les communes qui formeront, en définitive, la nouvelle commune. Le Conseil d'Etat estime qu'un tel modèle comporterait un grand risque d'être contre-productif, ce qui ne peut pas être l'objectif visé du postulat.

En revanche, la marge de manœuvre laissée aux communes par le système en place quant à l'adaptation du périmètre présente l'avantage indéniable de la sécurité juridique et de planification: toutes les communes préservent leur autonomie quant à s'engager dans un nouveau projet ou à y renoncer. Après un échec, l'ouvrage peut être remis sur le métier en adaptant soit le cercle des communes désireuses de fusionner, soit les conditions d'union inscrites dans la convention de fusion. Les expériences réalisées jusqu'à présent démontrent que le système en vigueur a fait ses preuves.

Dans la mesure où le postulat évoque des variantes permettant éventuellement de retenir un périmètre de fusion différent de celui qui a fait l'objet de la votation, le Conseil d'Etat est d'avis que le débat serait tout d'abord d'ordre constitutionnel. L'exemple du canton des Grisons permet toutefois d'imaginer qu'à certaines conditions, le système des clauses de quorum qualifié peut permettre de réaliser une fusion dans un périmètre plus restreint que le projet mis au vote, pour autant que des organes transitoires soient habilités à

¹ L'arrêt de référence est l'arrêt 1C_91/2009 (affaire «Monteceneri»). Dans cette affaire, le TF a annulé un décret de fusion du Grand Conseil tessinois au motif qu'il violait les droits politiques des citoyens, car le projet de fusion à 5 communes décrété par le Grand Conseil était substantiellement différent de celui qui avait été proposé aux citoyens et qui englobait 7 communes: la commune principale du périmètre – qui avait dit non au projet – n'était pas incluse dans la fusion. Cette jurisprudence a amené les instances compétentes du canton des Grisons à exiger que le quorum ne se limite pas à fixer un nombre, mais qu'il définisse en outre la ou les communes indispensables à la fusion.

créer les bases réglementaires et organisationnelles de la nouvelle commune. Or un tel changement de système nécessiterait des délais allant bien au-delà de la durée de validité de la LEFC, ce qui signifie qu'il ne saurait être opérationnel à brève échéance.

Matériellement, la définition d'un quorum qualifié impliquerait non seulement de définir le nombre de communes devant accepter la fusion, mais également de désigner, dans la convention de fusion, une ou plusieurs communes comme étant obligatoires pour la fusion, les autres ne l'étant pas – ou tout au plus collectivement, jusqu'à concurrence du nombre de communes défini dans le quorum. Une telle modification du système irait dès lors bien plus loin que d'inscrire dans la loi la possibilité de faire figurer une clause de quorum qualifiée dans la convention de fusion.

Ceci dit, le Conseil d'Etat estime que l'augmentation des chances d'aboutissement d'un projet de fusion ne réside pas tant dans la procédure formelle d'approbation de la fusion que dans la qualité des travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'une convention de fusion. Le Conseil d'Etat relève notamment la possibilité pour les communes impliquées dans le projet de fusion du Grand Fribourg de prévoir, déjà au stade de la convention de fusion, que la future commune se dotera d'un règlement prévoyant la division du territoire communal en arrondissements administratifs (art. 82a LCo) et/ou en cercles électoraux (art. 46a de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) (art. 17e al. 2 et 3 LEFC). Cette possibilité a d'ailleurs été introduite dans les législations idoines dans le cadre de la révision de la LEFC de 2016. Il s'agissait justement pour le Conseil d'Etat d'augmenter les chances d'aboutissement des projets de fusion de grande ampleur, en offrant aux communes concernées de pérenniser des circonscriptions administratives et électorales infra-communales au-delà de la période transitoire. Le Conseil d'Etat reste convaincu que les règles existantes, notamment ces dispositions récentes de la LCo et de la LEDP, offrent un bon cadre aux fusions de communes de grande ampleur, tout en restant fidèles aux exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus.

10. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que le système en vigueur a fait ses preuves et qu'il permet de répondre à satisfaction aux souhaits formulés par les postulants. Les variantes alternatives suggérées par le postulat n'apporteraient pas d'avantages par rapport au droit actuel, mais comporteraient au contraire le risque de complexification, de prolongation et de contestation, ce qui pourrait en définitive freiner la dynamique des fusions. Leur constitutionnalité serait par ailleurs douteuse, et nécessiterait à tout le moins d'importants travaux, voire une modification de la constitution cantonale. S'agissant d'un modèle faisant intervenir un

quorum qualifié, le Conseil d'Etat estime que son applicabilité au canton de Fribourg semblerait incertaine, car nécessitant des travaux d'envergure qui ne pourraient pas être réalisés dans des délais compatibles avec la législation sur les fusions, et notamment au calendrier fixé pour la fusion du Grand Fribourg.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis que les propositions du postulat ne doivent pas être suivies. Dans ce sens, il propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

11. Liste des abréviations utilisées

aCst.	Ancienne Constitution du canton de Fribourg du 7.5.1857
BGC	Bulletin officiel des séances du Grand Conseil
Cst.	Constitution du canton de Fribourg du 16.5.2004 (RSF 10.1)
Cst. féd.	Constitution fédérale 18.4.1999 (RS 101)
LAgg	Loi sur les agglomérations du 19.9.1995 (RSF 140.2)
LAgr	Loi tessinoise sur les fusions et séparations de communes: «Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni» du 16.12.2003 (no systématique 182.200)
LCo	Loi sur les communes du 25.9.1980 (RSF 140.1)
LCo-GR	Loi sur les communes du canton des Grisons (RS-GR 175.050)
LEFC	Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes du 9.12.2010 (RSF 141.1.1).
LFCl	Loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat du 23.3.2018 (RSF 112.7)
LFE	Loi sur les finances de l'Etat du 25.11.1994 (RSF 610.1).
LS	Loseblatt-Sammlung (Recueil systématique du droit zurichois)
ONCD	Ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs du 24.11.2015 (RSF 112.51).
ROF	Recueil officiel fribourgeois
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique du droit bernois
RSF	Recueil systématique fribourgeois
TF	Tribunal fédéral suisse

**Bericht 2019-DIAF-6**

28. Mai 2019

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2018-GC-164 Christa Mutter/Bertrand Gaillard –
Erhöhung der Erfolgchancen von Fusionsverfahren**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2018-GC-164 von Grossrätin Christa Mutter und Grossrat Bertrand Gaillard zur Erhöhung der Erfolgchancen von Fusionsverfahren.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung	19
<hr/>	
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Gemeindefusionen	19
2.1. Bundesverfassungsrecht	19
2.2. Freiburgisches Verfassungsrecht	20
2.3. Sonderfall der geplanten Fusion mit einer Gemeinde eines anderen Kantons	20
2.4. Auslegung von Artikel 135 Abs. 4 KV	21
<hr/>	
3. Grundzüge des freiburgischen Systems der freiwilligen Fusionen	21
3.1. Rechtsnatur der Gemeindefusion	21
3.2. Fusionsperimeter und Einstimmigkeit der Gemeinden	21
3.3. Weitere wichtige Elemente einer Fusionsvereinbarung	22
3.4. Zusammenfassung	22
<hr/>	
4. Gesetzlicher Rahmen der Gemeindefusionen	22
4.1. Allgemeiner gesetzlicher Rahmen	22
4.2. Allgemeine Verfahrensregeln für Fusionen	22
4.2.1. Vorbereitung der Fusionsvereinbarung	22
4.2.2. Abstimmung über die Fusionsvereinbarung	23
4.2.2.1. Zuständigkeit der Gemeindelegislative unter Vorbehalt des fakultativen Referendums bis 2006	23
4.2.2.2. Gemischtes System mit Gemeindeversammlung und Stimmvolk von 2006 bis 2012	23
4.2.2.3. Ausschliessliche und allgemeine Urnenabstimmung seit 2012	23
4.2.3. Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat	24
4.2.4. Allfällige Anpassung eines gescheiterten Entwurfs	24
4.3. Verfahren für die Fusion Grossfreiburgs	25
4.3.1. Bestimmungen des GZG	25
4.3.2. Materialien zu diesen Bestimmungen	25
<hr/>	
5. Bisherige Erfahrungen mit dem geltenden Recht	26
5.1. Unter dem GZG erfolgte Fusionen	26
5.2. Anpassung des Perimeters vor der Volksabstimmung	26
5.3. Anpassung des Perimeters nach der Volksabstimmung	27
5.4. Fusionen in Etappen	27
<hr/>	
6. Zwischenfazit	28
<hr/>	

7. Vorschläge des Postulats	28
7.1. Kritik am geltenden System	28
7.2. Alternativvorschläge	29
7.2.1. Grundsätze	29
7.2.2. Alternativkonzept	29
<hr/>	
8. Antwort auf das Postulat	30
8.1. Kritik am geltenden System	30
8.2. Inhalt der Gesetzesänderung	30
8.3. Machbarkeit der Gesetzesänderung	30
8.4. Verfassungsmässigkeit der Gesetzesänderung	30
8.5. Anwendbarkeit auf die laufenden Fusionsverfahren	31
8.6. Die verschiedenen Varianten der doppelten oder qualifizierten Mehrheit	31
8.6.1. Die Mehrheit integriert die fusionsunwilligen Gemeinden in die neue Gemeinde	31
8.6.2. Die Mehrheit verpflichtet die fusionswilligen Gemeinden zur Weiterführung des Verfahrens	31
8.7. Variante mit Verzicht auf die Anpassung der Fusionsvereinbarung	32
8.8. Gemischtes Abstimmungsverfahren in den verschiedenen Etappen eines Projekts	32
8.9. Pflicht einer «zweiten Chance» für jede Gemeinde	32
8.10. Allfällige weitere Variante: höherer Förderungsbeitrag	33
8.11. Allfällige weitere Variante: Klausel über ein qualifiziertes Quorum in der Fusionsvereinbarung	33
<hr/>	
9. Einschätzung des Staatsrats	34
<hr/>	
10. Schlussfolgerung	35
<hr/>	
11. Verwendete Abkürzungen	35

1. Einleitung

Gemeindefusionen haben im Kanton Freiburg eine lange Tradition. Der erste Gemeindefusionsabschluss fand 1866 statt. Bis vor wenigen Jahrzehnten waren Fusionen jedoch selten und beschränkten sich häufig auf eine sehr kleine Zahl von Gemeinden.

Ab den 1980er-Jahren führten verschiedene Fördermassnahmen zu einer Beschleunigung der Fusionen, die jedoch freiwillig blieben. Die Förderungspolitik war erfolgreich, insbesondere nach 2000. Mit dem Gesetz über die Förderung der Gemeindefusionsabschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1) verstärkte sich die Dynamik weiter, wie der Zwischenbericht 2017-DIAF-23 vom 22. August 2017 zum GZG¹ (nachfolgend: Zwischenbericht GZG) zeigt.

Neben einem Überblick über die realisierten Fusionen erwähnte der Zwischenbericht GZG die Möglichkeit, eine allfällige Lockerung der vorgeschriebenen Einstimmigkeit der Gemeinden eines Fusionsprojekts zu prüfen, ohne näher auf die möglichen Modalitäten einzugehen.

Zudem wurde im Bericht 2016-DIAF-33 vom 19. März 2018 zum Postulat 2016-GC-2 Peter Wüthrich und Marie-Christine Baechler über den Stand der Arbeiten zur Anpassung der

territorialen Gliederung an die heutigen Anforderungen² auf den besonderen Fall der Grossfusionen und die Notwendigkeit hingewiesen, die finanzielle Unterstützung zu überprüfen.

Das Postulat 2018-GC-164 ist der erste parlamentarische Vorstoss, seitdem diese Berichte dem Grossen Rat unterbreitet wurden. Ihm kommt das Verdienst zu, eine Debatte über grundlegende Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren für Gemeindefusionsabschlüsse anzustossen.

Um die Debatte zu erleichtern, wird im Folgenden zuerst die geltende Regelung vorgestellt, bevor die im Postulat vorgeschlagenen Änderungen geprüft werden.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Gemeindefusionen

2.1. Bundesverfassungsrecht

Die territoriale und institutionelle Gliederung der Kantone fällt in deren bundesrechtlich garantierte Organisationsautonomie (Art. 47 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Was die Gemeinden anbelangt, sind die Kan-

¹ TGR 2017, S. 2197 ff.

² TGR 2018, S. 1519 ff.

tone autonom bei der Festlegung der Regeln zu deren Gründung und Funktionsweise (Art. 50 Abs. 1 BV).

Die grundlegenden Normen zu den Gemeinden sind verfassungsrechtlicher Natur. Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Dieser gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen (Art. 51 Abs. 2 BV).

Der Bund schützt und garantiert auch das Gebiet der einzelnen Kantone (Art. 53 Abs. 1 BV). Eine «grenzübergreifende» Fusion, die naturgemäss eine Gebietsveränderung zwischen den Kantonen zur Folge hat, erfordert laut Artikel 53 Abs. 3 BV die Zustimmung der Bundesversammlung. Diese Bestimmung kommt gegenwärtig zwischen dem Kanton Freiburg und dem Kanton Bern zur Anwendung (vgl. Ziff. 2.3).

Zu nennen ist auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102), die von der Schweiz ratifiziert wurde und am 1. Januar 2005 in Kraft trat. Sie ist unmittelbar anwendbar auf die Kantone, da ihr Gegenstand in deren Zuständigkeit fällt. Besonders zu erwähnen ist Artikel 5 dieses Vertrags des Europarats, der die Kantone verpflichtet, für jede Änderung ihrer territorialen Grenzen, also auch für jede Fusion, eine vorgängige Anhörung der Gemeinden in der Gesetzgebung vorzusehen.¹

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung wurde vor Kurzem durch ein Zusatzprotokoll über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (SR 0.102.1) ergänzt, das für die Schweiz am 1. November 2017 in Kraft trat. In seiner Botschaft zur Ratifikation des Protokolls vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass die Rechtsordnungen der Schweizer Kantone die Anforderungen des Protokolls bereits erfüllen.²

2.2. Freiburgisches Verfassungsrecht

Im Unterschied zur alten Staatsverfassung, die den Gemeinden lediglich drei Sätze widmete³, enthält die neue Verfassung des Kantons Freiburg (KV) vom 16. Mai 2004 (SGF

¹ Da die Charta der kommunalen Selbstverwaltung auf eine grosse Zahl von Ländern mit sehr unterschiedlichen institutionellen Traditionen ausgerichtet ist, ist der Mindeststandard dieses Artikels relativ bescheiden, denn eine vorherige Anhörung bedeutet nicht zwingend eine Volksabstimmung, wie der Wortlaut von Artikel 5 zeigt: «Bei jeder Änderung kommunaler Gebietsgrenzen sind die betroffenen Gebietskörperschaften vorher anzuhören, gegebenenfalls in Form einer Volksabstimmung, sofern dies gesetzlich zulässig ist.»

² Botschaft 16.059 des Bundesrats vom 24. August 2016 zur Ratifikation des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (BBl 2016, S. 6970 und 6978).

³ Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (aKV) enthielt folgende Bestimmungen zu den Gemeinden: Die Gemeinden sind im Rahmen der Verfassung und des Gesetzes autonom (Art. 75^{bis} aKV), das Gesetz ordnet alles dasjenige an, was auf die politische Einrichtung und die Verwaltung der Gemeinden Bezug hat (Art. 76 aKV), und die Gemeinden stehen unter der Oberaufsicht des Staats (Art. 77 Abs. 1 aKV).

10.1) ganze sieben Artikel zu den Gemeinden (Art. 129 bis 135). Die KV trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf den letzten dieser Artikel, der die Fusionen behandelt. Er hat folgenden Wortlaut:

Art. 135 Fusionen

¹ Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.

² Die Gemeindebehörden, die Stimmberechtigten sowie der Staat können eine Gemeindefusion vorschlagen.

³ Die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden entscheiden über die Fusion. Absatz 4 bleibt vorbehalten.

⁴ Wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Fusion anordnen.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass Artikel 135 KV den Anforderungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die für die Schweiz am selben Datum in Kraft trat wie die KV (vgl. Ziff. 2.1 in fine), vollumfänglich entspricht. Dasselbe gilt für das Zusatzprotokoll zur Charta. Die Absätze 1 bis 3 dieses Artikels wurden im Gesetz über die Gemeinden (GG) vom 25. September 1980 (SGF 140.1) umgesetzt. Mit dem Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1) wurde die Umsetzung von Artikel 135 Abs. 1 KV weiterentwickelt. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen werden in diesem Bericht kurz zusammengefasst (vgl. Ziff. 4). Artikel 135 Abs. 4 KV wurde bis jetzt nicht umgesetzt (vgl. Ziff. 2.4).

2.3. Sonderfall der geplanten Fusion mit einer Gemeinde eines anderen Kantons

Artikel 135 KV und die Ausführungsgesetzgebung sind auf die freiburgischen Gemeinden anwendbar. Falls eine oder mehrere Gemeinden eines anderen Kantons mit einer oder mehreren Freiburger Gemeinden fusionieren möchten, sind spezifische Gesetzesregelungen erforderlich, da nicht nur die betroffenen Gemeinden der Fusion zustimmen müssen, sondern auch die jeweiligen Kantone in die dafür notwendige Gebietsveränderung einwilligen und die Bundesbehörden ebenfalls ihr Einverständnis geben müssen (vgl. Ziff. 2.1).

Gegenwärtig ist ein Fusionsprojekt am Laufen, das eine einzige Gemeinde eines anderen Kantons umfasst. Es betrifft die freiburgische Gemeinde Murten und die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres. Der Rechtsrahmen dieses besonderen Projekts umfasst auf freiburgischer Seite insbesondere das Gesetz über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG) vom 23. März 2018 (SGF 112.7).

Die Besonderheiten dieses Projekts bringen jedoch keine zusätzlichen Erkenntnisse für diesen Bericht. Im Folgenden wird deshalb nicht näher auf den Sonderfall der Fusion von Murten und Clavaleyres eingegangen. Hier sei lediglich festgehalten, dass sich beide Gemeinden in einer Volksabstimmung für die Fusion ausgesprochen haben: Die Fusionsvereinbarung wurde am 23. September 2018 angenommen.

2.4. Auslegung von Artikel 135 Abs. 4 KV

Der freiburgische Verfassungsgeber hat die Möglichkeit einer Abweichung von Artikel 135 Abs. 3 KV vorgesehen, wonach die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden über die Fusion entscheiden. Dies erlaubt es dem Staatsrat, eine Fusion anzuordnen, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern. Die betroffenen Gemeinden sind jedoch vorgängig anzuhören.

Der Verfassungsgeber hat diese Bestimmung relativ eng ausgelegt, das heisst, es muss sich um eine Gemeinde handeln, die nicht mehr über die für ihre Unabhängigkeit notwendigen organisatorischen oder finanziellen Mittel verfügt und keine andere Gemeinde findet, die bereit ist, mit ihr zu fusionieren. Die historische Auslegung zeigt einhellig, dass Artikel 135 Abs. 4 KV nur angewendet werden soll, wenn eine Gemeinde nicht mehr allein weiterbestehen kann.¹ Der Fall einer Gemeinde, die einem Fusionsprojekt nicht beitrifft, wurde nie als Möglichkeit für die Anwendung dieser Verfassungsbestimmung genannt.

In seinem Bericht Nr. 170 vom 15. November 2004 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung² hatte sich der Staatsrat dafür ausgesprochen, Artikel 135 Abs. 4 KV unter die nicht direkt anwendbaren Bestimmungen einzureihen, und hatte die Ausführungsbestimmungen in die fakultativen Anpassungsprojekte aufgenommen.³ In seiner Botschaft zum Entwurf des GZG im Jahr 2010 übernahm der Staatsrat die Auslegung des Verfassungsgebers bezüglich Artikel 135 Abs. 4 KV.

Der Grosse Rat stellte die Einschätzung des Staatsrats weder bei der Beratung des Berichts über die Umsetzung der neuen Verfassung⁴ noch zu einem späteren Zeitpunkt in Frage. Zudem wurde auch kein parlamentarischer Vorstoss eingereicht, mit dem die Umsetzung von Artikel 135 Abs. 4 KV gefordert wurde. Auch das vorliegende Postulat verlangt dies nicht, selbst wenn es vorschlägt, den Grundsatz der Einstimmigkeit der Gemeinden bei Fusionen zu lockern, was es notwendig macht, Artikel 135 Abs. 4 KV hier zu erwähnen.

¹ Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrats (TVR) 2002, S. 244–248; Laurent Schneuwly, *Communes et structure territoriale*, in *Die neue freiburgische Verfassung*, FZR, Sondernummer, 2005, S. 316. Der Staatsrat folgte dieser Auslegung 2010 in seiner Botschaft zum Entwurf des GZG (TGR 2010, S. 2272).

² TGR 2004, S. 1726 ff.

³ TGR 2004, S. 1735

⁴ TGR 2004, S. 1853–1856

Im Folgenden wird zuerst die geltende Regelung vorgestellt, bevor auf die im Postulat vorgeschlagenen Änderungen eingegangen wird.

3. Grundzüge des freiburgischen Systems der freiwilligen Fusionen

3.1. Rechtsnatur der Gemeindefusion

Eine Fusion ist gemäss freiburgischem Recht ein freiwilliger, autonomer Akt von zwei oder mehr Gemeinden, die übereinstimmend den Willen äussern, sich zusammenzuschliessen und künftig nur noch eine Gemeinde zu bilden. Dieser Akt hat die Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags, der als «Fusionsvereinbarung» bezeichnet wird. Die Fusionsvereinbarung «verkörpert» den Zusammenschluss. Sie erfordert die Zustimmung sämtlicher beteiligter Gemeinden. Die Gemeindebeschlüsse zu einer Fusionsvereinbarung fallen in die Zuständigkeit des höchsten Organs der Gemeinde, das heisst der Stimmberechtigten, die sich in einer Volksabstimmung äussern.

Aufgrund ihrer Auswirkungen auf die territoriale Gliederung des Kantons muss jede Fusionsvereinbarung nach ihrer Annahme durch die betroffenen Gemeinden auch von einer Behörde des Staats, und zwar vom Grossen Rat genehmigt werden. Die Genehmigung wirkt konstitutiv, das heisst, die Fusion kann erst in Kraft treten, wenn sie gutgeheissen wurde. Der Grosse Rat ist zuständig für die Genehmigung, die sowohl die Fusion als auch die Zugehörigkeit der neuen Gemeinde zum Bezirk betrifft. Die von ihm genehmigten Gemeindefusionen werden in einem Erlass erfasst, der in die Zuständigkeit des Staatsrats fällt (vgl. Ziff. 4.2.3).

3.2. Fusionsperimeter und Einstimmigkeit der Gemeinden

Alle Gemeinden, die sich auf ein Fusionsprojekt einlassen, haben die Gewissheit, dass das folgende doppelte Prinzip während des ganzen Verfahrens gilt: 1. Die an der Fusion beteiligten Gemeinden sind in der Fusionsvereinbarung aufgeführt. Die Fusion wird entweder in dem von der Vereinbarung festgelegten Perimeter durchgeführt oder sie kommt nicht zustande, es sei denn, es wird ein neues Projekt nach demselben Verfahren lanciert. 2. Alle Gemeinden haben das gleiche Gewicht, und es steht ihnen bis und mit dem Urnengang frei, das Projekt gutzuheissen oder abzulehnen.

Diese zwei Grundsätze sind im Gesetz über die Gemeinden (GG) vom 25. September 1980 (SGF 140.1) verankert:

- > Artikel 134d Abs. 1 GG sieht vor, dass in jedem Fusionsprojekt der *Fusionsperimeter*, das heisst der Kreis der an der Fusion beteiligten Gemeinden, bezeichnet werden muss, unabhängig davon, von wem das Projekt lanciert wurde.

- > Der Grundsatz der *Einstimmigkeit* beruht auf dem im Postulat erwähnten Artikel 134d Abs. 3 GG. Seit der Einführung der obligatorischen Volksabstimmung wird dieser Grundsatz im Übrigen durch die Präzisierung ergänzt, dass der Urnengang in allen Gemeinden des Perimeters *gleichzeitig* stattfinden muss (Art. 134d Abs. 5 GG).

3.3. Weitere wichtige Elemente einer Fusionsvereinbarung

Das GG legt fest, welche Punkte neben den betroffenen Gemeinden in der Fusionsvereinbarung aufgeführt werden müssen, beispielsweise der Name und das Wappen der neuen Gemeinde (Art. 138 GG) oder die Aufteilung der Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden auf die Organe der neuen Gemeinde (Art. 135 bis 137 GG). Für die Fusion Grossfreiburgs gelten übrigens dieselben Anforderungen in Bezug auf den Inhalt der Fusionsvereinbarung (Art. 17^e GZG).

Das Gesetz enthält keinen abschliessenden Katalog der in der Vereinbarung zwingend zu regelnden Punkte. Die Steuerfüsse werden beispielsweise nicht erwähnt, obwohl die Steuerbelastung beim Fusionsentscheid eine wichtige Rolle spielen kann, wie der Staatsrat in den in der Einleitung erwähnten Berichten ausführte. Die zentralen Elemente einer Fusion, das heisst die Aspekte, die den Ausschlag für ein Ja oder ein Nein der Stimmberechtigten geben, können sich von Projekt zu Projekt unterscheiden. Deshalb hat der Gesetzgeber diesbezüglich einen gewissen Spielraum vorgesehen (vgl. Art. 142a und 142b GG).

Das Datum des Inkrafttretens der Fusion gehört nicht zu den ausdrücklich erwähnten Punkten, die in der Fusionsvereinbarung zu regeln sind. Es spielt jedoch eine wichtige Rolle bei der Bezeichnung der Organe der neuen Gemeinde:

- > Das GG sieht unterschiedliche Regeln vor, je nachdem ob die Fusion während oder zu Beginn einer Legislaturperiode in Kraft tritt. Im ersten Fall können die gewählten Vertreterinnen und Vertreter der früheren Gemeinden ohne Wahlen in die Behörden der neuen Gemeinde eintreten (Art. 135 Abs. 3 und 136 Abs. 3 GG). Im zweiten Fall gibt es diese Möglichkeit nicht.
- > Ob eine Fusion am 1. Januar vor oder nach der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden in Kraft tritt, hat unterschiedliche Auswirkungen auf die Wahl der Behörden der neuen Gemeinde: Die Wahlen werden entweder vorgezogen oder aufgeschoben (Art. 136b und 136c GG).

Daraus lässt sich schliessen, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Fusion einen wesentlichen Aspekt eines Fusionsprojekts darstellt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass alle Fusionsprojekte, die in den letzten Jahrzehnten

durchgeführt wurden, das Datum des Inkrafttretens unter Vorbehalt der Genehmigung des Grossen Rats festhielten.¹

3.4. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich Gemeindefusionen im Kanton Freiburg durch einen Vertrag zwischen zwei oder mehr Gemeinden auszeichnen, die jede für sich aufgrund einer Volksabstimmung beschliesst, sich mit den übrigen Gemeinden des Perimeters zusammenzuschliessen und unter den in der Vereinbarung festgelegten Bedingungen ab einem bestimmten Datum eine neue Gemeinde zu bilden.

4. Gesetzlicher Rahmen der Gemeindefusionen

Nach einem Überblick über die gesetzlichen Grundlagen der Gemeindefusionen wird im Folgenden auf das Verfahren zur Vorbereitung einer Fusion eingegangen, das im Postulat 2018-GC-164 im Zentrum steht.

4.1. Allgemeiner gesetzlicher Rahmen

Unterhalb des Verfassungsrechts sind die Gemeindefusionen in den Artikeln 133 bis 142b GG geregelt, die das Kapitel 7 des Gesetzes über die Gemeinden vom 25. September 1980 (SGF 140.1) bilden. Dieses Kapitel wurde mehrmals geändert, vor allem um es mit Artikel 135 Abs. 2 und 3 KV in Übereinstimmung zu bringen oder um die Besonderheiten von Fusionen zu berücksichtigen, die kurz vor oder nach einer Gesamterneuerung der Gemeindebehörden in Kraft treten.

Das allgemeine, unbefristete GG wird für eine bestimmte Zeit durch das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1) ergänzt. Das GZG regelt vor allem die Massnahmen zur Unterstützung und Förderung von Fusionen. Zudem enthält es spezifische Bestimmungen für die Fusion Grossfreiburgs (vgl. Ziff. 4.3).

4.2. Allgemeine Verfahrensregeln für Fusionen

4.2.1. Vorbereitung der Fusionsvereinbarung

Das GG enthält keine detaillierten Bestimmungen zur Vorbereitung eines Fusionsprojekts. Falls die Initiative für eine Fusion nicht von der Gemeindeexekutive ausgeht, braucht es zuerst einen Grundsatzentscheid. Anders als der Wortlaut von Artikel 134b GG für sich genommen vermuten lässt, ist dafür nicht eine Volksabstimmung notwendig: Im Fall von

¹ Der Fall der geplanten Fusion der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Freiburger Gemeinde Murten bleibt vorbehalten angesichts der Komplexität des Projekts und der erforderlichen Genehmigung der Gebietsveränderung durch die eidgenössischen Räte.

Artikel 134a GG (Initiative der Gemeindeversammlung oder des Generalrats) ist die Legislative der betroffenen Gemeinden für den Grundsatzentscheid zuständig (vgl. Art. 134a Abs. 2 GG). Dasselbe gilt, wenn der Zusammenschluss von einem Zehntel der Bürgerinnen und Bürger verlangt wird, denn Artikel 134c GG verweist auf Artikel 134a GG. Die bisherigen Fusionsprojekte, auch die laufenden (unter Vorbehalt des Sonderfalls Grossfreiburg), sind jedoch alles Projekte im Sinne von Artikel 134b GG, das heisst, sie wurden auf Initiative des Gemeinderats eingeleitet, was bedeutet, dass es keinen Grundsatzentscheid gab.

Trotz fehlender Grundsatzabstimmung steht es den Exekutivbehörden frei, den Perimeter des ursprünglichen Projekts anzupassen, wenn die späteren Diskussionen oder Analysen vermuten lassen, dass er keine grossen Erfolgsaussichten hätte. Die Entscheidungsphase mit der Unterzeichnung der Fusionsvereinbarung und der Volksabstimmung über den Zusammenschluss kann also gestützt auf einen Perimeter und einen Fusionsinhalt erfolgen, die so weit wie möglich auf den vermuteten Willen möglichst vieler Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden abgestimmt sind.

4.2.2. Abstimmung über die Fusionsvereinbarung

In diesem Abschnitt wird kurz erläutert, wie sich das Verfahren für die Abstimmung über die Fusionsvereinbarung entwickelt hat. Danach wird die heutige Regelung vorgestellt, das heisst die direkte und ausschliessliche Volksabstimmung in allen beteiligten Gemeinden.

4.2.2.1. Zuständigkeit der Gemeindelegislative unter Vorbehalt des fakultativen Referendums bis 2006

Gemäss der am 25. September 1980 verabschiedeten Fassung des GG fiel der Entscheid über die Fusionsvereinbarung in die Zuständigkeit der Gemeindelegislative. Diese Kompetenz war nicht im Kapitel über die Fusionen vorgesehen, sondern in Artikel 10 GG über die Befugnisse der Gemeindeversammlung.¹ Durch Verweise kam diese Befugnis auch dem Generalrat zu, wobei das fakultative Referendum vorbehalten blieb.

Die Möglichkeit des fakultativen Referendums gegen wichtige Beschlüsse des Generalrats gehörte bei der Verabschiedung des GG im Jahr 1980 zu den Neuerungen. Die Gemeindefusion wurde als wichtiger Beschluss betrachtet, bei dem in Gemeinden mit einem Generalrat die Möglichkeit bestehen sollte, das Referendum zu ergreifen.²

4.2.2.2. Gemischtes System mit Gemeindeversammlung und Stimmvolk von 2006 bis 2012

Die Teilrevision des GG vom 16. März 2006 diente der vom Staatsrat als prioritär eingestuften Anpassung des Gesetzes an die KV, insbesondere an deren Artikel 135 Abs. 3.³ Mit der vom Grossen Rat verabschiedeten Lösung wurde eine gewisse Dichotomie beibehalten, da für Gemeinden mit Gemeindeversammlung und für Gemeinden mit Generalrat nicht dasselbe Verfahren galt. In den ersteren wurde der endgültige Entscheid über ein Fusionsprojekt weiterhin von der Gemeindeversammlung getroffen, während in den letzteren der Beschluss des Generalrats nur noch ein Zwischenschritt war, da in jedem Fall eine Urnenabstimmung durchgeführt werden musste. Diese Regelung war in Artikel 134d Abs. 3 und 4 GG verankert, der wie folgt lautete:

³ Die Fusionsvereinbarung muss von allen betroffenen Gemeinden gutgeheissen werden. Die Beschlüsse der Gemeindeversammlungen und Generalräte müssen in sämtlichen Gemeinden gleichzeitig gefasst werden. Die Gemeindeversammlung entscheidet endgültig. Für Gemeinden mit einem Generalrat bleibt Absatz 4 vorbehalten.

⁴ In Gemeinden mit einem Generalrat wird der Entscheid über die Fusionsvereinbarung innert neunzig Tagen der Volksabstimmung unterbreitet. Handelt es sich um zwei oder mehr Gemeinden, so findet der Urnengang dort gleichzeitig statt. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte sinngemäss.

4.2.2.3. Ausschliessliche und allgemeine Urnenabstimmung seit 2012

Seit dem 1. Januar 2012 wird die Fusionsvereinbarung dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. An diesem Datum trat die Teilrevision des GG vom 9. Dezember 2010 in Kraft, die mit dem gleichzeitig in Kraft getretenen GZG eingeführt wurde. Seither wird der Entscheid, zu fusionieren bzw. nicht zu fusionieren, in allen am Projekt beteiligten Gemeinden unabhängig von ihrer internen Organisation im Rahmen einer Urnenabstimmung über die Fusionsvereinbarung gefällt, ohne dass die Gemeindelegislative vorher dazu Stellung nimmt. In der parlamentarischen Beratung wurden im Wesentlichen folgende Argumente für diese Lösung vorgebracht⁴:

- > Nur wenn eine Urnenabstimmung anstelle eines Beschlusses der Legislative erfolgt, ist die Gleichbehandlung der Gemeinden unabhängig von ihrer internen Organisation (Gemeindeversammlung oder Generalrat) gewährleistet.

¹ TGR 1980, S. 281, ad Art. 128 des Gesetzesentwurfs

² TGR 1979, S. 1008, Ziff. 8 B

³ TGR 2006, S. 141 ff.

⁴ TGR 2010, S. 2165

- > Nicht nur die Gemeinden sind gleich zu behandeln, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger jeder Gemeinde, die nun unabhängig von deren Organisation dasselbe Gewicht haben.
- > Bei einer Urnenabstimmung können sich mehr Stimmberechtigte zu einer Fusion zu äussern, die den wichtigsten Entscheid im Bestehen einer Gemeinde darstellt.
- > Der Nachteil des mangelnden Austauschs zwischen Bürgerinnen und Bürgern oder den Mitgliedern des Generalrats wird durch die Pflicht aufgewogen, mindestens eine Informationsveranstaltung durchzuführen.
- > Nur eine Urnenabstimmung erlaubt es, gleichzeitig über die Fusionsvereinbarung abzustimmen und damit zu verhindern, dass das Abstimmungsergebnis einer Gemeinde das Resultat der später abstimmenden Gemeinden beeinflusst.
- > Für die Statuten einer Agglomeration, die eine Sonderform der interkommunalen Zusammenarbeit darstellt, sieht das Gesetz ebenfalls die gleichzeitige Urnenabstimmung in allen Gemeinden des endgültigen Perimeters vor;¹ deshalb ist es nur folgerichtig, wenn das gleiche Verfahren auch bei Fusionsvereinbarungen zur Anwendung kommt, die eine viel grössere Tragweite haben.

Die Verfassungsmässigkeit wurde in dieser Debatte interessanterweise nicht thematisiert. Auch war die Regelung, die von 2006 bis 2012 galt, nie Gegenstand einer Beschwerde, bei der eine mangelnde Übereinstimmung mit der KV gerügt worden wäre.

4.2.3. Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat

Das Fusionsverfahren wird gemäss Artikel 134d Abs. 6 GG mit der Genehmigung der Fusionsvereinbarung durch den Grossen Rat abgeschlossen. Die Form dieser Genehmigung hat sich im Laufe der Zeit geändert. Bis zum 31. Dezember 2015 wurde der Stand der Gemeinden in einem formellen Gesetz, dem Gesetz über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke vom 11. Februar 1988 (SGF 112.5), festgehalten. Aus diesem Grund musste auch die Genehmigung einer Fusion im Rahmen eines formellen und damit dem fakultativen Referendum unterstellten Gesetzes erfolgen.

Dieses Gesetz wurde mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung an die Bundesgesetzgebung über Geoinformation am 17. März 2015 (ASF 2015_029) durch den Grossen Rat geändert. Damit wurde der Bestand der Gemeinden in einen Erlass übertragen, der in die Zuständigkeit des Staatsrats fällt, und zwar in die Verordnung vom über die Namen der Gemeinden und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken (NGBV) 24. November 2015 (SGF 112.51). Die NGBV wird bei jeder

vom Grossen Rat genehmigten Fusion mit dem neuen Gemeindebestand aktualisiert.

Der Hauptgrund für diese Änderung bestand darin, dass so die Befugnis des Grossen Rats, Fusionen zu genehmigen, beibehalten werden kann, ohne dass jedes Mal ein formelles Gesetz erlassen und der Ablauf der Referendumsfrist für das Festsetzen des Inkrafttretens abgewartet werden muss, auch wenn die Fusion keine materiellen Auswirkungen auf andere kantonale Gesetze hat. In diesen Fällen kann die Genehmigung nun in der Form eines Dekrets erfolgen, das nicht dem Gesetzesreferendum untersteht, was das Verfahren verkürzt.

Die finanzielle Unterstützung zur Förderung von Fusionen, die auf der Grundlage und nach Massgabe der Artikel 9 bis 15 GZG gewährt wird, stellt übrigens keine neue Ausgabe dar², da das GZG selbst Gegenstand eines obligatorischen Finanzreferendums³ war. Die Fusionsdekrete in Anwendung des GZG sind daher nicht dem Finanzreferendum unterstellt. Sie können also direkt nach ihrer Verabschiedung promulgiert und in der Amtlichen Sammlung veröffentlicht werden, so dass bei der Planung der Fusionsprojekte Zeit gewonnen werden kann.

Wie ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, ist die Genehmigung freiwilliger Fusionen nicht überall die Regel. Verschiedene Kantone, etwa Bern und Zürich, haben die Kompetenz für die Genehmigung einer (freiwilligen) Gemeindefusion nicht dem Parlament, sondern der Regierung zugewiesen, was die Gesamtdauer des Verfahrens zusätzlich verkürzt.⁴

4.2.4. Allfällige Anpassung eines gescheiterten Entwurfs

Wenn die Fusion trotz sorgfältiger Vorbereitung und Information der Bevölkerung nicht zustande kommt, steht es den Gemeinden frei, die Gespräche wieder aufzunehmen, entweder mit dem gleichen Perimeter, wenn die Ablehnung hauptsächlich auf einen Punkt zurückzuführen ist, der in der Fusionsvereinbarung geändert werden kann, oder mit einem angepassten Perimeter, wenn die Chancen, die Gemeinde oder Gemeinden, die den Entwurf abgelehnt haben, zu überzeugen, als gering eingestuft werden.

Für die geänderte Fusionsvereinbarung gilt dasselbe Verfahren: Es findet wiederum eine Volksabstimmung in allen betroffenen Gemeinden statt.

Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, kann die Anpassung des Perimeters und/oder der Fusionsvereinbarung in verschiedenen Stadien des Fusionsprojekts erfolgen (vgl. Ziff. 5.2 und 5.3).

² Art. 46 Abs. 1 Bst. b KV, Art. 24 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) vom 25. November 1994 (SGF 610.1)

³ Volksabstimmung vom 15. Mai 2011

⁴ Art. 4h des Gemeindegesetzes des Kantons Bern vom 16. März 1998 (BSG 170.11); § 153 Abs. 1, 2. Satz des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (LS 131.1)

¹ Vgl. Art. 9 AggG

4.3. Verfahren für die Fusion Grossfreiburgs

4.3.1. Bestimmungen des GZG

Mit der Gesetzesänderung vom 13. Mai 2016 führte der Grosse Rat ein besonderes Verfahren für die Vorbereitung der Fusion Grossfreiburgs ein. Dabei wurden die Artikel 17a bis 17j im GZG verankert, das für gewisse Aspekte auf das ordentliche Verfahren verweist (z. B. Art. 17h Abs. 6 GZG).

Der Grosse Rat orientierte sich dabei am Verfahren zur Gründung einer Agglomeration. Eine Ausnahme bildet einzig die Mehrheitsregel, die bei der abschliessenden Volksabstimmung angewendet wird: Während eine Agglomeration zustande kommt, wenn der Statutenentwurf von der Mehrheit der stimmenden Bürger und der Gemeinden angenommen wird (Art. 9 Abs. 4 des Gesetzes über die Agglomerationen [AggG] vom 19. September 1995 [SGF 140.2]), erfordert die Fusion Grossfreiburgs ausdrücklich die Zustimmung sämtlicher Gemeinden des Perimeters (Art. 17h Abs. 4 GZG).

Es ist zwar möglich, dass eine Gemeinde zu Beginn des Verfahrens gegen den Willen des Gemeinderats in den provisorischen Perimeter aufgenommen wird (Art. 17a GZG), doch kann dieser von der konstituierenden Versammlung angepasst werden: Gemäss Artikel 17f GZG können die Gemeinden ihre Aufnahme oder Entlassung aus dem Perimeter beantragen. So kann der provisorische Perimeter mit der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Delegierten geändert werden, bevor die Fusionsvereinbarung fertiggestellt und der Volksabstimmung unterbreitet wird.

So gesehen ist die Situation kaum anders als bei einer Fusion, die von den Gemeinderäten getragen wird: Eine zukunftsorientierte Analyse und die Abwägung der Erfolgchancen können bzw. müssen während des Verfahrens erfolgen, nur fällt diese Arbeit nicht (nur) in die Zuständigkeit der Gemeinderäte, sondern formell in diejenige der konstituierenden Versammlung (Beschluss mit qualifizierter Mehrheit).

Falls die Fusionsvereinbarung trotz guter Vorbereitung nicht von allen Gemeinden angenommen wird, besteht gemäss Artikel 17h Abs. 5 ausserdem die Möglichkeit, einen zweiten Entwurf auszuarbeiten: Dieser ist innert zwei Jahren seit der Ablehnung des ersten Projekts zu erstellen und dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, wobei der Perimeter geändert werden kann. Diese Frist kann vom Staatsrat um höchstens zwei Jahre verlängert werden (Art. 17i Abs. 2 GZG).

4.3.2. Materialien zu diesen Bestimmungen

Interessant ist übrigens, dass der Staatsrat ursprünglich eine verbindlichere Formulierung für den zweiten Entwurf vorgeschlagen hatte, doch entschied sich der Grosse Rat für die Kann-Formulierung. In der Botschaft 2014-DIAF-134 wurden die verschiedenen Optionen wie folgt kommentiert (Ziff. 5.2.5, TGR 2016, S. 1133):

Gemäss der Motion *kann* die konstituierende Versammlung nach der Ablehnung der Fusionsvereinbarung beschliessen, einen neuen Vereinbarungsentwurf auszuarbeiten. Diese Befugnis ist gut geeignet für den Fall, dass die Vereinbarung aufgrund eines besonderen Aspekts abgelehnt wurde.

Der Vorentwurf schlug hingegen vor, dass die konstituierende Versammlung innert zwei Jahren einen neuen Vereinbarungsentwurf ausarbeiten *muss*. Anlässlich der Vernehmlassung wurde dieser Vorschlag gemischt aufgenommen. Die Befürworter befanden, dass eine solche Pflicht die konstituierende Versammlung unter eine Art «Erfolgsdruck» setzt. Die Gegner empfahlen hingegen eher den Vorschlag der Motionäre, der als weniger streng erachtet wurde und der konstituierenden Versammlung mehr Freiheit verleihe, um die Gründe für das Scheitern zu untersuchen und einen neuen Entwurf ins Auge zu fassen. Der Gesetzesentwurf hält jedoch an dieser Pflicht fest. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass mehrere Fusionsprojekte, die an der Urne gescheitert sind, sehr rasch mit einem überarbeiteten Perimeter wieder aufgenommen werden konnten. Wichtig ist, dass die sehr umfangreichen Arbeiten, welche die konstituierende Versammlung im Hinblick auf einen ersten Entwurf geleistet hat, bei einem Nein an der Urne nicht verloren sind. Eine verbindliche und relativ kurze Frist ist im Übrigen erforderlich, um sicherzustellen, dass so viele Mitglieder der konstituierenden Versammlung wie möglich noch in Gemeindeangelegenheiten tätig sind, damit die Gründe für das erste Scheitern berücksichtigt und der neue Entwurf entsprechend angepasst werden kann. Diese Bestimmung zielt auch darauf ab, den klaren Willen des Staates zu bekräftigen, den Zusammenschluss von Grossfreiburg so schnell wie möglich umzusetzen.

Der Kommentar zu Artikel 17h (neu) des Entwurfs enthielt die folgenden zusätzlichen Erläuterungen (Ziff. 6.1.11, TGR 2016, S. 1135):

Damit die Fusion zustande kommt, müssen alle betroffenen Gemeinden den Vereinbarungsentwurf annehmen. Lehnt eine von ihnen den Vereinbarungsentwurf ab, so wird das Verfahren grundsätzlich gestoppt. Die Motionäre schlugen vor, dass die konstituierende Versammlung einen neuen Vereinbarungsentwurf ausarbeiten kann. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass diese innert zwei Jahren einen neuen Entwurf ausarbeiten muss. Der neue Vereinbarungsentwurf kann einen anderen Perimeter betreffen als jener des ersten Entwurfs – unter der Bedingung, dass der neue Perimeter dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet wurde. Die konstituierende Versammlung müsste entsprechend angepasst werden: die Abgeordneten der Gemeinden, die den Vereinbarungsentwurf abgelehnt hatten, würden die Versammlung verlassen und die Gemeinden, die gegebenenfalls

interessiert wären, sich dem Verfahren anzuschliessen, würden ihre Abgeordneten bezeichnen.

In der parlamentarischen Kommission kam es zu einer lebhaften Debatte, bei der folgende Argumente und Gegenargumente vorgebracht wurden:

- > Zugunsten der Version des Staatsrats wurde geltend gemacht, die angenommene Motion und der gesamte Gesetzesentwurf zeichneten sich durch einen proaktiven Ansatz aus, der es rechtfertige, die Weiterführung der Arbeiten trotz des ersten Misserfolgs für verbindlich zu erklären. Die Pflicht, einen zweiten Entwurf auszuarbeiten, sei aus Gründen der Kohärenz mit dem ganzen Projekt beizubehalten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass der Perimeter zwischen dem ersten und dem zweiten Projekt angepasst werden kann, so dass den Gemeinden Rechnung getragen werden kann, die sich kategorisch gegen einen Zusammenschluss ausgesprochen haben.
- > Als Gegenargument wurde vorgebracht, die Pflicht zu einem zweiten Projekt widerspreche dem Sinn und Geist der freiwilligen Fusionen und sei auch kontraproduktiv. Ein zweites, obligatorisches Projekt nach einer gescheiterten Volksabstimmung könne unerwünschten Druck ausüben und die Situation blockieren, und ausserdem könne ein zweites Projekt auch so lanciert werden, falls der entsprechende Wille vorhanden sei.

In der Kommission obsiegten die Gegnerinnen und Gegner des Antrags des Staatsrats mit knapper Mehrheit, so dass dem Grossen Rat die Kann-Formulierung vorgelegt wurde. Das Plenum folgte der Kommission gegen den Antrag des Staatsrats mit 66 gegen 29 Stimmen ohne Enthaltungen (TGR 2016, S. 1099 ff.).

5. Bisherige Erfahrungen mit dem geltenden Recht

5.1. Unter dem GZG erfolgte Fusionen

Zwischen 2010 und dem 1. Januar 2017 wurden 16 Fusionsprojekte, die 48 Gemeinden betrafen, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet und genehmigt. Damit sank die Zahl der Gemeinden vom 31. Dezember 2010 bis zum 1. Januar 2017 von 168 auf 136 Gemeinden, was einem Rückgang um 32 Gemeinden entspricht. Detailliertere Informationen zu den in Anwendung des GZG durchgeführten Fusionen sind den beiden unter Ziffer 1 erwähnten Berichten zu entnehmen.

Seit 2017 wurde über drei Fusionen abgestimmt. Neben dem Sonderfall des geplanten Zusammenschlusses von Murten und Clavaleyres (vgl. Ziff. 2.3) haben die folgenden Gemeinden entschieden, sich per 1. Januar 2020 zusammenzuschliessen:

- > La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre (neue Gemeinde Villaz);
- > Corserey, Noréaz und Prez-vers-Noréaz (neue Gemeinde Prez).

Mit der Genehmigung dieser beiden Fusionen beläuft sich die Bilanz des GZG per 1. Januar 2020 auf 18 erfolgreiche Projekte mit 53 Gemeinden. Dadurch kann die Zahl der Gemeinden des Kantons von 168 auf 133 gesenkt werden, was einer Reduktion um 35 Gemeinden entspricht. Weitere, unterschiedlich weit fortgeschrittene Projekte werden derzeit geprüft.

Aufgrund der Vorschläge des Postulats stehen im Folgenden die Perimeteranpassungen und die Fusionen in Etappen im Fokus. Unter den seit 2011 in Kraft getretenen Fusionen gibt es mehrere Projekte, deren Perimeter angepasst wurde. Diese lassen sich in drei Kategorien unterteilen: Anpassung des Perimeters vor der Volksabstimmung (vgl. Ziff. 5.2) oder nach der Volksabstimmung (vgl. Ziff. 5.3) sowie Fusionen in Etappen (vgl. Ziff. 5.4).

5.2. Anpassung des Perimeters vor der Volksabstimmung

Bei einigen Projekten wurde der ursprüngliche Perimeter während des Verfahrens, das heisst vor der Urnenabstimmung über die Fusionsvereinbarung, geändert. Dazu gehören insbesondere folgende Projekte:

Ursprüngliches Projekt	Endgültiges Projekt	Annahme in der Volksabstimmung	Inkrafttreten der Fusion
Bussy, Châbles, Cheyres, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Sévaz, Vernay, Vuissens	Bussy, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay, Vuissens	Juni 2015	01.01.2017
	Châbles und Cheyres	September 2015	01.01.2017

Das 2012 lancierte Grossprojekt umfasste ursprünglich zehn Gemeinden. Nachdem Cheyres, Châbles und Sévaz während des Verfahrens ausgestiegen waren, wurde die Fusionsvereinbarung schliesslich in sieben Gemeinden dem Volk

zur Abstimmung unterbreitet, wobei die neue Gemeinde Estavayer gutgeheissen wurde. Die Gemeinden Châbles und Cheyres schlossen sich per 1. Januar 2017 zur neuen Gemeinde Cheyres-Châbles zusammen.

Ursprüngliches Projekt	Endgültiges Projekt	Annahme in der Volksabstimmung	Inkrafttreten der Fusion
Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Hauterive, Rossens, Vuisternens-en Ogoz	Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en Ogoz	November 2014	01.01.2016

Dieses Projekt umfasste sechs Gemeinden. Hauterive zog sich nach dem Scheitern der Vorlage in der Konsultativabstimmung zurück, die im September 2013 in den sechs Gemeinde durchgeführt worden war. Vor der Abstimmung wurde ein Bericht über das Fusionsprojekt ausgearbeitet, und es wurden drei Informationsveranstaltungen durchgeführt. Die übrigen Gemeinden führten das Vorhaben erfolgreich zu Ende.

5.3. Anpassung des Perimeters nach der Volksabstimmung

In mehreren Fällen wurde nach dem Scheitern der ersten Vorlage in der Volksabstimmung ein zweites Projekt mit einem anderen Perimeter ausgearbeitet, das dann angenommen wurde.

1. Projekt – gescheitert	Ablehnung in der Volksabstimmung	2. Projekt – angenommen	Annahme in der Volksabstimmung	Inkrafttreten der Fusion
Givisiez, Granges-Paccot, Chésopelloz, Corminbœuf	März 2014	Chésopelloz und Corminbœuf	September 2015	01.01.2017
Brünisried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Zumholz	März 2015	Oberschrot, Plaffeien, Zumholz	September 2015	01.01.2017
Châtonnaye, La Folliaz, Torny, Villaz-Saint-Pierre	Juni 2015	La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre*	November 2018	01.01.2020*

* Die Fusion der Gemeinden La Folliaz und Villaz-Saint-Pierre muss noch vom Grossen Rat genehmigt werden.

5.4. Fusionen in Etappen

Im Kanton Freiburg gab es mehrere aufeinanderfolgende oder etappenweise Fusionen. Die ersten solchen Zusammenschlüsse liegen zum Teil bereits recht lange zurück.

Murten zum Beispiel fusionierte im Laufe der Jahre und Jahrzehnte immer wieder mit Nachbargemeinden, wobei sich der Rhythmus in letzter Zeit beschleunigt hat.

Gemeinde	Inkrafttreten der Fusion	Fusionierte Gemeinden
Murten	01.01.2016	Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Salvenach, Murten
	01.01.2013	Büchslen und Murten
	01.01.1991	Altavilla und Murten
	01.01.1975	Burg und Murten

Derzeit ist die interkantonale Fusion der Gemeinde Murten mit der Berner Einwohnergemeinde Clavaleyres am Laufen (vgl. Ziff. 2.3). Schliesslich führen die Gemeinde Murten und die Gemeinden Galmiz und Gempnach derzeit Gespräche im Hinblick auf eine allfällige Fusion.

Die heutige Gemeinde Gibloux ist das Ergebnis eines Zusammenschlusses von Gemeinden, die zum Teil bereits durch frühere Fusionen entstanden sind.

Gemeinde	Inkrafttreten	Fusionierte Gemeinden
Gibloux	01.01.2016	Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz
	01.01.2003	Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarod, Villarsel-le-Gibloux → Le Glèbe
	01.01.1999	Corpataux und Magnedens → Corpataux-Magnedens
	01.01.1996	Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Grenilles, Posat → Farvagny
	01.06.1972	Illens und Rossens → Rossens

Was die Finanzhilfe anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass das GZG keine Anreize für aufeinanderfolgende oder etappenweise Fusionen enthält, im Gegenteil: Der Multiplikator zur Erhöhung des Grundbeitrags der Finanzhilfe beruht auf der Zahl der am Projekt beteiligten Gemeinden und erhöht sich ab der dritten Gemeinde (Art. 12 GZG).

Das GZG ist dagegen neutral, was die Frage betrifft, ob eine Gemeinde nur einmal oder mehrmals in unterschiedlichen Zusammensetzungen fusioniert: Der Grundbetrag des GZG wird pro Gemeinde lediglich einmal ausgerichtet (Art. 13 GZG).

6. Zwischenfazit

Aufgrund der vorstehenden Erläuterungen kann folgendes Zwischenfazit gezogen werden:

- > Obwohl die gesetzlichen Grundlagen des Kantons Freiburg nur freiwillige Fusionen und nur ein Minimum von Regeln zur Vorbereitung einer Fusion vorsehen, haben sich in den letzten Jahrzehnten viele Gemeinden zusammengeschlossen.
- > Auch ohne gesetzliche Verpflichtung sind Anpassungen des Perimeters – vor und/oder nach der Abstimmung über die Fusionsvereinbarung – nicht selten. Sie ermöglichen es zudem, weitere Zusammenschlüsse durchzuführen und gleichzeitig die Handlungsfreiheit der Gemeinden und die Rechts- und Planungssicherheit zu bewahren.
- > Die Fusion Grossfreiburgs ist das einzige Projekt, bei dem der Gesetzgeber explizite Regeln für die allfällige Anpassung des Perimeters aufstellte, indem er festlegte, dass eine Anpassung sowohl vor als auch nach der Abstimmung über die Fusionsvereinbarung erfolgen kann.
- > Die konstituierende Versammlung kann den Perimeter anpassen, indem sie weitere Gemeinden in den Perimeter aufnimmt oder Gemeinden aus dem Perimeter entlässt, was die Erfolgchancen des Vereinbarungsentwurfs in der Volksabstimmung erhöht.
- > Was die allfällige Anpassung des Perimeters nach der Abstimmung betrifft («zweites Projekt»), erinnert der Staatsrat daran, dass er eine verbindlichere Variante vorgeschlagen hatte, wonach nach dem Scheitern der ersten Fusionsvereinbarung zwingend ein zweites Projekt ausgearbeitet werden musste. Der Grosse Rat hat sich jedoch klar dafür ausgesprochen, das zweite Projekt für fakultativ zu erklären.

7. Vorschläge des Postulats

7.1. Kritik am geltenden System

Die Verfasserin und der Verfasser des Postulats begründen die von ihnen vorgeschlagenen Änderungen mit einer Reihe von Mängeln im geltenden System.

- > Ihrer Ansicht nach besteht eine erhebliche Ungleichbehandlung zwischen den Fusionsprojekten, die von den Gemeinderäten lanciert werden, und den übrigen Projekten (Initiative des Staatsrats, der Gemeindever-

sammlung, des Generalrats oder der Bürgerinnen und Bürger), da bereits eine Urnenabstimmung über den Grundsatz durchgeführt werde. Wie weiter oben dargelegt (vgl. Ziff. 4.2.1), ist dies jedoch nicht der Fall: Das Gesetz sieht zwar eine Grundsatzabstimmung vor, doch ist dafür ausnahmslos die Gemeindelegislative zuständig (Art. 134 Abs. 1, 2. Satz, Art. 134a Abs. 2 und Art. 134c GG). Es gibt also nie zwei Urnenabstimmungen nacheinander.

- > Was das Projekt Grossfreiburg betrifft, erwähnt das Postulat die obligatorische Aufnahme in den provisorischen Perimeter, nicht aber die gesetzlichen Möglichkeiten zur Anpassung des Perimeters (vgl. Art. 17f GZG). Ausserdem sieht das freiburgische Recht auch in einem anderen Fall eine verbindliche Teilnahme vor, nämlich bei der Regionalkonferenz (vgl. Art. 107^{bis} Abs. 2 und 4 GG), die den Zweck haben kann, einen Statuten- oder Reglementsentwurf innerhalb einer bestimmten Frist in den Gemeinden zur Abstimmung zu bringen (Art. 107^{bis} Abs. 1 und 3 GG). Die obligatorische Aufnahme einer Gemeinde in den Perimeter wird also durch deren Möglichkeit ausgeglichen, aus dem Perimeter auszutreten, was das Risiko eines Scheiterns der Fusion infolge der Ablehnung der Vereinbarung durch eine fusionsunwillige Gemeinde stark reduziert.
- > Die Hauptkritik der Abgeordneten Christa Mutter und Bertrand Gaillard betrifft jedoch die Tatsache, dass das Nein einer einzigen Gemeinde des (definitiven) Perimeters die ganze Fusion zum Scheitern bringt. Dies ist der zentrale Beweggrund für das vorgeschlagene Alternativmodell (vgl. Ziff. 7.2) und dient als Grundlage für die Argumentation mit der Gemeindeautonomie. Demnach verstösst die geltende Regelung gegen die Gemeindeautonomie, da eine einzige fusionsunwillige Gemeinde eine unbestimmte Zahl von (am gleichen Projekt beteiligten) Gemeinden daran hindere, die Fusion durchzuführen. Dazu ist Folgendes zu sagen:
 - Die Gemeindeautonomie ist kein absolutes Prinzip, sondern besteht in der Handlungsfreiheit der Gemeinden in den Grenzen des kantonalen Rechts (Art. 129 Abs. 2 KV).
 - Jede Gemeinde verfügt über die gleichen Rechte und Pflichten und damit über die gleiche Autonomie, solange das Gesetz nichts anderes bestimmt. Der Wunsch einer grösseren Zahl von Gemeinden hat nicht mehr Gewicht als der entgegengesetzte Wunsch einer einzigen Gemeinde, wenn der gesetzliche Rahmen allen Gemeinden das Recht einräumt, ja oder nein zu einem Zusammenschluss zu sagen, wie dies bei den Fusionen der Fall ist.
 - Es gibt also kein abstraktes «Recht auf Fusion». Folglich wird auch die Autonomie der anderen Gemeinden nicht beeinträchtigt, wenn eine Gemeinde das Fusionsprojekt ablehnt. Das «Recht auf Fusion» ist

der freiwilligen Zustimmung jeder am Projekt beteiligten Gemeinde untergeordnet.

- Der Gesetzgeber, der den Grundsatz der Einstimmigkeit der Gemeinden in den Bestimmungen über die Fusionen verankert hat, beschneidet damit nicht die Autonomie der Gemeinden, die dem Fusionsprojekt zustimmen, da er über die verfassungsmässige Organisationsautonomie in Bezug auf die Gebietskörperschaften und das Gebiet des Kantons verfügt (vgl. Ziff. 2.1 und 2.2).
- Würde man der Autonomie der Mehrheit der Gemeinden mehr Gewicht einräumen, beispielsweise mit der Regel, wonach eine Fusion zustande kommt, wenn drei Viertel der Gemeinden die Fusionsvereinbarung annehmen, könnte dies einen Eingriff in die Autonomie dieser Gemeinden und auch in die Abstimmungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger darstellen, denn das Fusionsprojekt, das sich auf zufällige Weise aus den Urnenabstimmungen in den verschiedenen Gemeinden ergibt, würde weder dem Willen der Gemeinden noch dem Willen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen, da diese über ein anderes Projekt abgestimmt haben. Eine solche Regelung käme einem System der Zwangsfusionen gleich.

7.2. Alternativvorschläge

7.2.1. Grundsätze

Die Verfasserin und der Verfasser des Postulats sind der Auffassung, dass das Einstimmigkeitsprinzip zu starr ist. Sie schlagen deshalb vor, Alternativen zu prüfen, wobei die drei folgenden Grundsätze zu beachten seien:

- > Gemeinden, die einen Zusammenschluss wünschen, können fusionieren.
- > Keine Gemeinde wird zu einer Fusion gezwungen.
- > Jede Gemeinde hat eine zweite Chance.

7.2.2. Alternativkonzept

Zur Konkretisierung dieser Grundsätze fordert das Postulat den Staatsrat auf, eine Variante zu prüfen, bei der die Fusionsvereinbarung beispielsweise von der Mehrheit der Gemeinden und der Stimmenden angenommen werden müsste und die Gemeinden, die die Vereinbarung gutgeheissen haben, die neue Gemeinde bilden würden. In diesem Fall könnte die Fusionsvereinbarung angepasst und vom Generalrat bzw. der Gemeindeversammlung der betroffenen Gemeinden genehmigt werden, wobei dieser Beschluss dem fakultativen Referendum unterstehen würde. Die Gemeinden, die die Fusionsvereinbarung bei der ersten Abstimmung abgelehnt haben, könnten einen zweiten Urnengang durchführen, um sich der frisch fusionierten Gemeinde anzuschliessen.

Das vorgeschlagene Konzept sieht also ein Verfahren mit mehreren Etappen und variablen Perimetern vor, die folgende Merkmale aufweisen, wie im Folgenden anhand eines hypothetischen Beispiels mit fünf Gemeinden aufgezeigt wird:

- > Eine erste Fusionsvereinbarung wird im ursprünglichen Perimeter, der die Gemeinden A, B, C, D und E umfasst, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.
- > Sie erzielt die gesetzlich erforderliche Mehrheit der Gemeinden und der Stimmenden, zum Beispiel die Hälfte der Gemeinden und der Stimmenden: A, B und C sagen Ja mit der Mehrheit der Stimmenden, die gleichzeitig die Mehrheit der Stimmenden der Gemeinden A, B, C, D und E bilden (für die verschiedenen möglichen Mehrheiten vgl. Ziff. 8.6).
- > Die erste Fusionsvereinbarung muss zwingend¹ angepasst werden, da sie nur noch drei von fünf Gemeinden betrifft. Das Verfahren für diese Phase müsste noch festgelegt werden, denn es ist möglich, dass die Gemeinderäte der Gemeinden A, B und C nicht ohne D und E weitermachen wollen. Die geänderte Fusionsvereinbarung – oder Vereinbarung *bis* – wird den Legislativen von A, B und C vorgelegt, zum Beispiel der Gemeindeversammlung von A und den Generalräten von B und C. Die Gemeindeversammlung von A lehnt die Vereinbarung *bis* ab, die Generalräte von B und C nehmen sie an, und es kommt nicht zu einem Referendum², das zur Aufhebung der Beschlüsse führt.
- > Das Verfahren geht weiter: Die Fusionsvereinbarung muss angepasst werden³, weil nur noch die Gemeinden B und C dabei sind.⁴ Wenn die für B und C angepasste

¹ Das Postulat verwendet zwar eine Kann-Formulierung, da es vorsieht, dass die Fusionsvereinbarung nach ihrem Scheitern in einer oder mehrerer Gemeinden angepasst werden *könnte*. Die Anpassung der Vereinbarung ist jedoch unerlässlich, damit der Tatsache Rechnung getragen werden kann, dass nicht mehr alle Gemeinden des ursprünglichen Perimeters an der Fusion beteiligt sind, sondern nur noch die Gemeinden, die die vorherige Vereinbarung angenommen haben, wobei der Beschluss ihrer Legislativen zum neuen Projekt vorbehalten bleibt.

² Das Postulat präzisiert, dass ein Referendum auch möglich sein sollte, wenn der Generalrat die Fusionsvereinbarung abgelehnt hat. Diese Argumentation kann dahingehend verstanden werden, dass die Pflicht, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur Abstimmung zu geben von der verfassungsrechtlichen Vorgabe inspiriert ist (Art. 135 Abs. 3 KV). Trotzdem wäre ein solches «obligatorisches» fakultativeres Referendum atypisch, denn gegen negative Entscheide des Generalrats ist kein fakultativeres Referendum möglich (Art. 52 Abs. 3 GG); es würde zudem das Verfahren in die Länge ziehen, da der Ablauf der Referendumsfrist (Veröffentlichung, allfällige Unterschriftensammlung, Abstimmung) auch bei einer Ablehnung durch den Generalrat abgewartet werden müsste.

³ Das Postulat erwähnt keine Vereinbarung *ter*, aber da die fusionierenden Gemeinden zwingend in der Vereinbarung aufgeführt werden müssen, ist unabhängig von der Phase des Verfahrens jedes Mal, wenn Gemeinden aus dem Projekt aussteigen, eine Anpassung erforderlich, sofern keine Möglichkeit der angeordneten Fusion gewählt wird. Die Verantwortung für die Durchführung der Arbeiten im Hinblick auf die Vereinbarung *ter* müsste wie bei der Vereinbarung *bis* noch festgelegt werden.

⁴ Dabei wäre die Frage zu klären, ob die für den ursprünglichen Perimeter des Projekts geltende Mehrheit beibehalten würde oder nicht, das heisst im vorliegenden Beispiel, ob die Gemeinden B und C eine bestimmte Mehrheit innerhalb des Perimeters A, B, C, D und E erzielen müssten oder ob dies bei der Weiterführung des Verfahrens kein Kriterium mehr wäre.

Fusionsvereinbarung, die Vereinbarung *ter*, von den Generalräten der beiden Gemeinden und beim allfälligen Referendum angenommen wird, können B und C fusionieren.

- > Damit ist das Verfahren aber noch nicht abgeschlossen, denn die Gemeinden A, D und E, die ja eine «zweite Chance» haben müssen, hätten die Möglichkeit, sich aufgrund einer Volksabstimmung der Gemeinde «BC-fusioniert» anzuschliessen, wobei die Modalitäten noch zu definieren wären (Frist? Durchführung des Projekts? Volksabstimmung auch in der Gemeinde «BC-fusioniert»? Was geschieht, wenn eine Gemeinde Nein sagt – Einstellung des Verfahrens oder Weiterführung mit den Gemeinden, die Ja gesagt haben? Wenn ja, nach welchen Regeln?).

8. Antwort auf das Postulat

8.1. Kritik am geltenden System

Auf die Kritik des Postulats am geltenden System wurde bereits in Ziffer 7.1 dieses Berichts eingegangen. Aus den dort dargelegten Gründen teilt der Staatsrat die Kritik der beiden Grossratsmitglieder an der heutigen Regelung nicht. Trotzdem verdienen die im Postulat unterbreiteten Vorschläge eine objektive und konkrete Prüfung, die im Folgenden vorgenommen wird.

8.2. Inhalt der Gesetzesänderung

Die im Postulat skizzierte Lockerung des Einstimmigkeitsgrundsatzes würde vermutlich nicht nur die Änderung von Artikel 134d Abs. 3 GG, sondern auch den Erlass einer Reihe zusätzlicher Bestimmungen bedingen, die sinnvoll in die bestehenden gesetzlichen Grundlagen integriert werden müssten.

Das Alternativmodell des Postulats hätte einen längeren und komplexeren Entscheidungsprozess zur Folge, der sich vermutlich je nach Legislaturperiode der Gemeindebehörden auch auf die Bestimmungen der Übergangsregelung auswirken würde. Ausserdem lässt das Modell etliche Fragen offen, die jedoch beantwortet werden müssten, damit das Konzept in Gesetzesbestimmungen verankert werden kann.

Es scheint jedoch verfrüht, konkrete Artikel zu formulieren. Es ist wenig sinnvoll, eine Reihe von theoretischen Varianten zu analysieren. Erst wenn sich bei der konzeptionellen Diskussion ein Konsens in Bezug auf die vorzunehmende Änderung abzeichnet, kann die konkrete Ausarbeitung eines Revisionsentwurfs ins Auge gefasst werden.

8.3. Machbarkeit der Gesetzesänderung

Die Komplexität des Modells und die grosse Zahl von Hypothesen und Varianten stellen eine erhebliche Herausforderung dar, insbesondere was die Formulierung anbelangt. Eine Präzisierung des Konzepts könnte jedoch die redaktionelle Machbarkeit erhöhen.

Beim Gesetzgebungsprozess wären die üblichen Regeln zu befolgen, das heisst, die Initiative muss vom Grossen Rat ausgehen und die Gesetzesänderungen müssen zu gegebener Zeit in die Vernehmlassung gegeben werden.

Diese eher technischen Aspekte scheinen jedoch zweitrangig im Vergleich zur Machbarkeit in Bezug auf die Planung eines Fusionsprojekts. Selbst wenn die Anpassung scheinbar nur das Verfahren für die Fusionsvereinbarung betreffen würde, hätte sie eine grundlegende Änderung des Systems der Gemeindegemeinschaften zur Folge, denn eine Gemeinde, die sich auf ein Fusionsprojekt einlässt, müsste mit einer unbestimmten Zahl von Etappen rechnen, die schliesslich zu einem Projekt führen könnten, das sehr stark von jenem abweicht, über das zu Beginn abgestimmt wurde. Die Gemeinden könnten sich zwar jedes Mal äussern (zur Vereinbarung *bis*, *ter* usw.), aber sie könnten sich nicht aus dem Verfahren zurückziehen, es sei denn, sie lehnen die Fusion ab (oder verzichten auf die «zweite Chance»).

Eine so grundlegende Änderung könnte die Fusionsdynamik ernsthaft bremsen, was dem Ziel des Postulats zuwiderlaufen würde. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Machbarkeit nicht nur zweifelhaft, sondern gar nicht wünschenswert.

8.4. Verfassungsmässigkeit der Gesetzesänderung

Zu den wichtigsten Verfassungsbestimmungen, die in einem Fusionskontext ins Spiel kommen können, gehört zunächst Artikel 135 KV, der weiter oben erläutert wurde (vgl. Ziff. 2.2 und 2.4). Zu nennen ist aber auch Artikel 34 BV, der die Abstimmungsfreiheit betrifft. Das Bundesgericht (BGer) befasste sich mehrmals, auch im Zusammenhang mit Fusionen, mit Beschwerden, bei denen eine Verletzung von Artikel 34 BV durch Entscheide oder Gesetze von Kantonen oder Gemeinden geltend gemacht wurde.

Ein Beispiel für die Rechtsprechung im Bereich der Abstimmungsfreiheit ist der Bundesgerichtsentscheid 1C_610/2017 vom 7. Mai 2018 in Bezug auf die Neuenburger Gemeinde Peseux, die eine Fusion abgelehnt hatte, deren Entscheid aber auf die Beschwerde von Bürgerinnen und Bürgern, die mit den übrigen Gemeinden des Projekts fusionieren wollten, vom Bundesgericht aufgehoben wurde.¹

¹ Aus den Erwägungen: Die in Artikel 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Wahl- und Abstimmungs-

Die Verletzung der Abstimmungsfreiheit war auch die Hauptrüge der Tessiner Bürgerinnen und Bürger gegen die Fusion von Bellinzona, deren Perimeter nur 13 Gemeinden umfasste, obwohl das der Konsultativabstimmung unterbreitete Projekt 17 Gemeinden enthielt. Der vom Staatsrat und vom Grossen Rat des Kantons Tessin festgelegte Perimeter umfasste nur noch die 13 Gemeinden, die sich für die Fusion ausgesprochen hatten. Die in diesen 13 Gemeinden wohnhaften Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer machten geltend, ihre Abstimmungsfreiheit werde verletzt, weil sie sich nicht zum Zusammenschluss der 13 Gemeinden äussern könnten. Das Bundesgericht wies die Beschwerden ab mit der Begründung, das Tessiner Recht gebe dem Grossen Rat die Befugnis, eine Fusion mit einem kleineren Perimeter als bei der Abstimmung in den Gemeinden geplant zu genehmigen, solange dieser nicht erheblich vom ursprünglichen Perimeter abweicht. Es kam in diesem Fall zum Schluss, dass der Perimeter mit den 13 Gemeinden nicht erheblich vom ursprünglichen Perimeter abweicht, so dass für das kleinere Projekt keine neue Abstimmung notwendig war. Das Bundesgericht betrachtete die Rüge in Bezug auf die Abstimmungsfreiheit daher als unbegründet (BGE 1C_278/2016 vom 14. November 2016, E. 8).

In Bezug auf die verfassungsrechtlichen Aspekte einiger im Postulat erwähnter Varianten wird auf Ziffer 8.6 bis 8.8 verwiesen.

8.5. Anwendbarkeit auf die laufenden Fusionsverfahren

Damit das im Postulat vorgeschlagene Alternativmodell in die freiburgische Gesetzgebung integriert werden könnte, müsste nach der Erteilung des entsprechenden gesetzgeberischen Auftrags (durch einen vom Grossen Rat überwiesenen parlamentarischen Vorstoss) eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Der Gesetzgebungsprozess würde jedoch so viel Zeit in Anspruch nehmen, dass die Fristen des GZG nicht mehr eingehalten werden könnten.

Die Planung und die Zeitpläne für die laufenden Fusionsprojekte sind schon weit fortgeschritten. Die Ankündigung einer möglichen Änderung würde Verwirrung stiften und könnte gewisse Gemeinden gar davon abhalten, das Projekt weiterzuverfolgen.

Ausserdem könnte eine Gesetzesänderung dieses Ausmasses nicht während des Verfahrens erfolgen, denn die Gemeinden müssen sich auf den zu Beginn des Verfahrens geltenden Rechtsrahmen verlassen können. Die Regeln sollten sich während des Verfahrens nicht grundlegend ändern, sonst

wird das Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Gemeinden beeinträchtigt.

8.6. Die verschiedenen Varianten der doppelten oder qualifizierten Mehrheit

Die Frage, ob anstelle der Einstimmigkeit der Gemeinden eine doppelte oder qualifizierte Mehrheit in Frage käme, lässt sich nicht beantworten, ohne dass man den Zweck dieser Mehrheit kennt. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten.

8.6.1. Die Mehrheit integriert die fusionsunwilligen Gemeinden in die neue Gemeinde

Eine solche doppelte Mehrheit gibt es bereits im Bereich der Agglomerationen, da die Agglomeration im ursprünglichen Perimeter zustande kommt und die Minderheitsgemeinden auch gegen ihren Willen in den Perimeter aufgenommen werden (vgl. Art. 9 Abs. 4 AggG). Auf die Fusionen angewendet, würde diese Regel bedeuten, dass die Fusion im ursprünglichen Perimeter zustande käme, sofern die Fusionsvereinbarung die erforderliche Mehrheit erzielt.

Eine solche Regelung würde jedoch einem Grundsatz des Postulats zuwiderlaufen, wonach keine Gemeinde zur Fusion gezwungen werden darf. Die Verfasserin und der Verfasser des Postulats sprechen sich ja für ein Verfahren aus, das zum Zusammenschluss von *fusionswilligen* Gemeinden führt.

Zudem würde die Einführung einer solchen Mehrheitsregel, die es erlaubt, Minderheitsgemeinden trotz Volksnein ohne weitere Bedingungen einzubeziehen, selbst bei höchstmöglicher Mehrheit eine Form von Zwangsfusion bedeuten, für die im Kanton Freiburg keine Verfassungsgrundlage besteht.

8.6.2. Die Mehrheit verpflichtet die fusionswilligen Gemeinden zur Weiterführung des Verfahrens

Der Zweck der Mehrheitsregel würde sich in diesem Fall darauf beschränken festzulegen, ob das Verfahren eingestellt oder weitergeführt werden muss. Eine solche Mehrheitsregel hätte folgende Wirkung: Wenn die Fusionsvereinbarung von einer gewissen Zahl von Gemeinden, die die definierte doppelte Mehrheit übersteigt, angenommen wurde, wird das Verfahren mit den Gemeinden weitergeführt, die im ursprünglichen Perimeter enthalten sind (wobei die spätere Abstimmung der «zweiten Chance» vorbehalten bleibt, vgl. Ziff. 8.9).

Es ist davon auszugehen, dass eine solche Regel eine ziemlich abschreckende Wirkung auf die Gemeinden hätte, die es sich gut überlegen müssten, ob sie sich auf ein Fusionsverfahren einlassen sollen, da sie bei einem Scheitern nicht mehr entscheiden könnten, ob sie die Gespräche weiterführen wollen

freiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung. (E. 2.2, mit Verweisen) (Übersetzung)

oder nicht. Ein solcher Mechanismus würde dem Zweck des Postulats, das heisst der Förderung der Erfolgchancen von Fusionsverfahren, zuwiderlaufen. Da eine Prüfung verschiedener qualifizierter Mehrheiten unter diesen Umständen etwas theoretisch erscheint, wird hier darauf verzichtet.

8.7. Variante mit Verzicht auf die Anpassung der Fusionsvereinbarung

Wenn eine Fusionsvereinbarung, die die drei Gemeinden A, B und C umfasst, nach einem Nein von C nicht für die Fusion von A und B angepasst wird, kann sie nicht als Rechtsgrundlage für die Schaffung der neuen Gemeinde AB dienen. Eine solche Hypothese wäre aus verschiedenen Gründen problematisch:

- > Die Genehmigung einer solchen Fusion könnte nicht gemäss den üblichen Regeln erfolgen, sondern müsste an die Stelle der Beschlüsse auf Gemeindeebene treten und wesentliche Punkte des Fusionsvertrags zwischen den Gemeinden A und B regeln. Mit anderen Worten: Die Fusionsvereinbarung müsste von der kantonalen Genehmigungsbehörde angepasst werden.
- > Ein solcher Eingriff des Staats würde wohl gegen Artikel 135 KV verstossen, da die Fusion AB nicht dem Zusammenschluss entspricht, über den die Bürgerinnen und Bürger von A und B abgestimmt haben.
- > Sofern das freiburgische Recht nicht im Sinne des Tessiner Rechts¹ oder des im Kanton Graubünden angewendeten Modells (vgl. Ziff. 8.11 und 9) geändert wird, wäre die Gefahr ziemlich gross, dass eine Beschwerde wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger von A oder B von einer Gerichtsbehörde gutgeheissen würde.

8.8. Gemischtes Abstimmungsverfahren in den verschiedenen Etappen eines Projekts

Die Verfasserin und der Verfasser des Postulats schlagen für die erste Fusionsvereinbarung ein Modell mit Urnenabstimmung und für die Vereinbarungen *bis* und *ter* die Regelung vor, die zwischen 2006 und 2012 galt (vgl. Ziff. 4.2.2.2).

¹ Der verfassungsrechtliche Rahmen des Kantons Freiburg ist enger als derjenige des Kantons Tessin, wie der Wortlaut von Artikel 20 Abs. 3 der Tessiner Kantonsverfassung (SR 131.229) zeigt: «³ Unter den vom Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen kann der Grosse Rat den Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden oder die Aufteilung von Gemeinden beschliessen.» Gemäss der Tessiner Gesetzgebung kann der Staatsrat dem Grossen Rat beantragen, eine kleinere Zahl von Gemeinden als bei der Konsultativabstimmung geplant zu fusionieren, sofern der Unterschied nicht erheblich ist (Art. 7 Abs. 2 der Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni vom 16.12.2003 (LAggr; systematische Nr. 182.200). Gemäss Artikel 8 Abs. 2 LAggr kann der Grosse Rat eine Gemeindefusion unter den Voraussetzungen von Artikel 7 Abs. 2 beschliessen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger der verschiedenen Gemeinden gemäss der Tessiner Fusionsregelung in einer Konsultativabstimmung äussern können (Art. 6 LAggr) und die Fusion auf jeden Fall formell vom Kanton beschlossen wird (Art. 8 Abs. 1 und 3 LAggr). Der Grosse Rat kann eine Fusion auch gegen den Willen einer Gemeinde durchsetzen (Art. 9 LAggr).

Auch wenn gegen die bis 2012 gültige Regelung, die jedoch ab 2006 eine obligatorische Volksabstimmung in den Gemeinden mit Generalrat vorsah, keine verfassungsrechtlichen Bedenken vorgebracht wurden, wäre die Verfassungsmässigkeit mehrerer Abstimmungen über identische Vorlagen (Fusionsvereinbarungen), für die nicht immer dieselben Regeln gelten würden, doch zu bezweifeln. Ausserdem könnte die Tatsache, dass die Volksabstimmung gemäss dem Vorschlag des Postulats nicht obligatorisch wäre, ebenfalls als Verstoss gegen Artikel 135 Abs. 3 KV gewertet werden, wonach die Bürgerinnen und Bürger über die Fusion «entscheiden», wobei der hypothetische Fall einer im beschränkten verfassungsrechtlichen Rahmen angeordneten Fusion die einzige Ausnahme bildet.

Die Verfassungsmässigkeit könnte auch noch unter einem anderen Gesichtspunkt in Frage gestellt werden, nämlich dass eine Abfolge von mehreren Verfahren einen Eingriff in die Abstimmungsfreiheit darstellen könnte. Im Rahmen dieser Rüge könnte beispielsweise geltend gemacht werden, dass eine stimmberechtigte Person bei der ersten Abstimmung über den Fusionsperimeter nicht weiss, wie dieser nach den Anpassungen der Vereinbarungen aussehen wird. Allerdings würde dies dadurch aufgewogen, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Rechte bei jeder «Runde» wahrnehmen könnten (entweder in der Gemeindeversammlung oder durch Ergreifen des Referendums in den Gemeinden mit Generalrat).

8.9. Pflicht einer «zweiten Chance» für jede Gemeinde

Die Idee einer «zweiten Chance für jede Gemeinde» erfordert zunächst eine Präzisierung in Bezug auf das Wesen einer Fusion, die einen Vertrag zwischen mehreren Gemeinden darstellt, die bezüglich des Verfahrens gleichgestellt sind. Daher gilt Folgendes zu beachten:

- > Es müsste festgehalten werden, dass die zweite Chance eine Möglichkeit und keine Pflicht wäre, aber wenn dies im Gesetz verankert würde, sollten die Modalitäten zur Ausübung dieses Rechts im Kontext des Fusionsverfahrens geregelt werden.
- > Zudem sollte der Status der anderen Gemeinde(n) des Projekts geregelt werden, da eine Gemeinde nicht einseitig beschliessen kann, sich einer anderen Gemeinde anzuschliessen, ohne dass die Gefahr besteht, dass Zwang gegenüber den übrigen Gemeinden ausgeübt wird.
- > Es müsste präzisiert werden, in welchem Stadium die zweite Chance genutzt werden könnte. Im Beispiel von Ziffer 7.2.2 würde dies bedeuten: vor oder nach dem Inkrafttreten der Fusion der Gemeinden A und B?
 - Falls dies *vor* dem Inkrafttreten der Fusion zwischen A und B der Fall wäre, würde es sich um ein Fusi-

onsprojekt zwischen A, B und C handeln; die drei Gemeinden A, B und C müssten über die Vereinbarung abstimmen (wobei zu präzisieren ist, dass dieses Szenario Fragen in Bezug auf die mögliche Konkurrenz zwischen zwei parallelen Fusionsprojekten aufwerfen würde, das heisst einerseits der bereits beschlossenen Fusion von A und B und andererseits der Fusion von A, B und C, über die abgestimmt würde, bevor die Fusion AB in Kraft tritt: Welcher Zusammenschluss würde in Kraft treten, falls beide Projekte zustande kämen?).

- Falls dies *nach* dem Inkrafttreten der Fusion zwischen A und B der Fall wäre, würde es sich um ein Projekt mit zwei Gemeinden handeln, das heisst, die Gemeinden AB und C müssten entscheiden.
- > Welche Form wäre schliesslich zu wählen: die Urnenabstimmung wie für die erste Fusionsvereinbarung oder ein Beschluss der Legislative (Gemeindeversammlung oder Generalrat mit der Auflage, den [auch negativen] Entscheid dem fakultativen Referendum zu unterstellen), nachdem für alle betroffenen Gemeinden dasselbe Verfahren gelten muss?

Die Idee, Gesetzesbestimmungen zu einer «zweiten Chance» auszuarbeiten, die bei Fusionen allen Gemeinden zustehen würde, scheint wenig aussichtsreich. Es gilt jedoch zu beachten, dass die geltende Regelung implizit die Möglichkeit einer zweiten oder sogar dritten Chance vorsieht, die von allen Akteuren ergriffen werden kann, die befugt sind, eine Fusion vorzuschlagen, da das Gesetz kein Moratorium für Fusionsentscheide vorsieht, die an der Urne getroffen wurden.¹

8.10. Allfällige weitere Variante: höherer Förderungsbeitrag

Das Postulat schlägt vor zu prüfen, ob die Erfolgchancen von Fusionen gegebenenfalls auch durch weitere Varianten gefördert werden könnten. Eine allfällige Erhöhung des Förderungsbeitrags wird aber zu Recht nicht erwähnt. Die entsprechende Motion 2015-GC-39 von Grossrat Claude Chasot², die nach dem Inkrafttreten des GZG eingereicht wurde, wurde vom Grossen Rat ja abgelehnt.

Diese Motion forderte in erster Linie eine Erhöhung des für Fusionen gewährten Grundbetrags, um das weitere Scheitern von Zusammenschlüssen zu verhindern. Der Staatsrat sprach sich gegen die Motion aus, weil sie zu einer Änderung der Regeln des GZG während dessen Geltungsdauer geführt hätte, weil die vorgesehene Erhöhung nicht gereicht hätte, um alle Unterschiede zu beseitigen, und weil finanzielle Aspekte

bei Fusionen nicht das einzige Kriterium sind.³ Der Grosse Rat folgte dieser Argumentation mit grosser Mehrheit.⁴

8.11. Allfällige weitere Variante: Klausel über ein qualifiziertes Quorum in der Fusionsvereinbarung

Das Gemeindefusionssystem im Kanton Graubünden sieht Besonderheiten vor, denen in diesem Zusammenhang Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Im Kanton Graubünden können die Fusionsvereinbarungen eine Klausel über ein qualifiziertes Quorum vorsehen. Das bedeutet zum Beispiel, dass ein Zusammenschluss zwischen den Gemeinden, die der Fusion zustimmen, zustande kommt, wenn eine Mindestanzahl von N Gemeinden die Fusion annimmt und die Gemeinden A und B zu diesen Gemeinden gehören. Mit dem qualifizierten Quorum werden zwei Ziele verfolgt: zum einen soll vermieden werden, dass der Zusammenschluss nicht zustande kommt, weil eine (oder mehrere) Gemeinde(n) die Fusionsvereinbarung abgelehnt haben, gleichzeitig soll aber dafür gesorgt werden, dass der Fusionsperimeter, der sich aus dem Urnengang ergibt, nicht wesentlich vom ursprünglichen Perimeter abweicht.

Es muss sich um ein qualifiziertes Quorum handeln, was bedeutet, dass es nicht ausreicht, nur die Anzahl Gemeinden festzulegen, die die Vereinbarung annehmen müssen, damit die Fusion zustande kommt. Die Rechtsprechung des BGer zeigt, dass das Quorum nicht zum Ziel haben kann, eine Fusion zuzulassen, die sich wesentlich vom ursprünglichen Perimeter unterscheiden würde.⁵

Abgesehen von der Anforderung des qualifizierten Quorums, ist dieses Modell im Kanton Graubünden deshalb anwendbar, weil eine Fusion dort zwischen der Validierung der Fusion als solcher und ihrem Inkrafttreten eine Übergangsphase beinhaltet. Während dieser Übergangsphase legen die Übergangsorgane die reglementarischen und organisatorischen Grundlagen der neuen Gemeinde fest. Selbst ohne Quorumsklausel müssen zwingend Übergangsorgane eingesetzt werden, die ermächtigt sind, vor dem Inkrafttreten der Fusion zu handeln. Tritt das Szenario eines Quorums ein, so tragen die Übergangsorgane dem bei ihren Arbeiten Rechnung. Beinhaltet eine Fusionsvereinbarung eine

³ TGR 2015, S. 2024 ff.

⁴ TGR 2015, S. 1855 ff.

⁵ Beim massgebenden Entscheid handelt es sich um das Urteil 1C_91/2009 (Fall «Monteceneri»). In dieser Sache hatte das BGer ein Fusionsdekret des Tessiner Grossen Rates aufgehoben mit der Begründung, dass dieses die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger verletze. Das vom Grossen Rat beschlossene Fusionsprojekt mit 5 Gemeinden unterschied sich nämlich wesentlich von jenem, das den Stimmberechtigten unterbreitet wurde und 7 Gemeinden umfasste: die bedeutendste Gemeinde des Perimeters – die das Projekt abgelehnt hatte – war in der Fusion nicht inbegriffen. Diese Rechtsprechung veranlasste die zuständigen Instanzen des Kantons Graubünden zur Forderung, dass sich das Quorum nicht auf die Nennung einer Zahl beschränke, sondern auch die Gemeinden festlege, die für den Zusammenschluss unerlässlich sind.

¹ Gemäss Artikel 20 GG kann nur der Gemeinderat der Gemeindeversammlung beantragen, ein Geschäft erneut zu behandeln, über das sie vor weniger als drei Jahren befunden hat (diese Bestimmung ist aufgrund von Artikel 51^{bis} GG auch auf den Generalrat anwendbar).

² TGR 2015, S. 579

Quorumsklausel, so müssen auch gewisse andere Elemente festgelegt werden für den Fall, dass das Quorum eintritt, wie zum Beispiel die geänderte Zusammensetzung des Übergangsvorstands (Anzahl Mitglieder, Vertretung der Gemeinden).

Die Pflicht, gegebenenfalls eine Quorumsklausel in die Fusionsvereinbarung aufzunehmen, ist in Artikel 64 Abs. 1 Bst. g des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden (GG-GR, BR-GR 175.050) festgehalten. Wie soeben ausgeführt, lässt sich die Bedeutung der Quorumsklauseln nur richtig verstehen, wenn auch der Kontext, d. h. sämtliche Bestimmungen zu den Gemeindefusionen des GG-GR berücksichtigt werden (Art. 61–73). Es sei auch erwähnt, dass der Grosse Rat des Kantons Graubünden einen Gemeindefusionen in zwei Fällen verfügen kann: wenn eine Gemeinde dauernd ausserstande ist, ihre Aufgaben zu erfüllen, oder wenn das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist (Art. 72 GG-GR).

Ein Modell wie im Kanton Graubünden hätte gegebenenfalls umfangreiche Änderungen der Freiburger Rechtsgrundlagen zur Folge. Sollte die Zulassung von qualitativen Quoren mit der KV vereinbar sein, müsste geprüft werden, welche Gesetzesänderungen aufgrund dieses Modells nötig würden. Eine entsprechende Revision der gesetzlichen Grundlagen müsste gegebenenfalls nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen.

9. Einschätzung des Staatsrats

Auch dem Staatsrat ist es ein Anliegen, die Erfolgchancen von Gemeindefusionen weiter zu erhöhen. Er nutzt gerne die Gelegenheit, die heutige Regelung in Erinnerung zu rufen, die zu einer Vielzahl von Projekten führte und auch weiterhin sehr positive Auswirkungen hat. Das Verbesserungspotenzial besteht nach Auffassung des Staatsrats darin sicherzustellen, dass alle Akteure die geltenden Regeln und die zur Verfügung stehenden Mittel noch effizienter nutzen.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass mit dem GZG der Fusionsplan eingeführt wurde, der von den Oberamtspersonen gestützt auf die Ergebnisse der Konsultation der Gemeinden ausgearbeitet und vom Staatsrat genehmigt wurde. Trotz seiner Bezeichnung handelt es sich bei diesem Plan rechtlich um eine nicht verbindliche Empfehlung. Trotz oder vielleicht dank dieser Tatsache hat der Fusionsplan der Oberamtspersonen die Fusionsdynamik beschleunigt, auch wenn die Zusammenschlüsse oft nicht genau in dem vom Plan vorgesehenen Perimeter erfolgten. Die mit dem Fusionsplan gemachten Erfahrungen bestätigen also, dass die Strategie des Staatsrats zur Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse richtig ist.

Was das Anliegen des Postulats betrifft, den Perimeter vor oder nach der Volksabstimmung über eine Fusion anpassen zu können, besteht diese Möglichkeit bereits heute. Für die Fusion Grossfreiburgs wurden die Möglichkeit und die Modalitäten zur Anpassung des Perimeters sogar ausdrücklich im Gesetz verankert.

Das vorgeschlagene Alternativmodell weist nach Ansicht des Staatsrats keine Vorteile gegenüber dem heutigen System auf. Es verlängert und kompliziert im Gegenteil den Prozess: Die Weiterführung des Verfahrens mit der Vereinbarung *bis, ter* usw. im Falle eines Scheiterns kann sich leicht über das Ende der Legislaturperiode hinausziehen. Zudem weiss eine Gemeinde, die sich auf ein Fusionsverfahren einlässt, zu diesem Zeitpunkt nicht, welche Gemeinden die neue Gemeinde zum Schluss tatsächlich umfassen wird. Nach Auffassung des Staatsrats wäre die Gefahr gross, dass sich ein solches Modell kontraproduktiv auswirkt, was nicht das Ziel des Postulats sein kann.

Der im geltenden System vorgesehene Handlungsspielraum der Gemeinden in Bezug auf die Anpassung des Perimeters hat den unbestreitbaren Vorteil der Rechts- und Planungssicherheit: Alle Gemeinden bleiben autonom, was die Lancierung eines neuen Projekts oder den Verzicht darauf betrifft. Nach einem Scheitern kann das Projekt überarbeitet werden, indem der Kreis der fusionswilligen Gemeinden oder die in der Fusionsvereinbarung vorgesehenen Bedingungen für den Zusammenschluss angepasst werden. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, hat sich die heutige Regelung bewährt.

Das Postulat schlägt Varianten vor, die es gegebenenfalls erlauben, einen anderen Fusionsperimeter festzulegen als denjenigen, über den abgestimmt wurde. Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass es sich in erster Linie um eine verfassungsrechtliche Debatte handeln würde. Aufgrund des Beispiels des Kantons Graubünden kann man sich jedoch vorstellen, dass das System des qualifizierten Quorums unter bestimmten Bedingungen die Umsetzung einer Fusion in einem kleineren Perimeter als den, über den abgestimmt wurde, ermöglichen kann, vorausgesetzt, dass Übergangsgremien ermächtigt sind, die reglementarischen und organisatorischen Grundlagen der neuen Gemeinde zu schaffen. Eine solche Systemänderung würde jedoch Fristen benötigen, die deutlich über die Geltungsdauer des GZG hinausgingen, was bedeutet, dass die neue Regelung nicht kurzfristig anwendbar wäre.

Materiell würde die Festlegung eines qualifizierten Quorums erfordern, dass einerseits zu definieren ist, wie viele Gemeinden der Fusion zustimmen müssen. Andererseits müssten in der Fusionsvereinbarung eine oder mehrere Gemeinden bezeichnet werden, für die die Beteiligung am Zusammenschluss zwingend ist, während dies für die übrigen nicht der Fall ist – oder höchstens kollektiv, bis die im Quorum festgelegte Zahl erreicht ist. Eine solche Systemänderung würde

daher bedeutend weiter gehen als lediglich im Gesetz vorzusehen, dass die Fusionsvereinbarung eine Klausel zu einem qualifizierten Quorum enthalten kann.

Der Staatsrat ist deshalb der Meinung, dass sich die Erfolgchancen eines Fusionsprojekts nicht so sehr mit dem formalen Verfahren zur Genehmigung des Zusammenschlusses verbessern lassen als durch eine sorgfältige Vorbereitung bei der Ausarbeitung einer Fusionsvereinbarung. Er weist insbesondere darauf hin, dass die am Fusionsprojekt Grossfreiburg beteiligten Gemeinden die Möglichkeit haben, bereits im Stadium der Fusionsvereinbarung zu planen, dass sich die zukünftige Gemeinde ein Reglement gibt, in dem die Aufteilung des Gemeindegebiets in Verwaltungskreise (Art. 82a GG) und/oder Wahlkreise (Art. 46a des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte [PRG] vom 6. April 2001 [SGF 115.1]) vorgesehen ist (Art. 17e Abs. 2 und 3 GZG). Diese Möglichkeit wurde übrigens im Rahmen der Revision des GZG von 2016 in die einschlägigen Gesetze aufgenommen. Indem die betroffenen Gemeinden die Möglichkeit erhielten, Verwaltungskreise und Wahlkreise innerhalb der neuen Gemeinde auch über die Übergangsfrist hinaus bestehen zu lassen, sollten nach Ansicht des Staatsrats gerade die Erfolgchancen grosser Fusionsprojekte gefördert werden. Der Staatsrat ist nach wie vor überzeugt, dass die heutigen Regeln, vor allem die neuen Bestimmungen des GG und des PRG, einen guten Rahmen für grosse Gemeindefusionen bilden und gleichzeitig die oben aufgeführten verfassungsrechtlichen Bestimmungen wahren.

10. Schlussfolgerung

Der Staatsrat stellt fest, dass sich das heutige System bewährt hat und es erlaubt, den im Postulat formulierten Anliegen Rechnung zu tragen. Die vorgeschlagenen Alternativvarianten bringen keine Verbesserung im Vergleich zum geltenden Recht, sondern könnten im Gegenteil dazu führen, dass das Verfahren komplizierter, langwieriger und beschwerdeanfälliger wird, was die Fusionsdynamik letzten Endes bremsen könnte. Ihre Verfassungsmässigkeit wäre im Übrigen zweifelhaft und würde zumindest umfassende Arbeiten bzw. eine Änderung der Kantonsverfassung nötig machen. Was das Modell mit einem qualifizierten Quorum betrifft, so scheint es nach Ansicht des Staatsrats nicht sicher, dass es für den Kanton Freiburg anwendbar ist, da es umfangreiche Arbeiten erfordern würde, die nicht fristgerecht für die Gesetzgebung über die Gemeindezusammenschlüsse und insbesondere für den für die Fusion Grossfreiburgs festgelegten Zeitplan durchgeführt werden könnten.

Aus diesen Gründen ist der Staatsrat der Auffassung, dass die Vorschläge des Postulats nicht weiter zu verfolgen sind. In diesem Sinne beantragt er dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

11. Verwendete Abkürzungen

AggG	Gesetz über die Agglomerationen vom 19.9.1995 (SGF 140.2)
aKV	Alte Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7.5.1857
ASF	Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung vom 18.4.1999 (SR 101)
ClazG	Gesetz über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten vom 23.3.2018 (SGF 112.7)
FHG	Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates vom 25.11.1994 (SGF 610.1)
GG	Gesetz über die Gemeinden vom 25.9.1980 (SGF 140.1)
GG-GR	Gemeindegesezt des Kantons Graubünden (BR-GR 175.050)
GZG	Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse vom 9.12.2010 (SGF 141.1.1).
KV	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16.5.2004 (SGF 10.1)
LAGgr	Tessiner Gesetz vom 16.12.2003 über die Fusion und die Aufteilung von Gemeinden (Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; systematische Nr. 182.200)
LS	Loseblatt-Sammlung (Zürcher Gesetzessammlung)
NGBV	Verordnung über die Namen der Gemeinden und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken vom 24.11.2015 (SGF 112.51)
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TGR	Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates

Rapport agricole

—

2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

—

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Table des matières

1 Préface du Directeur de l'agriculture et des forêts	4
2 Introduction	5
3 Politique agricole fédérale	7
4 Politique agricole fribourgeoise	13
4.1 Etat de la situation et défis	13
4.2 Statistiques	18
4.3 Vision du Conseil d'Etat	22
4.4 Stratégie	24
4.5 Moyens annuels à disposition	26
5 Axes stratégiques	28
5.1 Production agricole et filières	29
5.1.1 Eclairage: Etudes FILAGRO	35
5.1.2 Eclairage: Agrotourisme*	35
5.2 Recherche, formation et conseil	37
5.2.1 Eclairage: ferme connectée	40
5.3 Exploitation familiale et évolution sociale	41
5.3.1 Eclairage: Rapport sur les risques psychosociaux dans l'agriculture fribourgeoise	44
5.4 Sécurité alimentaire et santé animale	45
5.4.1 Eclairage: projet ReLait	48
5.5 Ressources naturelles	49
5.5.1 Eclairage: réseau écologique Dürdingen, Schmitten et Tafers	56
5.6 Savoir-faire et outil de production	58
5.6.1 Eclairage: La coopérative de pompage de Portalban	61
5.7 Paiements directs	62
5.7.1 Eclairage: GELAN	66
6 Résumé	67
7 Annexes	69
7.1 Tableau récapitulatif des objectifs et mesures	69
7.2 Statistiques	76
7.3 Bibliographie	82
7.4 Lexique	83

1 Préface du Directeur de l'agriculture et des forêts



Le Conseiller d'Etat **Didier Castella**, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts

Fribourg, terre au riche patrimoine naturel et bâti, terre de traditions et d'innovation, garde une identité agricole forte malgré l'évolution sociétale et sa démographie croissante. Le gouvernement fribourgeois s'étant fixé l'objectif ambitieux et réaliste de devenir le leader suisse de l'agroalimentaire, il est essentiel de définir une stratégie agricole claire, ambitieuse, tenant compte de nos forces et faiblesses ainsi que de notre fort potentiel de développement. En parallèle, une véritable stratégie agroalimentaire et un plan d'action sont en cours d'élaboration. La concentration annoncée d'Agroscope sur le site de Grangeneuve constitue un premier succès important dans cette optique. À terme, ce sont 650 personnes qui travailleront pour Agroscope sur le campus de Grangeneuve, un signal fort pour nos agriculteurs, nos étudiants, nos entreprises et artisans du domaine agroalimentaire.

Dans une société en recherche de repères, en recherche d'identité et d'authenticité, il me paraît important de rappeler ce qui devrait être une évidence, le but premier de l'agriculture est de nourrir les 7,6 milliards d'êtres humains¹ de notre planète, dont les 8,5 millions de Suisses. Notre agriculture se doit donc d'être productive et durable, respectueuse de l'environnement, de la santé humaine et animale. La Suisse connaît un taux d'auto-alimentation légèrement supérieure à 50 %², elle importe donc près de la moitié de son alimentation et dépend fortement, pour se nourrir, de la production étrangère. La tendance des consommateurs³ et du marché est claire, elle se dirige pour des raisons de sécurité, de santé et d'écologie vers une production de qualité, sûre, traçable et locale.

Dans ce contexte exigeant, dans une société en forte évolution et parfois contradictoire, l'agriculture fait face à de nombreux défis économiques, technologiques, environnementaux et sociaux. On peut citer par exemple, la pression accrue sur les protections douanières et en conséquence sur les prix des produits indigènes, l'agriculture 4.0, les nombreuses initiatives populaires dans le domaine agricole ainsi que la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, – pour nommer les plus importants.

On parle aujourd'hui beaucoup du bien-être animal, et c'est une préoccupation légitime. Mais il ne faut pas oublier l'essentiel, le bien-être des producteurs eux-mêmes. La durabilité que tout le monde appelle de ses vœux ne pourra être atteinte que si les producteurs eux-mêmes peuvent durer ! Pour répondre aux défis actuels, les agriculteurs doivent pouvoir tirer de leur travail un revenu suffisant pour vivre, faire vivre leur famille, assurer le bon fonctionnement et le développement de leurs exploitations. Si ceux qui sont sur le terrain n'ont plus les moyens d'exercer leur métier, on ne pourra jamais répondre aux attentes des consommateurs et de la société. C'est pourquoi je suis convaincu qu'il faut soutenir une agriculture professionnelle, attractive, productive, innovante, dans le respect de la santé et de l'environnement.

¹ Chiffres ONU et OFS 2017: tous les chiffres du présent rapport, dont l'année n'est pas précisée, sont basés sur l'année 2017

² OFAG, Rapport agricole 2018

³ Pour des questions de lisibilité, nous renoncerons parfois dans ce rapport à la forme épiciène

2 Introduction

Le Rapport agricole quadriennal présente un état de situation de l'agriculture fribourgeoise et précise les **objectifs généraux de la politique agricole cantonale fixés par le Conseil d'Etat. En particulier, il tient compte de la politique agricole fédérale qui donne le cadre général et alloue des moyens financiers pour la promotion de l'agriculture, les paiements directs et les aides structurelles.** La politique cantonale est complémentaire et subsidiaire de la politique fédérale. La nouvelle présentation choisie pour cette édition 2019 vise à renforcer sa lisibilité, y compris par ceux qui ne sont pas des spécialistes du domaine, mais qui, comme consommateurs, ou tout simplement comme Fribourgeois, sont attachés à cette agriculture, essentielle à l'identité et à l'économie de notre canton.

La publication du Rapport agricole quadriennal en 2019, soit 5 ans après le rapport 2014, se justifie par le fait que l'actuelle PA 2018-2021 s'inscrit dans la continuité de la précédente. En revanche, la prochaine Politique agricole fédérale « PA 22+ » pourrait largement modifier le système. Les principaux éléments présentés par la Confédération lors de la consultation de cette nouvelle politique ont pu être ainsi repris dans la partie « Politique agricole fédérale » du présent rapport.

Dans le cadre donné par la législation fédérale, le canton de Fribourg s'est doté de sa propre loi sur l'agriculture qui définit les buts et les mesures de soutien et de développement durable de l'agriculture sur les plans économiques, écologiques et sociaux. En outre, elle comprend les dispositions d'application de la législation fédérale sur l'agriculture et celles qui se rapportent au canton de Fribourg. Le plan financier 2017-2021 donne le cadre budgétaire cantonal pour les mesures prévues ces prochaines années.

Afin d'élaborer ce rapport, il a été tenu compte des remarques faites à la suite des publications précédentes afin de définir les axes stratégiques. Ces derniers ont été définis en étroite collaboration avec la Commission de l'agriculture qui traite des questions de portée générale concernant la politique agricole. Tenant compte des observations formulées par les députés au Grand Conseil, le rapport a été épuré et la partie statistique a été simplifiée pour se concentrer sur un nombre d'indicateurs réduits. A noter que le rapport introduit un thème sur la situation sociale des familles paysannes dans le contexte actuel. La structure de ce rapport agricole, tournée vers l'avenir, a été revue dans un but de pragmatisme et d'efficacité, en intégrant la vision du canton de Fribourg.

Le rapport est structuré de la manière suivante. Il présente tout d'abord un aperçu sommaire de la politique agricole fédérale qui définit le contexte général. Il expose brièvement les enjeux et une première appréciation du projet de la « Politique agricole fédérale à partir de 2022 (PA 22+) » mis en consultation par le Conseil fédéral le 14 novembre 2018. Le chapitre suivant présente la politique agricole fribourgeoise avec un état de la situation et des défis ainsi que la vision du Conseil d'Etat. Il présente les sept axes de sa stratégie (Production agricole et filières, Recherche, formation et conseils, Exploitation familiale et évolution sociale, Sécurité alimentaire et santé animale, Ressources naturelles, Savoir-faire et outil de production et Paiements directs) et leur lien aussi bien avec le programme gouvernemental que leur intégration dans les politiques transversales. Suit un aperçu des moyens annuels à disposition sur la base des comptes 2018 et du budget 2019. Le chapitre 4 présente pour chaque axe stratégique le contexte et les défis de la thématique pour le canton, puis les objectifs de l'agriculture et les mesures du Conseil d'Etat existantes et/ou à développer. Pour chaque axe stratégique, un éclairage sur des réalisations ou des programmes phares de la thématique est mis en évidence.

3 Politique agricole fédérale

Cadre général de la politique agricole fédérale

Pour la Confédération, la politique agricole est complexe. Elle représente de multiples défis d'envergure :

- › Garantir à tous les consommateurs un accès à des produits sains et sûrs, à un prix accessible
- › Défendre la sécurité alimentaire du pays (maintenir le taux d'approvisionnement au niveau actuel)
- › Défendre les intérêts du secteur agroalimentaire dans le cadre des négociations internationales
- › Respecter les accords internationaux (climat, abandon du protectionnisme, greenbox^{*4})
- › Intégrer les diverses politiques environnementales à la politique agricole
- › Garantir un revenu et une couverture sociale à tous les membres de la famille paysanne
- › Renforcer l'acceptation de la politique agricole auprès des citoyens



« La plus-value du projet PA 22+ est insuffisante. L'USP déplore les nouveaux chambardements dans le système des paiements directs et l'absence d'une simplification administrative. Le manque de stabilité des conditions cadres capte inutilement des ressources entrepreneuriales des exploitations. »

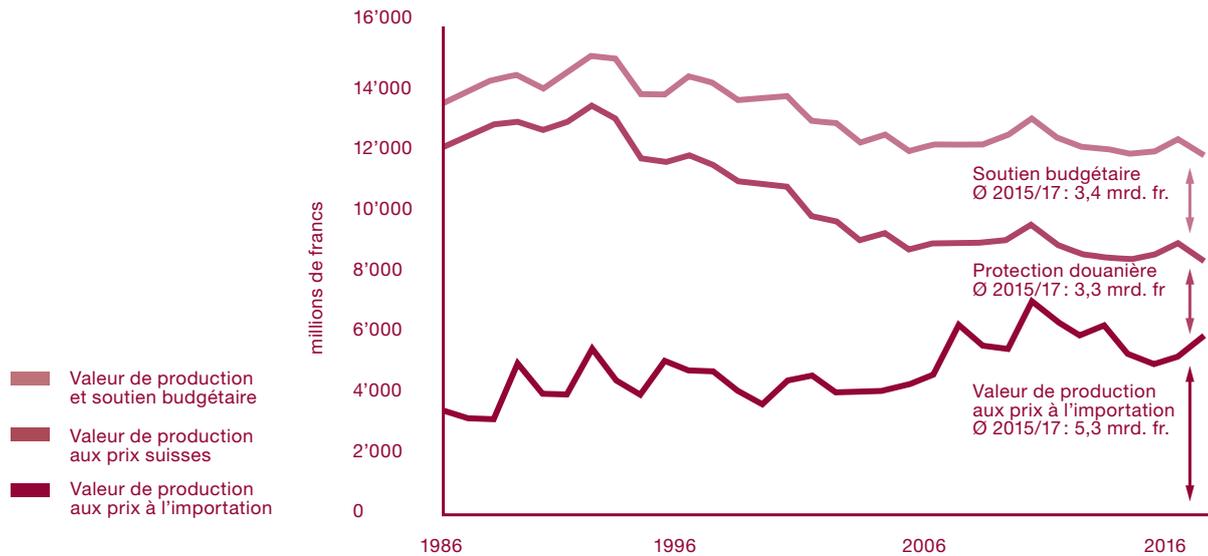
Jacques Bourgeois,
directeur de l'Union suisse
des paysans USP à propos
du projet PA 22+

⁴ Les astérisques renvoient au lexique en fin de rapport



La politique agricole fédérale prend parfois des virages que les exploitants mais aussi l'administration mettent plusieurs années à mettre en œuvre. Après la PA 14-17 et ses nombreuses nouveautés, l'agriculture a besoin de stabilité. La Confédération prévoit pourtant un nouveau train de mesures important pour 2022. (© Grangeneuve)

Outre les mesures prises à l'intérieur du pays, la politique agricole doit tenir compte des échanges internationaux. Pour illustrer cette relation, le tableau suivant de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) montre l'évolution de la valeur de la production agricole suisse en relation aux prix suisses et aux prix à l'importation. A cela s'ajoute les contributions à l'agriculture découplées de la production.



Evolution du soutien à l'agriculture selon l'OCDE⁵

En 30 ans, le montant de la valeur de production additionnée du soutien budgétaire a diminué de 2 milliards environ. En moyenne de tous les produits, les prix suisses diminuent alors que les prix à l'importation augmentent. Il est intéressant de constater que si l'évolution de la valeur de production diminue plus que l'augmentation du soutien aux agriculteurs, la valeur de production suisse calculée aux prix à l'importation augmente elle légèrement : l'écart entre les prix suisses et étrangers diminue mais reste une menace pour la production agroalimentaire suisse dans l'éventualité d'une ouverture des marchés.

⁵ OCDE

Les grandes étapes de la politique fédérale⁶

- 1992** Découplage de la politique des prix de celle des revenus par l'introduction de paiements directs non liés à la production.
- 1996** Nouvelle base constitutionnelle (art. 104 de la Constitution fédérale²: Cst.). En vertu de cet article, la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celle du marché, contribue à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire.
- 1999** Abolition des garanties étatiques des prix et de l'écoulement des produits, introduction des prestations écologiques requises (PER) comme condition au versement de paiements directs.
- 2004** Suppression progressive des quotas laitiers jusqu'en 2009 et introduction de la mise en adjudication pour la répartition des contingents d'importation de viande donnant le droit d'importer à un taux réduit (PA 2007).
- 2007** Suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles primaires, réallocation des moyens financiers destinés à soutenir le marché sous forme de paiements directs, réduction du prélèvement douanier sur les céréales panifiables et les aliments pour animaux (PA 2011).
- 2014** Meilleure adéquation des paiements directs avec les objectifs de l'art. 104 Cst., consolidation des instruments de mise en œuvre de la stratégie qualité (PA 2014-2017).

⁶ Source: dossier de consultation PA 22+

⁷ Tous les chiffres cités dans ce rapport, sans autre source citée, proviennent de la Confédération (des Offices fédéraux de la statistique (OFS) et de l'agriculture (OFAG)) et du canton (Service de l'agriculture, Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et du Service de la statistique)

Le soutien au marché

La Confédération a réduit progressivement son soutien aux marchés. Le système des paiements directs a été introduit en 1993. Il devait permettre de sortir progressivement de l'économie planifiée d'alors. A l'échelon constitutionnel, le 9 juin 1996, le peuple suisse a accepté l'article 104 de la Constitution et le 24 septembre 2017, la votation sur la sécurité alimentaire a permis d'ajouter l'article 104a. La Loi sur l'agriculture est entrée en vigueur le 1er janvier 1999, elle a été révisée en 2013 (entrée en vigueur le 1er janvier 2014 de la PA14-17). Le tableau suivant en résume les grandes étapes. La Loi chocolatière a été supprimée avec effet au 1er janvier 2019, les moyens fédéraux seront alloués (lait, céréales) aux producteurs par d'autres canaux.

La politique agricole 18-21 (PA18-21)

La PA 18-21 s'inscrit dans la continuité de la PA 14-17 qui est en vigueur depuis 5 ans. L'enveloppe financière pour les 4 années de 2018 à 2021 est de 13'560 milliards (-270 millions par rapport à 2014-2017).

La politique agricole après 2022 (PA22+)

La prochaine étape, PA22+, devrait apporter des modifications importantes. Ce projet, mis en consultation fin 2018, prévoit en effet une modification de la Loi sur l'agriculture, de la Loi sur le droit foncier rural et de la Loi sur le bail à ferme agricole. Pour la Confédération, la PA 22+ doit permettre d'adapter les conditions générales de la politique agricole aux plans du marché, de l'exploitation et de l'environnement afin que l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses puissent tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux de manière plus autonome et entrepreneuriale. Le montant de l'enveloppe financière agricole sera fixé pour la période comprise entre 2022 et 2025 de manière à correspondre aux dépenses prévues entre 2018 et 2021, soit une enveloppe de **13,915 milliards** de francs⁷. Il est également à souligner que la protection à la frontière du marché agroalimentaire n'est pas abordée dans la PA22+.

La Confédération a construit cette nouvelle politique agricole sur ce qu'elle appelle le triangle des perspectives. Il est représenté dans le schéma ci-dessous. Pour garantir la prospérité de l'agriculture suisse, la Confédération veut travailler sur les trois axes « marchés », « développement des exploitations » et « ressources naturelles ».



Triangle des perspectives⁸: représentation schématique élaborée par l'administration fédérale dans le cadre de mise en consultation de la PA22+

Première appréciation de la PA 22+

Point positif du projet, le maintien de l'enveloppe financière globale pour les années 2022 à 2025 au niveau actuel. Une certaine stabilité est bienvenue pour permettre aux exploitants agricoles de planifier sur la durée d'importants investissements, après l'importante adaptation consécutive à la politique agricole 2014. La volonté de régionalisation des mesures est en théorie attrayante, la mise en pratique pourtant difficile, à l'image des mesures de qualité du paysage de la PA 14-17. La mise en œuvre de tels projets coûte cher aux cantons et aux agriculteurs (fédéralisme, base de données différentes, bureaux d'experts) et leur plus-value est limitée.

Le système actuel des paiements directs est extrêmement complexe et représente un risque élevé d'erreurs administratives pour les agriculteurs, comme pour l'administration. Au stade de la consultation, les simplifications promises depuis des années par la Confédération ne se concrétisent pas dans la PA 22+. Au contraire, l'introduction de nouvelles mesures demanderont, pour les agriculteurs, des efforts d'adaptation. La charge administrative et financière pour les cantons continue aussi d'augmenter. Des efforts supplémentaires sont à prévoir, notamment pour l'introduction de variantes spécifiques à chaque exploitation en faveur de la biodiversité, ou pour de nouvelles contributions en matière de santé animale difficiles à mettre en œuvre avec les instruments proposés.

Le remplacement des contributions « qualité du paysage » et la « mise en réseau » par des contributions pour une « agriculture adaptée aux conditions locales » demanderait un effort de conversion très important. Par ailleurs, l'augmentation attendue du cofinancement cantonal de ces mesures à 30 % (contre 10 % actuellement) représenterait un surcoût très important pour les cantons (de l'ordre de 4 millions de francs pour le canton de Fribourg). Il y a par ailleurs un risque de voir se développer une agriculture à deux vitesses: celle des cantons à forte capacité financière qui pourront profiter de l'ensemble des financements fédéraux, et celle des cantons financièrement plus faibles, qui verront leur secteur agricole préterité.

Les prestations en faveur de la production indigène pour l'octroi des contingents d'importation permettent de garder un lien fort entre les importateurs et la production suisse. D'autre part, les mesures d'allègement du marché sont adaptées à la saisonnalité et aux spécificités de

⁸ Dossier de consultation PA 22+

notre pays. Il serait très dommageable de se priver de tels instruments ayant fait leurs preuves, en particulier dans les régions à fort cheptel comme le canton de Fribourg.

Enfin, il manque dans le projet PA 22+ des propositions concrètes en matière de gestion des risques, notamment face aux défis du changement climatique et des prix fluctuants suite à d'éventuelles ouvertures des marchés. Par ailleurs, les nouveaux objectifs dans le domaine de l'environnement sont modestes, en particulier en ce qui concerne l'atténuation des émissions de gaz à effets de serre.

Différences de revenu dans l'agriculture suisse⁹

Les différences de revenu dans l'agriculture suisse sont considérables. Une analyse des comptabilités agricoles effectuée par Agroscope a identifié quatre causes : la formation, la taille de l'entreprise, l'orientation de l'exploitation et la gestion de l'exploitation. La région joue également un rôle significatif : le revenu se réduit à mesure que l'altitude augmente.

Les principaux facteurs qui influent sur le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale sont :

- › **Taille de l'exploitation** : la taille de l'exploitation représente un facteur d'influence agroéconomique fondamental. Une dimension plus importante a une influence positive sur le revenu du travail. Si un producteur de lait agrandit son troupeau, la masse de travail et donc les charges d'exploitation augmentent de manière proportionnellement moins importante en raison des effets d'échelle. Les petites exploitations peuvent aussi bénéficier des effets d'échelle et de rationalisation en collaborant avec d'autres exploitations.

- › **Orientation de la production** : les exploitations de production végétale, grandes cultures ou cultures spéciales telles que légumes, fruits et vigne enregistrent des revenus plus élevés. Il en va de même pour l'engraissement de porcs et de volaille. Par contre, l'orientation vers la production laitière ou les vaches allaitantes génère souvent un revenu plus bas par main-d'œuvre familiale.

- › **Formation** : le revenu augmente avec le niveau de formation du chef d'exploitation et de son/sa partenaire. Cela ne concerne pas seulement la formation agricole, mais aussi la formation hors de l'agriculture.

- › **Gestion de l'exploitation** : les exploitations qui ont un revenu du travail plus élevé génèrent systématiquement plus de revenu par hectare et par unité de gros bétail et présentent des coûts plus bas. Elles parviennent ainsi à générer plus d'extrants avec moins d'intrants. Par exemple, les coûts des machines dans la branche de production du blé présente des coûts moins élevés de 525 francs par hectare pour le quart ayant les revenus du travail les plus élevés que pour le quart ayant les revenus les plus bas. Les choix et les décisions du chef d'exploitation ont une influence importante sur le niveau du revenu.

⁹ Données extraites du Rapport de consultation PA 22 +

En chiffres

(année de référence 2017)

Le territoire cantonal a une superficie de 167'000 ha dont:	Le canton comprend 75'516 ha de surface agricole utile (SAU), dont:
12'000 ha de surface constructible et dédiée au transport	67 % de prairies et pâturages
15'000 ha de surface improductive (lac, montagne)	35'000 ha de terres assolées (labourées et prairies temporaires)
45'000 ha de forêt	22'000 ha de terres ouvertes (essentiellement céréales, pomme de terre, betterave sucrière, colza)
95'000 ha de surface agricole, dont 20'000 ha de pâturage d'estivage	Les 2'464 exploitations fribourgeoises sont en moyenne 30 % plus grande que les exploitations suisses. 33 % d'entre elles ont disparu depuis 2'000.
6 % du PIB vient de l'agriculture et de la transformation agroalimentaire	

Sources: Etat de Fribourg, GELAN

4 Politique agricole fribourgeoise

4.1 Etat de la situation et défis

Le canton de Fribourg a un fort ancrage agricole. Même s'il a connu ces 50 dernières années un important développement économique et démographique, 60 % de son territoire est consacré à l'agriculture. Les prairies et les pâturages principalement destinés à la production laitière couvrent près de deux tiers de la surface agricole. Les districts de la Broye et du Lac sont plus tournés vers les grandes cultures et les cultures maraichères.



« Le canton de Fribourg défend une agriculture professionnelle, productive, durable, respectueuse de l'environnement et de la santé animale »

Conseil d'Etat,
extrait de la prise de position du CE sur PA 22+
(©Etat de Fribourg, photo Jessica Genoud)

L'agriculture fribourgeoise est réputée en Suisse et dans le monde pour ses fameux fromages que sont le Gruyère AOP et le Vacherin fribourgeois AOP, ses produits du terroir, mais aussi dans des marchés spécifiques, comme les poudres de lait spécialisées. Elle est aussi reconnue pour son élevage bovin de haut niveau. Elle est également à la pointe dans les secteurs volaille, légumes (en partie bio) et pommes de terre, à forte valeur ajoutée. L'économie alpestre bien qu'astreignante reste rémunératrice et patrimoniale dans le canton. Le principal atout de l'agriculture fribourgeoise est de pouvoir compter sur des agriculteurs motivés et bien formés. Si l'évolution technique et technologique a permis de réduire la pénibilité physique du travail agricole, d'autres problématiques, notamment d'ordre social, sont apparues.



L'agriculture fribourgeoise est très productive. Les grandes cultures bénéficient des sols les plus productifs du pays. Quant à la production animale, notamment la production bovine qui met en valeur les herbages, elle offre une forte valeur ajoutée. Elle produit 10 % du lait suisse. (©Tony Lehmann / IAG)

L'agriculture fribourgeoise est dynamique et diversifiée. Elle n'a cessé de s'adapter et d'évoluer afin de rester compétitive, tout en intégrant les exigences plus élevées en matière d'environnement et de protection animale. Le canton a répondu à l'évolution des besoins des consommateurs en matière de sécurité alimentaire au travers de la formation de tous les acteurs de l'agroalimentaire et de la mise en place du concept « de la fourche à la fourchette » (voir encadré).

Fribourg a l'avantage de pouvoir compter sur de grandes industries agroalimentaires réputées qui bénéficient d'un approvisionnement en matières premières indigènes de qualité, non seulement de provenance fribourgeoise, mais aussi des régions voisines. 20 % des produits agricoles du pays sont transformés dans le canton.

De la fourche à la fourchette

Cette expression illustre la chaîne alimentaire de la production à la consommation, avec tous les métiers qui accompagnent le produit et sa transformation à tous les échelons : du producteur au vendeur, en passant par le transformateur et l'inspecteur, sans oublier les producteurs de fourrage ou de produits phytosanitaires et vétérinaires.

Cette chaîne alimentaire joue un rôle économique important pour la Suisse. En 2008, quelque 100'000 établissements comptant un total de 531'500 emplois étaient actifs dans cette la branche. Une personne active sur huit a directement à faire avec des denrées alimentaires dans son activité professionnelle (OFS).

Comme l'agriculture suisse, l'agriculture fribourgeoise est en constante restructuration avec une concentration et une spécialisation des exploitations. Le nombre d'exploitations baisse constamment, un quart d'entre elles ont disparu entre 2000 et 2017. La production laitière a vécu une forte concentration : 46 % des producteurs de lait ont abandonné la production laitière depuis l'an 2000 sans que les volumes de production ne diminuent (320 millions de litres annuels). La volaille échappe toutefois à la tendance générale. En effet le nombre de détenteurs de volailles est resté stable, tandis que la production a augmenté de 80 %. La spécialisation nécessite de plus grandes infrastructures et conduit à une standardisation des modes de production et une certaine uniformisation des produits (calibrage). Parallèlement à cette tendance générale, certains exploitants sont à la recherche d'alternatives, de production de niche (ex. : Batati Prix à l'innovation 2018) ou de nouveaux modes de production. D'autres exploitations continuent à miser sur la mixité des productions afin de répartir les risques ou explorent de nouvelles pistes (nouvelles cultures, vente directe, vente d'énergie, etc...). Cette diversité de modèles est positive dans la mesure où elle offre des perspectives à un vaste panel d'exploitations. Le défi pour Fribourg est d'accompagner cette évolution en élargissant son cadre réglementaire et son action.

L'agriculture fribourgeoise doit répondre aux défis du développement durable :

- › **Économie** : Au-delà de l'importante restructuration qu'elle a déjà menée, l'agriculture vit avec une incertitude économique due en bonne partie à l'ouverture des marchés. La baisse des prix de ces dernières années pourrait se poursuivre. Sans un accompagnement étatique, les conséquences, notamment pour les exploitants qui produisent des « produits de base » pour la transformation (lait, céréales, oléagineux, betteraves sucrières, ...), seraient dramatiques.

- › **Environnement** : Les changements climatiques provoquent des épisodes météorologiques de plus en plus extrêmes, -inondation, sécheresse, tempête-, qui ont des incidences sur l'agriculture. L'agriculture fribourgeoise a pris conscience des impacts sur l'environnement et a déjà commencé à s'adapter à cette nouvelle donne (méthodes culturales, irrigation, systèmes de rétention), des efforts sont cependant encore nécessaires. Les préoccupations environnementales des citoyens se traduisent par des choix de consommation, mais aussi des initiatives populaires qui demandent des modifications légales importantes pour l'agriculture.

- › **Social** : Les pressions économiques et environnementales, liées aux évolutions sociétales (cloisonnement de la société, clivage ville-campagne, modèle familial, tertiarisation du travail) augmentent les risques psychosociaux auxquels les agriculteurs sont soumis.

Situation financière des exploitations fribourgeoises

Le cash-flow* avant intérêts et privés¹⁰ représente les liquidités disponibles pour couvrir les dépenses privées, les opérations de financement (remboursement et intérêts des dettes de l'exploitation) ainsi que les opérations d'investissements (ex: renouvellement usuel du parc machines). L'endettement des exploitations agricoles, parfois perçu comme problématique, n'est pas un indicateur pertinent s'il est considéré de manière isolée des autres paramètres de l'exploitation. Le tableau ci-dessous représente la médiane du cash-flow selon 3 quartiles (le quartile 1 signifie que 25 % des exploitations a un résultat inférieur, la médiane signifie que la moitié des exploitations se situe en dessous et l'autre moitié en dessus, le quartile 3 signifie que 25 % des exploitations ont un résultat supérieur). La médiane est utilisée pour minimiser l'impact de la variabilité des résultats.

	Cash-flow monétaire avant intérêts et privés (CHF)	Cash-flow monétaire avant intérêts et privés par hectare (CHF/ha)
Médiane	82'026	3117
Quartile 1 (25 % inférieur)	49'820	2027
Quartile 2 (médiane)	82'026	3117
Quartile 3 (25 % supérieur)	132'077	4320
Ecart-type	70'826	2930

¹⁰ Le cash-flow est un indicateur qui met en évidence la capacité financière d'une exploitation. Il s'agit d'un «solde comptable», en l'occurrence avant intérêts et dépenses privées

¹¹ Résultats des comptabilités agricoles 2017 de 399 exploitations fribourgeoises, toutes régions confondues: Résultats monétaires, Centre de conseils agricoles, Grangeneuve.

Cash-flow par quartile des exploitations fribourgeoises¹¹. Le cash-flow avant intérêts et privé est le solde de toutes les recettes et dépenses courantes de l'exploitation. Il se différencie du revenu pour lequel des produits et des charges non-monétaires sont pris en compte (modifications d'inventaire ou amortissements par exemple). Le cash-flow est l'indice/ratio idéal pour évaluer la capacité financière d'une entreprise. Il montre si les propres moyens suffisent pour assurer, à long terme, l'existence de l'entreprise.

Le cash-flow est un bon indicateur. Pour juger la performance d'une exploitation il sera nécessaire de le mettre en relation avec d'autres éléments tels que la taille, l'intensivité ou les besoins en travail. Une exploitation qui dégage un cash-flow de 80'000 francs (médiane, quartile 2) peut en principe assurer ses intérêts et sa consommation privée. Elle devra par contre gérer avec précaution ses investissements usuels. En outre, la recherche de revenus accessoires apparaît comme important pour permettre un développement de l'entreprise. De manière générale les exploitations se situant dans le quartile 1 ne peuvent vivre entièrement de l'agriculture. Pour les exploitants qui ne peuvent exercer une activité annexe, la seule solution consiste à réduire leur consommation privée.

Les résultats obtenus par les comptabilités se basent sur une majorité d'exploitations situées dans les zones de plaine et de collines (la SAU comporte 72 % de plaine et de collines). L'écart-type assez élevé montre une grande diversité des exploitations en matière de moyens dégagés par l'activité agricole.

4.2 Statistiques

Comparaison intercantonale¹²

Le canton de Fribourg dispose, en proportion, de secteurs primaire et secondaire largement supérieurs à la moyenne suisse et à ceux des cantons voisins. Cela tient entre autre à la relative faiblesse de son secteur tertiaire, mais aussi à la part importante de sa population qui travaille à l'extérieur du canton. Le rapport entre le nombre de places de travail et le nombre d'habitants est plus bas que chez ses voisins (FR : 0.47, VD : 0.54, BE : 0.61, CH : 0.59), de même que PIB par habitant. Le canton peut compter sur un secteur secondaire dynamique et où le secteur agroalimentaire joue un rôle important.

L'agriculture fribourgeoise se démarque par une très forte production animale, notamment bovine. Cet écart est particulièrement frappant avec le canton de Vaud, où la production végétale domine. Cela est aussi dû à une surface agricole propice aux herbages, à la possibilité de mettre en valeur les produits dans des filières à forte plus-value, à la présence d'importantes entreprises de transformation, mais aussi au haut niveau de l'élevage bovin (cf. renommée nationale voire internationale de la génétique fribourgeoise), ainsi que certainement le poids des traditions fribourgeoises liées à l'élevage (Bénichon, désalpe, etc.).

La rentabilité agricole est assez uniforme entre les cantons. Les statistiques nationales ne permettent pas véritablement de la différencier. La réalité des différents marchés génère toutefois des écarts de prix assez importants.

¹² Source OFS. Sauf pour les UGB : Union Suisse des paysans

2017	Fribourg	Vaud	Berne	Suisse	Part FR/CH %
Nb exploitations (à titre principal)	2'840 (80 %)	3'628 (80 %)	10'561 (74 %)	51'620 (71 %)	5.5
SAU en hectare	75'516	108'350	192'259	1'046'109	7.2
UGB totaux	106'182	83'735	246'678	1'310'975	8.1
UGB bovins	80'709	65'998	191'803	957'813	8.4
Emplois (à plein temps)	8'470 (57 %)	12'653 (52 %)	31'616 (42 %)	153'864	5.5
Paiements directs fédéraux, milliers	187'408	258'207	525'463	2'789'165	6.7
Valeur de la production agricole, milliers	739'159	1'161'203	1'677'634	10'310'904	7.2
Dont production végétale	205'741	758'107	530'077	4'126'157	5.0
Dont production animale	465'265	303'110	932'280	5'026'687	9.3
Population	315'074	793'129	1'031'126	8'484'130	3.7
Emplois (2016)	150'458	438'633	633'597	5'116'165	2.9
- primaire	8'945 (5.9 %)	13'489 (3.1 %)	33'991 (5.4 %)	167'443 (3.3 %)	5.3
- secondaire	37'001 (24.6 %)	71'828 (16.4 %)	129'002 (20.4 %)	1'069'027 (20.9 %)	3.4
- tertiaire	104'512 (69.5 %)	353'316 (80.5 %)	470'604 (74.3 %)	3'879'695 (75.8 %)	2.7
Emplois dans la filière agroalimentaire	29'613 (19.5 %)	76'173 (17.4 %)	108'499 (17.1 %)	720'626 (14.1 %)	5.4
PIB (2016) millions	18'393	56'277	77'886	660'393	2.7
PIB par habitant	59'391	72'232	76'210	78'869	

Sources : OFS (relevé des structures agricoles, comptes régionaux de l'agriculture,...), sauf UGB : USP

L'agriculture fribourgeoise en 2017



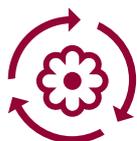
Les exploitations	Les personnes	La formation	L'économie (en mio. de fr.)
2840 exploitations	2'811 chefs d'exploitation	66 % CFC	Valeur de la production agricole fribourgeoise 739
598 estivages	901 cheffes d'exploitation	10 % maîtres agriculteurs	PIB de l'agriculture fribourgeoise 276
180 exploitations bio	1916 expl. avec employés	4 % agronomes	Autres subventions sur la production 197
195 ventes directes	219 expl. avec apprentis	20 % autres	Revenu net de l'agriculture fribourgeoise 240
			Prêts publics 200
			Prêts privés* 700
			Prix licite* de toutes les exploitations 4'000

* estimations

Auto-provisionnement suisse 2016

Denrées alimentaires végétales		Denrées alimentaires animale	
céréales	47	viande	86
pommes de terre	68	œufs	54
sucres	62	poisson	2
légumes	50	lait et produits laitiers	116
fruits	27	conserves de lait	157
graisses végétales	21	graisses animales	110

Sources : USP, GELAN (année de référence 2017, sauf auto-provisionnement)



Ressources naturelles

9 projets nitrates agricoles

180 exploitations participants au projet ReLait

35'351 ha purinés avec pendillards

5'632 de cultures sans labours

8'766 ha de surfaces de promotion de la biodiversité

9'719 arbres fruitiers sur la SAU

Production animale

108'732 UGB

55'872 vaches

74'340 autres bovins

79'684 porcs

2'145'700 volailles

20'996 chèvres et moutons

7'004 chevaux

Production végétale

75'516 ha de SAU

35'800 ha de quota SDA

23'000 ha de terres ouvertes

11'951 ha de céréales

3'674 ha de maïs ensilage

5'441 ha de cultures sarclées

La valeur de la production agricole fribourgeoise (en milliers de fr.) 739'159

bovins	327'640	grandes cultures	74'607
production laitière	207'335		
production de viande	120'304		
porcs	48'419	cultures fourragères	73'233
volaille	85'868	cultures maraîchères	46'802
autres	3'338	autres (viti + arbo)	11'099
Production animale	465'264	Production végétale	205'740

Services agricoles 45'133

Autres (activités secondaires liées) 23'021

Sources : Gelan, OFS (année de référence 2017)

4.3 Vision du Conseil d'Etat

La Vision

L'agriculture fribourgeoise est professionnelle, productive, durable, respectueuse de l'environnement et de la santé animale. Le canton de Fribourg est **le leader de l'agroalimentaire en Suisse.**

Le Conseil d'Etat a inscrit cette volonté dans son Programme gouvernemental pour la législature aux côtés de trois autres priorités qui concernent l'agriculture mais elle s'inscrit bien sûr dans une perspective à plus long terme : **stimuler la compétitivité et l'innovation** (y compris Agriculture 4.0), **promouvoir et préserver la santé et protéger les ressources naturelles**. En voulant faire du canton le leader de l'agroalimentaire en Suisse, le gouvernement affirme son ambition en faveur d'une agriculture professionnelle, productive, innovante, durable, respectueuse de l'environnement et de la santé animale. Cette ambition s'étend également à l'ensemble des filières de transformation, du producteur au consommateur.

L'agroalimentaire fribourgeois

L'agroalimentaire comprend aussi bien la **production agricole que sa transformation.**

La production agricole fait partie du secteur primaire de l'économie et représente quelques 6 % des places de travail du canton. L'agriculture fribourgeoise produit 5 % de la production végétale et 10 % de la production animale du pays.

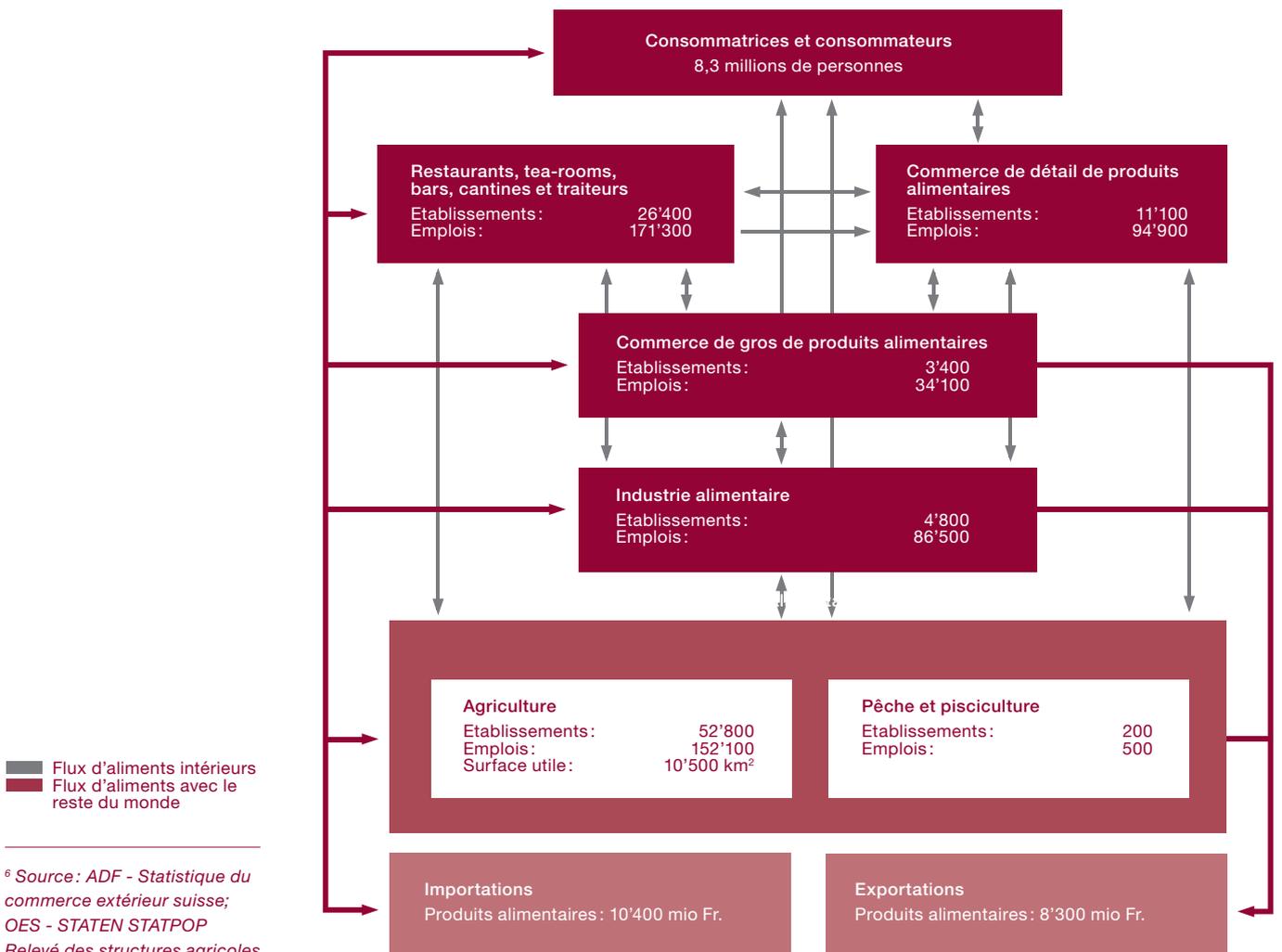
La transformation des produits agricoles de base en produits prêts à la vente fait partie du secteur secondaire. Elle comprend l'abattage des animaux et la préparation de la viande, la meunerie et la boulangerie, la laiterie et la fromagerie, de nombreuses autres fabrications d'aliments et de boissons, ainsi que le stockage et la distribution de ces produits transformés. Ce secteur transforme non seulement les produits fribourgeois, mais aussi en provenance du reste du pays : 10 à 20 % des denrées alimentaires suisses passent par Fribourg (selon les branches). Le canton produit 3 fois plus de denrées que sa population n'en consomme. Ce secteur représente quelque 4 % des places de travail.

L'agriculture et la transformation des produits regroupent quelque 14'000 places de travail, soit environ 10'000 EPT.

Dans la perspective de devenir leader de l'agroalimentaire, d'autres activités du secteur tertiaire peuvent être associées à ce secteur, notamment **le commerce et la restauration**. Le contrôle, la traçabilité et les tâches administratives qui y sont liées font partie intégrante de ce secteur agroalimentaire, tout comme les efforts en matière de formation et surtout de formation continue des professionnels de la branche, mais aussi la recherche et le développement des techniques et technologies, qui jouent un rôle central. La mise sur le marché et la vente de produits vétérinaires ou phytosanitaires est également une activité liée à ce secteur sans être directement quantifiable en termes d'emplois ou de part du PIB.

Dans cette vision large, l'agroalimentaire fribourgeois représente 20% des emplois dans le canton.

La filière agroalimentaire en Suisse, en 2015



⁶ Source: ADF - Statistique du commerce extérieur suisse; OES - STATEN STATPOP Relevé des structures agricoles

4.4 Stratégie

La stratégie du Conseil d'Etat pour que le canton devienne le leader de l'agroalimentaire repose sur plusieurs axes. Il souhaite ainsi garantir un revenu du travail qui permette aux familles paysannes de vivre dignement au sein de la société fribourgeoise.

Politique agricole fédérale et paiements directs

Le canton de Fribourg a un rôle subsidiaire dans la politique agricole qui est avant tout une politique fédérale et dont les moyens proviennent de la Confédération (192 millions de paiements directs pour Fribourg). Dans cette optique, le Conseil d'Etat entend **participer de façon active à l'élaboration de la politique fédérale**, notamment la PA 22 +. Il est indispensable de conserver l'enveloppe des paiements directs attribués à Fribourg à son niveau actuel et d'obtenir une réelle simplification des tâches administratives.

Production agricole et filières

La création d'un terreau propice à l'innovation est un instrument efficace pour soutenir la **compétitivité des filières agroalimentaires** fribourgeoises. L'innovation doit permettre à ce secteur d'être plus performant, de trouver de nouveaux marchés et de répondre aux besoins et aux exigences des consommateurs et des citoyens. La promotion des produits du terroir fribourgeois est un instrument cantonal déterminant pour la mise en valeur de la production agroalimentaire et la **garantie d'une plus-value pour tous les acteurs** d'une filière organisée en interprofession. Elle contribue à l'image positive du canton en général (patrimoine, culture, tourisme, économie) et de son secteur agroalimentaire. Le canton investit annuellement 2,1 millions dans la promotion des ventes et la promotion des produits. Le Conseil d'Etat développe une stratégie propre dans ce domaine. Il souhaite faire du site de Saint-Aubin un pôle de l'innovation et de la recherche, en synergie avec le campus Grangeneuve et le tissu d'entreprises fribourgeoises existantes.

Recherche, formation et conseil

La formation et le conseil sont des leviers essentiels en mains du canton qui permettent de **préparer les professionnels** des secteurs agricole et agroalimentaire à faire face aux défis, notamment les changements économiques, technologiques, sociétaux et environnementaux. La recherche permet également d'ouvrir de nouvelles opportunités pour le secteur primaire. Pour ce faire, les essais pratiques, trait d'union entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée, permettent de vulgariser et de transmettre de nouvelles compétences aux agriculteurs praticiens.

Exploitation familiale et évolution sociale

En 2017, le Conseil d'Etat a adopté sa stratégie de prévention de la santé « Perspectives 2030 » (lead: DSAS) avec la volonté de rendre la politique de santé publique plus transversale et de travailler en amont sur la prévention. La DIAF s'investit dans cette stratégie, car l'agriculture a, par les aliments qu'elle produit et l'impact qu'elle a sur l'environnement (eau, air, sol, biodiversité), un rôle central à jouer dans la prévention. La santé des agriculteurs est également une thématique à mieux prendre en considération.

Sécurité alimentaire et santé animale

La sécurité alimentaire et sanitaire est une mission de service public essentielle pour accompagner tout le secteur agroalimentaire dans une optique « de la fourche à la fourchette ». Elle garantit la **mise sur le marché de produits sains et sûrs**, même pour des modes de production sensibles (fabrication de fromage au lait cru). La stratégie du Conseil d'Etat vise la maîtrise des technologies les plus pointues et l'anticipation des nouveaux risques, en collaboration avec tous les partenaires.

Ressources naturelles

L'agriculture, comme les autres secteurs économiques, doit minimiser son impact sur les ressources pour préserver un environnement sain afin de **garantir la santé et la qualité de vie de la population**, mais aussi afin de **disposer à l'avenir de ressources saines**. Le canton promeut une agriculture préservant les écosystèmes. Il encourage, à travers des projets pilotes et des mesures ciblées, l'optimisation de l'utilisation des engrais et produits phytosanitaires et veille à maintenir la qualité des sols notamment par la réalisation d'une cartographie et par la lutte contre l'érosion. Il veille à mettre en place les conditions permettant une adaptation de l'agriculture aux changements climatiques, tout en cherchant à limiter ses impacts.

Savoir-faire et outils de production

Le soutien à l'investissement dans un **outil de production performant, moderne et connecté** est un instrument important de l'Etat. Des bâtiments d'exploitation et des installations de production et de transformation modernes permettent de mettre en valeur et faire vivre le savoir-faire des filières.

Cette stratégie s'inscrit aussi dans plusieurs **politiques transversales** de l'Etat de Fribourg :

- › **Développement durable** : Le développement durable est ancré dans la Constitution cantonale. Dès 2010, plusieurs projets agricoles (sols agricoles, agriculture biologique, formation, etc.) ont été menés sous l'égide du Développement durable (lead: DAEC), la première politique transversale mise sur pied par le canton. Une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration.

 - › **Plan climat** : Une stratégie d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des émissions de CO2 est en cours d'élaboration (lead: DAEC). Le Conseil d'Etat l'a inscrit dans Programme gouvernemental 18-21.

 - › **Innovation** : Pour rester compétitif dans un marché en constante évolution et incertain, Le Conseil d'Etat mise sur l'innovation (lead: DEE) dans tous les secteurs économiques. La DIAF participe à différents projets, dont notamment le développement du Cluster Food & Nutrition et l'élaboration d'une stratégie agroalimentaire.
-

4.5 Moyens annuels à disposition

Les paiements directs représentent la plus grande contribution financière pour l'agriculture fribourgeoise. En 2018 près de **192 millions de la Confédération** ont été versés aux agriculteurs. Les **moyens cantonaux en faveur de l'agriculture s'élevaient la même année à 39 millions**. Près de 14 millions sont attribués sous forme de subventions alors que les coûts de fonctionnement des services de l'Etat directement liés à l'agriculture représentent environ 25 millions. A cela s'ajoutent les prêts sans intérêts du fonds rural (5 millions) et les prêts par les crédits d'investissements fédéraux (25 millions).

Le Conseil d'Etat a décidé que le budget 2019 était la base de référence pour la mise à jour du plan financier 2020 -2023. L'ambition de devenir le canton leader du secteur agroalimentaire, inscrite au programme gouvernemental, permettra d'entrer en matière sur des besoins stratégiques bien fondés liés à cet objectif. Le Conseil d'Etat rappelle également que des moyens importants sont d'ores et déjà prévus pour des investissements : un décret de 70 millions pour le nouveau bâtiment d'Agroscope permettant l'accueil du personnel de Liebefeld et un décret de 12 millions pour l'étable, la halle de technologie et la halle polyvalente de Grangeneuve, approuvés par le Grand Conseil. Un crédit de 8 millions supplémentaires a été inscrit au plan financier 2017-2021 pour la deuxième étape du développement de Grangeneuve et la nouvelle ferme-école bio de Sorens.

Les 25 millions de coûts de fonctionnement de la DIAF représentent moins d'un pourcentage du budget de l'Etat de Fribourg (3,5 milliards).

Moyens cantonaux en faveur de l'agriculture (subventions et prêts)

	Comptes 2018	Budget 2019 2018
Subvention pour Promotion des produits et le développement économique	2'098'976	2'100'000
Part cantonale pour les mesures Réseaux, Qualité du paysage, Protection des eaux	1'956'508	1'962'000
Subvention pour SANIMA	1'259'806	1'165'000
Subvention pour les aides structurelles	7'570'553	7'750'000
dont pour les améliorations foncières	5'482'873	4'420'000
dont pour les constructions rurales	2'087'680	3'330'000
Fonds Améliorations foncière (AF)	706'131	750'000
Autres subventions: apiculture, économie alpestre, estivage, org. professionnelles	281'997	283'600
Total des subventions	13'873'971	14'010'600
Total des prêts (Prêts du Fonds rural)	2'948'000	5'000'000

Moyens fédéraux en faveur de l'agriculture (subventions et prêts)

Subventions fédérales améliorations foncières	7'253'547	9'200'000
Paiements directs (subventions)	191'000'000	194'240'000
Crédits d'investissements et Aides aux exploitations paysannes (prêts)	23'381'400	25'000'000

Coûts cantonaux de mise en œuvre de la politique agricole fédérale et cantonale

Formation et vulgarisation coûts de fonctionnement de Grangeneuve destinés à l'agriculture et à l'agroalimentaire selon la comptabilité analytique	15'285'000	14'880'000
Sécurité alimentaire et santé animale part des coûts de fonctionnement (50 %) du SAAV destinés à l'agriculture et à l'agroalimentaire	4'382'000	4'858'000
Gestion des paiements directs, aides structurelles et promotion de produits coûts de fonctionnement du SAgri	5'484'933	5'805'380
Total des coûts cantonaux de mise en œuvre de la politique agricole cantonale et fédérale	25'151'933	25'543'380

Source : les chiffres des moyens cantonaux et fédéraux proviennent des comptes et budget des Services de l'Etat de Fribourg. Les chiffres des coûts cantonaux correspondent à des montants nets.

5 Axes stratégiques

Les axes stratégiques du présent chapitre correspondent aux sept points de la stratégie du Conseil d'Etat (cf 4.4 Stratégie).

5.1 Production agricole et filières

5.2 Recherche, formation et conseil

5.3 Exploitation familiale et évolution sociale

5.4 Sécurité alimentaire et santé animale

5.5 Ressources naturelles

5.6 Savoir-faire et outil de production

5.7 Paiements directs

5.1 Production agricole et filières

Contexte et défis

Le canton de Fribourg se caractérise par la **puissance de son économie agroalimentaire**. La valeur de la production agricole est d'environ 739 millions de francs. En aval, le canton bénéficie d'un tissu conséquent d'entreprises de 1ère transformation, abattage et expédition, à vocation nationale et mondiale, qui génère valeur et emplois (20 % des places de travail du canton).



« Les produits du terroir font l'âme d'une région. Ils sont des trésors de savoir-faire, de savoir-vivre et d'identité. Pays romand – Pays gourmand veut améliorer la visibilité et la vente de ces concentrés de culture dans leurs régions d'origine et en dehors. »

Christine Bulliard,
Présidente de la fédération
Pays romand – Pays
gourmand

Depuis les années 1990, la politique agricole fédérale a réduit progressivement les mesures de soutien aux marchés. Dans un contexte libéralisé, l'agriculture doit trouver elle-même des débouchés rémunérateurs pour sa production. Des filières qui garantissent **la qualité, la traçabilité, la typicité, la proximité, ainsi que le respect des animaux et de l'environnement**, satisfont de plus en plus aux attentes des consommateurs, prêts à payer un peu plus. La grande distribution exerce toutefois une forte pression sur les prix, impose ses conditions (calibrage, conditionnement, stockage, flexibilité) et reporte parfois sur le producteur des tâches logistiques coûteuses et certains risques.



L'AOP obtenue en mai 2018 par la Cuchaule lui offre à la fois une protection forte et une bonne visibilité à l'intérieur et à l'extérieur du canton. Elle valorise le travail de toute la filière de production. Les AOP-IPG et autres labels du terroir donnent une image positive au canton de Fribourg et à son secteur agroalimentaire. (© Interprofession de la Cuchaule AOP)

Une filière bien organisée, parfois au bénéfice d'un label ou d'une appellation, **renforce sa position sur le marché et garantit une plus-value** répartie équitablement entre tous les partenaires de la filière. C'est le cas de la poire à Botzi AOP qui offre une visibilité et une protection à un produit traditionnel fribourgeois et à sa vingtaine de producteurs. La Cuchaule a obtenu une AOP en très peu de temps. Les démarches des producteurs pour un jambon de la borne AOP sont actuellement en cours. Grâce au Vacherin fribourgeois AOP et au Gruyère AOP, 70 % du lait fribourgeois bénéficient d'une forte plus-value. Certaines initiatives comme le label « de la Gruyère » visant des marchés de niche se développent.

La production bio progresse lentement. Il reste cependant **un potentiel sur le marché bio suisse** à valoriser pour les céréales, le lait et la volaille par exemple, à l'exemple de ce que fait la filière maraîchère fribourgeoise. Par ailleurs Bio-Suisse va revoir ses exigences en limitant l'affouragement de fourrage importé. Cette nouvelle règle concerne particulièrement le soja et représente une opportunité pour les producteurs bio de grandes-cultures.

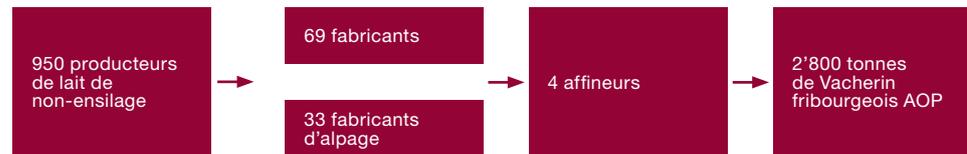
De plus, de nouveaux modes de vente s'installent progressivement (agriculture contractuelle de proximité, vente directe, autocueillette, vente en vrac) et trouvent leur place sur le marché.

D'autre part, les besoins de restructuration de l'agriculture imposés par le marché et la politique agricole peuvent entrer en conflit avec la nouvelle législation en matière d'aménagement du territoire.



La filière maraîchère s'est réorganisée ces dernières années afin de répondre aux attentes des distributeurs (conditionnement, stockage, livraison). Dans le Seeland les 25 % des surfaces maraîchères sont cultivées en bio (© IAG)

Les filières agricoles du canton de Fribourg



Filière du Vacherin fribourgeois AOP. Cet exemple illustre parfaitement une filière fonctionnelle qui génère une plus-value pour tous les partenaires. La lutte contre les contrefaçons est encore appelée à se développer en partenariat avec tous les acteurs.

- › **La production animale** est économiquement la branche agricole la plus importante dans le canton. Elle repose principalement sur la filière laitière. La production de viande, de volaille notamment, prend de l'importance.
 - › **Le secteur laitier et fromager** est la locomotive de l'agroalimentaire fribourgeois. Grâce aux deux filières de fromage AOP, le lait fribourgeois de fabrication est le mieux valorisé du pays. Le prix payé pour le lait de centrale* est fortement influencé par le portefeuille de produits/clients des entreprises et la situation nationale, voire internationale, du marché. Une restructuration importante a lieu dans les exploitations produisant du lait d'ensilage*.
 - › **Viande**: la production de **viande bovine** est en partie directement liée à la production laitière mais certains éleveurs abandonnent cette dernière et se spécialisent dans la production de viande. L'utilisation de nouvelles races peut être relevée (Charolais, Limousin, Hérens, Highland, Galloway etc.).
La production de **viande de porc** est aussi liée à la production laitière. En effet, la majorité des élevages d'engraissement valorisent le petit-lait de la filière fromagère.
Le canton de Fribourg est un acteur essentiel pour la « **volaille de chair** » sur le plan suisse, tant par l'engraissement que l'abattage et la transformation.
L'élevage de petits bétail (**moutons, chèvres**, mais aussi **alpagas, cerfs, porcs laineux** voire **bisons**) est plutôt en recrudescence dans le canton. La viande et/ou le lait d'autres espèces, produit majoritairement de manière extensive apporte de la diversité à l'offre et correspond bien aux attentes des consommateurs. Il est à relever que les taux d'autoapprovisionnement de ces produits est très faible.
- › **Grandes cultures**: l'agriculture fribourgeoise assole 35'000 hectares. La rotation des cultures est toujours de mise. Les prairies artificielles couvrent plus du tiers de la surface, les céréales un autre tiers. Les surfaces de céréales fourragères sont en baisse constante et sont remplacées par les cultures sarclées (betterave, pomme de terre, oléagineux, protéagineux). Le tabac est la culture traditionnelle de la Broye. À noter l'apparition et l'augmentation de quelques nouvelles cultures pour la région (lin, sarrasin, soja, lentilles, quinoa, etc.).

- › **Cultures spéciales** : il s'agit des cultures maraichères, de la vigne, des cultures fruitières, des baies ainsi que des cultures horticoles. Elles jouent localement un rôle économique important (ex. Vully, Cheyres et Grand Marais).

- › **Apiculture** : l'abeille n'est pas un animal de rente, elle joue néanmoins un rôle central dans l'agriculture, notamment par la pollinisation. Les agriculteurs pratiquant l'apiculture sont plutôt rares, celle-ci étant essentiellement une activité de loisir. Le miel et la cire sont des produits appréciés. La propolis, le pollen, la gelée royale ou le venin sont rares.

- › À l'image des autres cantons romands, la **production biologique** (5'062 ha, soit 6,7 % de la surface totale) est moins importante dans le canton qu'en moyenne suisse (14,5 % de la surface agricole utile*). Dans les régions herbagères, où la production laitière de non-ensilage domine, les interprofessions misent plus sur l'AOP (dont les exigences sont déjà très élevées) que sur le label biologique : les deux-tiers du lait produit dans le canton sont mis en valeur au travers d'une AOP. En région de grandes cultures, les contraintes techniques de la production biologique, notamment pour les cultures sarclées, retiennent encore les agriculteurs. À l'inverse, les cultures spéciales se démarquent par la culture biologique. Un quart des surfaces maraichères et un cinquième des hectares de vigne sont bio. Le Plan d'action bio établi en 2013 par le canton en collaboration avec Bio Fribourg a fixé des objectifs pour 2020 : ils sont d'ores et déjà atteints. Les mesures seront poursuivies.

L'agrotourisme*

Il s'agit encore d'un marché de niche mais avec un fort potentiel de développement. La promotion de notre canton en liaison avec des produits du terroir de plus en plus recherchés, sert l'image de Fribourg. La vente de produits à la ferme a fortement augmenté, surtout dans la partie francophone. Les deux parcs régionaux Gruyère Pays-d'Enhaut et Gantrisch représentent une valeur ajoutée intéressante non seulement pour la nature et le paysage mais également pour l'économie régionale.

Le nombre de familles paysannes qui offrent des prestations agrotouristiques est stable. La liste de Grangeneuve qui n'est pas exhaustive comprend une cinquantaine d'exploitations. Le SAAV recense actuellement quelques 300 exploitations qui offrent des prestations de vente directe. Cette offre joue également un rôle touristique. Dans ce domaine le développement actuel ne se mesure plus par une augmentation des points de vente mais par l'amélioration des infrastructures (construction de petits magasins à la ferme) et une augmentation de la qualité des produits et/ou leur présentation. Le développement des offres sur Internet est également un signe, quand bien même les consommateurs suisses commandent peu de denrées alimentaires en ligne. Il n'existe encore pas de plateforme qui regroupe toutes les offres fribourgeoises.

L'agrotourisme peut représenter une opportunité intéressante pour certaines exploitations. Ceci doit cependant bien être planifié. En zone agricole, la législation sur l'aménagement du territoire permet aux exploitations agricoles de réaliser certains travaux, à titre de diversification. Il est cependant nécessaire de bien se renseigner avant d'entreprendre un tel projet.

La promotion des produits

Pour être rémunératrice, l'agriculture fribourgeoise doit pouvoir mettre en valeur sa production sur le marché. La promotion des produits joue un rôle essentiel. Dans la grande distribution, cette promotion se fait au niveau suisse, le label « swissness » mis en place par la Confédération en 2017 est censé jouer ce rôle. Pour les circuits plus courts, la promotion doit être organisée au niveau cantonal. Les producteurs, les artisans, les vendeurs et les restaurateurs sont regroupés sous l'égide **Terroir Fribourg**. Par produits du terroir, on entend souvent d'abord les produits liés à la tradition fribourgeoise (par exemple la Bénichon), mais le label Terroir Fribourg est accessible à toute la production et transformation agroalimentaires, ainsi que la vente et la restauration.

Terroir

« Ensemble des terres d'une région considérées du point de vue de leurs aptitudes agricoles et fournissant un ou plusieurs produits caractéristiques. » (Larousse)

Le terroir porte aussi la notion de goût, de tradition, d'artisanat et de paysage.

Les appellations d'origine protégées (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) mettent en avant le Terroir. Dans le canton, le Gruyère AOP, le Vacherin Fribourgeois AOP, l'Emmentaler AOP, la Poire à Botzi AOP, la Cuchaule AOP sont porteurs d'une telle appellation. La législation sur les vins parle encore AOC, mais à terme le label AOP leur sera ouvert. Actuellement la majorité des vins fribourgeois sont commercialisés avec une AOC.

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise (production agricole et filières)

- › Positionner Fribourg en tant que leader de l'agroalimentaire au niveau suisse

- › Développer une agriculture fribourgeoise professionnelle, productive, durable, respectueuse de l'environnement et de la santé animale

- › S'organiser en filières afin de se démarquer sur le marché

- › Utiliser les produits du terroir et de proximité dans la restauration

- › Entretenir des relations de confiance entre partenaires

- › Cultiver l'esprit d'innovation (nouvelles techniques, nouveaux produits) à l'intérieur des filières

Mesures cantonales (production agricole et filières)

- › Promouvoir les produits du terroir fribourgeois et de proximité en collaboration avec « Terroir Fribourg » via la certification et la communication

- › Promouvoir les produits durables et de proximité dans la restauration collective via des cours de formation continue pour les restaurateurs, la certification des restaurants et l'intégration de critères dans les procédures d'appel d'offre

- › Soutenir par la recherche, le conseil et l'analyse les choix stratégiques des filières

- › Aider les filières à obtenir pour leurs produits des labels ou des appellations à forte valeur ajoutée tels qu'AOP/IGP

- › Soutenir l'agriculture biologique à travers la vulgarisation et la promotion

- › Garantir le contrôle et la certification en collaboration avec d'autres partenaires

- › Promouvoir les produits du terroir et les traditions alimentaires comme vecteurs de l'offre touristique fribourgeoise

- › Promouvoir et soutenir l'élevage, ainsi que l'écoulement du bétail

- › Confirmer Grangeneuve comme centre de compétences lait et agroalimentaire

- › Encourager dès la phase initiale les projets précurseurs et innovants. Promouvoir activement l'innovation, notamment par le Prix de l'innovation agricole, mais aussi au travers de la stratégie agroalimentaire du Conseil d'Etat

5.1.1 Eclairage : Etudes FILAGRO

Face aux incertitudes de la politique agricole et à la pression de la concurrence internationale, il est plus que jamais nécessaire de développer des stratégies capables d'améliorer les prix payés aux producteurs. L'Etat a joué son rôle de soutien en analysant les principales filières agricoles fribourgeoises : lait et produits laitiers, viande bovine et viande porcine, volailles de chair, céréales panifiables, légumes et pommes de terre (études FILAGRO).

Ces études, disponibles sur le site de Service de l'agriculture, ont analysé de façon systématique les différents circuits de mise en marché des produits des filières agricoles et en ont relevé leurs points forts et leurs faiblesses. Les résultats sont à disposition des acteurs des différentes filières afin qu'ils puissent valoriser les produits agricoles fribourgeois.

Les deux grandes filières fromagères, Gruyère AOP et Vacherin fribourgeois AOP, sont établies depuis plusieurs décennies et garantissent un débouché assez stable à une bonne partie de l'agriculture fribourgeoise : le lait fribourgeois de fabrication est en moyenne le mieux valorisé du pays. La qualité des produits des filières fromagère peut se mesurer lors des différents concours tels que les Swiss cheese awards ou les Worlds chesse awards. Les fromages fribourgeois sont régulièrement récompensés par des distinctions.

La filière volaille connaît une belle dynamique dans le canton depuis plusieurs années. Des niches de production sont encore à prendre pour des produits destinés à la vente directe.

La production de viande bovine et porcine est liée à la production laitière et essentiellement destinée à la grande distribution via les grands abattoirs. Actuellement le flux d'animaux et de carcasses est intense à travers la suisse. Il existe un potentiel pour des filières régionales.

Dans le domaine des céréales panifiables, les premiers échelons de la filière (céréaliers, meuneries) sont relativement bien organisés. Il reste cependant un potentiel de mise en valeur des farines fribourgeoises dans les boulangeries et la distribution. La production de semences de céréales est bien installée dans le canton de Fribourg.

5.1.2 Eclairage : Agrotourisme*

La production de légumes et de pommes de terre nécessitent un savoir-faire élevé. Ces deux filières sont bien installées principalement dans le Seeland et la Broye. Il est primordial pour l'avenir de ce type de cultures de bien appréhender les questions des ressources (sols, eau d'arrosage) comme les questions d'investissements (serres, stockage, ...)

L'agrotourisme fribourgeois est encore un marché de niche mais avec un potentiel de développement. La vente de produits à la ferme a fortement augmenté. Les deux parcs régionaux, Gantrisch et Gruyère Pays-d'Enhaut, apportent une valeur ajoutée considérable non seulement pour la nature et le paysage mais également pour l'économie régionale. De même, la qualité et la notoriété des produits du terroir fribourgeois ainsi

En chiffres

(année de référence 2017)

315'074 consommateurs fribourgeois (2016)

739'159'000 c'est la valeur de la production agricole fribourgeoise

200 Mio de litres de lait transformés en **20** Mio de kg de Gruyères AOP et Vacherin fribourgeois AOP. Restent **180** Mio de litres de petit-lait, à valoriser

3,3 fois plus de fromage produit dans le canton que consommé

2 fois plus de viande bovine produite dans le canton que consommée

1,6 fois plus de viande porcine produite dans le canton que consommée

2,6 fois plus de volaille produite dans le canton que consommée

3,3 fois plus de céréales panifiables produites dans le canton que consommées

3,9 fois plus de pommes de terre produites dans le canton que consommées

25 % de la production maraîchère est bio

5'062 ha de production bio

Sources : OFS, GELAN

que les différentes certifications AOP et AOC représentent certainement un des points forts du canton. Cependant, un manque de synergies entre les offres agrotouristiques est à relever, de même qu'avec la promotion des produits du terroir.

L'Union Fribourgeoise du Tourisme (UFT), également connue sous la marque Fribourg Région, qui a pour but de développer un tourisme privilégiant la valorisation du patrimoine naturel et culturel du canton, pourrait développer ces synergies, notamment avec Terroir Fribourg.

La contribution de l'agrotourisme à l'économie locale est actuellement assez faible. L'offre d'une activité touristique peut représenter une source de diversification bienvenue pour certaines exploitations agricoles. Les règles en matière d'aménagement du territoire doivent être toutefois appréhendées soigneusement, à l'exemple des buvettes d'alpage qui ne peuvent ouvrir leurs portes que durant l'été, période d'estivage du bétail, pour conserver leur statut d'activité annexe à l'agriculture. Grangeneuve joue un rôle important dans la formation et l'accompagnement de projets.

Agrotourisme

AGRIDEA* définit l'agritourisme (ou agrotourisme) comme un tourisme à la ferme englobé dans le tourisme rural. L'agritourisme est déployé plus spécifiquement dans le cadre d'une exploitation agricole, d'une activité agricole ou para-agricole et ce par les membres de l'exploitation. Il se base sur des activités ou des produits offerts par le monde agricole et met en valeur sa production et ses produits dérivés. Les prestations agritouristiques comprennent les activités d'accueil, d'hébergement, de restauration, de vente directe, de loisirs, d'animation socio-pédagogique et de services divers ayant pour cadre un environnement agricole » (Flückiger, E., Gigandet, P., & Zufferey, M. (2011). Je me lance dans l'agritourisme. Lausanne).



Médaille du Swiss cheese awards

5.2 Recherche, formation et conseil

Contexte et défis

Fribourg, canton **bilingue** par excellence, renforce son positionnement comme **passerelle entre la Suisse romande et la Suisse alémanique** grâce à l'offre de formations initiale et supérieure en français, en allemand et également bilingue. L'Institut agricole de l'Etat de Fribourg attire de nombreux élèves d'autres cantons. Grangeneuve est parmi les meilleures écoles d'agriculture du pays, en 4ème position en termes d'élèves après Berne, Lucerne et Saint-Gall.

Une agriculture en constante évolution nécessite **une formation et un conseil adaptés aux défis du temps**, dans une recherche d'équilibre entre économie, écologie et attentes sociales. Les axes prioritaires de cette nouvelle agriculture sont la compétitivité et l'innovation, la révolution numérique et technologique, l'impact sur l'environnement, la garantie d'une alimentation saine et de la santé animale. La collaboration de l'école d'agriculture avec la Confédération, les autres instituts de formation, les organisations professionnelles et la recherche est indispensable pour anticiper les évolutions et s'y préparer.



«Se former et savoir faire appel à des compétences de conseil externe sont les caractéristiques de ceux qui dessinent la vision agricole de demain.»

Pascal Toffel,
directeur de l'Institut
agricole de Grangeneuve



Grangeneuve est une des quatre plus importantes écoles d'agriculture de Suisse. Elle est de plus la seule école d'agriculture du pays à proposer tout son cursus en français et en allemand, ainsi que des filières bilingues. (© Martine Wolhauser/Grangeneuve)

Agroscope

En novembre 2018, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de concentrer les activités d'Agroscope sur un campus central, Posieux, et deux centres de recherche régionaux, Changins (VD) et Reckenholz (ZH). Les stations d'essai décentralisées sont maintenues.

Posieux, qui devait déjà accueillir le personnel de Liebefeld (décision du CF de 2011), doit maintenant se préparer à accueillir l'administration centrale d'Agroscope. À terme cela représente **650 postes sur le site de Posieux**. Le canton de Fribourg s'est engagé à financer et construire le bâtiment nécessaire à l'arrivée des employés de Liebefeld. Le Grand Conseil a approuvé en mars 2015 un crédit cadre de 70 millions à cet effet. D'autres infrastructures devront à terme être réalisées par la Confédération sur le site. Le projet présenté en 2014, à l'issue d'un concours, devra être adapté aux dernières décisions du Conseil fédéral.

Pour le Campus Grangeneuve, la décision du Conseil fédéral représente une opportunité de premier ordre. Cette proximité avec la recherche agronomique fédérale permettra de renforcer et de développer les synergies dans les domaines de la recherche, de la formation et de la vulgarisation. Cela permettra aussi au canton de s'affirmer comme le leader de l'agroalimentaire au plan suisse.

Dans son offre de formations continues et de conseil, Grangeneuve doit être attractif, performant et complémentaire face à la concurrence d'autres acteurs. Une culture d'entreprise dynamique, prospective et ouverte aux changements encourage les collaboratrices et collaborateurs à développer leurs compétences et leur niveau de connaissance afin de coller aux besoins et à la réalité du terrain. Dans cette perspective, **la proximité d'Agroscope et le développement du Campus Grangeneuve représentent un énorme atout.**

Au travers de ses prestations, **Grangeneuve conseille, forme et informe** les agriculteurs et les professionnels de l'agroalimentaire sur une large palette de thématiques, comme la gestion et la stratégie d'entreprise, les productions animales et végétales, la transformation du lait, les activités para-agricoles (énergies, agrotourisme*), le droit agraire et l'aménagement du territoire, mais aussi la vente directe ou contractuelle. Dans l'optique de **former des entrepreneurs** capables de trouver leur place dans un marché concurrentiel et compétitif, la formation et le conseil mettent un accent particulier sur l'économicité des différentes méthodes et techniques ainsi que la recherche de solutions innovantes. Grangeneuve dispose de spécialistes capables de réaliser des analyses systémiques, afin de répondre aux interrogations des exploitants (agriculteurs, fromagers, etc...) dans leur pratique quotidienne ou leurs perspectives de développement.

Le transfert de connaissances passe par une communication dynamique sur différents supports (Internet, bulletin Terre à Terre, Facebook, SMS et Application mobile) mais aussi par des démonstrations ouvertes à toutes et à tous au sujet de techniques et d'équipements, ainsi que par des manifestations grand public et de grande ampleur, telles que les « Journées des fromages suisses AOP ». Les collaborateurs du SAgri et du SAAV, dans leurs tâches quotidiennes, contribuent également au transfert de connaissance.

Enfin Grangeneuve est **un remarquable lieu de rencontre** pour les agriculteurs et les professionnels de l'agroalimentaire qui répond à la fois à un besoin d'échange, de formation et de conseil, mais aussi d'appartenance sociale. Grangeneuve a contribué à valoriser le travail des femmes dans l'exploitation familiale en leur offrant des formations qualifiantes. Des efforts sont encore nécessaires pour qu'elles soient équitablement rémunérées et soient assujetties aux assurances sociales (AVS et LPP).

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise (Recherche, formation et conseil)

- › Disposer d'une formation de qualité, bilingue, adaptée aux besoins actuels et d'infrastructures à la pointe, sur un campus moderne

- › Pratiquer une agriculture durable, entrepreneuriale et répondant aux attentes des consommateurs

- › Anticiper la transmission des exploitations

- › Utiliser les nouvelles technologies numériques dans la conduite des exploitations

- › Promouvoir la recherche et la formation, au travers du campus Grangeneuve

Mesures cantonales (Recherche, formation et conseil)

- › Développer le campus Grangeneuve en utilisant le maximum de synergies avec Agroscope

- › Construire une nouvelle ferme-école

- › Construire une nouvelle halle des technologies sur le site de Grangeneuve

- › Réaliser une ferme-école Bio à Sorens

- › Assurer un enseignement et une formation continue de qualité pour les agriculteurs et agricultrices

- › Renforcer les compétences de formation et de conseil en matière de préservation des ressources naturelles, d'économie d'énergie et d'adaptation aux changements climatiques

- › Assainir la Grange Neuve avec une nouvelle affectation des locaux

- › Développer le Centre de compétences lait et agroalimentaire

- › Soutenir le développement de l'agriculture 4.0 (projets novateurs, recherche, formation et vulgarisation) Sensibiliser à l'utilisation de solutions numériques (tracteur GPS, applications numériques de gestion, etc.)

- › Mettre en œuvre le plan d'action phytosanitaire national* (encadrement des agriculteurs)

- › Encourager la mise sur pied de projets de développements régionaux PDR

- › Développer les compétences méthodologiques des conseillers agricoles notamment dans le coaching, la gestion de conflits, la vision et la veilles stratégiques

- › Développer les partenariats externes de Grangeneuve, notamment dans le cadre du réseau ADALUS

5.2.1 Eclairage : ferme connectée

L'agriculture 4.0 est devenue une réalité dès les années 1990 chez les maraichers, à l'image de l'exploitation Gutknecht à Ried bei Kerzers. À l'époque, l'ordinateur servait à la régulation du climat dans les serres. Aujourd'hui, des appareils mesurent en continu la température de l'air, l'humidité et le taux de CO₂, mais aussi la consommation en eau des cultures. A cela s'ajoutent un robot de traitement phytosanitaire, des engins de transport et de chargement entièrement automatiques. Chaque donnée utile à la gestion optimale de la culture est enregistrée en temps réel.

En plein air, robots de sarclage et de binage et système GPS sont la norme. Ces robots permettent de diminuer le recours aux herbicides et le système de navigation a remplacé la conduite manuelle. Les surfaces sont ainsi mieux utilisées et la croissance des plantes plus uniforme. La géolocalisation des surfaces facilite le suivi des cultures et permet de nouveaux développements avec toujours comme objectifs l'optimisation du suivi des cultures, l'amélioration de la qualité et des rendements, un travail plus efficient, et le remplacement des travaux manuels et pénibles.

Le défi de la digitalisation dans l'agriculture réside dans la complexité des nouveaux systèmes et leur management, mais aussi l'engagement de personnel qualifié et sa formation. Sur le plan financier, le rapport coût/bénéfice et de l'amortissement rapide des investissements restent centraux. L'évolution rapide des techniques peut faire craindre de ne plus trouver de fournisseurs de pièces de rechange à court terme.

Gutknecht espère améliorer encore la gestion digitale de son exploitation, par exemple par l'enregistrement automatique de sa récolte dans un objectif de traçabilité, mais aussi de détection automatique de maladies ou ravageurs.

Des exploitations maraîchères étrangères qui fournissent le marché suisse ont déjà recours à des lignes robotisées. Il devrait donc être possible de développer de telles infrastructures en Suisse, même si les exploitations maraîchères y sont nettement plus petites.

En chiffres

(année de référence 2017)

8 élèves AFP agriculteur

271 élèves CFC agriculteur

125 élèves Brevet agricole

22 élèves diplôme fédéral (maîtrise)

30 élèves ES Ecole Agro-commerçant

31 candidates au Brevet de paysanne

1289 participants à la formation continue agricole

34 visites de cultures avec la participation de 2'148 personnes

21 cours organisés en formation continue en économie familiale

9 cours tout public Grangeneuve pour tous (GPT) avec 139 participants

Source: Grangeneuve



Un robot contrôle enregistre et gère la production de tomates dans les serres de l'exploitation Gutknecht à Ried bei Kerzers © Lutz Collet / IAG

5.3 Exploitation familiale et évolution sociale



« La famille paysanne c'est l'essence même d'une agriculture productive et durable. »

Murielle Chassot,
présidente de l'Association
friburgeoise des paysannes



« Nous sommes des Atlas, on porte le monde... dur à la tâche, dur à la vie... des gens qui vraiment s'affirment comme des travailleurs du samedi, du dimanche. C'est un des éléments qui fait qu'ils supportent et qu'ils ont la volonté de continuer, de ne pas se poser trop la question, de dire: « Maintenant on y va. Qu'importe 60, 70 heures de travail, on y va! »

Antoine¹³, 48 ans, agriculteur parlant de l'identité professionnelle dans le cadre de l'étude sur les risques psychosociaux des agriculteurs et agricultrices du canton de Fribourg

¹³ Prénom fictif

¹⁴ Droz, Y., Miéville-Ott, V., Jacques-Jouvenot, D., Lafleur, G., 2014. *Malaise en agriculture. Une approche interdisciplinaire des politiques agricoles France-Québec-Suisse*. Karthala, Paris

Contexte et défis

La santé des agriculteurs s'est en général améliorée. L'évolution technique et technologique ainsi que le confort des engins agricoles a permis de réduire la pénibilité du travail. Il y a 50 ans, les récoltes étaient transportées « à bras d'homme », par sac de 100 kg, aujourd'hui la norme est 30 kg. Les personnes souffrent moins qu'auparavant de problèmes du système locomoteur. Le travail dans l'agriculture reste cependant, en moyenne, plus physique que pour la moyenne de la population.

Selon plusieurs études récentes, il s'avère que les **facteurs ressentis comme stressants par les agriculteurs ont augmenté** et qu'ils sont plus nombreux à se dire « stressés quotidiennement » que le reste de la population. D'autre part, une étude¹⁴ des conditions cadres de l'agriculture dans trois pays, Suisse, France et Québec, relève que la proportion de répondants suisses se trouvant à un niveau élevé de détresse psychologique est de 47,4 % pour les hommes et 65,7 % pour les femmes.



L'échange entre collègues est primordial pour éviter l'isolement sur son domaine. Ici formation continue à Hôhi Übersdorf organisée par Grangeneuve (© IAG)

Les auteurs établissent un lien clair entre une perception négative de la situation financière de l'exploitation et les risques psychosociaux des individus. Parmi ces facteurs de stress, la transmission de l'exploitation, le contexte familial et social et le besoin de reconnaissance sont souvent évoqués.

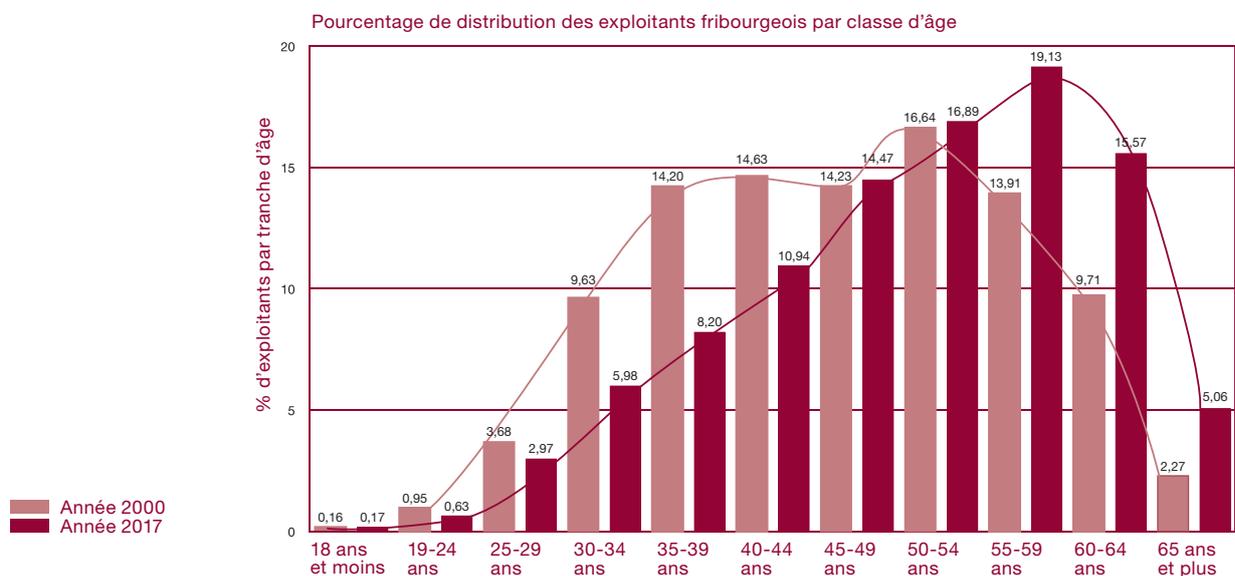
La législation agricole est centrée sur la famille et la transmission de l'exploitation au sein de la famille. Or, la relève intrafamiliale est de plus en plus difficile et peut susciter des tensions entre générations. Pour certains parents, l'agriculture n'est plus une voie assez prometteuse pour leurs enfants, tandis que d'autres ne comprennent pas les réticences de ces derniers à reprendre le domaine. Dans le même temps, des jeunes qui ne viennent pas du milieu agricole se forment dans l'agriculture, mais peinent à trouver des terres.

Pour beaucoup, la **valeur de leur métier** réside dans la valeur que la population accorde à leurs produits. Si les paiements directs compensent en partie la baisse des prix des produits agricoles, cette solution apparaît aux yeux d'une partie des agriculteurs comme dévalorisante.

L'évolution technique de l'agriculture a réduit le recours à la main-d'œuvre et isolé en quelque sorte l'agriculteur sur son domaine. La concurrence entre agriculteurs, induite par la nécessité d'agrandir leur domaine pour être compétitif, contribue aussi à l'isolement.

Tous ces facteurs participent à un certain **mal-être paysan** qui peut déboucher sur des situations de souffrance. Les moments de convivialité et de sociabilité positive, ou la solidarité familiale peuvent apaiser cette souffrance, l'isolement et l'individualisme l'exacerber. Cette réalité est heureusement largement minoritaire, mais mérite une attention particulière des Directions et Services de l'Etat.

Grangeneuve joue un rôle de point de rencontre et d'échange très apprécié des agriculteurs fribourgeois. Les différentes manifestations d'information et ouvertes au grand public sont très prisées et renforcent le sentiment d'appartenance à un secteur économique dynamique et tourné vers l'avenir.



Les exploitants agricoles fribourgeois actifs sont âgés de 49 ans en moyenne en 2017. Le graphique montre la distribution des agriculteurs fribourgeois par classe d'âge. Un vieillissement de la population des chefs d'exploitation est visible.

L'arrivée de nouveaux habitants en zone rurale a élargi le champ relationnel des agriculteurs et a ouvert des possibilités nouvelles pour ceux qui ont su les saisir. Certains agriculteurs ont ainsi développé des modèles d'agriculture contractuelle ou de vente directe qui mettent en valeur leurs produits et leur travail. Les nouveaux habitants ont dû, de leur côté, apprendre vivre avec certains désagréments propres à la campagne.

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise (Exploitation familiale et évolution sociale)

- › Veiller à la santé des agriculteurs et de leurs familles
- › Entretien des liens étroits entre producteurs et consommateurs
- › Valoriser le travail des agriculteurs
- › Cohabiter entre ville et campagne
- › Faire preuve de solidarité professionnelle dans l'agriculture fribourgeoise
- › Prendre en compte la dimension familiale de l'agriculture

En chiffres

(année de référence 2017)

60 h de travail hebdomadaire. Selon l'OFS, c'est le temps de travail moyen de l'agriculteur. La moyenne pour le reste de la population est de 50h

8'470 personnes actives dans l'agriculture et

6'167 personnes actives dans l'agroalimentaire, représentent

10 % des emplois du canton

30 % de la main-d'œuvre des exploitations agricoles fribourgeoises est féminine

49 ans c'est l'âge moyen des exploitants en 2017, contre 46 en 2000

Source: OFS

Mesures cantonales (Exploitation familiale et évolution sociale)

- › Renforcer les compétences du personnel en contact avec les agriculteurs en matière de soutien social
- › Créer un réseau de sentinelles, chargé de déceler les situations de crise dans le milieu agricole
- › Encourager et soutenir des projets de plateformes de rencontre ou d'évènements récréatifs entre producteurs et consommateurs
- › Mettre en œuvre les Aides aux exploitations agricoles en difficulté (Cellule AED) et les Aides aux exploitations paysannes (AEP)
- › Thématiser les aspects sociaux de l'agriculture, notamment dans la formation et la vulgarisation agricole

5.3.1 Eclairage: Rapport sur les risques psychosociaux dans l'agriculture fribourgeoise

Ce rapport présente les résultats d'une étude qualitative en sciences sociales (ethnologie) sur les questions de bien-être dans l'agriculture fribourgeoise de l'Université de Neuchâtel, mandatée conjointement par la Direction des institutions, de l'agriculture et de la forêt (DIAF) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). Elle répond à une demande de meilleure connaissance de la situation psycho-sociale de l'agriculture dans le canton.

Il est généralement admis que l'agriculture suisse traverse une période difficile sur le plan économique. L'effondrement du prix du lait de centrale* pèse notamment sur les finances de nombreuses exploitations, tout particulièrement dans un canton à forte tradition laitière comme Fribourg. Partant de ce constat, cette étude explore les aspects plus sociaux et humains des difficultés rencontrées par les agriculteurs au quotidien.

Basée essentiellement sur une série d'entretiens semi-directifs, l'étude identifie trois aspects de l'activité agricole qui jouent un rôle central dans le bien-être ou les difficultés rencontrées par les agriculteurs du canton :

- › une identité professionnelle forte mais contestée;

- › la famille comme soutien, mais aussi source de conflits;

- › le cloisonnement du milieu agricole, entre agriculteurs (jalousie, compétition) et face au reste de la société.

De manière frappante, chacun de ces trois aspects représente à la fois un ensemble de facteurs protecteurs pour les agriculteurs, leur permettant de surmonter les difficultés quotidiennes liées au métier, et en même temps constitue une zone de fragilité en cas de dysfonctionnement qui vient amplifier les problèmes rencontrés.

Les entretiens permettent également d'identifier vers qui les agriculteurs se tournent en cas de difficultés personnelles. Les proches, famille ou amis, sont souvent mentionnés aux côtés des institutions agricoles du canton (Grangeneuve et SAgri*). Plusieurs personnes rencontrées sont également passées par divers services de santé ou encore d'autres types de professionnels de l'encadrement et de coaching.

En conclusion, le rapport reprend les trois aspects, - identité professionnelle, famille et liens sociaux-, pour réfléchir aux conditions nécessaires pour en faire des forces plus que des facteurs de risques. Il se termine sur des pistes de réflexion pour une action cantonale déclinée en trois volets:

- › comment soutenir et promouvoir une « reconnexion sociale »;

- › le rôle que la formation et le conseil peuvent prendre;

- › l'opportunité d'un service de prévention spécifique aux agriculteurs.

5.4 Sécurité alimentaire et santé animale



« Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires SAAV a pour mission de veiller, par ses inspections et analyses, à ce que les denrées alimentaires et les objets usuels ne mettent pas en danger la santé des consommateurs ou ne les trompent. Il veille au bien-être et à la santé des animaux pour eux-mêmes et à l'avantage de l'Homme. L'objectif à tous est de produire des denrées de qualité, saines et sûres de manière à être remises régionalement aux consommateurs ou exportées dans plus de cent pays. »

Grégoire Seitert,
chef du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires



« Le rôle de Sanima est de soutenir et d'assurer les détenteurs d'animaux de rente fribourgeois face aux épizooties. Les actions quotidiennes de dépistage et de prévention prises en charge contribuent à la bonne santé des troupeaux et de la population. »

Michel Roulin,
administrateur de Sanima

Contexte et défis

Il incombe à l'Etat d'**assurer par ses inspections et ses analyses officielles que les produits alimentaires mis sur le marché sont sûrs et de qualité**, « de la fourche à la fourchette ». Il effectue pour cela les contrôles officiels nécessaires dans les exploitations agricoles et les entreprises agroalimentaires. Les différentes étapes de production sont inspectées, des fourrages et herbages (production primaire) destinés aux animaux, jusqu'à l'obtention de denrées alimentaires sûres et de qualité, prêtes à être commercialisées aux consommateurs ou exportées dans le monde entier. Le SAAV effectue également lors de ses inspections, les contrôles des AOP fromagères.

Les exportations de produits fribourgeois dans plus de 100 pays sont importantes pour tout le secteur. Un guichet unique « export » a été mis en place au SAAV*, permettant ainsi une optimisation et une centralisation des procédures pour les entreprises exportatrices.

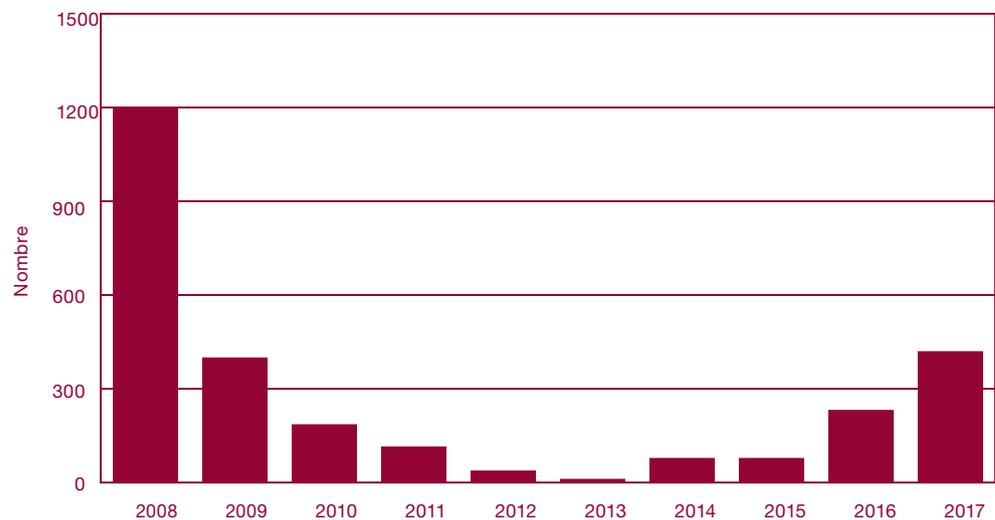


La sécurité alimentaire commence à l'étable avec le respect des bonnes pratiques. La traite robotisée allège et flexibilise le travail à l'étable, mais exige maîtrise technique et vigilance afin d'assurer la qualité et la sécurité du lait. (© Lely)

La multiplication des échanges internationaux augmente aussi les risques sanitaires et nécessite des mesures préventives en amont, mais aussi une bonne connaissance des risques potentiels sur la filière. La **lutte contre les épizooties** est centrale dans le canton de Fribourg où la densité de la détention, notamment bovine, et la qualité génétique du cheptel représentent un défi quotidien. Le choix du canton de Fribourg de se doter d'un Etablissement d'assurance des animaux de rente, Sanima, est un atout précieux pour la prévention comme pour le soutien lors de la gestion de crises. La recrudescence de détention à titre de loisir accentue aussi ces risques, par la multiplication des lieux de détention et parfois aussi le manque de formation des détenteurs dans le domaine. L'élimination conforme des déchets animaux joue également un rôle central dans la lutte contre les épizooties. Des infrastructures performantes et sûres, une communication efficace à la population et une surveillance de tous les détenteurs sont nécessaires. Les mesures sanitaires publiques (élimination des animaux malades, séquestre et quarantaine) doivent absolument reposer sur des faits avérés et solides. Ce travail repose en bonne partie sur des analyses de laboratoire de qualité et accrédité. Leurs techniques évoluent rapidement et exigent une mise à niveau constante du personnel et du matériel, mais aussi des bases légales et des processus.

La détention conforme et le souci du bien-être des animaux de rente est un autre aspect de la sécurité alimentaire et sanitaire. Le recensement et son contrôle (cf. 4.7 Paiements directs) est la première étape d'un suivi efficace de la qualité de la détention dans les étables. Un gros enjeu réside dans le suivi, l'accompagnement et la suppression des non-conformités constatées lors des contrôles officiels.

Nombre d'animaux PI dans le canton de Fribourg



Evolution entre 2008 et 2017 du nombre d'animaux PI (infectés permanents) par la diarrhée virale bovine (BVD), i.e. qui excrètent la maladie pendant toute leur vie. Il montre l'effet du programme d'éradication nationale de la BVD de 2008 à 2013, qui a été suivi ensuite d'une période de surveillance une fois le cheptel pratiquement indemne. Il est à noter que depuis septembre 2016, des cas de réinfections des exploitations fribourgeoises ont exigé des mesures additionnelles importantes, pour obtenir une situation stabilisée à fin 2018. Canton d'élevage, Fribourg a été particulièrement exposé à la BVD, notamment en raison des déplacements importants d'animaux (marchés, estivages).

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise (Sécurité alimentaire et santé animale)

- › Assurer la sécurité sanitaire et la traçabilité de tous les produits agroalimentaires
- › Faire reconnaître les produits de l'agriculture fribourgeoise, en Suisse et à l'étranger, comme sûrs
- › Veiller à la santé et au bon traitement du cheptel fribourgeois

Production primaire

Par production primaire, l'ordonnance fédérale entend « la production, l'élevage et la culture de produits primaires, y compris la récolte, la traite et la production d'animaux de rente avant l'abattage ».

Chaque producteur qui met en circulation des denrées alimentaires s'engage à respecter les normes en vigueur. Il est soumis à un système d'autocontrôle. Le rôle des autorités, par la surveillance « de la fourche à la fourchette » - les contrôles de base, les analyses de risques et les analyses d'échantillons, les inspections est d'assurer la sécurité alimentaire des produits remis aux consommateurs.

Mesures cantonales (Sécurité alimentaire et santé animale)

- › Surveiller et conseiller les acteurs de l'agroalimentaire, notamment les filières et les interprofessions de produits du terroir ou régionaux
- › Organiser périodiquement des tables rondes avec tous les acteurs
- › Surveiller et conseiller les détenteurs de bétail
- › Garantir une eau potable de qualité
- › Être à jour dans l'évaluation et suivre l'évolution des risques potentiels en matières sanitaire (Escherichia coli, salmonelle, listeria...) et vétérinaire (grippe aviaire, peste porcine...)
- › Recenser le cheptel et ses mouvements (lutte contre les épizooties)
- › Former les collaborateurs aux nouvelles techniques et aux nouveaux risques
- › Veiller au bon état de préparation de tous les partenaires d'intervention contre les épizooties et plan OCC (Organe cantonal de conduite)
- › Adapter les moyens de lutte à l'évolution des risques potentiels d'épizooties (BVD, varroa et loques, salmonellose bovine, etc.)
- › Coordonner les contrôles en bonne intelligence avec les autres services de l'Etat et les organismes extérieurs
- › Collaborer à la mise en place de la stratégie STAR (diminution des antibiotiques, cf. 5.4.1 Eclairage: ReLait) et faire vivre la Charte des bonnes pratiques des vétérinaires praticiens
- › Développer le guichet unique « export » pour faciliter l'administration pour les entreprises exportatrices

5.4.1 Eclairage : projet ReLait

› Le projet ReLait (diminution des antibiotiques) s'inscrit parfaitement dans la stratégie antibiorésistance StAR de la Confédération. De simple initiative cantonale, le projet fribourgeois a pris de l'ampleur pour devenir un projet phare au niveau fédéral, avec le soutien financier de la Confédération. Ce projet s'intègre parfaitement dans la stratégie du Conseil d'Etat de faire de Fribourg le leader de l'agroalimentaire en apportant des solutions innovantes pour l'élevage laitier et en renforçant son image auprès des consommateurs.

› A l'origine, ce sont les producteurs de lait attentifs à la santé de leur cheptel qui ont approché Grangeneuve pour développer des stratégies alternatives au niveau de la prévention et du traitement des animaux. Ils souhaitent en effet réduire les antibiotiques administrés à leur cheptel. Le projet est orienté vers la pratique quotidienne des producteurs, avec des stratégies de santé des troupeaux qui peuvent s'appliquer à toutes les exploitations laitières. Le projet, mené en partenariat avec la Faculté vétérinaire de l'Université de Berne (Vetsuisse), innove dans la mise en réseau des exploitations et la collaboration plus étroite entre producteurs, agronomes et vétérinaires praticiens.

› La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts soutient cette initiative et y collabore avec ses services et Grangeneuve.

› Une soixantaine d'exploitations se sont engagées dès la 1ère phase (2017) de la démarche. En 2019, la 2ème phase permettra à quelque 120 exploitations supplémentaires d'y participer.

› La Confédération suit de près l'expérience fribourgeoise et reconnaît son utilité dans le cadre de son programme d'utilisation durable des ressources. Elle compte utiliser les solutions pratiques trouvées pour définir ses propres stratégies dans le domaine.

En chiffres

(année de référence 2017)

4 lois fédérales dont le SAAV doit veiller à l'application

75 ordonnances fédérales dont le SAAV doit veiller à l'application

843 contrôles sur les exploitations en matière de protection animale

779 contrôles de base

690 contrôles Gruyère AOP, Vacherin fribourgeois AOP et Emmentaler AOP.

130'212 bovins

55'872 vaches laitières

79'684 porcs

20'996 chèvres et moutons

2'145'700 volailles

9'837 colonies d'abeilles

7'004 chevaux

4'334 détenteurs d'animaux de rente, y compris apiculteurs

120 fromageries

940 entreprises transformatrices

1'630 commerces

308 exploitations avec vente directe

12 entreprises exportatrices

730 restaurants

23 abattoirs

Source : OFS, GELAN, SAAV



Exploitation de Francis Terreaux à Arconciel (©IAG)

5.5 Ressources naturelles

Contexte et défis

Dans le canton, l'agriculture occupe les deux tiers du territoire. Elle doit composer dans cet espace avec d'autres intérêts comme la biodiversité, le paysage, les eaux de surface et souterraines, l'air et le sol, mais aussi les besoins de l'aménagement du territoire (forêt, urbanisation, routes, armée). Si la Stratégie du canton de Fribourg en matière de développement durable (juin 2016), le Plan climat (en cours d'élaboration) le Rapport sur l'agriculture et l'environnement publié en 2009 (avec un suivi monitoring des mesures) fournissent certaines informations, la difficulté à établir une stratégie globale réside dans l'absence de données complètes sur l'état actuel de ces ressources.

Le changement climatique a un impact majeur sur les ressources naturelles. **L'agriculture travaille avec la nature** et, est particulièrement touchée par le changement climatique tout en étant également un des facteurs de ce changement. Le défi sera de trouver un bon équilibre. Il faudra à la fois prévenir le changement climatique et s'y



« Mon objectif est de produire des denrées alimentaires de qualité en quantité suffisante afin de nourrir la population, en respectant au maximum notre environnement. Pour soigner mes cultures, je n'ai recours aux produits phytosanitaires qu'en dernière ligne de défense. L'utilisation réfléchie de mes intrants agricoles sont les garants d'une agriculture productive et durable. »

Fabrice Bersier,
agriculteur et gérant
de Phyto-Eco Vesin



Les prairies fleuries illustrent bien les mesures prises en faveur de la biodiversité par la richesse des espèces qui la composent (© Jacques Frioud / SFN)

adapter. Dans une optique de durabilité, le défi est de ne pas impacter les ressources naturelles au-delà de leurs capacités à se renouveler.

Les agriculteurs fribourgeois sont conscients de la valeur des ressources naturelles : ils ont mis en œuvre les nouvelles règles dans le domaine, se forment et participent aux programmes volontaires au-delà des attentes : réduction des produits phytosanitaires et vétérinaires, biodiversité, paysage. Ils sont cependant tributaires des aléas de la météo et de la pression économique et peuvent encore améliorer leur pratique quotidienne. Depuis 1992 et les premières subventions liées à la prestation, les agriculteurs ont ainsi continuellement amélioré leur bilan environnemental global.

Différentes priorités peuvent être conflictuelles et nécessiter des adaptations. Les normes de détention des animaux, par exemple, ont conduit à construire des lieux de détention plus vastes, augmentant d'autant les surfaces d'évaporation de l'urine et donc les émissions d'ammoniac. Une solution possible dans le cas présent est de créer de légères pentes pour réduire le temps d'évaporation.

Plusieurs évaluations et monitorings au niveau suisse montrent que les objectifs PA14-17 ont été atteints, voire dépassés, dans de nombreux domaines. Cela vaut en particulier pour les objectifs concernant la biodiversité et la mise en réseau, en termes de superficie.

Réalisation des objectifs PA 14-17

Aspect	État 2007/09	Objectif 2021	Situation actuelle
Efficienc e de l'azote	28 %	33 %	31 % (2015)
Efficienc e du phosphore	60 %	68 %	60 % (2015)
Émissions d'ammoniac	48'700 t	41'000 t	47'700 t (2015)
Surfaces de promotion de la biodiversité SPB	60'000 ha en région de plaine	65'000 ha en région de plaine	75'163 ha en région de plaine (2016)
Qualité des SPB	36 % en réseau 27 % qualité	50 % en réseau 40 % qualité	74 % en réseau 37 % qualité (2016)

Ressources vitales naturelles / écologie : réalisation des objectifs PA 14-17
(état au 1^{er} novembre 2017)

Dans les domaines où les objectifs n'ont pas été atteints, l'évolution va, d'une manière générale, dans la bonne direction. Il n'en reste pas moins que les avancées sont encore insuffisantes dans plusieurs domaines. Il existe toujours des améliorations à faire dans le domaine de l'environnement. Des lacunes existent dans le domaine des cycles de fertilisants, en particulier concernant les émissions d'ammoniac et du phosphore. En matière de produits phytosanitaires l'utilisation ciblée (produit utilisé, stade de croissance et seuil d'intervention) et l'application précise (équipement technologique) doivent encore permettre des améliorations.

La Confédération a fait le point de l'état de l'environnement des ressources naturelles dans le cadre de l'activité agricole et a fixé ensuite 20 objectifs environnementaux pour l'agriculture suisse (OEA) pour les domaines Biodiversité, Paysage et Espace réservé aux cours d'eau, Climat et Air, ainsi que Eau et Sol. Un rapport a été établi en 2016¹⁵. Le canton de Fribourg s'est inspiré de ces objectifs pour orienter ses propres actions en faveur de la préservation des ressources naturelles.

Etat de situation des ressources dans le canton de Fribourg

Biodiversité

« La biodiversité est constituée par la diversité des espèces d'animaux, de plantes, de champignons et de micro-organismes, la diversité génétique au sein des espèces, la diversité des écosystèmes et les interactions dans et entre ces niveaux. »

Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse du Conseil fédéral, septembre 2017

Les surfaces spécifiques de promotion de la biodiversité ont régulièrement augmenté depuis 1998 pour atteindre 9'600 ha en 2017 (12,8 % de la SAU). L'objectif n'est plus aujourd'hui d'accroître ces surfaces, mais d'en augmenter la qualité. Il est à relever que depuis 2014 la saisie géographique a contribué à la qualité de la gestion et au suivi de ces surfaces, notamment pour les mesures de réseaux écologiques, pour les mesures de contribution à la qualité écologique, ainsi que pour les surfaces soumises à la loi sur la protection de la nature. La délimitation de « l'espace réservé aux eaux » et son exploitation extensive sont encore un défi.

Les efforts de réduction des produits phytosanitaires et de réduction de travail du sol contribuent grandement au maintien de la biodiversité sur l'ensemble des surfaces agricoles.

L'uniformisation des techniques, des cultures et des variétés, même si elles sont économiquement intéressantes, ainsi que le calendrier imposé des fauches ont une incidence sur la biodiversité. A l'inverse, la reprise d'anciennes variétés et cultures, telles que le blé rouge ou le lin par exemple, contribue au maintien de la biodiversité parce qu'elles ont d'autres rythmes et peuvent servir de refuge à certains moments de l'année.

Eau

L'activité agricole a besoin d'eau pour irriguer les cultures, mais elle a également, par ses rejets, un impact sur les eaux de surface et les eaux souterraines. Malgré les bonnes pratiques agricoles, l'utilisation des engrais de ferme liés à la détention des animaux et les traitements des cultures présentent des risques pour les eaux. Le canton de Fribourg, avec sa forte production laitière et animale doit particulièrement veiller à cette problématique. La gestion des engrais de ferme et l'emploi correct des produits

¹⁵ Objectifs environnementaux pour l'agriculture – Rapport d'état 2016, OFEV et OFAG

phytosanitaires et des engrais sont deux instruments importants pour limiter les risques d'atteintes aux eaux.

Si la sensibilisation des agriculteurs au problème de l'épandage des engrais de ferme pendant la saison sensible a porté ses fruits, la question reste d'actualité en raison de la part importante de la production laitière et animale de l'agriculture fribourgeoise. La mise à jour des données concernant les capacités de stockage en engrais de ferme qui date de 2002 et le contrôle de l'état des fosses à purin existantes doivent encore être faites. L'utilisation des engrais en général est suivie et contrôlée grâce aux bilans de fumure et de la base de données fédérale HODUFLU.

Les produits phytosanitaires ne sont utilisés, en principe, qu'en cas de nécessité. L'utilisation de seuil ou en fonction des stades de croissance et de la météo sont aujourd'hui usuels. A noter également que les pompes à traiter sont obligatoirement équipées d'eau claire permettant le rinçage aux champs et évitant aux fonds de cuves de finir dans les eaux claires. Depuis peu, de nouveaux projets de « biobed » ont été lancés, ceci afin de permettre la dégradation des résidus dans des lits biologiquement actifs. Les dernières publications, par exemple sur les néonicotinoïdes ou le glyphosate, montrent que des efforts sont encore ponctuellement nécessaires.

Les projets visant à renforcer la couverture des sols par des prairies permettant ainsi de réduire le taux de nitrates dans les captages d'eau peuvent être qualifiés de succès dans la majorité des cas.

La réduction des pesticides dans les eaux passe par une sensibilisation des agriculteurs aux risques de pollution des rivières et par une amélioration de la protection des eaux contre les apports diffus. Reste qu'une part importante des captages ne sont pas protégés correctement par des zones réservées (S1, S2, S3) légalisées. Il est donc nécessaire que toutes les parties prenantes collaborent à l'objectif d'une eau propre.

La revitalisation des cours d'eau est un autre sujet prioritaire. La stratégie cantonale de revitalisation a été approuvée par l'OFEV en juillet 2015. Sa mise en œuvre constituera une tâche d'envergure qui aura des impacts sur l'agriculture.

Les mesures d'aménagement du territoire concernant les eaux constituent un autre axe prioritaire. La délimitation des zones de protection des eaux souterraines a été réalisée de cas en cas jusqu'à maintenant, mais doit être élargie à tout le territoire dans le cadre d'un plan sectoriel « Eaux souterraines ».



Espace réservé : Le SEN* est chargé de délimiter les espaces réservés aux eaux pour tout le canton. Dans l'espace une exploitation agricole extensive devra être mise en place si ce n'est pas le cas. C'est par exemple déjà en place le long de la Petite-Glâne, à Saint-Aubin.

Air

Pour l'agriculture fribourgeoise, l'élevage a naturellement un impact sur l'air en particulier par les déjections animales sources d'ammoniac. Afin de permettre de limiter les émissions d'ammoniac à un niveau acceptable, des adaptations constructives sont entreprises. A relever que ces mesures en matière de protection de l'air (émissions d'ammoniac) peuvent se trouver en conflit avec d'autres objectifs, notamment l'augmentation régulière des animaux détenus dans des étables aux conditions particulièrement respectueuses des animaux. Les questions d'émanations d'odeurs doivent également être considérées avec prudence, notamment dans le cadre de regroupement d'effectifs consécutif à la diminution du nombre d'exploitations. Les nuisances sont de ce fait cumulées, mais le risque est mieux maîtrisé car les agriculteurs sont mieux formés et la technique plus développée (filtres). Le programme Friammon visant à réduire les émissions d'ammoniac a permis à Fribourg d'être un pionnier de la réduction des émanations. Il a contribué à l'achat de « pendillards » qui réduisent les émissions lors de l'épandage du lisier, à permettre la couverture de fosses à purin et à l'utilisation d'aliments pauvres en azote.

Sol

Le sol est le support indispensable de la production agricole traditionnelle. Il est donc important pour l'agriculture d'en disposer en quantité et en qualité suffisante. C'est probablement sur la thématique de la protection des sols que les plus grands défis attendent l'agriculture, car sans sol pas d'agriculture.

Afin d'assurer l'approvisionnement alimentaire en cas de crise, les meilleures terres agricoles suisses sont protégées depuis 1992 par des dispositions spécifiques. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) vise à maintenir à au moins 438'460 ha la surface des meilleures terres agricoles en Suisse. L'extension massive du territoire urbanisé exerce une pression toujours plus forte sur les SDA. L'introduction de la 1ère étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en 2014 a permis de réduire la pression sur les terres agricoles. La 2ème étape de la révision de la LAT dont le message a été adopté par le Conseil fédéral fin octobre 2018, prévoit des mesures de protection plus importantes pour les terres agricoles. La 2ème étape de la révision de la LAT règlera l'aspect quantitatif de la protection des sols agricoles.

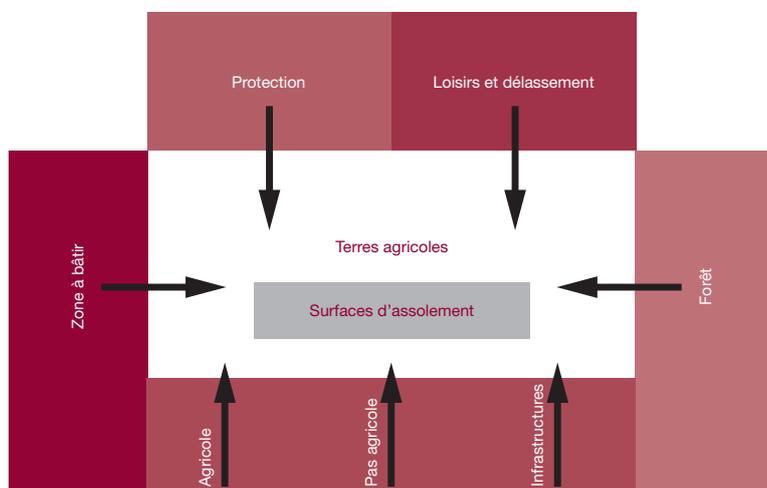


Illustration des différentes pressions exercées sur les terres agricoles et sur les SDA : croissance de la zone à bâtir et des forêts, besoins en infrastructures (transport, loisirs, armée) dans la zone agricole, protection de l'environnement (eaux souterraines, biodiversité etc.), constructions agricoles.

Innoserre

Les cultures sous abris sont des cultures intensives à forte technicité.

Des solutions innovantes de réduction de la consommation d'énergie fossiles et d'utilisation d'énergie alternatives ou de technologies doivent être testées dans le contexte suisse.

L'objet du projet Innoserre est de démontrer la faisabilité de différentes solutions énergétiques innovantes et écologiques dans le domaine des productions sous serres/sous abris. Il s'agit de mettre en relation les aspects coûts, notamment des investissements, avec les bénéfices, de développer un catalogue de solutions adaptées à différentes cultures et conditions, et d'élaborer des concepts de projets modèles ayant un fort potentiel de déploiement.

L'aspect qualitatif est aussi primordial. Il faut relever que les données pédologiques sont très lacunaires dans le canton ce qui rend une appréciation précise difficile. Les enjeux économiques ont conduit des agriculteurs à privilégier des cultures intensives là où ils pratiquaient auparavant des cultures variées (abandon du bétail dans la Broye et spécialisation dans la pomme de terre, par exemple). Les principaux risques d'atteinte aux sols peuvent être résumés ainsi : les conditions climatiques deviennent plus extrêmes avec des alternances de sécheresses et d'inondations pouvant causer de l'érosion ou des pertes de matière organique, le tassement des sols en lien avec la mécanisation et la perte de matière organique par minéralisation (Grand Marais). La formation (connaissance des sols et suivi des conditions de travail), la cartographie des sols et la recherche d'alternatives économiquement viables à certaines cultures permettront de conserver les sols fribourgeois productifs et durables.

Énergie

Il ressort d'une étude d'AGRIDEA* de 2016 que la consommation énergétique totale de l'agriculture fribourgeoise s'élève à près de 275 GWh. Cette consommation est répartie entre les carburants (45 %), les combustibles (38 %) et l'électricité (17 %). La production fribourgeoise d'énergies renouvelables est répartie entre l'électricité (33 %) et la chaleur (67 %) pour une production totale de près de 83 GWh. Le photovoltaïque (18 %) et le biogaz (15 %) assurent la principale source de production d'électricité. La chaleur provient principalement du bois (33 %) et du biogaz (27 %).

Le solde de la chaleur (7 %) est produit par les capteurs solaires thermiques.

De nombreux agriculteurs ont misé sur le photovoltaïque tablant sur les promesses fédérales de reprise à prix coûtant (RPC) de leur électricité. Ils ont dû déchanter lorsque la Confédération a stoppé ce financement, et doivent faire face à des charges importantes. Il ne faudrait pas que cette mésaventure freine le développement de projets de production d'énergie verte, telle que le biogaz à partir de résidus agricoles, le bois-énergie, les réseaux de chaleur, la récupération de chaleur en circuit fermé.

La politique économique actuelle n'étant pas favorable aux projets de production énergétique à grande échelle, les mesures envisageables sont donc plus orientées sur l'efficacité énergétique. Diverses recommandations émises par AGRIDEA dans son étude permettraient un potentiel de réduction d'électricité (-28 %), de carburant (-27 %) et de combustibles (-23 %).

L'efficacité de l'énergie et la réduction de l'utilisation des énergies fossiles sont au cœur des préoccupations des producteurs. Des solutions innovantes, de réduction de la consommation d'énergies fossiles, d'utilisation d'énergie alternatives ou de technologies permettant l'augmentation des rendements doivent être testées dans le contexte suisse afin de pouvoir garantir la rentabilité aux producteurs. Il s'agira donc de mettre en relation les aspects coûts, notamment des investissements, avec les bénéfices, de développer un catalogue de solutions adaptées à différentes cultures et conditions, et d'élaborer des concepts de projets modèles ayant un fort potentiel de déploiement.

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise (Ressources naturelles)

- › S'adapter aux changements climatiques

- › Diminuer l'impact de l'agriculture sur les eaux (réduction des intrants agricoles tels que résidus phytosanitaires, nitrate et phosphore essentiellement),

- › Diminuer l'impact de l'agriculture sur l'air et le climat (ammoniac, méthane, CO₂...)

- › Diminuer l'impact de l'agriculture sur les sols (tassement, érosion, ...)

- › Préserver la biodiversité

Mesures cantonales (Ressources naturelles)

- › Mettre en œuvre le Plan d'action phytosanitaire* et promouvoir l'usage d'outils de précision lors de l'utilisation de produits phytosanitaires

- › Soutenir le développement de capacités de stockage d'engrais de ferme suffisant permettant leur utilisation pertinente afin de réduire les risques de lessivage des éléments nutritifs de la végétation et diminuer au final leur présence dans les eaux (ne plus avoir besoin de puriner pour vider sa fosse à purin)

- › Actualiser l'inventaire des fosses à purin et contrôler leur état en fonction du risque

- › Délimiter l'espace réservé* et mettre en place son exploitation extensive

- › Accompagner les projets économes en eau et prévenir les conflits d'usage

- › Renforcer les compétences de conseil dans le domaine de la détention animale

- › Réaliser une cartographie complète des sols agricoles fribourgeois

- › Définir une méthodologie et une procédure pour réhabiliter les sols agricoles dégradés

- › Prendre en compte, dans la pesée des intérêts dans l'aménagement du territoire, la qualité des sols afin de préserver les meilleurs sols

- › Etendre le réseau de mesure de l'humidité des sols qui indiquent la capacité du sol à supporter des charges afin de prévenir des dommages irréversibles

- › Promouvoir les bonnes pratiques culturales (sans labour, engrais vert, pendillard, poids des machines)

- › Accompagner les projets visant à l'amélioration de la biodiversité

- › Développer les conseils aux agriculteurs dans le domaine de l'énergie

- › Développer le champ de connaissances sur les ressources naturelles (par exemple le parcours de l'eau dans le sol)

- › Mettre en place une gestion des eaux durable et responsable

- › Protéger les sols de qualité face à la pression de la construction (y compris agricole)

- › Soutenir les agriculteurs dans leurs projets de production d'énergie verte et de réduction de consommation d'énergie

- › Mettre en place des mesures en faveur du climat dans le cadre du plan climat

- › Mettre en œuvre la stratégie cantonale de développement durable

5.5.1 Eclairage : réseau écologique Düdingen, Schmitten et Tafers

En 1995 déjà, un projet pilote alliant nature et agriculture a germé autour des étangs de Bärswil, porté par Pro Natura et Grangeneuve, et vivement encouragé par les communes de Guin, Schmitten et Tavel. L'idée était de favoriser la diversité biologique du site en valorisant les surfaces de compensation écologique dans les surfaces agricoles alentour. Très vite, le projet s'est étendu à l'ensemble du périmètre des trois communes, passant de 575 ha à 3'600 ha, s'adaptant dans la foulée à l'évolution des bases légales. En 2003, le canton approuvait un projet de mise en réseau dans l'agriculture selon l'ordonnance sur la qualité écologique. 70 % des 165 exploitations agricoles du périmètre ont accepté de participer au projet sur une base volontaire.

En chiffres

(année de référence 2017)

6'987 ha « Extenso », de céréales, oléagineux et protéagineux avec utilisation réduite de produits phytosanitaires,

266 ha de cultures fruitières, vignes et betteraves sucrières avec utilisation réduite de produits phytosanitaires

8'766 ha de surface de promotion de la biodiversité (SPB*)

9'719 arbres fruitiers haute-tige et arbres indigènes isolés

5'632 ha de cultures respectueuses du sol en semis direct, semis sous litière ou semis en bandes fraisées (sans labour), soit 1/4 des surfaces de cultures

35'800 ha de SDA, surfaces d'assolement (quota fribourgeois)

1'800 ha de SAU situées dans l'espace réservé aux eaux

35'351 ha purinés avec des pendillards (beaucoup moins d'émanation d'ammoniac et d'odeur)

108'723 UGB (Unités de gros bétail) détenus dans le canton dont **73,8 %** sont des bovins

Source: GELAN

Aujourd'hui, le réseau de Guin, Schmitten et Tavel est dans sa troisième période et poursuit son développement. Après une phase dont le but était de combler les zones dépourvues d'éléments écologiques, l'effort s'est porté sur l'amélioration de la qualité. Ainsi, la part de surfaces répondant aux exigences de la Qualité 2* a augmenté, offrant à la faune un habitat de plus grande valeur et aux exploitants des contributions plus élevées. Le périmètre de ce réseau comprend deux marais d'importance nationale, le Franislismoos et les Düdingermöser. Le projet a permis une meilleure connexion entre eux par la mise en place de surfaces de promotion de la biodiversité, pouvant servir de relais. Certaines surfaces de ces marais ou des zones tampons, soumises à des contrats nature, sont exploitées par des agriculteurs et valorisées dans le cadre du réseau.

Le développement positif de ce projet repose avant tout sur la motivation des exploitants, le conseil régulier de la part du spécialiste, les synergies entre la protection de la nature et l'agriculture, mais aussi sur le soutien des communes et l'implication de la population, des écoliers notamment, dans certaines activités liées au réseau.

Le caractère pionnier d'un tel projet montre le chemin pour s'adapter aux défis futurs, comme par exemple la prise en compte de l'espace réservé aux eaux. En installant de manière volontaire des surfaces extensives dans des zones sensibles, les agriculteurs anticipent des prescriptions qui seront imposées à large échelle dans un avenir proche.

Une des difficultés, comme dans d'autres projets réseau, est de motiver les agriculteurs à placer des surfaces de promotion de la biodiversité dans les terres ouvertes, jachères, ourlets et autres bandes fleuries.

En 1998, les surfaces de compensation écologique représentaient 9,4 % de la surface agricole. En 2014, la part des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) est de 13,2 % et 110 agriculteurs sur les 127 qui composent le périmètre y participent.



L'entretien des surfaces écologiques, ici le débroussaillage autour des marais, nécessite une bonne part de travail manuel. © Jacques Frioud, SNP

5.6 Savoir-faire et outil de production

Contexte et défis

Le canton de Fribourg est doté d'un riche savoir-faire agricole et agroalimentaire, preuves en sont des filières dynamiques capables de s'organiser et d'innover sans cesse. Avec un tissu artisanal et agroindustriel riche, les compétences sont importantes et il s'agit de les développer que ce soit par l'initiative d'entrepreneurs innovants ou par des investissements tournés vers l'avenir. Il existe une large diversité de savoir-faire entre les maraîchers du Seeland, les éleveurs et producteurs de lait de la Gruyère, les exploitations mixtes de la Singine ou celles de grandes cultures de la Broye. On le constate, l'exploitation fribourgeoise affirme une forte identité d'agriculture productrice.

Aujourd'hui, les exploitations qui tirent leur épingle du jeu, notamment par leurs résultats économiques, sont pilotées par des exploitants dotés de compétences entrepreneuriales affûtées. La formation a un rôle important à jouer pour renforcer ces compétences, mais c'est surtout un esprit qu'il faut cultiver. Le canton offre d'ores et déjà des formations adaptées aux besoins des filières, comme c'est particulièrement le cas pour les métiers du lait, principale production agroalimentaire fribourgeoise. Les conseils



« Je pense que les petites structures sont bien adaptées à la région et ont toute leur chance à condition de bien coopérer et d'adapter leurs infrastructures. »

Hans Marti,
président de la coopérative
Sense Oberland, propriétaire
de l'abattoir régional de
Zollhaus



La construction d'infrastructures de pointe contribue au renforcement des savoir-faire et de la compétitivité de l'agriculture fribourgeoise à une époque où il est important de se démarquer sur les marchés. Ici le projet de la nouvelle ferme de Grangeneuve. (© IAG)

agricole et en économie laitière permettent d'accompagner et faciliter les projets de leur conception à leur réalisation (soutien technique, encadrement, plan de financement, aménagement du territoire, etc...). (cf. 4.2. Formation et conseil).

Afin de soutenir les **investissements dans l'outil de production**, le canton dispose de plusieurs types de mesures d'**aides structurelles** en complément des mesures fédérales. Ces aides structurelles visent à accompagner l'évolution de l'agriculture et à soutenir des projets innovants. Elles permettent notamment une exploitation plus rationnelle des terres par les remaniements parcellaires ou l'amélioration de l'accès aux fermes. Elles contribuent à améliorer la gestion de l'eau que ce soit par la mise en place de réseaux d'irrigation permettant de décharger les cours d'eau ou la rénovation de drainages. Le soutien aux constructions rurales individuelles sur les exploitations agricoles (fermes, porcheries, serres, locaux de stockage, aide à la reprise du domaine, etc.) ou aux constructions collectives (coopérative de fromagerie, centre collecteur etc.) permet de conserver un outil de production performant et moderne.

Actuellement, des projets très variés d'agrandissement ou de modernisation de bâtiments, d'amélioration de fromageries avec les techniques les plus avancées, de construction de serres maraîchères, de rénovation de chalets d'alpage ou de mise en place d'installation de triage et de conditionnement de produits agricoles sont en cours de réalisation ou sont en phase de développement. En fonction des conditions requises, ces projets peuvent bénéficier des aides structurelles cantonales et fédérales soit par des contributions à fonds perdu, soit par des prêts sans intérêt ou à intérêts réduits, des aides combinées sont aussi possibles.

A l'avenir, il s'agira de maintenir cette dynamique positive afin de conserver des infrastructures à la pointe de la technique et de l'innovation tout en maîtrisant les coûts. Dans ce but, des chefs d'exploitations bien formés, entrepreneurs et avec des visions stratégiques claires pourront compter sur une formation professionnelle et un conseil de qualité.

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise (Savoir-faire et outil de production)

- › Etablir Grangeneuve comme le centre d'excellence à disposition des filières agroalimentaires

- › Rendre le Campus Grangeneuve comme la plateforme de recherche, de formation, de conseil et d'échange à laquelle l'ensemble des agriculteurs s'identifient tout au long de leur carrière

- › Elever le niveau de formation des agriculteurs fribourgeois

- › Soutenir les investissements

- › Dynamiser l'agriculture fribourgeoise et procéder à des investissements afin de conserver un outil de travail productif et adapté

Mesures cantonales (Savoir-faire et outil de production)

- › Inciter les agriculteurs à recourir aux offres de formation et de conseil de Grangeneuve

- › Maintenir les aides structurelles

- › Soutenir des projets pilotes capables de faire évoluer les techniques et leur utilisation (recherche appliquée)

- › Soutenir des projets novateurs et durables pour faire face au changement climatique

- › Encourager les agriculteurs à collaborer pour réaliser des infrastructures en commun

- › Mettre en œuvre les mesures d'améliorations structurelles pour les projets individuels et collectifs

- › Inciter les agriculteurs, lors d'investissements, à planifier à moyen terme les remboursements bancaires, en leur offrant des prêts agricoles adaptés

- › Accompagner le développement de projets sur le plan de l'aménagement du territoire

- › Mettre en œuvre le nouveau plan directeur cantonal (régler la construction de serre, porcherie, halle à volaille)

- › S'engager en faveur d'une augmentation de la part fédérale dans le financement des aides structurelles

- › Préparer l'introduction de la PA 22+

5.6.1 Eclairage : La coopérative de pompage de Portalban

Dans les prochaines décennies, la production agricole de la région des Trois-Lacs risque de souffrir de l'influence du changement climatique. En particulier, la probabilité d'événements de sécheresses estivales et de périodes de canicule devrait s'accroître. De surcroît, les exigences de qualité des produits agricoles nécessitent un approvisionnement en eau régulier. Différents outils ont été développés et des projets sont en discussion pour faire face à cette nouvelle réalité.

Présenté en novembre 2018, l'objectif du projet « Irrigation Seeland-Broye (ISB) » par exemple, est de favoriser des méthodes et aménagements permettant une production agricole plus efficace et plus robuste. D'autre part, l'outil de prévision online des besoins en irrigation et des ressources en eau, isb.swissrivers.ch, est proposé pour la région Seeland-Broye. Cette plateforme, soutenue par la Confédération et les cantons de Fribourg, Vaud et Neuchâtel, permet une vision globale des besoins en eau sur 10 jours afin d'anticiper et d'optimiser cette utilisation pour l'agriculture tout en respectant la protection des cours d'eau. Des alarmes sont déclenchées en cas de pénurie, mettant en garde les autorités compétentes et les utilisateurs de l'eau sur la situation à venir.

Le canton de Fribourg a été proactif dans ce domaine et a soutenu par exemple le projet d'un groupe d'agriculteurs des communes fribourgeoises et vaudoises de Delley-Portalban, Missy, St-Aubin, Vallon, Vully-les-Lacs. Ils ont créé la Société coopérative de pompage au lac à Portalban qui gère aujourd'hui une station de pompage au lac et un réseau de conduites d'environ 25 km permettant de distribuer l'eau sur un périmètre irrigable de plus de 1'400 ha. La création de réseaux interconnectés d'irrigation à partir du lac permet d'éviter d'assécher les nappes phréatiques ou les petites rivières. Ce projet couvre les besoins en irrigation des grandes cultures. Un hectare de pomme de terre nécessite 250 m³ d'eau tous les 5 jours, par exemple. Ce projet intercantonal a été soutenu par les cantons de Fribourg et Vaud ainsi que la Confédération.

En chiffres

(année de référence 2017)

14'573'423 frs de subventions annuelles fédérales et cantonales octroyées

25'185'000 frs de prêts annuels octroyés

50 millions de frs de travaux annuels réalisés grâce aux subventions et aux prêts

3'508'000 frs de prêts annuel du Fonds rural

171'358'742 frs de crédits d'investissements en cours

32'523'474 frs de prêts en cours du Fonds rural

219 exploitations formatrices d'apprentis

277 apprentis sur des exploitations fribourgeoises

Sources : SAgri, GELAN



La plupart des grandes cultures sont gourmandes en eau. Il existe plusieurs méthodes pour pallier aux carences temporaires en eau. L'arrosage par aspersion nécessite plus d'eau qu'un arrosage au goutte à goutte. L'irrigation et le pompage au lac représentent des solutions plus durables. Le canton soutient notamment les équipements collectifs d'irrigation et d'adduction d'eau. (© IAG)

5.7 Paiements directs

Contexte et défis

Le canton a la charge d'administrer la politique agricole fédérale en matière de paiements directs. En raison de la complexité du système, la gestion des données se fait dorénavant entièrement de façon électronique, au travers du logiciel GELAN (Gesamtlösung Landwirtschaft und Natur) développé avec les cantons de Berne et Soleure (cf. 4.7.4. Eclairage: GELAN). Cela a été possible grâce à un gros effort d'adaptation des agriculteurs et des services de l'Etat.



« Par notre action, nous souhaitons contribuer à permettre aux familles paysannes d'assurer une production alimentaire saine et de proximité et d'en vivre dignement, tout en contribuant au développement harmonieux de l'espace rural et à la préservation des ressources naturelles. »

Pascal Krayenbuhl,
chef du Service
de l'agriculture.



Chaque animal de rente est inscrit dès la naissance dans la Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA). Son numéro d'identification est inscrit sur une marque auriculaire fixée à chacune de ses oreilles. (© Adrian Moser/IAG)

Les tâches des services de l'Etat en matière de paiements directs comprennent notamment :

- › La reconnaissance des exploitations agricoles selon normes fédérales ;

- › Le recensement annuel de toutes les exploitations (surfaces, cultures, bétail etc.) ;

- › Le contrôle et l'apurement des données ;

- › Le calcul et le versement en trois tranches des paiements directs ;

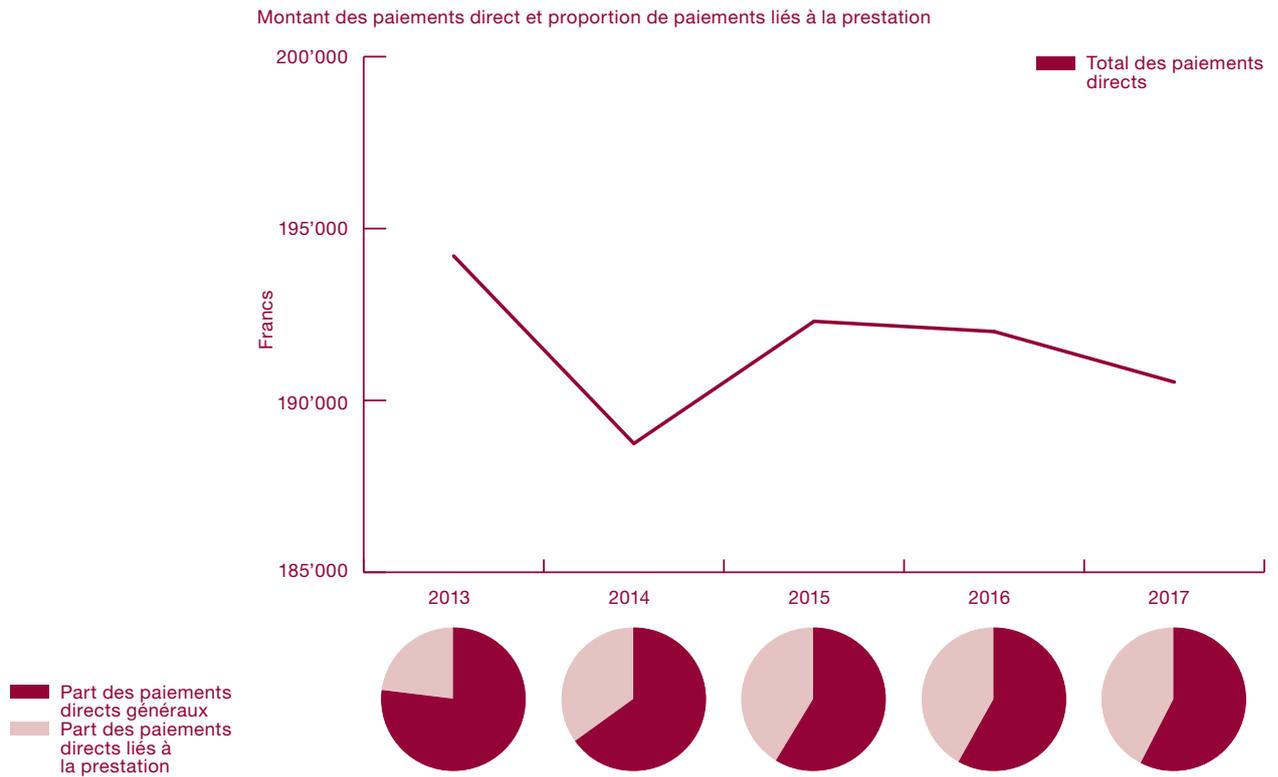
- › La communication de la décision annuelle comprenant les éventuelles réductions (en moyenne ces dernières années 0,5 % des paiements directs ne sont pas versés en raison de non-conformité) avec voies de recours usuelles.

Depuis 1992 et l'introduction du principe de paiements directs découplés de la production, tant la Confédération que les cantons et leurs différents services ont vu dans ce système un outil d'application efficace de mise en œuvre de différentes politiques (production, protection des animaux, de l'environnement, des eaux, de l'air, des sols, de la nature et du paysage, etc...). Le rythme des modifications légales, en particulier lors de la PA 14-17, s'est accéléré, complexifiant le système et augmentant les tâches administratives pour les agriculteurs comme pour le canton.

Chaque année le train d'ordonnances agricoles amène, au mois de novembre, son lot de modifications qui entreront en vigueur au 1er janvier suivant. Dans ce court laps de temps, la planification de contrôles supplémentaires, la mise en place d'un service de conseils et la formation des collaborateurs doivent être assurées. Tout le processus se densifie d'année en année, augmente fortement l'administration et donne lieu à des situations compliquées. Par exemple, les inscriptions aux différents programmes de paiements directs se font en septembre, alors que les nouveaux programmes ne sont connus qu'en novembre : un agriculteur doit donc faire soit une demande anticipée, soit rapidement une inscription rétroactive tout en prouvant que la mesure est remplie sur son exploitation.

Quant aux services cantonaux, ils ont quelques semaines pour mettre à jour les bases de données et les formulaires destinés à toute la branche. Ils doivent communiquer les modifications légales et informer les collaborateurs de l'Etat, les préposés agricoles et les agriculteurs des changements. Les services de l'Etat veillent à faire remonter auprès de la Confédération qui est responsable de la politique agricole les réalités du terrain afin de contribuer à établir des règles qui soient applicables et simples administrativement.

Les programmes facultatifs liés à des prestations, qui représentent plus de 40 % des paiements directs actuels, se multiplient. Ils entraînent pour l'agriculteur des coûts supplémentaires en conseil et en validation soit par des agronomes, des biologistes, des bureaux de conseils ou des organisations agricoles. Une part des subventions fédérales est ainsi utilisée par l'agriculteur pour légitimer son droit à la mesure.



La proportion des paiements directs liés à des prestations écologiques est en constante augmentation, en particulier depuis l'introduction de la PA 14-17. Le montant total des paiements directs versés aux agriculteurs fribourgeois a diminué en 2014 mais la bonne participation aux différents programmes écologiques a permis de compenser en partie cette baisse.

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise (Paiements directs)

- › Valoriser les atouts et les spécificités de l'agriculture fribourgeoise dans l'élaboration de la politique agricole fédérale
- › Vivre dignement de l'activité agricole
- › Collaborer à la formation de l'opinion avec les parties prenantes

Mesures cantonales (Paiements directs)

- › Participer à l'élaboration de la politique agricole fédérale au sein de groupes de travail ou d'experts etc.

- › Assurer la part du financement cantonal aux paiements directs

- › Utiliser au maximum la marge de manœuvre cantonale pour promouvoir une agriculture productive et rémunératrice dans le respect de l'environnement

- › Participer à des projets pilotes pour être à l'avant-garde des futures dispositions et mettre en évidence plus concrètement les spécificités de l'agriculture fribourgeoise

- › Organiser des séances d'information et de formation continue pour les agriculteurs, les préposés, les bureaux de conseil, et des collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat afin de les préparer à la mise en œuvre des nouvelles dispositions fédérales

- › Mettre à niveau les collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat par la formation continue interne, intercantonale, fédérale, scientifique ou d'organismes de la branche

- › Former et superviser les contrôleurs publics et privés

- › Assurer la validation et le suivi des annonces de manquements faites par les contrôleurs et accompagner les exploitations dans leur mise en conformité par la vulgarisation agricole

- › Poursuivre le développement de l'outil GELAN - élément de la cyberadministration 4.0- conçu pour les paiements directs, comme une porte d'entrée aux services de l'Etat pour les agriculteurs

- › Contrôler et apurer les données du recensement agricole en réalisant des contrôles selon les rythmes imposés par la Confédération

- › Assurer le recensement des apiculteurs, des pisciculteurs professionnels et des détenteurs d'animaux de rente à titre de loisir : ces données servent en premier lieu à la prévention des épizooties

- › Exécuter l'attribution des paiements directs de façon diligente, transparente et constante dans la pratique

- › Simplifier l'administration des paiements directs et fournir des outils informatiques simples et adaptés

En chiffres

(année de référence 2017)

2'483 exploitations au bénéfice de paiements directs

588 exploitants d'estivage

4'450 numéros BDTA (banque de données sur le trafic des animaux)

746 apiculteurs

10'041 colonies d'abeilles

8 pêcheurs professionnels

20'708'447 poissons d'élevage

21'323 pâquiers normaux

1'380 détenteurs d'animaux de rente à titre de loisir

Source : SAgri, GELAN

5.7.1 Eclairage : GELAN

La base de données GELAN (Gesamtlösung Landwirtschaft und Natur), bilingue, développée par les cantons de Fribourg, Berne et Soleure, réunit toutes les données nécessaires à l'administration des paiements directs. Grâce à cet outil, continuellement développé depuis 20 ans, l'agriculture et les différents services compétents disposent de toutes les informations actualisées annuellement de l'ensemble des exploitations : personnes actives sur les domaines, parcelles (géolocalisation, culture etc.), lieux de détention (géolocalisation), effectif animal, types de cultures, prestations écologiques et autres programmes volontaires (Qualité du paysage, programme nitrate, etc.).

Depuis l'introduction des paiements directs liés à la surface, le contrôle de la surface agricole utile (SAU) a gagné en importance. Les corrections de recensement dues aux réductions de SAU (déprise forestière ou bétonnage) sont moins importantes que celles rendues possibles par la grande qualité des données géolocalisées, introduite par GELAN et à la mensuration officielle.

Toutes ces données sont systématiquement contrôlées et de ce fait elles constituent une référence sûre qui sert notamment au calcul et au versement des paiements directs. GELAN permet donc d'assurer l'exécution de la politique fédérale de manière efficace, rationnelle et constante.

GELAN est connecté à d'autres bases de données comme celles de la Confédération, du SAAV ou de SANIMA et une partie des données sont reprises sur le portail cartographique de l'Etat. Le système permet ainsi la mise en place de mesures d'urgence en cas d'épizootie selon un rayon donné, ou à l'établissement de statistiques. Les données GELAN sont très précieuses pour la recherche. Quant aux données individuelles, elles sont aussi utilisées dans les conseils personnalisés aux agriculteurs.

Grâce aux efforts de formation et d'accompagnements, l'ensemble du recensement agricole annuel ne se fait plus que sous forme électronique. Les données GELAN peuvent être reprises dans les applications numériques qu'utilisent les agriculteurs pour leur propre exploitation. Pour le futur, le défi consistera à encore améliorer la connectivité de la base GELAN avec d'autres programmes et applications (plateformes digitales Barto et Ada), ceci en garantissant une sécurité élevée.



Un agriculteur inscrit les données de toute son exploitation dans GELAN © SAgri

6 Résumé

Le canton de Fribourg se caractérise par la puissance de son économie agroalimentaire. La valeur de la production agricole atteint quelque 740 millions de francs. En aval, le canton bénéficie d'un tissu conséquent d'entreprises de 1ère transformation et d'expédition, à vocation nationale et mondiale, qui génère valeur et emplois. Le Conseil d'Etat a l'ambition de faire du canton de Fribourg le leader suisse de l'agroalimentaire en s'appuyant sur une agriculture professionnelle, productive, durable, respectueuse de l'environnement et de la santé animale, mais aussi sur des entreprises agroalimentaires artisanales et industrielles innovantes et durables.

L'essentiel de la politique agricole et des moyens qui y sont alloués sont du ressort de la Confédération. Le canton de Fribourg entend cependant utiliser au maximum sa marge de manœuvre et s'affirmer comme partenaire incontournable de la Confédération. Il souhaite surtout développer sa propre stratégie en faveur d'un secteur agroalimentaire leader.

La politique agricole cantonale repose sur sept axes stratégiques :

Production et filières La création d'un terreau propice à l'innovation est un instrument cantonal efficace pour soutenir la compétitivité des filières agroalimentaires fribourgeoises. L'innovation doit permettre à ce secteur d'être plus performant, de trouver de nouveaux marchés et de répondre aux besoins et aux exigences des consommateurs et des citoyens. Elle permet surtout aux familles paysannes de vivre de leur travail.

Recherche, formation et conseil La formation et le conseil sont des leviers essentiels en mains du canton qui permettent de préparer les professionnels des secteurs agricole et agroalimentaire à faire face aux défis actuels, mais aussi à tirer parti des nouveaux outils 4.0. Le Campus Grangeneuve gagnera encore en attractivité et en aura grâce aux investissements prévus et au renforcement d'Agroscope avec l'arrivée de l'élite de la recherche agronomique du pays.

Exploitation familiale et évolution sociale Le contexte économique et l'évolution de la société exercent une forte pression sur les exploitations agricoles familiales et la santé des agriculteurs. Dans le cadre de la stratégie de prévention de la santé « Perspectives 2030 » le canton souhaite valoriser le travail des agriculteurs, renforcer les liens entre producteurs et consommateurs et encourager la solidarité professionnelle.

Sécurité alimentaire et santé animale La sécurité alimentaire et sanitaire est une mission de service public essentielle pour accompagner le secteur agroalimentaire. Elle garantit la mise sur le marché de produits sains et sûrs, même pour des modes de production sensibles. La stratégie du Conseil d'Etat vise la maîtrise des technologies les plus pointues et repose sur une analyse de risques bien fondée en collaboration avec tous les partenaires.

Ressources naturelles Les ressources naturelles, -air, eau, sol et biodiversité-, sont la base de toute production agricole et agroalimentaire. Dans une optique de durabilité il est essentiel de veiller à minimiser l'impact de la production agricole sur ces ressources. Pour développer de nouvelles techniques de production respectueuses, le canton encourage des projets pilotes dans des domaines sensibles tels que par exemple l'optimisation de l'utilisation des engrais et produits phytosanitaires ou la réduction des antibiotiques administrés au bétail.

Savoir-faire et outil de production Le soutien à l'investissement dans un outil de production performant, moderne et connecté est un instrument important de l'Etat. Des bâtiments d'exploitation et des installations de production et de transformation modernes permettent de mettre en valeur et faire vivre le savoir-faire des filières.

Paiements directs Le canton a la charge d'administrer la politique agricole fédérale en matière de paiements directs. Le Conseil d'Etat entend contribuer à façonner la politique fédérale et soutenir les agriculteurs fribourgeois et leurs familles, en faisant entendre sa voix au niveau fédéral, mais aussi en développant des projets pilotes pour être à l'avant-garde des futures dispositions fédérales et mettre en évidence les particularités de l'agriculture fribourgeoise.

Le présent rapport présente les objectifs de chacun de ces axes et les mesures cantonales pour les atteindre.

7 Annexes

7.1 Tableau récapitulatif des objectifs et mesures

Production agricole et filières

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise	Mesures cantonales
<ul style="list-style-type: none"> › Positionner Fribourg en tant que leader de l'agroalimentaire au niveau suisse › Développer une agriculture fribourgeoise professionnelle, productive, durable, respectueuse de l'environnement et de la santé animale › S'organiser en filières afin de se démarquer sur le marché › Utiliser les produits du terroir et de proximité dans la restauration › Entretenir des relations de confiance entre partenaires › Cultiver l'esprit d'innovation (nouvelles techniques, nouveaux produits) à l'intérieur les filières 	<ul style="list-style-type: none"> › Promouvoir les produits du terroir fribourgeois et de proximité en collaboration avec « Terroir Fribourg » via la certification et la communication › Promouvoir les produits durables et de proximité dans la restauration collective via des cours de formation continue pour les restaurateurs, la certification des restaurants et l'intégration de critères dans les procédures d'appel d'offre › Soutenir par la recherche, le conseil et l'analyse les choix stratégiques des filières › Aider les filières à obtenir pour leurs produits des labels ou des appellations à forte valeur ajoutée tels qu'AOP/IGP › Soutenir l'agriculture biologique à travers la vulgarisation et la promotion › Garantir le contrôle et la certification en collaboration avec d'autres partenaires › Promouvoir les produits du terroir et les traditions alimentaires commes vecteurs de l'offre touristique fribourgeoise › Promouvoir et soutenir l'élevage, ainsi que l'écoulement du bétail › Confirmer Grangeneuve comme centre de compétences lait et agroalimentaire › Encourager dès la phase initiale les projets précurseurs et innovants. Promouvoir activement l'innovation, notamment par le Prix de l'innovation agricole, mais aussi au travers de la stratégie agroalimentaire du Conseil d'Etat

Recherche, formation et conseil

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise	Mesures cantonales
<ul style="list-style-type: none"> › Disposer d'une formation de qualité, bilingue, adaptée aux besoins actuels et d'infrastructures à la pointe, sur un campus moderne › Pratiquer une agriculture durable, entrepreneuriale et répondant aux attentes des consommateurs › Anticiper la transmission des exploitations › Utiliser les nouvelles technologies numériques dans la conduite des exploitations › Promouvoir la recherche et la formation, au travers du campus Grangeneuve 	<ul style="list-style-type: none"> › Développer le campus Grangeneuve en utilisant le maximum de synergies avec Agroscope › Construire une nouvelle ferme-école › Construire une nouvelle halle des technologies sur le site de Grangeneuve › Réaliser une ferme-école Bio à Sorens › Assurer un enseignement et une formation continue de qualité pour les agriculteurs et agricultrices › Assainir la Grange Neuve avec une nouvelle affectation des locaux › Renforcer les compétences de formation et de conseil en matière de préservation des ressources naturelles, d'économie d'énergie et d'adaptation aux changements climatiques › Développer le Centre de compétences lait et agroalimentaire › Soutenir le développement de l'agriculture 4.0 (projets novateurs, recherche, formation et vulgarisation) Sensibiliser à l'utilisation de solutions numériques (tracteur GPS, applications numériques de gestion, etc.) › Mettre en œuvre le plan d'action phytosanitaire national* (encadrement des agriculteurs) › Encourager la mise sur pied de projets de développements régionaux PDR › Développer les compétences méthodologiques des conseillers agricoles notamment dans le coaching, la gestion de conflits, la vision et la veilles stratégiques › Développer les partenariats externes de Grangeneuve, notamment dans le cadre du réseau ADALUS

Exploitation familiale et évolution sociale

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise	Mesures cantonales
<ul style="list-style-type: none">› Veiller à la santé des agriculteurs et de leurs familles› Entretenir des liens étroits entre producteurs et consommateurs› Valoriser le travail des agriculteurs› Cohabiter entre ville et campagne› Faire preuve de solidarité professionnelle dans l'agriculture fribourgeoise› Prendre en compte la dimension familiale de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none">› Renforcer les compétences du personnel en contact avec les agriculteurs en matière de soutien social› Créer un réseau de sentinelles, chargé de déceler les situations de crise dans le milieu agricole› Encourager et soutenir des projets de plateformes de rencontre ou d'événements récréatifs entre producteurs et consommateurs› Mettre en œuvre les Aides aux exploitations agricoles en difficulté (Cellule AED) et les Aides aux exploitations paysannes (AEP)› Thématiser les aspects sociaux de l'agriculture, notamment dans la formation et la vulgarisation agricole

Sécurité alimentaire et santé animale

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise	Mesures cantonales
<ul style="list-style-type: none"> › Assurer la sécurité sanitaire et la traçabilité de tous les produits agroalimentaires › Faire reconnaître les produits de l'agriculture fribourgeoise, en Suisse et à l'étranger, comme sûrs › Veiller à la santé et au bon traitement du cheptel fribourgeois 	<ul style="list-style-type: none"> › Surveiller et conseiller les acteurs de l'agroalimentaire, notamment les filières et les interprofessions de produits du terroir ou régionaux › Organiser périodiquement des tables rondes avec tous les acteurs › Surveiller et conseiller les détenteurs de bétail › Garantir une eau potable de qualité › Être à jour dans l'évaluation et suivre l'évolution des risques potentiels en matières sanitaire (Escherichia coli, salmonelle, listeria...) et vétérinaire (grippe aviaire, peste porcine...) › Recenser le cheptel et ses mouvements (lutte contre les épizooties) › Former les collaborateurs aux nouvelles techniques et aux nouveaux risques › Veiller au bon état de préparation de tous les partenaires d'intervention contre les épizooties et plan OCC (Organe cantonal de conduite) › Adapter les moyens de lutte à l'évolution des risques potentiels d'épizooties (BVD, varroa et loques, salmonellose bovine, etc.) › Coordonner les contrôles en bonne intelligence avec les autres services de l'Etat et les organismes extérieurs › Collaborer à la mise en place de la stratégie STAR (diminution des antibiotiques, cf. 5.4.1 Eclairage: ReLait) et faire vivre la Charte des bonnes pratiques des vétérinaires praticiens › Développer le guichet unique « export » pour faciliter l'administration pour les entreprises exportatrice

Ressources naturelles

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise	Mesures cantonales
<ul style="list-style-type: none"> › S'adapter aux changements climatiques › Diminuer l'impact de l'agriculture sur les eaux (réduction des intrants agricoles tels que résidus phytosanitaires, nitrate et phosphore essentiellement), › Diminuer l'impact de l'agriculture sur l'air et le climat (ammoniac, méthane, CO₂...) › Diminuer l'impact de l'agriculture sur les sols (tassement, érosion, ...) › Préserver la biodiversité 	<ul style="list-style-type: none"> › Mettre en œuvre le Plan d'action phytosanitaire* et promouvoir l'usage d'outils de précision lors de l'utilisation de produits phytosanitaires › Soutenir le développement de capacités de stockage d'engrais de ferme suffisant permettant leur utilisation pertinente afin de réduire les risques de lessivage des éléments nutritifs de la végétation et diminuer au final leur présence dans les eaux (ne plus avoir besoin de puriner pour vider sa fosse à purin) › Actualiser l'inventaire des fosses à purin et contrôler leur état en fonction du risque › Délimiter l'espace réservé* et mettre en place son exploitation extensive › Accompagner les projets économes en eau et prévenir les conflits d'usage › Renforcer les compétences de conseil dans le domaine de la détention animale › Réaliser une cartographie complète des sols agricoles fribourgeois › Définir une méthodologie et une procédure pour réhabiliter les sols agricoles dégradés › Prendre en compte, dans la pesée des intérêts dans l'aménagement du territoire, la qualité des sols afin de préserver les meilleurs sols › Etendre le réseau de mesure de l'humidité des sols qui indiquent la capacité du sol à supporter des charges afin de prévenir des dommages irréversibles › Promouvoir les bonnes pratiques culturales (sans labour, engrais vert, pendillard, poids des machines) › Accompagner les projets visant à l'amélioration de la biodiversité › Développer les conseils aux agriculteurs dans le domaine de l'énergie › Développer le champ de connaissances sur les ressources naturelles (par exemple le parcours de l'eau dans le sol) › Mettre en place une gestion des eaux durable et responsable › Protéger les sols de qualité face à la pression de la construction (y compris agricole) › Soutenir les agriculteurs dans leurs projets de production d'énergie verte et de réduction de consommation d'énergie › Mettre en place des mesures en faveur du climat dans le cadre du plan climat › Mettre en œuvre la stratégie cantonale de développement durable

Savoir-faire et outil de production

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise	Mesures cantonales
<ul style="list-style-type: none"> › Etablir Grangeneuve comme le centre d'excellence à disposition des filières agroalimentaires › Rendre le Campus Grangeneuve comme la plateforme de formation et d'échange à laquelle l'ensemble des agriculteurs s'identifient tout au long de leur carrière › Elever le niveau de formation des agriculteurs fribourgeois › Soutenir les investissements › Dynamiser l'agriculture fribourgeoise et procéder à des investissements afin de conserver un outil de travail productif et adapté 	<ul style="list-style-type: none"> › Inciter les agriculteurs à recourir aux offres de formation et de conseil de Grangeneuve › Maintenir les aides structurelles › Soutenir des projets pilotes capables de faire évoluer les techniques et leur utilisation (recherche appliquée) › Soutenir des projets novateurs et durables pour faire face au changement climatique › Encourager les agriculteurs à collaborer pour réaliser des infrastructures en commun › Mettre en œuvre les mesures d'améliorations structurelles pour les projets individuels et collectifs › Inciter les agriculteurs, lors d'investissements, à planifier à moyen terme les remboursements bancaires, en leur offrant des prêts agricoles adaptés › Accompagner le développement de projets sur le plan de l'aménagement du territoire › Mettre en œuvre le nouveau plan directeur cantonal (régler la construction de serre, porcherie, halle à volaille) › S'engager en faveur d'une augmentation de la part fédérale dans le financement des aides structurelles › Préparer l'introduction de la PA 22+ (droit foncier rural, endettement etc.)

Paiements directs

Objectifs de l'agriculture fribourgeoise	Mesures cantonales
<ul style="list-style-type: none"> › Valoriser les atouts et les spécificités de l'agriculture fribourgeoise dans l'élaboration de la politique agricole fédérale › Vivre dignement de l'activité agricole › Collaborer à la formation de l'opinion avec les parties prenantes 	<ul style="list-style-type: none"> › Participer à l'élaboration de la politique agricole fédérale au sein de groupes de travail ou d'experts etc. › Assurer la part du financement cantonal aux paiements directs › Utiliser au maximum la marge de manœuvre cantonale pour promouvoir une agriculture productive et rémunératrice dans le respect de l'environnement › Participer à des projets pilotes pour être à l'avant-garde des futures dispositions et mettre en évidence plus concrètement les spécificités de l'agriculture fribourgeoise › Organiser des séances d'information et de formation continue pour les agriculteurs, les préposés, les bureaux de conseil, et des collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat afin de les préparer à la mise en œuvre des nouvelles dispositions fédérales › Mettre à niveau les collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat par la formation continue interne, intercantonale, fédérale, scientifique ou d'organismes de la branche › Former et superviser les contrôleurs publics et privés › Assurer la validation et le suivi des annonces de manquements faites par les contrôleurs et accompagner les exploitations dans leur mise en conformité par la vulgarisation agricole › Poursuivre le développement de l'outil GELAN - élément de la cyberadministration 4.0- conçu pour les paiements directs, comme une porte d'entrée aux services de l'Etat pour les agriculteurs › Contrôler et apurer les données du recensement agricole en réalisant des contrôles selon les rythmes imposés par la Confédération › Assurer le recensement des apiculteurs, des pisciculteurs professionnels et des détenteurs d'animaux de rente à titre de loisir: ces données servent en premier lieu à la prévention des épizooties › Exécuter l'attribution des paiements directs de façon diligente, transparente et constante dans la pratique › Simplifier l'administration des paiements directs et fournir des outils informatiques simples et adaptés

7.2 Statistiques

Territoire		Exploitations	Bétail
Le territoire cantonal a une superficie de 167'000 ha dont:	Le canton comprend 75'516 ha de surface agricole utile (SAU), dont :	2'464 exploitations bénéficiaires de paiements directs	108'723 UGB (Unités de gros bétail) détenus dans le canton dont 73,8 % sont des bovins
12'000 ha de surface constructible et dédiée au transport	67 % de prairies et pâturages	8'470 personnes actives dans l'agriculture et 6'167 personnes actives dans l'agroalimentaire, représentent 10 % des emplois du canton	130'212 bovins dont 55'872 vaches laitières
15'000 ha de surface improductive (lac, montagne)	35'000 ha de terres assolées (labourées et prairies temporaires)	Les exploitations fribourgeoises sont en moyenne 30 % plus grandes que les exploitations suisses	79'684 porcs
45'000 ha de forêt	22'000 ha de terres ouvertes (essentiellement céréales, pomme de terre, betterave sucrière, colza)	4'450 numéros BDTA (banque de données sur le trafic des animaux)	20'996 chèvres et moutons
95'000 ha de surface agricole, dont 20'000 ha de pâturage d'estivage	Les 2'464 exploitations fribourgeoises sont en moyenne 30 % plus grande que les exploitations suisses. 33 % d'entre elles ont disparu depuis 2'000.	1'380 détenteurs d'animaux de rente à titre de loisir	2'145'700 volailles
7 % de la surface agricole suisse		746 apiculteurs	7'004 chevaux
72 % de la SAU se situe dans les zones de plaines et de collines		8 pêcheurs professionnels	

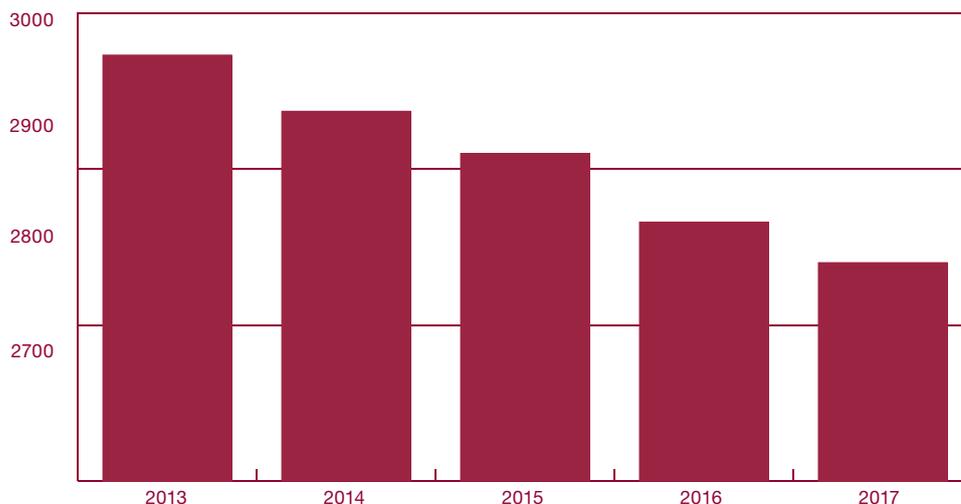
Environnement	Biodiversité	Economie	Transformation
6'987 ha « Extenso », de céréales, oléagineux et protéagineux avec utilisation réduits de produits phytosanitaires,	8'766 ha de surface de promotion de la biodiversité (SPB)	739'159'000 c'est la valeur de la production agricole fribourgeoise à la sortie de l'exploitation	200 Mio de litres de lait transformés en 20 Mio de kg de Gruyères et Vacherin fribourgeois AOP. Restent 180 Mio de litres de petit lait à valoriser
5'632 ha de cultures respectueuses du sol en semis direct, semis sous litière ou semis en bandes fraisées (sans labour), soit ¼ des surfaces de cultures	9719 arbres sur la surface agricole	6 % du PIB vient de l'agriculture et de la transformation agroalimentaire	3,3 fois plus de fromage produit dans le canton que consommé
266 ha de cultures fruitières, vignes et betteraves sucrières avec utilisation réduite de produits phytosanitaires	180 exploitations respectent les directives bio. Cela représente 5'062 ha de production, 25 % de la production maraîchère et 20 % des surfaces viticoles	192 millions de paiements directs	3,3 fois plus de céréales panifiables produites dans le canton que consommées
	50 périmètres de réseau écologique et 6 de qualité du paysage	5 % de la production végétale suisse	3,9 fois plus de pommes de terre produites dans le canton que consommées
		10 % de la production animale suisse	2 fois plus de viande bovine produite dans le canton que consommée
		20 % de la transformation suisse	1,6 fois plus de viande porcine produite dans le canton que consommée
			2,6 fois plus de volaille produite dans le canton que consommée

Estivage	Formation	Formation continue
555 exploitants d'estivage	8 élèves AFP agriculteur	1289 participants à la formation continue agricole
Quelques 20'000 ha de pâturages d'estivage	271 élèves CFC agriculteur	34 visites de cultures avec la participation de 2'148 personnes
30'000 bovins montent à l'alpage	125 élèves Brevet agricole	21 cours organisés en formation continue en économie familiale
21'323 pâquiers normaux (1 PN représente 1 vache pendant 100 jours sur l'alpage)	22 élèves diplôme agricole	9 cours tout public Grangeneuve pour tous (GPT) avec 139 participants
	30 élèves ES Ecole Agro-commerçant	
	31 candidates au Brevet de paysanne	
	219 exploitations forment 277 apprentis	

Travail	Améliorations foncières
60 h de travail hebdomadaire. Selon l'OFS, c'est le temps de travail moyen de l'agriculteur. La moyenne pour le reste de la population est de 50h	14'573'423 frs de subventions annuelles fédérales et cantonales octroyées
8'470 personnes actives dans l'agriculture et	25'185'000 frs de prêts annuels octroyés
6'167 personnes active dans l'agroalimentaire, représentent	50 millions de frs de travaux annuels réalisés grâce aux subventions et aux prêts
10% des emplois du canton	3'508'000 frs de prêts annuels du Fonds rural
30% de la main-d'œuvre des exploitations agricoles fribourgeoises est féminine	171'358'742 frs de crédits d'investissements en cours
49 ans c'est l'âge moyen des exploitants en 2017, contre 46 en 2000	32'523'474 frs de prêts en cours du Fonds rural

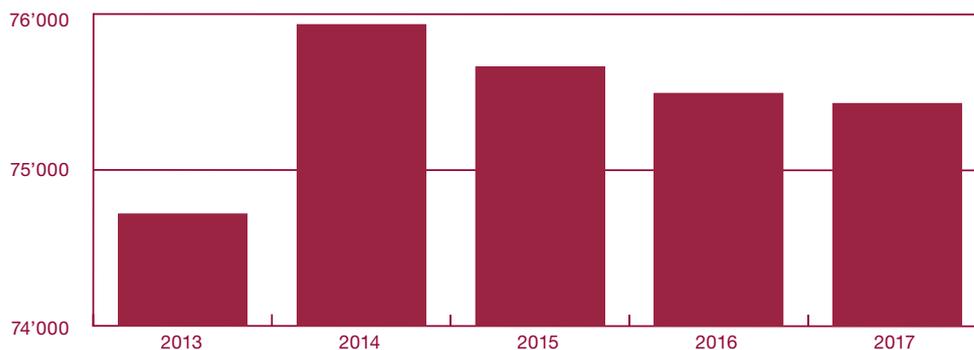
315'074 consommateurs

Exploitations fribourgeoises



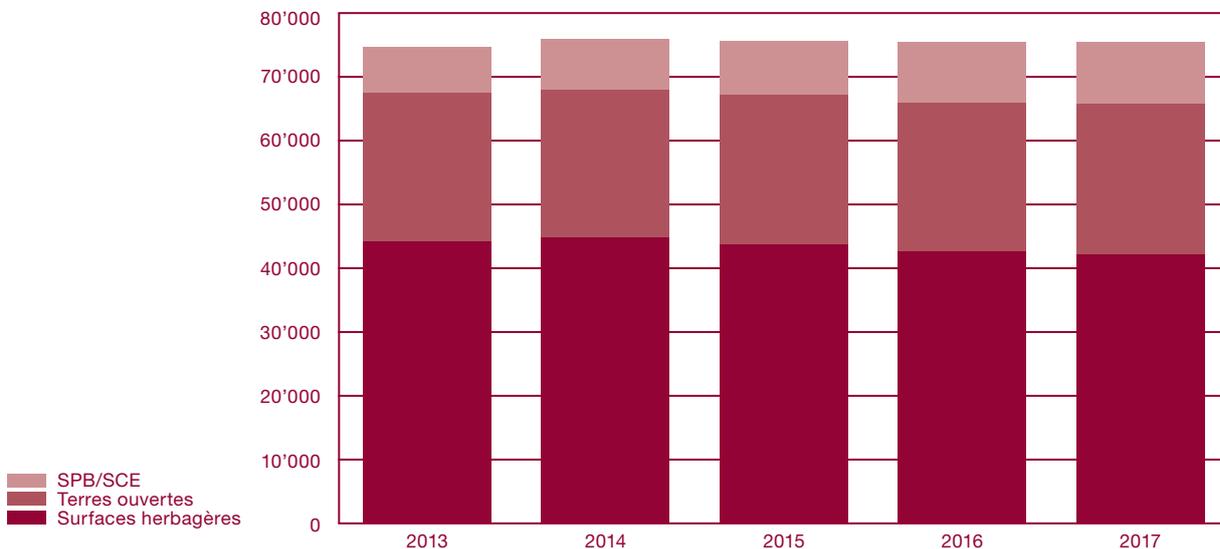
Le nombre d'exploitations est en constante diminution dans le canton et en Suisse.

Surface agricole utile (SAU)



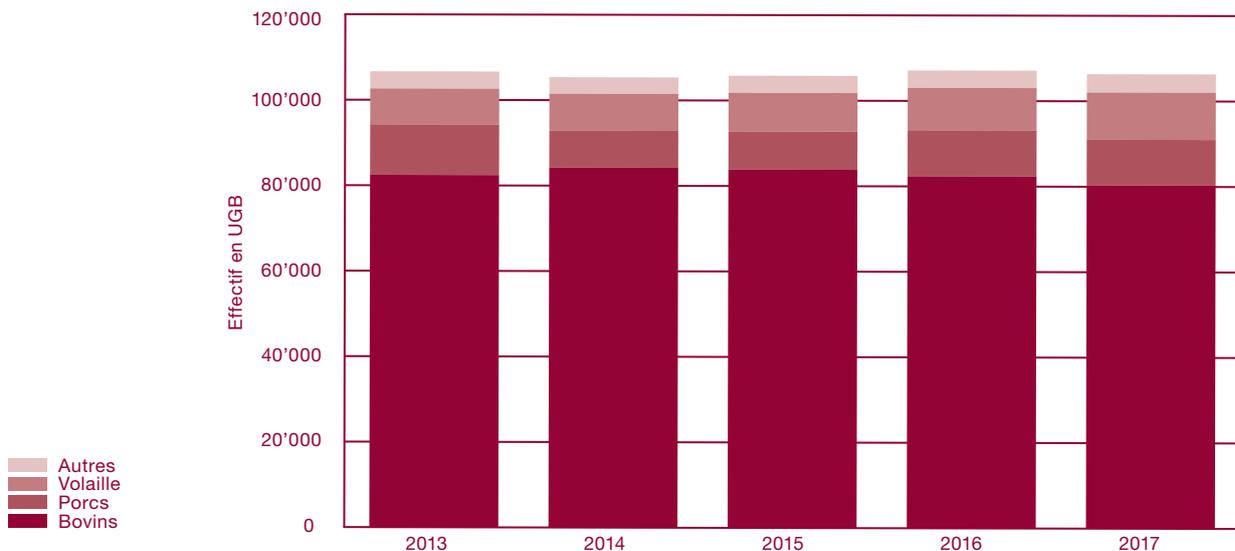
La SAU diminue légèrement, mais il est difficile de déterminer s'il s'agit de pertes réelles ou de corrections dues à la mensuration officielle (en 2017, plus de 80 % de la SAU est recensé sur la base de données cadastrales récentes). À noter la légère augmentation de SAU lors du passage au recensement géographique, en 2014.

Distribution de la surface agricole utile (SAU)



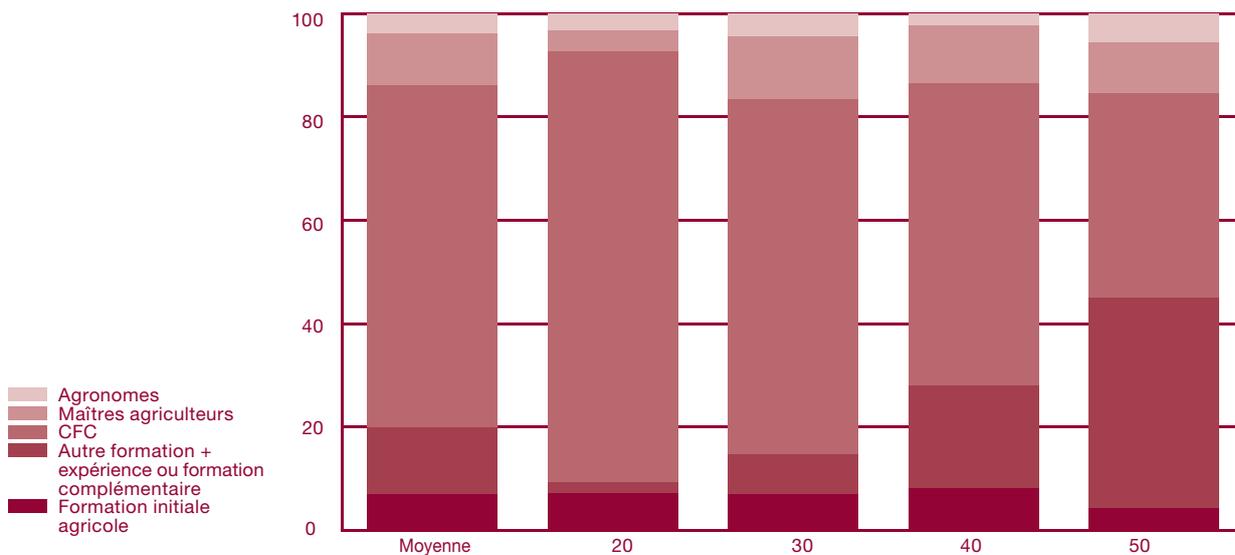
Distribution de la surface agricole utile, la partie inférieure représente les surfaces herbagères, la partie médiane les terres ouvertes et la partie supérieure les surfaces exploitées extensivement.

Effectif fribourgeois



Les trois quarts de l'effectif fribourgeois est bovin.

Formation des exploitants en fonction de l'âge



Les jeunes sont tendanciellement mieux formés.

7.3 Bibliographie

Université de Neuchâtel (2018) Etude conjointe DSAS-DIAF sur les risques psycho-sociaux des agriculteurs et agricultrices du canton de Fribourg, Rapport final.

AGRIDEA / BFH-HAFL (2016) Valorisation des produits de l'agriculture fribourgeoise - étude FILAGRO

BFH-HAFL. (2017) Stratégies d'avenir pour une agriculture romande dynamique. Recherche Agronomique Suisse

HEG (2018) Analyse des performances de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement. Rapport sur le postulat Bonvin-Sansonnens et Losey

OFS (2018) Agriculture et alimentation, Statistiques de poches 2018

SEn Service de l'environnement de l'Etat de Fribourg, Etat de l'environnement 2016

Confédération (OFEV et OFAG) Objectifs environnementaux pour l'agriculture, Rapport d'état 2016

OFAG (2017) Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole

7.4 Lexique

AFAPI

Association Fribourgeoise des Agriculteurs pratiquant une agriculture respectueuse de l'environnement et des animaux

AGRIDEA

Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural

Agrotourisme ou agritourisme

Tourisme dont l'objet est la découverte des savoir-faire agricoles d'un territoire, et par extension des paysages, des pratiques sociales et des spécialités culinaires découlant de l'agriculture.

Bureaux de conseil

Spécialistes en biologie, en détention d'animaux, du paysage ou de l'aménagement par exemple, mandatés par les agriculteurs, ils valident scientifiquement la cohérence des mesures prises par ceux-ci et les justifient pour l'attribution de paiements directs.

Cash flow

« flux de trésorerie » Solde comptable indiquant la capacité financière d'une entreprise.

Conseil et vulgarisation de Grangeneuve (IAG*), d'AGRIDEA et des organisations professionnelles

Spécialistes en agriculture, ils soutiennent et conseillent les agriculteurs dans leurs projets.

Contrôleurs AFAPI

Salariés de l'AFAPI, ils assurent le contrôle des mesures annoncées par les agriculteurs selon les rythmes de contrôle fixés légalement. Ils tiennent compte de la coordination des contrôles interservices afin d'éviter la multiplication des contrôles.

DAEC

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions

DIAF

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts

DSAS

Direction de la santé et des affaires sociales

Ensilage

Méthode de conservation du fourrage par voie humide passant par la fermentation lactique anaérobie. La production de fromage tels que le Gruyère et le Vacherin fribourgeois nécessite en revanche un affouragement sans ensilage du bétail, c'est-à-dire du fourrage non fermenté, afin de réduire les risques de fermentation butyrique du fromage pendant l'affinage.

Espace réservé

La loi fédérale de 1998 sur la protection des eaux (LEaux) a introduit la notion d'espace « minimal nécessaire au cours d'eau » (ou espace réservé aux eaux). Cet espace est à considérer comme un corridor aux abords des cours d'eau et des étendues d'eau, dont le but est de garantir les fonctions naturelles des eaux, leur utilisation et la protection contre les crues. Des pertes de surfaces exploitables dans cet espace doivent être tolérées en cas d'érosion ou de projet de revitalisation. Cet espace est en principe inconstructible et, depuis les modifications de l'Ordonnance sur les Eaux (OEaux) de 2011, soumis à des restrictions au niveau de l'exploitation agricole.

GELAN

Gesamtlösung Landwirtschaft und Natur. La base de données développée par les cantons de Fribourg, Berne et Soleure, réunit toutes les données nécessaires à l'administration des paiements directs. Grâce à cet outil, continuellement développé depuis 20 ans, l'agriculture et les différents services compétents disposent de toutes les informations actualisées annuellement de l'ensemble des exploitations.

Green box ou catégorie verte

Pour qu'une subvention entre dans cette catégorie, autorisée par l'OMC, ses effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou, au plus, minimales. Elle doit être financée par des fonds publics (et non en imposant aux consommateurs des prix plus élevés) et ne pas apporter un soutien des prix. (OMC, Soutien interne à l'agriculture)

Horizon de désendettement

Estimant que l'actif immobilisé d'une exploitation agricole se compose d'un mélange d'éléments stables et durables (terres, partie habitation), d'éléments moyennement durables (étables bovins, remises) ou moins durables (étables plus légères comme poulaillers ou porcheries, serres), il a été admis de fixer un horizon de désendettement (dette totale divisé par le montant des remboursements annuels) à 35 ans. Les aides financières ne sont accordées que si cet objectif est atteint.

IAG

Institut agricole de Grangeneuve

Lait de centrale

aussi appelé lait industriel par opposition au lait de fromagerie. Il s'agit du lait de consommation domestique (sous toutes ses formes: UHT, poudre...) et de tous les produits transformés (yogourts, boissons lactées etc..). Il ne bénéficie pas du supplément de prix octroyé par la Confédération pour le lait de non ensilage.

LDFR

Loi sur le droit foncier rural

OFAG

Office fédéral de l'agriculture

OFEV

Office fédéral de l'environnement

Pâquier normal

mesure de charge en bétail sur les estivages équivalent à 1 UGB pendant 100 jours

Perspectives Santé 2030

La stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention-Perspectives 2030, adoptée le 7 mars 2017 par le Conseil d'Etat, fixe les priorités de promotion de la santé et de prévention pour le canton de Fribourg et sert ainsi de cadre de référence commun aux différents partenaires concernés

Plan d'action national produits phytosanitaires

Il vise à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires. Les risques devront être divisés par deux et les alternatives à la protection phytosanitaire chimique seront encouragées. Le plan d'action permet à l'agriculture suisse de se positionner dans la production durable de denrées alimentaires. Le canton de Fribourg n'a pas attendu le plan d'action national pour réduire les risques et viser à l'utilisation durable des produits phytosanitaires. Grangeneuve forme et conseille les agriculteurs selon les principes de la protection intégrée des cultures, de manière à ce qu'ils appliquent toutes les mesures préventives au travers des bonnes pratiques agricoles et utilisent de façon ciblée et raisonnée les différents produits phytosanitaires. De plus, Grangeneuve utilise ses exploitations agricoles pour réaliser des essais et des démonstrations intégrant de nouvelles techniques culturales dans le but de réduire les applications de produits phytosanitaires. Grangeneuve accompagne également l'AFETA, l'Association fribourgeoise pour l'équipement technique de l'agriculture, dans les contrôles des pulvérisateurs. Tous les quatre ans, chaque propriétaire d'un pulvérisateur a l'obligation de le faire contrôler

Préposés locaux à l'agriculture

Représentants de la DIAF au niveau communal, ils sont essentiels à la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires. Ils ont aussi un rôle de facilitateur et permettent des échanges constructifs entre les agriculteurs et l'administration

Qualité 2

Les surfaces de promotion de la biodiversité qui présentent une qualité élevée donnent droit à une contribution Qualité 2 selon l'Ordonnance sur les paiements directs

Réseau écologique

Périmètre dans lequel les agriculteurs collaborent sur une base volontaire à la mise en place de surfaces de promotion de la biodiversité, bien connectées entre elles, en fonction d'espèces cibles.

SAAV

Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, qui regroupe les activités du vétérinaire cantonal et celles du chimiste cantonal, a pour mission de veiller, par ses inspections et analyses, à ce que les denrées alimentaires et les objets usuels ne mettent pas en danger la santé des consommateurs ou ne les trompent. Il veille au bien-être et à la santé des animaux pour eux-mêmes et à l'avantage de l'homme.

SANIMA

Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente. Sanima est un établissement cantonal qui assure les animaux de rente contre les épizooties sur la base du recensement agricole annuel. Sanima indemnise les animaux en fonction de leur valeur individuelle et assume les frais de prévention et de dépistage. Sanima gère aussi les centres de collecte de déchets animaux.

Sagri

Le Service de l'agriculture est chargé d'appliquer les mesures de politique agricole fédérale et cantonale. Il administre les paiements directs et soutient l'agriculture friburgeoise en encourageant les améliorations structurelles, la promotion des produits, de l'élevage et de la viticulture ainsi que les mesures environnementales, paysagères et d'accompagnement social. Il veille à la protection des sols agricoles et collabore à l'application du droit sur le bail à ferme agricole

SAU

Surface agricole utile

SECA

Service des constructions et de l'aménagement du territoire

SEn

Service de l'environnement

UGB

Unité gros bétail défini dans l'ordonnance sur la terminologie agricole (1 UGB = 1 vache, 1 mouton = 0,17 UGB etc.)

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF
Ruelle de Notre-Dame 2, Case postale, 1701 Fribourg
T +41 26 305 22 05, F +41 26 305 22 11

diaf-sg@fr.ch, www.fr.ch/diaf

–

Impressum

–

© Direction des institutions de l'agriculture et des forêt (DIAF)

–

Photo de couverture :
Grangeneuve avec la ferme actuelle au premier plan et les gabarits de la future étable.

–

Imprimé sur papier 100% recyclé

–

Mai 2019

Landwirtschaftsbericht

—
2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

—
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**



Inhaltsverzeichnis

1 Vorwort des Direktors der Land- und Forstwirtschaft	4
2 Einleitung	5
3 Agrarpolitik des Bundes	7
4 Freiburgische Agrarpolitik	13
4.1 Aktuelle Lage und Herausforderungen	13
4.2 Statistiken	18
4.3 Vision des Staatsrats	22
4.4 Strategie	24
4.5 Jährlich zur Verfügung stehende Mittel	26
5 Strategische Achsen	28
5.1 Landwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfungsketten	29
5.1.1 Fokus: FILAGRO-Studien	35
5.1.2 Fokus: Agrotourismus*	35
5.2 Forschung, Bildung und Beratung	37
5.2.1 Fokus: Vernetzter Hof	40
5.3 Familienbetrieb und soziale Entwicklung	41
5.3.1 Fokus: Bericht über die psychosozialen Risiken in der freiburgischen Landwirtschaft	44
5.4 Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit	45
5.4.1 Fokus: Projekt ReLait	48
5.5 Natürliche Ressourcen	49
5.5.1 Fokus: Vernetzung Düdingen, Schmitten und Tafers	56
5.6 Fachwissen und Produktionswerkzeuge	58
5.6.1 Fokus: Pumpgenossenschaft in Portalban	61
5.7 Direktzahlungen	62
5.7.1 Fokus: GELAN	66
6 Zusammenfassung	67
7 Anhang	69
7.1 Zusammenfassende Tabelle der Ziele und Massnahmen	69
7.2 Statistiken	76
7.3 Bibliographie	82
7.4 Glossar	83

1 Vorwort des Direktors der Land- und Forstwirtschaft

Freiburg, ein Kanton mit reichhaltigem natürlichem und baulichem Erbe, ein Kanton der Traditionen und der Innovation, bewahrt seine starke landwirtschaftliche Identität trotz gesellschaftlicher Entwicklung und demografischem Wachstum. Da sich die freiburgische Regierung das ehrgeizige und realistische Ziel gesetzt hat, Schweizer Leader im Nahrungsmittelsektor zu werden, ist eine klare und ambitionöse Agrarpolitik, die unsere Stärken und Schwächen sowie unser starkes Entwicklungspotenzial berücksichtigt, unabdingbar. Gleichzeitig werden derzeit eine echte Nahrungsmittelstrategie und ein Aktionsplan ausgearbeitet. Die angekündigte Konzentration von Agroscope am Standort Grangeneuve ist unter diesem Gesichtspunkt ein erster bedeutender Erfolg. Mittelfristig werden 650 Personen auf dem Campus Grangeneuve für Agroscope tätig sein – ein starkes Zeichen für unsere Studierenden, unsere Unternehmen und Gewerbe im Nahrungsmittelsektor.



Staatsrat **Didier Castella**,
Direktor der Institutionen und
der Land- und Forstwirtschaft

In einer Gesellschaft auf der Suche nach Orientierung, Identität und Authentizität scheint es mir wichtig, an etwas zu erinnern, das offensichtlich sein sollte. Der Hauptzweck der Landwirtschaft besteht darin, die 7,6 Milliarden Menschen¹ auf unserem Planeten, davon 8,5 Millionen Schweizerinnen und Schweizer, zu ernähren. Wir brauchen daher eine leistungsstarke, nachhaltige sowie umwelt- und tierfreundliche Landwirtschaft. Der Selbstversorgungsgrad in der Schweiz liegt bei etwas über 50 %². Rund die Hälfte unserer Nahrungsmittel wird somit importiert und wir sind stark von der ausländischen Produktion abhängig, um uns zu ernähren. Bei den Konsumenten lässt sich aus Sicherheits-, gesundheitlichen und ökologischen Gründen jedoch ein klarer Trend hin zu einer qualitativ guten, sicheren, rückverfolgbaren und lokalen Produktion ausmachen.

Vor diesem anspruchsvollen Hintergrund in einer sich stark entwickelnden und manchmal widersprüchlichen Gesellschaft sieht sich die Landwirtschaft mit zahlreichen wirtschaftlichen, technischen, ökologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen konfrontiert. Man denke zum Beispiel an den verstärkten Druck auf den Grenzschutz und als Folge davon auf die einheimischen Erzeugnisse, die Landwirtschaft 4.0, die zahlreichen Volksinitiativen im Agrarbereich und die Revision des Raumplanungsgesetzes – um nur die wichtigsten zu nennen. Heute ist oft vom Tierwohl die Rede. Das Tierwohl ist ein berechtigtes Anliegen, aber man darf das Wesentliche nicht vergessen, nämlich das Wohl der Produzenten selbst. Die Nachhaltigkeit, die sich alle wünschen, kann nur erreicht werden, wenn die Produzenten selbst weiterbestehen können! Um sich den aktuellen Herausforderungen stellen zu können, müssen die Landwirte mit ihrer Arbeit ein Einkommen erwirtschaften, von dem sie und ihre Familien leben können und mit dem eine gute Funktionsweise und die Entwicklung ihrer Betriebe gewährleistet ist. Wenn den Bauern die Mittel fehlen, um ihren Beruf auszuüben, werden wir den Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten und der Gesellschaft niemals gerecht werden können. Ich bin deshalb davon überzeugt, dass wir eine professionelle, attraktive, leistungsstarke und innovative Landwirtschaft, die gesund und umweltfreundlich ist, unterstützen müssen.

¹ Zahlen der UNO und des BFS 2017: alle Zahlen in diesem Bericht ohne Jahresangabe basieren auf dem Jahr 2017.

² BLW, Agrarbericht 2018

³ Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Bericht manchmal auf eine geschlechtergerechte Formulierung verzichtet.

2 Einleitung

Der vierjährige Landwirtschaftsbericht erörtert den aktuellen Zustand der freiburgischen Landwirtschaft und die allgemeinen Ziele der vom Staatsrat festgelegten Agrarpolitik des Kantons. Er berücksichtigt insbesondere die Agrarpolitik des Bundes, die den übergeordneten Rahmen vorgibt und finanzielle Mittel für die Förderung der Landwirtschaft, die Direktzahlungen und die Strukturhilfe bereitstellt. Die kantonale Politik ist subsidiär und ergänzend zur Politik des Bundes. Die neue Aufmachung, die für die Ausgabe 2019 gewählt wurde, soll den Bericht verständlicher machen, auch für Personen, die keine Experten auf dem Gebiet sind, sondern denen als Konsumentinnen und Konsumenten, oder ganz einfach als Freiburgerinnen und Freiburger, etwas an dieser für die Identität und die Wirtschaft unseres Kantons unerlässlichen Landwirtschaft liegt.

Die Publikation des vierjährigen Landwirtschaftsberichts im Jahr 2019, also fünf Jahre nach dem letzten Bericht 2014, rechtfertigt sich damit, dass die aktuelle AP 2018–2021 eine Fortsetzung der bisherigen Strategie bedeutet. Die nächste Agrarpolitik des Bundes, die «AP 22+», dürfte das System hingegen weitgehend verändern. Die wichtigsten Punkte, die der Bund in der Vernehmlassung der neuen Politik präsentierte, werden daher im Kapitel «Agrarpolitik des Bundes» dieses Berichts vorgestellt.

Innerhalb des von der Bundesgesetzgebung vorgegebenen Rahmens hat der Kanton Freiburg ein eigenes Landwirtschaftsgesetz erlassen, das die Zielsetzungen und Massnahmen für die Unterstützung und die nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft auf wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Ebene festlegt. Zudem enthält es die Vollzugsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung über die Landwirtschaft und die Bestimmungen über die kantonseigenen Massnahmen. Der Finanzplan 2017–2021 gibt den Budgetrahmen des Kantons für die in den kommenden Jahren vorgesehenen Massnahmen vor.

Bei der Ausarbeitung dieses Berichts wurden die Rückmeldungen zu den früheren Publikationen berücksichtigt, um die strategischen Achsen zu definieren. Diese Achsen wurden in enger Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskommission festgelegt, die zu Fragen allgemeiner Tragweite zur Agrarpolitik Stellung nimmt. Basierend auf den Bemerkungen der Mitglieder des Grossen Rates wurde der Bericht gestrafft und der Statistikeil wurde vereinfacht, sodass auf eine kleinere Anzahl an Indikatoren fokussiert wird. Zum ersten Mal wird im Bericht das Thema der sozialen Stellung der Bauernfamilien im aktuellen Kontext aufgenommen. Die zukunftsgerichtete Struktur dieses Landwirtschaftsberichts wurde im Hinblick auf Pragmatik und Effizienz überarbeitet und die Vision des Kantons Freiburg einbezogen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach einem Überblick über die Agrarpolitik des Bundes, der den allgemeinen Kontext definiert, folgen kurz die Herausforderungen und eine erste Einschätzung der «Agrarpolitik des Bundes ab 2022 (AP 22+)», die der Bundesrat am 14. November 2018 in die Vernehmlassung gegeben hat. Im nächsten Kapitel wird die freiburgische Agrarpolitik mit einem Lagebericht, ihren Herausforderungen und der Vision des Staatsrats vorgestellt. Hier werden die sieben Achsen der Strategie (landwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfungsketten, Forschung, Ausbildung und Beratung, Familienbetrieb und soziale Entwicklung, Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, natürliche Ressourcen, Fachwissen und Produktionswerkzeug und Direktzahlungen), ihre Verbindung zum Regierungsprogramm und ihre Integration in eine sektorübergreifende Politik erläutert. Anschliessend folgt eine Übersicht über die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel basierend auf der Rechnung 2018 und dem Voranschlag 2019. Kapitel 5 enthält den Kontext für jede strategische Achse und die Herausforderungen für den Kanton, die Zielsetzungen der Landwirtschaft und die bestehenden oder noch zu ergreifenden Massnahmen des Staatsrats. Für jede strategische Achse wird ein Fokus zum jeweiligen Thema vorgestellt.

3 Agrarpolitik des Bundes

Übergeordneter Rahmen der Agrarpolitik des Bundes

Für den Bund ist die Agrarpolitik eine komplexe Angelegenheit, da sie ihn vor zahlreiche grosse Herausforderungen stellt:

- › Allen Konsumentinnen und Konsumenten einen Zugang zu sicheren, gesunden Produkten zu einem erschwinglichen Preis ermöglichen;
- › Die Ernährungssicherheit des Landes verteidigen (den Versorgungsgrad auf dem aktuellen Niveau halten);
- › Die Interessen der Land- und Ernährungswirtschaft bei internationalen Verhandlungen vertreten;
- › Internationale Abkommen einhalten (Klima, Wegfall des Grenzschatzes, Green Box^{*4});
- › Die verschiedenen umweltpolitischen Ansätze in die Agrarpolitik integrieren;
- › Ein Einkommen und soziale Sicherheit für alle Mitglieder der Bauernfamilie gewährleisten;
- › Die Akzeptanz für die Agrarpolitik bei den Bürgerinnen und Bürgern verbessern



«Der Mehrwert der AP 22+ ist ungenügend. Der SBV stösst sich an den wiederum grossen Änderungen im Direktzahlungssystem und dem Fehlen einer administrativen Vereinfachung. Die fehlende Stabilität der Rahmenbedingungen binden unnötig unternehmerische Ressourcen auf den Betrieben.»

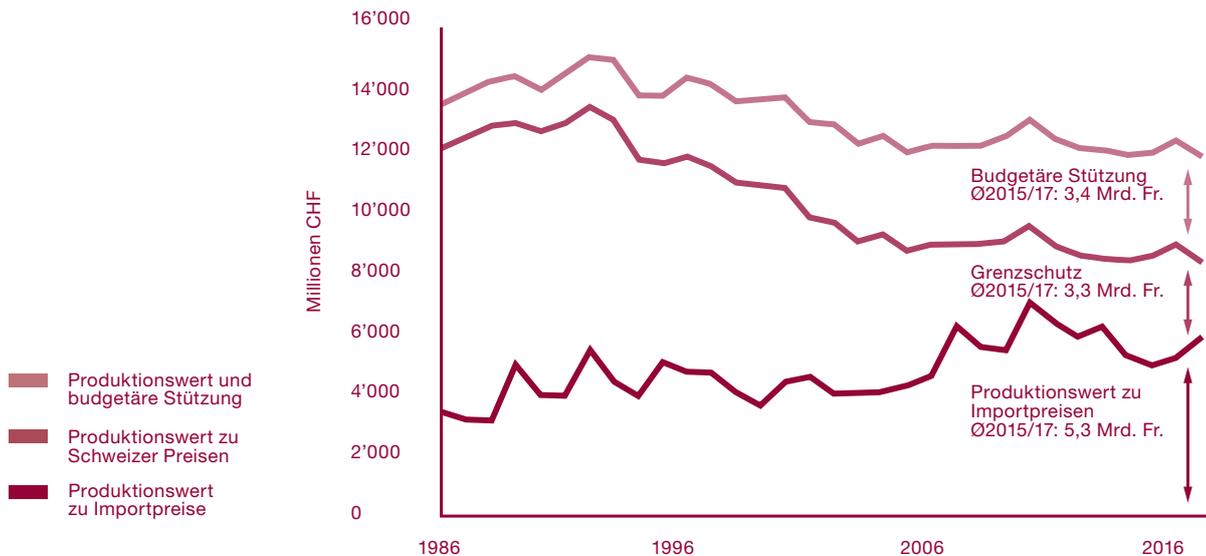
Jacques Bourgeois,
Direktor des Schweizer Bauernverbands SBV zur AP 22+

⁴ Die mit einem Stern gekennzeichneten Begriffe werden im Glossar am Ende des Berichts erklärt



Die Agrarpolitik des Bundes nimmt zuweilen Wendungen, deren Umsetzung für die Landwirte und die Verwaltung mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Nach der AP 14–17 mit ihren zahlreichen Neuerungen braucht die Landwirtschaft Stabilität. Der Bund sieht hingegen ein weiteres umfassendes Massnahmenpaket für 2022 vor. (© Grangeneuve)

Neben den im Landesinnern getroffenen Massnahmen muss die Agrarpolitik auch den internationalen Handel berücksichtigen. Die folgende Grafik der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) setzt die Entwicklung des Werts der landwirtschaftlichen Produktion der Schweiz in Zusammenhang mit den Schweizer Preisen und dem Importpreisen. Dazu kommen die von der Produktion entkoppelten Landwirtschaftsbeiträge.



Entwicklung der landwirtschaftlichen Stützung gemäss OECD⁵

Innerhalb von 30 Jahren ist der Betrag des Produktionswerts und der budgetären Stützung um rund 2 Milliarden gesunken. Über alle Produkte gesehen sinken die Schweizer Preise, während die Importpreise steigen. Wenn die Entwicklung des Produktionswerts stärker sinkt als die Zunahme der Unterstützung der Landwirtschaft, dann steigt der zu Importpreisen berechnete Schweizer Produktionswert leicht an: Der Unterschied zwischen Schweizer und ausländischen Preisen wird kleiner, bleibt aber im Falle einer Marktöffnung eine Bedrohung für die Schweizer Lebensmittelproduktion.

⁵ OECD

Die wichtigen Etappen der Bundespolitik⁶

- 1992** Entkopplung der Preis- von der Einkommenspolitik mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen.
- 1996** Neue Verfassungsgrundlage (Art. 104 Bundesverfassung) Gemäss dieser sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes.
- 1999** Aufhebung der staatlichen Preis- und Abnahmegarantien, Einführung eines ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) als Voraussetzung für Direktzahlungen.
- 2004** Schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung bis 2009 und Einführung der Versteigerung bei der Verteilung der Zollkontingente von Fleisch, die zur Fleischeinfuhr zu einem tieferen Zollansatz berechtigen (AP2007).
- 2007** Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Primärprodukte, Umlagerungen von Finanzmitteln für die Marktstützung zu den Direktzahlungen, Reduktion der Grenzabgaben für Brotgetreide und Futtermittel (AP2011).
- 2014** Stärkere Ausrichtung der Direktzahlungen auf die Ziele von Artikel 104 BV, Stärkung der Instrumente zur Umsetzung der Qualitätsstrategie (AP14-17).

⁶ Quelle: Vernehmlassungsvorlage AP 22+

⁷ Alle in diesem Bericht zitierten Zahlen stammen, sofern keine andere Quelle angegeben wird, vom Bund (Bundesamt für Statistik (BFS) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)) und vom Kanton (Amt für Landwirtschaft, Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und Amt für Statistik)

Stützung der Märkte

Der Bund hat die Stützung der Märkte kontinuierlich gesenkt. Das System der Direktzahlungen wurde 1993 eingeführt. Es sollte einen schrittweisen Ausstieg aus der damaligen Planwirtschaft ermöglichen. Auf Verfassungsstufe hat das Schweizer Volk am 9. Juni 1996 Artikel 104 der Verfassung angenommen und nach der Abstimmung vom 24. September 2017 über die Ernährungssicherheit konnte Artikel 104a hinzugefügt werden. Das Landwirtschaftsgesetz ist am 1. Januar 1999 in Kraft getreten und wurde 2013 revidiert (Inkrafttreten der AP14–17 am 1. Januar 2014). In der nebenstehenden Tabelle sind die wichtigsten Etappen zusammengefasst. Das Schoggigesetz wurde auf den 1. Januar 2019 aufgehoben, die Bundesbeiträge (Milch, Getreide) an die Produzenten werden über andere Kanäle gewährt.

Die Agrarpolitik 18–21 (AP18–21)

Die AP18–21 ist eine Fortsetzung der AP 14–17, die seit 5 Jahren in Kraft ist. Der Zahlungsrahmen für die 4 Jahre von 2018 bis 2021 beträgt 13'560 Milliarden (-270 Millionen im Vergleich zu 2014–2017).

Die Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)

Die nächste Etappe, die AP22+, dürfte weitreichende Änderungen mit sich bringen. Die Vorlage, die Ende 2018 in die Vernehmlassung gegeben wurde, sieht eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, des Gesetzes über das bäuerliche Bodenrecht und des Gesetzes über die landwirtschaftliche Pacht vor. Gemäss dem Bund sollen mit der AP 22+ die agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den Bereichen Markt, Betrieb und Umwelt so angepasst werden, dass die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zukünftige Chancen eigenständiger und unternehmerischer nutzen kann. Die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sollen in der Periode 2022–2025 im Umfang der geplanten Ausgaben der Jahre 2018–2021 festgelegt werden, d. h. ein Rahmen von **13,915 Milliarden** Franken⁷. Es sei erwähnt, dass in der AP22+ keine Szenarien für einen Abbau des Grenzschutzes des Lebensmittelmarkts vorgesehen werden.

Der Bund hat diese neue Agrarpolitik auf dem sogenannten Perspektiven-Dreieck aufgebaut. Das Dreieck ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Um den Wohlstand der Schweizer Landwirtschaft zu gewährleisten, will der Bund an den drei Bereichen «Markt», «landwirtschaftliche Unternehmen» und «natürliche Ressourcen» arbeiten.

Erste Einschätzungen zur AP 22+



Perspektiven-Dreieck⁸: von der Bundesverwaltung im Rahmen der Vernehmlassung der AP22+ ausgearbeitete schematische Darstellung

Positiv zu bewerten ist, dass der allgemeine Zahlungsrahmen für die Jahre 2022 bis 2025 unverändert bleibt. Eine gewisse Planungssicherheit ist für die Landwirte nach den umfangreichen Anpassungen aufgrund der AP 2014 vor allem bei wichtigen Investitionsentscheidungen von Bedeutung. Die Absicht, die Massnahmen regional abzustimmen, ist in der Theorie attraktiv, doch die praktische Umsetzung mit Blick auf die Landschaftsqualitätsmassnahmen der AP 14–17 schwierig. Die Umsetzung solcher Projekte ist für die Kantone und die Landwirte teuer (Föderalismus, unterschiedliche Datenbanken, Expertenbüros) und der Mehrwert hält sich in Grenzen.

Das aktuelle Direktzahlungssystem ist äusserst komplex und birgt für die Landwirte und die Verwaltung ein hohes Risiko für administrative Fehler. In der Phase der Vernehmlassung werden die seit Jahren vom Bund versprochenen Vereinfachungen in der AP 22+ nicht umgesetzt. Im Gegenteil: Die Einführung neuer Massnahmen erfordert eine Umstellung von den Landwirten. Der administrative und finanzielle Aufwand für die Kantone nimmt ebenfalls weiter zu. Es ist mit einem zusätzlichen Aufwand zu rechnen, namentlich für die Einführung von betriebsspezifischen Varianten zur Förderung der Biodiversität oder für Tiergesundheitsbeiträge, die mit den vorgeschlagenen Instrumenten nicht vollzugstauglich sind.

Die Ablösung der bisherigen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträge durch Beiträge für eine «standortangepasste Landwirtschaft» ist mit einem massiven Umstellungsaufwand verbunden. Der erwartete kantonale Kofinanzierungsanteil von 30 % (gegenüber den aktuellen 10 %) wäre für die Kantone mit bedeutenden Mehrkosten verbunden (rund 4 Millionen Franken für den Kanton Freiburg). Es bestünde im Übrigen das Risiko, dass sich eine Zweiklassenlandwirtschaft entwickelt, jene der finanzstarken Kantone, die von der Finanzierung durch den Bund vollumfänglich profitieren können, und jene der finanzschwächeren Kantone, deren Agrarsektor benachteiligt wäre.

Die Inandleistungen für die Gewährung von Zollkontingenten ermöglichen es, eine enge Verbindung zwischen Importeuren und der Schweizer Produktion aufrechtzuerhalten. Die Marktentlastungsmassnahmen

⁸ Vernehmlassungsvorlage AP 22+

ihrerseits sind an die Saisonabhängigkeit und die Besonderheiten unseres Landes angepasst. Es wäre sehr bedauernd, diese bewährten und insbesondere für den viehstarken Kanton Freiburg sinnvollen Instrumente aufzuheben.

Schliesslich fehlen in der Vorlage zur AP 22+ konkrete Vorschläge zum Risikomanagement, insbesondere in Anbetracht der Herausforderungen infolge des Klimawandels sowie Preisschwankungen aufgrund von möglichen Marktöffnungen. Im Übrigen sind die neuen Zielsetzungen im Umweltbereich bescheiden, insbesondere was die Reduktion der Treibhausgasemissionen betrifft.

Einkommensunterschiede in der Schweizer Landwirtschaft⁹

Die Einkommensunterschiede in der Schweizer Landwirtschaft sind beträchtlich. Eine Analyse von landwirtschaftlichen Buchhaltungen von Agroscope identifizierte vier Ursachen dafür: Ausbildung, Betriebsgrösse und -ausrichtung sowie die Betriebsführung. Auch die Region spielt eine bedeutende Rolle. Die Einkommen verringern sich mit zunehmender Höhenlage.

Die wichtigsten Faktoren, welche den Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft beeinflussen, sind:

- › **Betriebsgrösse:** Die Betriebsgrösse ist für die Landwirtschaft ein grundlegender agrarökonomischer Einflussfaktor. Eine grössere Dimension hat einen positiven Einfluss auf den Arbeitsverdienst. Vergrössert ein Milchproduzent seine Kuhherde, wächst der Arbeitsbedarf und damit der Betriebsaufwand aufgrund von Skaleneffekten nur unterproportional. Kleinere Betriebe können über die Zusammenarbeit mit anderen Betrieben ebenfalls von solchen Skalen- und Rationalisierungseffekten profitieren.
- › **Produktionsausrichtung:** Pflanzenbaubetriebe mit Ackerbau oder Spezialkulturen wie Gemüse, Obst und Reben weisen höhere Verdienste auf. Dasselbe gilt für die Mast von Schweinen und Geflügel. Umgekehrt generiert eine Betriebsausrichtung auf Milch- oder Mutterkühe häufig ein tieferes Einkommen pro Familienarbeitskraft.
- › **Ausbildung:** Der Verdienst steigt mit dem Bildungsniveau des Betriebsleiters oder der Betriebsleiterin und dessen/deren Partner/in. Dabei gilt das Ausbildungsniveau nicht nur für die landwirtschaftliche Ausbildung, sondern auch für die Ausbildung ausserhalb der Landwirtschaft.
- › **Betriebsführung:** Betriebe mit höherem Arbeitsverdienst generieren pro Hektare bzw. pro Grossvieheinheit systematisch mehr Einnahmen und weisen tiefere Kosten auf. Sie schaffen es also, mit weniger Input mehr Output zu generieren. Beispielsweise weist allein bei den Maschinenkosten beim Betriebszweig Weizen das Viertel mit dem höchsten Arbeitsverdienst Fr. 525.- tiefere Maschinenkosten pro Hektare auf als das Viertel mit dem tiefsten Arbeitsverdienst. Die Wahl und die Entscheidungen des Betriebsleiters oder der Betriebsleiterin haben einen wichtigen Einfluss auf den Verdienst.

⁹ Auszüge aus dem Vernehmlassungsbericht zur AP 22 +

In Zahlen

(Referenzjahr 2017)

Das Kantonsgebiet weist eine Fläche von 167'000 ha auf, davon:	Der Kanton umfasst 75'516 ha Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN), davon:
12'000 ha bebaubare und für den Transport vorgesehene Fläche	67 % Wiesen und Weiden
15'000 ha unproduktive Fläche (Seen, Berge)	35'000 ha Ackerflächen (Ackerbau und Kunstwiesen)
45'000 ha Wald	22'000 ha offene Ackerflächen (hauptsächlich Getreide, Kartoffeln, Zuckerrüben, Raps)
95'000 ha Landwirtschaftsfläche, davon 20'000 ha Sömmerungsweiden	Die 2'464 Freiburger Betriebe sind im Mittel 30 % grösser als die Schweizer Betriebe. 33 % sind seit dem Jahr 2000 verschwunden.
6 % des BIP stammen aus der Landwirtschaft und aus der Lebensmittel verarbeitenden Industrie	

Quellen: Staat Freiburg, GELAN

4 Freiburgische Agrarpolitik

4.1 Aktuelle Lage und Herausforderungen

Der Kanton Freiburg ist stark landwirtschaftlich verankert. Trotz intensiver wirtschaftlicher und demografischer Entwicklung in den letzten 50 Jahren sind 60 % des Kantonsgebiets der Landwirtschaft gewidmet. Wiesen und Weiden, die vor allem der Milchproduktion dienen, decken rund zwei Drittel der Landwirtschaftsfläche ab. Der Broyebezirk und der Seebezirk sind mehr auf Acker- und Gemüsebau ausgerichtet.

Die freiburgische Landwirtschaft ist in der Schweiz und international bekannt für ihre berühmten Käse, wie Gruyère AOP und Vacherin fribourgeois AOP, seine Terroir-Produkte, aber auch auf den spezifischen Märkten, wie für spezielles Milchpulver. Auch für die Rindviehzucht auf hohem Niveau geniesst sie einen guten Ruf. Sie ist zudem führend in Sektoren mit hoher Wertschöpfung wie Geflügel, Gemüse (zum Teil Bio) und Kartoffeln. Die Alpwirtschaft ist zwar anstrengend, jedoch nach wie vor einträglich und ein Kulturgut im Kanton. Ein grosser Vorteil der Freiburger Landwirtschaft besteht darin, auf motivierte und gut ausgebildete Landwirte zählen zu können. Zwar hat der technische und technologische Fortschritt dazu geführt, dass die körperliche Arbeit in der Landwirtschaft weniger hart ist, dafür sind andere Probleme, sozialer Natur, aufgetreten.



«Der Kanton Freiburg setzt sich für eine professionelle, leistungsstarke, nachhaltige sowie umwelt- und tierfreundliche Landwirtschaft ein»

Staatsrat, Auszug aus der Stellungnahme des SR zur AP22+ (© Staat Freiburg, Foto Jessica Genoud)



Die freiburgische Landwirtschaft ist äusserst produktiv. Bei den Ackerkulturen verfügen wir über die ertragreichsten Böden des Landes. Die Wertschöpfung der Tierproduktion, insbesondere der Milchviehproduktion und der damit verbundenen Verwertung der Weiden, ist gross. Sie erzeugt 10 % der Schweizer Milch. (©Tony Lehmann / Grangeneuve)

Die freiburgische Landwirtschaft ist dynamisch und vielseitig. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, passt sie sich an und entwickelt sich ständig weiter. Gleichzeitig berücksichtigt sie die gestiegenen Anforderungen an den Umwelt- und Tierschutz. Der Kanton hat auf die Entwicklung der Bedürfnisse der Konsumenten im Bereich Lebensmittelsicherheit reagiert. Er hat sämtliche Akteure im Nahrungsmittelsektor ausgebildet und das Konzept «Vom Feld bis auf den Teller» (siehe Kasten) entwickelt.

Freiburg hat den Vorteil, auf bekannte Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie zählen zu können, die die qualitativ hochwertigen einheimischen Rohstoffe aus Freiburg und den angrenzenden Regionen nutzen. 20 % der landwirtschaftlichen Erzeugnisse der Schweiz werden in Freiburg verarbeitet.

Vom Feld bis auf den Teller

Dieser Ausdruck veranschaulicht die Lebensmittelkette von der Produktion bis zum Konsum mit allen Berufen, die das Produkt und seine Verarbeitung auf allen Stufen begleiten: vom Produzenten über den Verarbeiter und den Inspektor zum Verkäufer, wobei auch die Hersteller von Futtermitteln, Pflanzenschutzmitteln und die Tierärzte dazugehören.

Die Lebensmittelkette hat eine wichtige wirtschaftliche Bedeutung für die Schweiz. 2008 waren rund 100'000 Betriebe in der Lebensmittelbranche tätig und stellten 531'500 Arbeitsplätze. Jede achte beschäftigte Person hat bei der Berufsarbeit direkt mit Lebensmitteln zu tun (BFS).

Wie in der ganzen Schweiz befindet sich auch die Freiburger Landwirtschaft in ständiger Umstrukturierung mit einer Konzentration und Spezialisierung der Betriebe. Die Zahl der Betriebe geht stetig zurück. Zwischen 2000 und 2017 verringerte sich ihre Anzahl um einen Viertel. Die Milchproduktion erfuhr eine starke Konzentration: 46 % der Betriebe haben die Milchproduktion seit dem Jahr 2000 eingestellt, ohne dass die Produktionsvolumen zurückgegangen wären (320 Millionen Liter pro Jahr). Beim Geflügel bestätigt sich diese allgemeine Tendenz jedoch nicht. Die Zahl der Geflügelhalter ist stabil geblieben bei einem Anstieg der Produktion um 80 %. Die Spezialisierung erfordert grössere Infrastrukturen und führt zu einer Standardisierung der Produktionsweise und einer gewissen Standardisierung der Produkte (Kalibrierung). Parallel zu dieser allgemeinen Tendenz suchen gewisse Betriebe nach Alternativen, Nischenproduktion (z. B.: Batati Innovationspreis 2018) oder neuen Produktionsarten. Wieder andere Betriebe setzen weiterhin auf eine gemischte Produktion, um die Risiken zu streuen oder neue Ansätze auszuprobieren (neue Kulturen, Direktverkauf, Verkauf von Energie usw.). Diese Vielfalt an Modellen ist insofern positiv, als sie einer breiten Palette von Betrieben Perspektiven bietet. Die Herausforderung für Freiburg besteht darin, diese Entwicklung mit einer Erweiterung seines rechtlichen Rahmens und seiner Massnahmen zu begleiten.

Die freiburgische Landwirtschaft muss die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung bewältigen:

- › **Wirtschaft:** Nebst der umfangreichen Restrukturierung, die sie bereits erfahren hat, sieht sich die Landwirtschaft mit wirtschaftlicher Unsicherheit konfrontiert, die zum Grossteil auf der Öffnung der Märkte beruht. Der Preisrückgang der letzten Jahre könnte sich fortsetzen. Ohne staatliche Begleitung wären die Folgen, insbesondere für die Bewirtschafter, die die «Rohstoffe» für die Verarbeitung liefern (Milch, Getreide, Ölsaaten, Zuckerrüben, ...), dramatisch.

- › **Umwelt:** Der Klimawandel führt zu immer extremeren Wetterlagen, wie Überschwemmungen, Trockenheit, Stürme, die sich auf die Landwirtschaft auswirken. Die freiburgische Landwirtschaft ist sich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt bewusst und hat bereits begonnen, sich an diese neuen Umstände anzupassen (Anbaumethoden, Bewässerung, Tierhaltungssysteme), es braucht jedoch noch weitere Anstrengungen. Die Sorge der Bürgerinnen und Bürger um die Umwelt äussert sich in ihrem Konsumverhalten, jedoch auch in Volksinitiativen, die Gesetzesänderungen mit bedeutenden Auswirkungen für die Landwirtschaft verlangen.

- › **Gesellschaft:** Der wirtschaftliche und ökologische Druck in Verbindung mit der gesellschaftlichen Entwicklung (Individualisierung der Gesellschaft, Kluft zwischen Stadt und Land, Familienmodell, Tertiärisierung der Arbeitswelt) erhöhen die psychosozialen Risiken, denen die Landwirte ausgesetzt sind.

Finanzielle Situation der freiburgischen Betriebe

Der Mittelfluss* vor Privat und Zinsen¹⁰ stellt die flüssigen Mittel dar, die zur Verfügung stehen, um den Privatverbrauch, die Finanzierung (Tilgungen und Schuldzinsen des Betriebs) sowie Investitionen (z. B.: Erneuerung des Maschinenparks) zu decken. Die manchmal als problematisch wahrgenommene Verschuldung von Landwirtschaftsbetrieben ist kein aussagekräftiger Indikator, wenn sie isoliert von den übrigen Parametern des Betriebs betrachtet wird. Die folgende Tabelle stellt den Median des Mittelflusses nach 3 Quartilen dar (Quartil 1 bedeutet, dass 25 % der Betriebe ein tieferes Ergebnis haben, der Median, dass die Hälfte der Betriebe unter und die andere Hälfte über diesem Wert liegt, und Quartil drei bedeutet, dass 25 % der Betriebe ein besseres Resultat erzielt haben). Der Medianwert wurde gewählt, um den Einfluss der Streuung auf die Ergebnisse zu minimieren.

	Mittelfluss Betrieb vor Zinsen und Privatverbrauch (CHF)	Mittelfluss Betrieb vor Zinsen und Privatverbrauch pro ha (CHF/ha)
Median	82'026	3117
Quartil 1 (25 % liegen unter diesem Wert)	49'820	2027
Quartil 2 (Medianwert)	82'026	3117
Quartil 3 (25 % liegen über diesem Wert)	132'077	4320
Standardabweichung	70'826	2930

¹⁰ Der Mittelfluss ist ein Indikator für die Finanzkraft eines Landwirtschaftsbetriebs. Es handelt sich um einen «Kontensaldo», in vorliegendem Fall vor Privat und Zinsen

¹¹ Ergebnisse der landwirtschaftlichen Buchhaltungen 2017 von 399 freiburgischen Betrieben aus allen Regionen: Mittelflussrechnung, Landwirtschaftliches Beratungszentrum, Grangeneuve.

Mittelfluss der freiburgischen Betriebe nach Quartil¹¹. Der Mittelfluss vor Zinsen und Privatverbrauch ist der Saldo aller Einnahmen und laufenden Ausgaben des Betriebs. Er unterscheidet sich vom Einkommen, für das nicht liquiditätswirksame Erträge und Aufwendungen berücksichtigt werden (zum Beispiel Inventarveränderungen oder Abschreibungen). Der Mittelfluss ist die beste Kennzahl, um die Finanzkraft eines Unternehmens zu beurteilen. Er zeigt, ob die selbst erarbeiteten Mittel ausreichen, um die Existenz des Unternehmens langfristig zu sichern.

Der Mittelfluss ist ein guter Indikator. Um die Leistung eines Betriebs zu beurteilen, muss dieser mit anderen Elementen wie Grösse, Intensität oder Arbeitsbedarf ins Verhältnis gesetzt werden. Ein Betrieb, der einen Mittelfluss von 80'000 Franken generiert (Medianwert, Quartil 2) kann seine Zinsen und seinen Privatverbrauch grundsätzlich sicherstellen. Hingegen sollte er bei den üblichen Investitionen umsichtig vorgehen. Damit sich der Betrieb weiterentwickeln kann, scheint es angezeigt, sich um Einkünfte aus einem Nebenerwerb zu bemühen. Die Betriebe im ersten Quartil können im Allgemeinen nicht von der Landwirtschaft allein leben. Für Bewirtschafter, die keinem Nebenerwerb nachgehen können, besteht die einzige Lösung in einer Reduktion ihres Privatverbrauchs.

Die Ergebnisse der Buchhaltungen basieren auf Betrieben, die sich mehrheitlich in der Tal- und der Hügelzone befinden (die LN umfasst 72 % Tal- und Hügelzone). Die grosse Standardabweichung zeigt, dass bei den Betrieben grosse Unterschiede bestehen in Bezug auf die von der landwirtschaftlichen Tätigkeit generierten Mittel.

4.2 Statistiken

Interkantonaler Vergleich¹²

Der primäre und der sekundäre Sektor im Kanton Freiburg sind verhältnismässig weit grösser als im Schweizer Durchschnitt und in den Nachbarkantonen. Dies hängt unter anderem mit dem relativ schwachen tertiären Sektor zusammen, aber auch damit, dass ein grosser Anteil der Freiburger Bevölkerung ausserhalb des Kantons arbeitet. Das Verhältnis zwischen der Zahl der Arbeitsplätze und der Einwohnerzahl ist kleiner als in den Nachbarkantonen (FR: 0,47, VD: 0,54, BE: 0,61, CH: 0,59), ebenso wie das BIP pro Einwohner. Der Kanton kann auf einen dynamischen sekundären Sektor zählen, in dem der Nahrungsmittelsektor eine wichtige Rolle spielt.

Die freiburgische Landwirtschaft zeichnet sich durch eine sehr starke Nutztierhaltung, insbesondere von Milchvieh, aus. Die Abweichung zum Kanton Waadt, wo der Pflanzenbau dominiert, ist besonders gross. Gründe dafür sind unter anderem die Eignung der Landwirtschaftsflächen als Weiden, die Möglichkeit, Produkte mit hoher Wertschöpfung herzustellen, die grossen Verarbeitungsbetriebe im Kanton, aber auch das hohe Niveau der Rindviehzucht (vgl. nationale und internationale Bekanntheit der Freiburger Genetik) sowie sicherlich auch die Bedeutung der Freiburger Traditionen in Zusammenhang mit der Viehzucht (Kilbi, Alpabzug usw.).

Die landwirtschaftliche Rentabilität ist im Vergleich der Kantone recht einheitlich. Die nationalen Statistiken ermöglichen keine wirkliche Differenzierung. Aufgrund der Gegebenheiten der verschiedenen Märkte sind die Preisunterschiede jedoch ziemlich gross.

¹² Quelle BFS
(Landwirtschaftliche
Strukturerhebung, Regionale
Landwirtschaftliche Gesamt-
rechnung, ...). Ausser
für die GVE: Schweizer
Bauernverband

2017	Freiburg	Waadt	Bern	Schweiz	Anteil FR/CH %
Anz. Betriebe (hauptberuflich)	2'840 (80 %)	3'628 (80 %)	10'561 (74 %)	51'620 (71 %)	5.5
LN in Hektaren	75'516	108'350	192'259	1'046'109	7.2
GVE total	106'182	83'735	246'678	1'310'975	8.1
GVE Rinder	80'709	65'998	191'803	957'813	8.4
Arbeitsstellen (Vollzeit)	8'470 (57 %)	12'653 (52 %)	31'616 (42 %)	153'864	5.5
Direktzahlungen des Bundes, in tausend Fr.	187'408	258'207	525'463	2'789'165	6.7
Wert der landw. Produktion, in tausend Fr.	739'159	1'161'203	1'677'634	10'310'904	7.2
Davon Pflanzenbau	205'741	758'107	530'077	4'126'157	5.0
Davon Tierhaltung	465'265	303'110	932'280	5'026'687	9.3
Bevölkerung	315'074	793'129	1'031'126	8'484'130	3.7
Arbeitsplätze (2016)	150'458	438'633	633'597	5'116'165	2.9
- Primär	8'945 (5.9 %)	13'489 (3.1 %)	33'991 (5.4 %)	167'443 (3.3 %)	5.3
- Sekundär	37'001 (24.6 %)	71'828 (16.4 %)	129'002 (20.4 %)	1'069'027 (20.9 %)	3.4
- Tertiär	104'512 (69.5 %)	353'316 (80.5 %)	470'604 (74.3 %)	3'879'695 (75.8 %)	2.7
Arbeitsstellen im Lebensmittelsektor	29'613 (19.5 %)	76'173 (17.4 %)	108'499 (17.1 %)	720'626 (14.1 %)	5.4
BIP (2016) in Millionen	18'393	56'277	77'886	660'393	2.7
BIP pro Kopf	59'391	72'232	76'210	78'869	

Quelle BFS (Landwirtschaftliche Strukturerhebung, Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung, ...).
Ausser für die GVE: Schweizer Bauernverband

Die freiburgische Landwirtschaft 2017



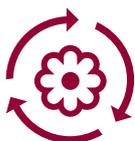
Betriebe	Personen	Ausbildung	Wirtschaft (Millionen Franken)
2840 Betriebe	2'811 Betriebsleiter	66 % EFZ	Wert der landw. Produktion Freiburgs 739
598 Sömmerungsbetriebe	901 Betriebsleiterinnen	10 % Meisterlandwirte	BIP der freiburgischen Landwirtschaft 276
180 Bio-Betriebe	1916 Betriebe mit Angestellten	4 % Agronomen	Sonstige Subventionen 197
195 Höfe mit Direktverkauf	219 Betriebe mit Lernenden	20 % anderes	Nettoertrag der freiburg. Landwirtschaft 240
			Öffentliche Darlehen 200
			Private Darlehen* 700
			Höchstzulässiger Preis aller Betriebe 4'000

* Schätzungen

Selbstversorgungsgrad Schweiz 2016

Pflanzliche Lebensmittel		Tierische Lebensmittel	
Getreide	37	Fleisch	100
Kartoffeln	47	Eier	86
Zucker	68	Fisch	54
Gemüse	62	Milch + Milchprodukte	2
Früchte	50	Milchkonserven	116
pflanzliche Fette	27	tierische Fette	157
	21		110

Quellen: SBV, GELAN (Referenzjahr 2017, ausser Selbstversorgung)



Natürliche Ressourcen

9 landw. Nitratprojekte

180 Betriebe, die sich am Projekt ReLait beteiligen

35'351 ha auf denen Gülle mit dem Schleppschlauchverteiler ausgebracht wird

5'632 pfluglose Bodenbearbeitung

8'766 ha Biodiversitätsförderflächen

9'719 Obstbäume auf der LN

Tierproduktion

108'732 GVE

55'872 Kühe

74'340 andere Rindtiere

79'684 Schweine

2'145'700 Geflügel

20'996 Schafe und Ziegen

7'004 Pferde

Pflanzenbau

75'516 ha LN

35'800 ha Umfang der FFF

23'000 ha offene Ackerflächen

11'951 ha Getreide

3'674 ha Silomais

5'441 ha Hackfruchtkulturen

Wert der landw. Produktion des Kantons Freiburg (in tausend Fr.) 739'159

Rinder	327'640	Ackerbau	74'607
Milchproduktion	207'335		
Fleischproduktion	120'304		
Schweine	48'419	Futterpflanzen	73'233
Geflügel	85'868	Gemüsebau	46'802
anderes	3'338	div. (Reben + Obst)	11'099
Tierproduktion	465'264	Pflanzenbau	205'740

Landwirtschaftliche Dienstleistungen 45'133

Andere (Nebentätigkeiten) 23'021

Quellen: SBV, GELAN (Referenzjahr 2017, ausser Selbstversorgung)

4.3 Vision des Staatsrats

Die Vision

Die freiburgische Landwirtschaft ist professionell, leistungsstark, nachhaltig sowie umwelt- und tierfreundlich. Der Kanton Freiburg ist **Schweizer Leader im Nahrungsmittelsektor**.

Diese Absicht, bei der es sich natürlich um eine längerfristige Vision handelt, hat der Staatsrat in sein Regierungsprogramm für die Legislaturperiode aufgenommen, ebenso wie drei weitere Prioritäten in Zusammenhang mit der Landwirtschaft: **Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stimulieren** (einschliesslich Landwirtschaft 4.0), die **Gesundheit bewahren und fördern** und **die natürlichen Ressourcen erhalten**. Mit der Absicht, dem Kanton eine Führungsrolle im Schweizer Lebensmittelsektor zu übertragen, bekräftigt die Regierung ihre Ambitionen für eine professionelle, produktive, innovative, nachhaltige, umwelt- und tierfreundliche Landwirtschaft. Diese Ambition erstreckt sich auch auf die ganzen Verarbeitungsketten, vom Produzenten zum Konsumenten.

Der freiburgische Lebensmittelsektor

Der Lebensmittelsektor umfasst **die landwirtschaftliche Produktion ebenso wie die Verarbeitung**.

Die landwirtschaftliche Produktion gehört zum primären Wirtschaftssektor und stellt rund 6 % der Arbeitsplätze im Kanton. Die freiburgische Landwirtschaft produziert 5 % der Pflanzen- und 10 % der Tierproduktion im Land.

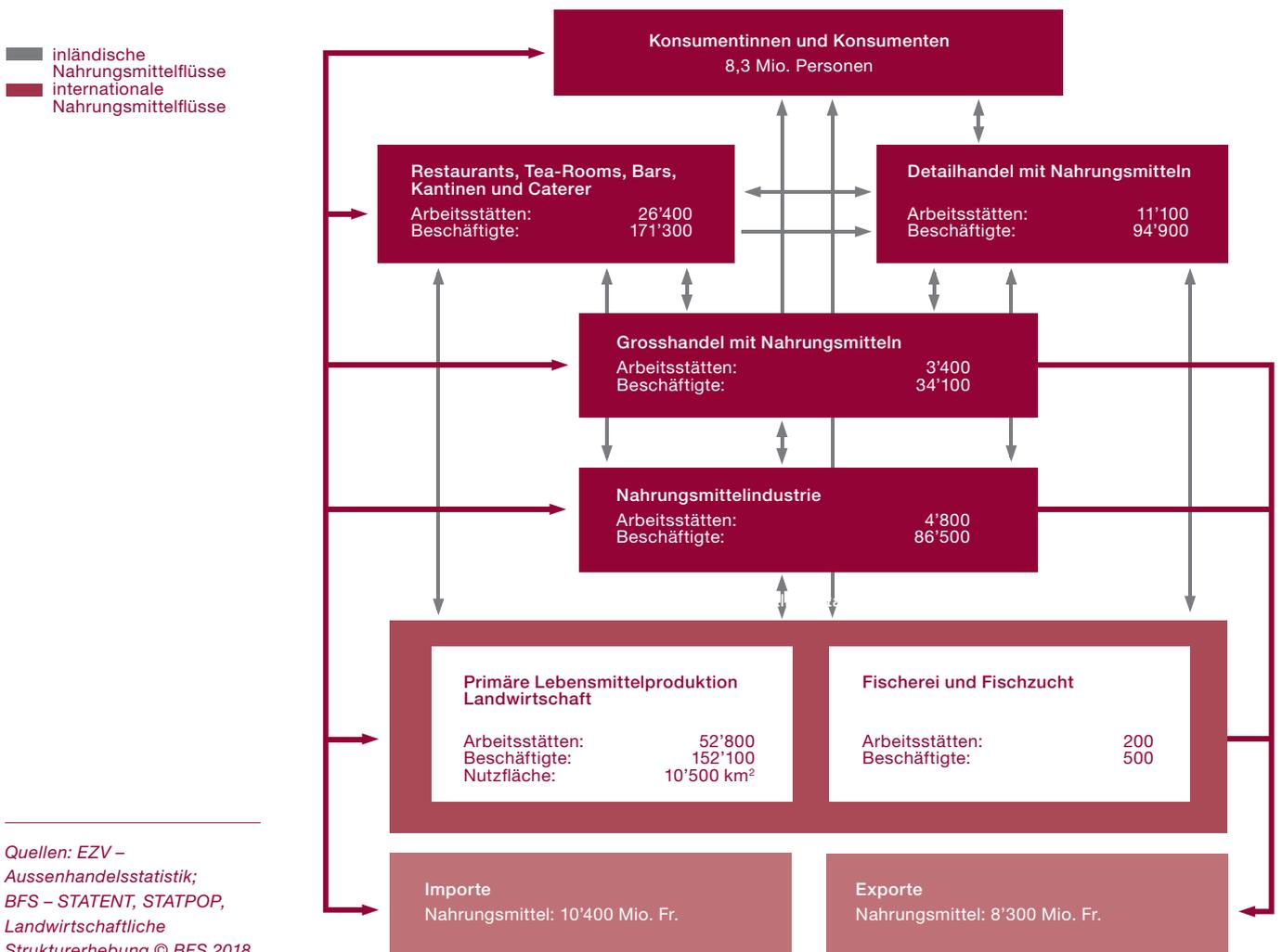
Die Verarbeitung der landwirtschaftlichen Rohstoffe in verkaufsfertige Produkte ist Teil des sekundären Sektors. Sie umfasst das Schlachten von Tieren und die Fleischerzeugung, die Müllerei und Bäckerei, die Molkerei und Käserei, die Herstellung weiterer Lebensmittel und Getränke und die Lagerung und den Vertrieb dieser verarbeiteten Produkte. In diesem Sektor werden nicht nur Produkte aus Freiburg verarbeitet, sondern auch aus anderen Teilen des Landes: 10 bis 20 % der Schweizer Lebensmittel gehen durch den Kanton Freiburg (je nach Branche). Der Kanton produziert dreimal so viele Lebensmittel, wie seine Bevölkerung konsumiert. In diesem Sektor sind 4 % der Arbeitsplätze zu finden.

Die Landwirtschaft und die Verarbeitung der Produkte zählen zusammen rund 14'000 Arbeitsplätze oder rund 10'000 VZÄ.

Im Hinblick darauf, Leader im Nahrungsmittelsektor zu werden, können dieser Branche weitere Tätigkeiten des tertiären Sektors zugeschrieben werden, namentlich der Handel und das Gastgewerbe. Die Kontrolle, die Rückverfolgbarkeit und die damit verknüpften administrativen Aufgaben sind Bestandteil dieses Lebensmittelsektors, ebenso wie die Bemühungen bei der Ausbildung und vor allem der Weiterbildung der Fachleute, aber auch die Forschung und Entwicklung von Techniken und Technologien, die eine wichtige Rolle spielen. Die Markteinführung und der Verkauf von Tierarznei- und Pflanzenschutzmitteln stehen ebenfalls in Zusammenhang mit diesem Sektor, sind allerdings in Bezug auf Arbeitsplätze und Anteil des BIP nicht direkt quantifizierbar.

In dieser umfassenderen Sichtweise entfallen 20 % der Arbeitsplätze im Kanton auf den freiburgischen Lebensmittelsektor.

Lebensmittelkette in der Schweiz 2015



Quellen: EZV – Aussenhandelsstatistik; BFS – STATENT, STATPOP, Landwirtschaftliche Strukturerhebung © BFS 2018

4.4 Strategie

Die Strategie des Staatsrats, um den Kanton zum Leader im Nahrungsmittelsektor zu machen, beruht auf mehreren Achsen. So möchte er einen Arbeitsverdienst garantieren, das es den Bauernfamilien ermöglicht, in der freiburgischen Gesellschaft würdevoll zu leben.

Agrarpolitik des Bundes und Direktzahlungen

Der Kanton Freiburg spielt in der Agrarpolitik eine subsidiäre Rolle, denn es handelt sich in erster Linie um eine Politik des Bundes, deren Mittel vom Bund stammen (192 Millionen Direktzahlungen für Freiburg). Daher möchte sich der Staatsrat **aktiv an der Ausarbeitung der Politik des Bundes**, insbesondere der AP 22 +, beteiligen. Es ist unverzichtbar, dass der Gesamtbetrag der Direktzahlungen, die Freiburg derzeit erhält, gleich bleibt, und dass die administrativen Aufgaben tatsächlich vereinfacht werden.

landwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfungsketten

Die Schaffung eines günstigen Nährbodens für Innovationen ist ein effizientes Instrument, um die **Wettbewerbsfähigkeit der freiburgischen Lebensmittelketten** zu stärken. Die Innovation muss es diesem Sektor ermöglichen, leistungsfähiger zu sein, neue Märkte zu finden und die Bedürfnisse und Anforderungen der Konsumentinnen und Konsumenten und der Bürgerinnen und Bürger zu erfüllen. Die Förderung der Freiburger Terroir-Produkte ist ein entscheidendes kantonales Instrument für die Vermarktung der Lebensmittelproduktion und die **Garantie für einen Mehrwert für alle Akteure** eines als Branchenorganisation organisierten Sektors. Sie trägt zum positiven Image des Kantons im Allgemeinen (Tradition, Kultur, Tourismus, Wirtschaft) und seines Lebensmittelsektors im Besonderen bei. Der Kanton investiert jährlich 2,1 Millionen in die Absatzförderung und die Förderung von Produkten. Der Staatsrat entwickelt eine eigene Strategie in diesem Bereich. Er möchte auf dem Gelände von Saint-Aubin einen Innovations- und Forschungsstandort mit Synergien zum Campus Grangeneuve und zum bestehenden Netz von Freiburger Unternehmen entstehen lassen.

Forschung, Bildung und Beratung

Bildung und Beratung sind wesentliche Faktoren in der Hand des Kantons, mit denen die **Fachpersonen** der Landwirtschaft und des Lebensmittelsektors auf die Herausforderungen, namentlich die wirtschaftlichen, technologischen, gesellschaftlichen und umwelttechnischen Änderungen, vorbereitet werden können. Die Forschung ermöglicht es zudem, neue Möglichkeiten für den Primärsektor zu eröffnen. Dank den Feldversuchen, dem Bindeglied zwischen der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung, können den Landwirten neue Kompetenzen vermittelt werden.

Familienbetrieb und soziale Entwicklung

2017 verabschiedete der Staatsrat seine Strategie zur Gesundheitsprävention «Perspektiven 2030» (Lead: GSD) mit der Absicht, die Gesundheitspolitik themenübergreifend zu gestalten und proaktiv an der Prävention zu arbeiten. Die ILFD setzt sich in dieser Strategie ein, da der Landwirtschaft durch die Lebensmittel, die sie herstellt, und die Auswirkungen auf die Umwelt (Wasser, Luft, Boden, Biodiversität) bei der Prävention eine zentrale Rolle zukommt. Die Gesundheit der Landwirte ist ein weiteres Thema, das eingehender durchleuchtet werden soll.

Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit

Die Lebensmittelsicherheit und der Tierschutz sind öffentliche Aufträge, die wesentlich sind, um den ganzen Lebensmittelsektor unter der Perspektive «Vom Feld bis auf den Teller» zu begleiten. Sie stellen die **Markteinführung von gesunden und sicheren Produkten** sicher, auch bei heiklen Produktionsverfahren (Herstellung von Rohmilchkäse). Gemäss der Strategie des Staatsrats sollen in Zusammenarbeit mit allen Partnern modernste Technologien angewendet und neue Risiken antizipiert werden.

Natürliche Ressourcen

Wie die übrigen Wirtschaftssektoren muss auch die Landwirtschaft ihre Auswirkungen auf die Ressourcen minimieren, um eine gesunde Umwelt zu erhalten, damit **die Gesundheit und die Lebensqualität der Bevölkerung garantiert werden kann**, aber auch, um **in Zukunft über gesunde Ressourcen zu verfügen**. Der Kanton fördert eine Landwirtschaft, welche die Ökosysteme schützt. Er unterstützt anhand von Pilotprojekten und gezielten Massnahmen einen besseren Umgang mit Dünger und Pflanzenschutzmitteln und sorgt namentlich anhand einer Kartierung und der Vorbeugung der Erosion für die Erhaltung der Bodenqualität. Er sorgt dafür, die Voraussetzungen für eine Anpassung der Landwirtschaft an die klimatischen Veränderungen zu schaffen und gleichzeitig ihre Auswirkungen einzuschränken.

Fachwissen und Produktionswerkzeuge

Die Förderung von Investitionen in **leistungsfähige, moderne und vernetzte Produktionswerkzeuge** ist ein wichtiges Instrument des Staates. Moderne Betriebsgebäude und Produktions- und Verarbeitungsanlagen ermöglichen es, die Wertschöpfungsketten zu stärken und das Know-how zu beleben.

Diese Strategie ist auch Teil von mehreren **sektorübergreifenden Politiken** des Staates Freiburg:

- › **Nachhaltige Entwicklung:** Die nachhaltige Entwicklung ist in der Kantonsverfassung verankert. Seit 2010 wurden mehrere landwirtschaftliche Projekte (Landwirtschaftlicher Boden, Biologische Landwirtschaft, Bildung usw.) im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung durchgeführt (Lead: RUBD), dabei handelt es sich um die erste vom Kanton initiierte sektorübergreifende Politik. Eine neue Strategie ist derzeit in Arbeit.

- › **Klimaplan:** Eine Strategie zur Anpassung an die Klimaveränderungen und zur Reduktion der CO₂-Emissionen wird derzeit ausgearbeitet (Lead: RUBD). Der Staatsrat hat sie in das Regierungsprogramm 18–21 aufgenommen.

- › **Innovation:** Um in einem sich ständig verändernden und unsicheren Markt wettbewerbsfähig zu bleiben, setzt der Staatsrat auf Innovation (Lead: VWD) in allen wirtschaftlichen Sektoren. Die ILFD beteiligt sich an verschiedenen Projekten, darunter namentlich an der Entwicklung des Cluster Food & Nutrition sowie an der Erarbeitung einer Strategie für den Lebensmittelsektor.

4.5 Jährlich zur Verfügung stehende Mittel

Die Direktzahlungen sind die grösste finanzielle Unterstützung für die freiburgische Landwirtschaft. 2018 wurden fast **192 Millionen vom Bund** an die Landwirte verteilt. Die **kantonalen Mittel zugunsten der Landwirtschaft beliefen sich im gleichen Jahr auf 39 Millionen**. Knapp 14 Millionen werden in Form von Subventionen verteilt, während die Kosten für den Betrieb der staatlichen Dienststellen in direkter Verbindung zur Landwirtschaft rund 25 Millionen ausmachen. Dazu kommen die zinslosen Darlehen des Landwirtschaftsfonds (5 Millionen) und die Darlehen durch Investitionskredite des Bundes (25 Millionen).

Der Staatsrat hat beschlossen, dass der Voranschlag 2019 als Grundlage für die Aktualisierung des Finanzplans 2020–2023 dienen soll. Die im Regierungsprogramm aufgenommene Ambition, Leader im Lebensmittelsektor zu werden, wird es ermöglichen, auf begründete strategische Bedürfnisse in Zusammenhang mit diesem Ziel einzugehen. Der Staatsrat möchte auch daran erinnern, dass bereits beträchtliche Mittel für Investitionen vorgesehen sind: Ein Dekret über 70 Millionen für das neue Agroscope-Gebäude, das den Umzug des Personals von Liebefeld ermöglicht, und ein Dekret über 12 Millionen für den neuen Kuhstall, die Lebensmitteltechnologiehalle und die Mehrzweckhalle in Grangeneuve wurden vom Grossen Rat genehmigt. Für die zweite Etappe der Modernisierung von Grangeneuve und den neuen Bio-Schulbauernhof von Sorens wurde ein Kredit von zusätzlich 8 Millionen in den Finanzplan 2017-2021 aufgenommen.

Die 25 Millionen Betriebskosten für die Umsetzung der Agrarpolitik entsprechen weniger als einem Prozent des Budgets des Staates Freiburg (3,5 Milliarden).

Kantonale Mittel zugunsten der Landwirtschaft (Subventionen und Darlehen)

	Rechnung 2018	Voranschlag 2019
Subvention für die Absatzförderung und die wirtschaftliche Entwicklung	2'098'976	2'100'000
Kantonaler Anteil an die Massnahmen Vernetzung, Landschaftsqualität, Gewässerschutz	1'956'508	1'962'000
Subvention für SANIMA	1'259'806	1'165'000
Subvention für die Strukturhilfen	7'570'553	7'750'000
davon für die Bodenverbesserungen	5'482'873	4'420'000
davon für die landwirtschaftlichen Bauten	2'087'680	3'330'000
Bodenverbesserungsfonds (BV)	706'131	750'000
Weitere Subventionen: Imkerei, Alpwirtschaft, Sömmerung, Branchenorganisationen	281'997	283'600
Total Subventionen	13'873'971	14'010'600
Total Darlehen (Darlehen des Landwirtschaftsfonds)	2'948'000	5'000'000

Bundesmittel zugunsten der Landwirtschaft (Subventionen und Darlehen)

Bundessubventionen für Bodenverbesserungen	7'253'547	9'200'000
Direktzahlungen (Subventionen)	191'000'000	194'240'000
Investitionskredite und Betriebshilfen (Darlehen)	23'381'400	25'000'000

Kantonale Kosten der Umsetzung der Agrarpolitik von Bund und Kanton

Bildung und Beratung	15'285'000	14'880'000
Betriebskosten von Grangeneuve zugunsten der Landwirtschaft und des Lebensmittelsektors gemäss der analytischen Buchhaltung		
Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit	4'382'000	4'858'000
Anteil der Betriebskosten (50 %) des LSVW zugunsten der Landwirtschaft und des Lebensmittelsektors		
Verwaltung der Direktzahlungen, Strukturhilfen und der Absatzförderung	5'484'933	5'805'380
Betriebskosten des LwA		
Total kantonale Kosten der Umsetzung der Agrarpolitik von Bund und Kanton	25'151'933	25'543'380

Quelle: Die Zahlen der Mittel des Kantons und des Bundes stammen aus den Rechnungen und Voranschlägen der Dienststellen des Staates Freiburg. Die Zahlen der kantonalen Kosten entsprechen den Nettobeträgen.

5 Strategische Achsen

Die strategischen Achsen in diesem Kapitel entsprechen den sieben Punkten der Strategie des Staatsrats (s. 4.4 Strategie).

**5.1 Landwirtschaftliche Produktion
und Wertschöpfungsketten**

5.2 Forschung, Bildung und Beratung

5.3 Familienbetrieb und soziale Entwicklung

5.4 Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit

5.5 Natürliche Ressourcen

5.6 Fachwissen und Produktionswerkzeuge

5.7 Direktzahlungen

5.1 Landwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfungsketten

Kontext und Herausforderungen

Der Kanton Freiburg zeichnet sich durch eine starke Land- und Ernährungswirtschaft aus. **Der Produktionswert der Landwirtschaft** beträgt rund 739 Millionen Franken. Daran nachgelagert verfügt der Kanton über ein grosses Unternehmensnetzwerk für die erste Verarbeitungsstufe, die Schlachtung und den landes- und weltweiten Versand, mit dem Wertschöpfung und Arbeitsplätze generiert werden (20 % der Arbeitsplätze im Kanton).

Seit den 1990er Jahren hat die Agrarpolitik des Bundes die Marktstützungsmassnahmen schrittweise reduziert. In einem liberalisierten Marktumfeld muss die Landwirtschaft selbst nach gewinnbringenden Absatzmärkten für ihre Erzeugnisse suchen. Wertschöpfungsketten, die **Qualität, Rückverfolgbarkeit, typischen Charakter, Nähe sowie Tier- und Umweltfreundlichkeit** garantieren, entsprechen immer mehr den Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten, die bereit sind, etwas mehr zu bezahlen. Der Grosshandel übt jedoch starken Druck auf die Preise aus, stellt Bedingungen (Kalibrierung, Verpackung, Lagerung, Flexibilität) und überträgt dem Produzenten manchmal kostspielige Logistikaufgaben und gewisse Risiken.



«Terroir-Produkte sind die Seele einer Region. Sie verkörpern handwerkliches Können, Savoir-vivre und Identität. Pays romand – Pays gourmand will die Visibilität dieser Kulturkonzentrate in und ausserhalb ihrer Herkunftsregion verbessern.»

Christine Bulliard,
Präsidentin des Verbands
Pays romand – Pays
gourmand



Mit der geschützten Ursprungsbezeichnung AOP, die die Cuchaule im Mai 2018 erhalten hat, wird sie zum einen geschützt und erhält zudem mehr Visibilität innerhalb und ausserhalb des Kantons. Damit wird die Arbeit der ganzen Produktionskette aufgewertet. AOP-IPG und weitere Terroir-Label verleihen dem Kanton Freiburg und seinem Lebensmittelsektor ein positives Image. (© Sortenorganisation Cuchaule AOP)

Eine gut organisierte Wertschöpfungskette, manchmal mit Label oder Ursprungsbezeichnung, **stärkt ihre Marktposition und bringt einen Mehrwert**, der gerecht auf alle Partner der Wertschöpfungskette verteilt wird. Dies ist der Fall der Poire à Botzi AOP, die einem traditionellen Freiburger Erzeugnis und seinen rund zwanzig Produzenten Visibilität und Schutz bietet. Die Cuchaule hat die geschützte Ursprungsbezeichnung AOP in äusserst kurzer Zeit erhalten. Das Verfahren für den Jambon de la borne AOP ist am Laufen. Dank Vacherin fribourgeois AOP und Gruyère AOP profitieren 70 % der freiburgischen Milch von starker Wertschöpfung. Gewisse Initiativen wie das Label «de la Gruyère», das auf Nischenmärkte abzielt, entwickeln sich.

Die Bioproduktion macht langsam Fortschritte. Es besteht jedoch **Potenzial auf dem Schweizer Bio-Markt**, das es nach dem Beispiel der freiburgischen Gemüsebranche zum Beispiel für Getreide, Milch und Geflügel zu nutzen gilt. Bio-Suisse will seine Anforderungen im Übrigen überarbeiten und die Fütterung mit importiertem Futter limitieren. Diese neue Regelung betrifft insbesondere Soja und stellt eine Gelegenheit für Produzenten von biologischen Ackerkulturen dar.

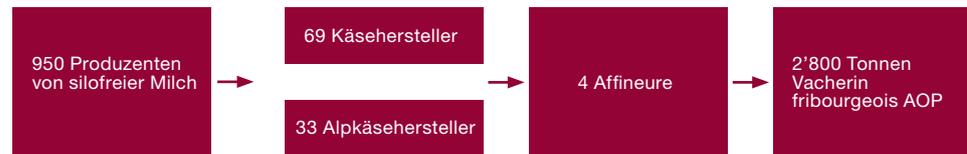
Zudem finden immer mehr neue Verkaufsarten (Regionale Vertragslandwirtschaft, Direktverkauf, Selberpflücken, Offenverkauf) ihren Platz auf dem Markt.

Andererseits kann die vom Markt und der Agrarpolitik geforderte Restrukturierung der Landwirtschaft mit der neuen Raumplanungsgesetzgebung in Konflikt geraten.



Die Gemüsebranche hat sich in den letzten Jahren neu organisiert, um die Erwartungen der Verteiler (Verpackung, Lagerung, Lieferung) zu erfüllen. Im Seeland werden 25 % der Gemüsebauflächen biologisch bewirtschaftet (© LIG)

Die landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten im Kanton Freiburg



Wertschöpfungskette von Vacherin fribourgeois AOP. Dieses Beispiel stellt eine funktionierende Wertschöpfungskette dar, die einen Mehrwert für alle Partner generiert. Die Bekämpfung von Fälschungen muss gemeinsam mit allen Akteuren noch weiter ausgebaut werden.

- › **Die tierische Produktion** ist die wirtschaftlich bedeutendste Branche im Kanton. Sie beruht hauptsächlich auf der Wertschöpfungskette Milch. Die Fleisch-, insbesondere die Geflügelproduktion, gewinnt an Bedeutung.
 - › **Der Milch- und Käsektor** ist das Zugpferd der freiburgischen Land- und Ernährungswirtschaft. Dank den beiden Wertschöpfungsketten von AOP-Käse ist die freiburgische Werkmilch die im Schweizer Vergleich am besten verwertete. Der Preis für Molkereimilch* wird stark vom Produkte-/Kundenportfolio der Unternehmen und der nationalen, bzw. internationalen Marktsituation beeinflusst. In Betrieben, die Silomilch produzieren, hat eine grosse Restrukturierung stattgefunden*.
 - › **Fleisch:** Die **Rindfleischproduktion** hängt zum Teil direkt mit der Milchproduktion zusammen. Einige Züchter haben die Milchproduktion jedoch aufgegeben und spezialisieren sich nun auf die Fleischproduktion. Es sei auf die Verwendung neuer Rassen (Charolais, Limousin, Eringer, Highland, Galloway usw.) hingewiesen.

Auch die **Schweinefleischproduktion** weist einen Zusammenhang mit der Milchproduktion auf. Die Mehrheit der Schweinemastbetriebe verwertet nämlich die Schotte aus der Käseproduktion.

Der Kanton Freiburg ist auf gesamtschweizerischer Ebene ein massgebender Akteur für «**Mastgeflügel**» sowohl durch seine Masttätigkeit als auch durch seine Verarbeitungstätigkeit.

Die Kleinviehzucht (**Schafe, Ziegen**, aber auch die Zucht von **Alpakas, Hirschen, Wollschweinen** oder **Bisons**) ist im Kanton wieder häufiger vertreten. Fleisch oder Milch von anderen Arten, die hauptsächlich extensiv produziert werden, diversifizieren das Angebot, was den Erwartungen der Konsumenten entspricht. Der Selbstversorgungsgrad ist bei diesen Produkten sehr niedrig.

- › **Ackerbau:** Die Ackerfläche des Kantons beläuft sich auf 35'000 Hektaren. Es wird nach wie vor in Fruchtfolge angebaut. Kunstwiesen bedecken über einen Drittel der Fläche, Getreide ein weiteres Drittel. Flächen mit Futtergetreide gehen stetig zurück, stattdessen werden Hackfrüchte gepflanzt (Zuckerrüben, Kartoffeln, Ölsaaten, Eiweisspflanzen). Tabak wird traditionell in der Broye angebaut. In der Region treten einige neue Kulturen in Erscheinung und ihr Anbau nimmt zu (Lein, Buchweizen, Soja, Linsen, Quinoa usw.).

- › **Spezialkulturen:** Es handelt sich um Gemüsebau, Reben, Obstanlagen, Beeren sowie gärtnerische Kulturen. Ihnen kommt lokal eine wichtige Rolle zu (z. B. Vully, Cheyres und Grosses Moos).

- › **Bienenhaltung:** Die Biene ist zwar kein Nutztier, sie hat dennoch eine zentrale Funktion für die Landwirtschaft, namentlich durch die Bestäubung. Landwirte, die Bienen halten, sind eher selten, da es sich bei der Bienenzucht eher um eine Freizeitbeschäftigung handelt. Honig und Bienenwachs sind geschätzte Produkte. Propolis, Pollen, Gelée Royale oder Bienengift sind selten.

- › **Biolandbau:** Wie auch in anderen Westschweizer Kantonen liegt der Biolandbau (5'062 ha, d. h. 6,7 % der Gesamtfläche) im Kanton unter dem Schweizer Durchschnitt (14,5 % der LN*). In den Weideregionen, wo die Produktion von silofreier Milch vorherrscht, setzen die Sortenorganisationen eher auf das Label AOP (dessen Anforderungen bereits sehr hoch sind) als auf das Bio-Label: Zwei Drittel der im Kanton produzierten Milch werden über eine AOP verwertet. In den Ackerbauregionen halten die technischen Anforderungen, insbesondere für Hackfrüchte, die Landwirte noch vom Biolandbau ab. Bei den Spezialkulturen ist der biologische Anbau hingegen ein Markenzeichen. Ein Viertel der Gemüsebauflächen und ein Fünftel der Rebflächen werden biologisch bewirtschaftet. Der 2013 vom Kanton in Zusammenarbeit mit Bio Freiburg ausgearbeitete Aktionsplan Bio hat Ziele für 2020 festgelegt, die jedoch bereits erreicht sind. Die Massnahmen zur Förderung des Biolandbaus werden weiterverfolgt.

Agrotourismus*

Es handelt sich nach wie vor um einen Nischenmarkt, der jedoch grosses Entwicklungspotenzial aufweist. Die Werbung für unseren Kanton in Zusammenhang mit den immer gefragteren Terroir-Produkten dient dem Image Freiburgs. Der Direktverkauf auf dem Bauernhof ist stark angestiegen, vor allem im französischsprachigen Kantonsteil. Die beiden Naturpärke Gruyère Pays-d'Enhaut und Gantrisch stellen einen interessanten Mehrwert, nicht nur für die Natur und die Landschaft, sondern auch für die regionale Wirtschaft dar.

Die Anzahl der Bauernfamilien, die agrotouristische Dienstleistungen anbieten, ist stabil. Auf der Liste von Grangeneuve, die jedoch nicht vollständig ist, stehen rund 50 Betriebe. Beim LSVW sind gegenwärtig rund 300 Betriebe mit Direktverkauf erfasst. Dieses Angebot hat auch eine touristische Funktion. In diesem Bereich misst sich die aktuelle Entwicklung nicht mehr an der Zunahme der Verkaufsstellen, sondern anhand der Verbesserung der Infrastrukturen (Bau von kleinen Hofläden) und einer Verbesserung der Produktequalität oder ihrer Präsentation. Die Entwicklung der Angebote im Internet ist ebenfalls ein Zeichen, auch wenn die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten wenig Lebensmittel online bestellen. Es besteht noch keine Plattform, die alle freiburgischen Angebote vereinen würde.

Für gewisse Betriebe kann der Agrotourismus eine gute Option darstellen. Dies will jedoch genau geplant sein. Die Raumplanungsgesetzgebung erlaubt den Landwirtschaftsbetrieben in der Landwirtschaftszone, gewisse Arbeiten zu Diversifizierungszwecken durchzuführen. Man sollte sich jedoch gut informieren, bevor man ein solches Projekt in Angriff nimmt.

Absatzförderung landwirtschaftlicher Produkte

Damit sie gewinnbringend ist, muss die freiburgische Landwirtschaft ihre Erzeugnisse auf dem Markt in Wert setzen können. Die Absatzförderung spielt hier eine wesentliche Rolle. Im Grosshandel erfolgt die Absatzförderung auf Schweizer Ebene. Das «Swissness»-Label, das die Eidgenossenschaft 2017 eingeführt hat, soll diese Funktion erfüllen. Für die lokalen Märkte muss die Absatzförderung auf kantonaler Ebene organisiert werden. Die Produzenten, Handwerker, Verkäufer und Restaurantbetreiber haben sich unter der Schirmherrschaft von **Terroir Fribourg** zusammengetan. Unter Terroir-Produkten versteht man zunächst oft Produkte in Zusammenhang mit der freiburgischen Tradition (zum Beispiel der Kilbi), aber das Label «Terroir Fribourg» steht allen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ob verarbeitet oder nicht, wie auch dem Verkauf und den Restaurants offen.

Terroir

«Gesamtheit der für die Landwirtschaft geeigneten Böden einer Region, die ein oder mehrere für die Region typische Erzeugnisse hervorbringen.» (Larousse, Übersetzung)

Terroir beinhaltet auch die Aspekte Geschmack, Tradition, Handwerk und Landschaft.

Die geschützte Ursprungsbezeichnung (AOP) und die geschützte geografische Angabe (IGP) stellen das Terroir in den Vordergrund. Im Kanton Freiburg sind Gruyère AOP, Vacherin Fribourgeois AOP, Emmentaler AOP, Poire à Botzi AOP und Cuchale AOP mit diesem Label ausgestattet. Die Gesetzgebung über die Weine verwendet noch die kontrollierte Ursprungsbezeichnung (AOC), aber mittelfristig wird ihnen auch das AOP-Label offenstehen. Gegenwärtig wird die Mehrheit der Freiburger Weine mit dem AOC-Label vermarktet.

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft (landwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfungsketten)

- › Freiburg als Leader im Schweizer Nahrungsmittelsektor positionieren

- › Eine professionelle, leistungsstarke, nachhaltige sowie umwelt- und tierfreundliche freiburgische Landwirtschaft entwickeln

- › Sich entlang der Wertschöpfungsketten (Branchenorganisation) organisieren, um sich auf dem Markt besser abzuheben

- › Verwendung von Terroir-Produkten und Produkten aus der Region im Gastgewerbe

- › Vertrauensverhältnis zwischen Partnern pflegen

- › Innerhalb der Wertschöpfungsketten eine innovative Haltung pflegen (neue Techniken, neue Produkte)

Kantonale Massnahmen (landwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfungsketten)

- › Die Freiburger Terroir-Produkte und die Produkte aus der Region in Zusammenarbeit mit «Terroir Fribourg» mittels Zertifizierung und Kommunikation fördern

- › Die Verwendung von nachhaltigen Produkten aus der Region in der Gemeinschaftsgastronomie über die Weiterbildung von Restaurantbetreibern, die Zertifizierung von Restaurants und Kriterien in den Ausschreibungsverfahren fördern

- › Die strategischen Entscheidungen der Wertschöpfungsketten durch Forschung, Beratung und Analyse unterstützen

- › Den Wertschöpfungsketten dabei helfen, für ihre Produkte Labels oder Bezeichnungen mit hoher Wertschöpfung wie AOP/IGP zu erhalten

- › Die biologische Landwirtschaft mit Beratung und Absatzförderung unterstützen

- › Die Kontrolle und die Zertifizierung in Zusammenarbeit mit anderen Partnern gewährleisten

- › Terroir-Produkte und kulinarische Traditionen als Motoren für das touristische Angebot des Kantons fördern

- › Viehzucht und -absatz fördern und unterstützen

- › Grangeneuve als Kompetenzzentrum für Milch- und Ernährungswirtschaft bestätigen

- › Wegweisende und innovative Projekte schon ab der Startphase fördern. Innovation, namentlich durch den landwirtschaftlichen Innovationspreis, aber auch mit der Strategie des Staatsrats im Lebensmittelsektor fördern

5.1.1 Fokus: FILAGRO-Studien

Angesichts der Unsicherheiten der Agrarpolitik und des internationalen Konkurrenzdrucks ist es mehr denn je vonnöten, Strategien zu entwickeln, welche die den Produzenten gezahlten Preise verbessern können. Der Staatsrat hat seine unterstützende Funktion wahrgenommen, indem er die wichtigsten Wertschöpfungsketten der Freiburger Landwirtschaft analysieren liess: Milch und Milchprodukte, Rind- und Schweinefleisch, Mastgeflügel, Brotgetreide, Gemüse und Kartoffeln (FILAGRO-Studien).

In diesen Studien, die auf der Website des Amts für Landwirtschaft eingesehen werden können, wurden die verschiedenen Vermarktungskanäle der Produkte der landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten systematisch analysiert und Stärken und Schwächen hervorgehoben. Die Ergebnisse stehen den Akteuren der verschiedenen Wertschöpfungsketten zur Verfügung, damit sie die freiburgischen Agrarprodukte in Wert setzen können.

Die beiden grossen Käse-Wertschöpfungsketten, Gruyère AOP und Vacherin fribourgeois AOP, haben sich schon seit mehreren Jahrzehnten etabliert und sichern einem grossen Teil der freiburgischen Landwirtschaft einen ziemlich stabilen Absatzmarkt: die freiburgische Fabrikationsmilch erzielt im Schweizer Durchschnitt den besten Preis. Die Qualität der Produkte der Käse-Wertschöpfungsketten lässt sich an verschiedenen Wettbewerben wie den Swiss Cheese Awards oder den Worlds Cheese Awards messen. Die freiburgischen Käse werden regelmässig ausgezeichnet.

Die Wertschöpfungskette Geflügel ist im Kanton seit mehreren Jahren sehr dynamisch. Für Produkte für den Direktverkauf bestehen noch Produktionsnischen.

Die Produktion von Rind- und Schweinefleisch ist mit der Milchproduktion verknüpft und über die Grossschlachthöfe vor allem für den Grosshandel bestimmt. Die Tier- und Fleischströme durch die Schweiz sind derzeit intensiv. Für regionale Wertschöpfungsketten besteht Potenzial.

Beim Brotgetreide sind die ersten Stufen der Wertschöpfungskette (Getreideproduzenten und Müllereibetriebe) relativ gut organisiert. Es gibt jedoch Vermarktungspotenzial für freiburgisches Mehl bei Bäckereien und in der Industrie. Der Produktion von Getreidesaatgut kommt im Kanton Freiburg eine wichtige Rolle zu. Die Produktion von Gemüse und Kartoffeln erfordert viel Know-how. Diese beiden Wertschöpfungsketten sind hauptsächlich im Seeland und in der Broye gut etabliert. Für die Zukunft dieser Kulturen ist es entscheidend, die Fragen der Ressourcen (Boden, Bewässerung) und der Investitionen (Gewächshäuser, Lagerung) genau zu überprüfen.

In Zahlen

(Referenzjahr 2017)

315'074 freiburgische Konsumentinnen und Konsumenten (2016)

739'159'000 beträgt der Produktionswert der freiburgischen Landwirtschaft

200 Mio Liter Milch, die zu **20** Mio. kg Gruyère AOP und Vacherin fribourgeois AOP verarbeitet wurden. Es bleiben **180** Mio. Liter Schotte zu verwerten

3,3-mal so viel Käse im Kanton produziert wie konsumiert

2-mal so viel Rindfleisch im Kanton produziert wie konsumiert

1,6-mal so viel Schweinefleisch im Kanton produziert wie konsumiert

2,6-mal so viel Geflügel im Kanton produziert wie konsumiert

3,3-mal so viel Brotgetreide im Kanton produziert wie konsumiert

3,9-mal so viel Kartoffeln im Kanton produziert wie konsumiert

25 % der Gemüseproduktion sind Bio-Gemüse

5'062 ha Bio-Produktion

Quellen: BFS, GELAN



Medaille der Swiss Cheese Awards

5.1.2 Fokus: Agrotourismus*

Der freiburgische Agrotourismus ist noch ein Nischenmarkt, der aber Entwicklungspotenzial aufweist. Der Direktverkauf von Bauernhofprodukten ist stark angestiegen. Die beiden Naturpärke Gantrisch und Gruyère Pays-d'Enhaut schaffen einen beträchtlichen Mehrwert, nicht nur für die Natur und die Landschaft, sondern auch für die regionale Wirtschaft. Ausserdem gehören die Qualität und die Bekanntheit der Produkte aus dem Freiburgerland sowie die verschiedenen AOP- und AOC-Zertifizierungen zu den Stärken des Kantons. Hingegen werden die Synergien zwischen den agrotouristischen Angeboten und der Förderung der Freiburger Terroir-Produkte noch zu wenig genutzt.

Der Freiburger Tourismusverband (FTV), auch bekannt unter der Marke Fribourg Region, dessen Ziel es ist, einen Tourismus zu entwickeln, der vorrangig auf die Nutzung des Natur- und Kulturerbes des Kantons ausgerichtet ist, könnte diese Synergien, namentlich mit Terroir Fribourg herstellen.

Der Beitrag des Agrotourismus zur lokalen Wirtschaft ist derzeit ziemlich gering. Eine touristische Aktivität anzubieten, kann für bestimmte Landwirtschaftsbetriebe eine willkommene Möglichkeit zur Diversifizierung sein. Die raumplanerischen Vorgaben müssen jedoch sorgfältig geprüft werden, wie das Beispiel der Alpwirtschaften zeigt, die ihre Türen nur im Sommer, während der Sömmerungsperiode des Viehs, öffnen dürfen, um ihren Status als landwirtschaftlicher Nebenerwerb aufrecht zu erhalten. Grangeneuve spielt eine wichtige Rolle bei der Schulung und der Begleitung von Projekten.

Agrotourismus

AGRIDEA* definiert Agrotourismus als einen mit dem Bauernhof verbundenen und in die ländliche Touristik eingebundenen Tourismus. Agrotourismus erfolgt im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebs oder einer landwirtschaftsnahen Tätigkeit und wird von Betriebsangehörigen angeboten. Er basiert auf landwirtschaftlichen Tätigkeiten oder ihren Produkten und erzielt daraus eine Wertschöpfung. Die agrotouristischen Angebote umfassen Tätigkeiten wie Beherbergung, Verpflegung, Direktverkauf, Freizeitaktivitäten, sozio-pädagogische Freizeitgestaltung und verschiedene in das landwirtschaftliche Umfeld passende Dienstleistungen (Flückiger, E., Gigandet, P., & Zufferey, M. (2011). Ich steige in den Agrotourismus ein. Lausanne).

5.2 Forschung, Bildung und Beratung

Kontext und Herausforderungen

Als **zweisprachiger** Kanton schlechthin stärkt Freiburg mit dem Angebot an französisch-, deutsch- und zweisprachigen Grund- und Weiterbildungen seine Positionierung als **Brücke zwischen der Deutsch- und der Westschweiz**. Grangeneuve zieht zahlreiche Schülerinnen und Schüler aus anderen Kantonen an. Die Freiburger Landwirtschaftsschule gehört zu den besten des Landes und liegt bei den Schülerzahlen an vierter Stelle nach Bern, Luzern und St. Gallen.

Eine sich ständig verändernde Landwirtschaft setzt **eine an die Herausforderungen der Gegenwart angepasste Bildung und Beratung** voraus, die nach einem Gleichgewicht zwischen Wirtschaft, Ökologie und gesellschaftlichen Erwartungen strebt. Die Hauptachsen dieser neuen Landwirtschaft sind die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovation, die digitale und technologische Revolution, die Auswirkung auf die Umwelt, die Sicherstellung einer gesunden Ernährung und des Tierwohls. Die Zusammenarbeit der Landwirtschaftsschule mit der Eidgenossenschaft, den weiteren Bildungseinrichtungen, den Berufsorganisationen und der Forschung ist unabdingbar, um die Entwicklung vorherzusehen und sich darauf vorzubereiten.



«Sich bilden und wissen, wie externe Beratung in Anspruch genommen werden kann, zeichnen diejenigen aus, die die Vision der Landwirtschaft von morgen gestalten.»

Pascal Toffel,
Direktor des Landwirtschaftlichen Instituts
Grangeneuve



Grangeneuve gehört zu den vier wichtigsten Landwirtschaftsschulen der Schweiz. Zudem ist sie schweizweit die einzige Landwirtschaftsschule, die sämtliche Kurse auf Deutsch und Französisch sowie zweisprachige Kurse anbietet. (© Martine Wolhauser/Grangeneuve)

Agroscope

Im November 2018 hat der Bundesrat den Grundsatzentscheid getroffen, die Aktivitäten von Agroscope auf einen Hauptstandort, den Campus Posieux, und zwei regionale Forschungszentren, Changins (VD) und Reckenholz (ZH), zu konzentrieren. Die dezentralen Versuchsstationen werden beibehalten.

Posieux, wohin bereits das Personal von Liebefeld umziehen soll (Entscheid des BR von 2011), muss sich nun vorbereiten, um die zentrale Verwaltung von Agroscope empfangen zu können. Mittelfristig werden es 650 Arbeitsplätze am Standort Posieux sein. Der Kanton Freiburg hat sich verpflichtet, das Gebäude zu finanzieren und zu bauen, das für den Umzug der Angestellten aus Liebefeld erforderlich ist. Der Grosse Rat hat dafür im März 2015 einen Rahmenkredit von 70 Millionen gutgeheissen. Mittelfristig soll der Bund weitere Infrastrukturen auf dem Gelände umsetzen. Das 2014 vorgestellte Projekt, das in einem Wettbewerb ausgewählt wurde, wird an die letzten Entscheide des Bundesrats angepasst werden müssen.

Für den Campus Grangeneuve ist der Entscheid des Bundesrats eine grosse Chance. Diese Nähe zur landwirtschaftlichen Forschung des Bundes wird dazu beitragen, die Synergien in den Bereichen Forschung, Bildung und Beratung zu entwickeln und auszubauen. Dadurch wird sich der Kanton als Leader im Schweizer Nahrungsmittelsektor bestätigen können.

Das Weiterbildungs- und Beratungsangebot von Grangeneuve muss angesichts der Konkurrenz attraktiv, leistungsfähig und ergänzend sein. Eine dynamische, vorausschauende und für den Wandel offene Unternehmenskultur ermutigt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihre Kompetenzen und ihren Wissensstand zu erweitern, um möglichst nah an den Bedürfnissen und der Wirklichkeit vor Ort zu sein. In dieser Hinsicht stellen **die Nähe von Agroscope und die Entwicklung des Campus Grangeneuve einen enormen Vorteil dar.**

Über sein Dienstleistungsangebot berät, schult und informiert Grangeneuve die Landwirte und die Fachpersonen des Lebensmittelsektors über eine breite Palette an Themen wie Betriebsführung und -strategie, Tierproduktion, Pflanzenbau, Milchverarbeitung, Paralandwirtschaft (Energie, Agrotourismus*), Agrarrecht und Raumplanung, aber auch Direktverkauf und Vertragslandwirtschaft. Im Interesse, **Unternehmer auszubilden**, die ihren Platz in einem von Wettbewerb geprägten Markt finden, legen die Bildung und die Beratung ein besonderes Gewicht auf die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Methoden und Techniken und die Erforschung von innovativen Lösungen. Grangeneuve verfügt über Spezialisten, die Systemanalysen vornehmen können, um die Anfragen der Bewirtschafter (Landwirte, Käser usw.) aus ihrer täglichen Praxis oder zu ihren Entwicklungsperspektiven beantworten zu können.

Das Wissen wird durch eine dynamische Kommunikation über verschiedene Kanäle (Internet, Infoblatt «Terre à Terre», Facebook, SMS und Mobile-App), aber auch anhand von öffentlichen Demonstrationen von Techniken und Ausrüstungen sowie Grossanlässen wie den «Thementagen Schweizer AOP-Käse» weitergegeben. Die Mitarbeitenden des LwA und des LSVW tragen in ihrer täglichen Arbeit ebenfalls zum Wissenstransfer bei.

Grangeneuve ist auch ein **bemerkenswerter Treffpunkt** für die Landwirte und die Fachleute der Lebensmittelbranche, der gleichzeitig dem Bedarf an Austausch, Ausbildung und Beratung, aber auch an sozialer Zugehörigkeit gerecht wird. Grangeneuve hat durch sein Weiterbildungsangebot dazu beigetragen, die Arbeit der Frauen auf dem Familienbetrieb aufzuwerten. Weitere Anstrengungen sind noch erforderlich, damit sie angemessen vergütet werden und den Sozialversicherungen (AHV und BVG) unterstellt werden.

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft (Forschung, Bildung und Beratung)

- › Über eine qualitativ hochwertige, zweisprachige, an die aktuellen Bedürfnisse angepasste Ausbildung und über Infrastrukturen auf dem neusten Stand, auf einem modernen Campus verfügen

- › Eine nachhaltige, unternehmerische Landwirtschaft betreiben, die den Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten entspricht

- › Die Betriebsübergabe vorausplanen

- › In der Betriebsführung neue digitale Technologien anwenden

- › Die Forschung und die Ausbildung durch den Campus Grangeneuve fördern

Kantonale Massnahmen (Forschung, Bildung und Beratung)

- › Den Campus Grangeneuve entwickeln und möglichst viele Synergien mit Agroscope nutzen

- › Einen neuen Schulbauernhof bauen

- › Eine neue Technologiehalle in Grangeneuve bauen

- › Einen Bio-Schulbauernhof in Sorens errichten

- › Eine qualitativ hochstehende Aus- und Weiterbildung für Landwirtinnen und Landwirte sicherstellen

- › Die Ausbildungs- und Beratungskompetenzen in den Bereichen Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Energiesparen und Anpassung an die klimatischen Veränderungen stärken

- › Die Grange Neuve umbauen und umnutzen

- › Ein Kompetenzzentrum Milch und Lebensmitteltechnologie schaffen

- › Die Entwicklung der Landwirtschaft 4.0 unterstützen (innovative Projekte, Forschung, Bildung und Beratung), für die Verwendung von digitalen Lösungen sensibilisieren (GPS-gelenkte Traktore, digitale Bewirtschaftungs-Apps usw.)

- › Den nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel umsetzen* (Begleiten der Landwirte)

- › Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) fördern

- › Die Methodenkompetenzen der landwirtschaftlichen Berater erweitern, namentlich in den Bereichen Coaching, Konfliktmanagement, Vision und strategische Überwachung

- › Externe Partnerschaften von Grangeneuve intensivieren, namentlich im Rahmen des Netzwerks ADALUS

5.2.1 Fokus: Vernetzter Hof

Die Landwirtschaft 4.0 ist seit den 1990er Jahren bei den Gemüsebauern eine Realität geworden. Das zeigt der Betrieb Gutknecht in Ried bei Kerzers. Früher diente der Computer zur Regulierung des Klimas in den Gewächshäusern. Heute messen Geräte konstant die Lufttemperatur, die Feuchtigkeit und den CO₂-Gehalt, aber auch den Wasserverbrauch der Kulturen. Dazu kommen ein Pflanzenschutzroboter und voll automatische Transport- und Ladegeräte. Sämtliche Daten, die der optimalen Bearbeitung der Kulturen dienen, werden in Echtzeit aufgezeichnet.

Draussen gehören Hack- und Jätroboter sowie GPS-Systeme zur Norm. Durch diese Roboter kann der Einsatz von Herbiziden verringert werden und das Navigationssystem hat die Handbedienung ersetzt. Die Flächen werden somit besser genutzt und das Wachstum der Pflanzen ist einheitlicher. Die Geolokalisierung der Flächen vereinfacht die Beobachtung der Kulturen und öffnet den Weg für neue Entwicklungen, stets mit dem Ziel der optimierten Beobachtung der Kulturen, der Qualitäts- und Ertragssteigerung, des effizienteren Arbeitens und der Vermeidung von beschwerlicher manueller Arbeit.

Die Herausforderung der Digitalisierung der Landwirtschaft besteht in der Komplexität der neuen Systeme und ihres Managements, aber auch in der Anstellung von qualifiziertem Personal und dessen Ausbildung. In finanzieller Hinsicht bleiben das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die rasche Amortisation der Investitionen zentral. Die rasante Entwicklung der Technik legt die Befürchtung nahe, dass kurzfristig keine Lieferanten für Ersatzteile mehr gefunden werden.

Gutknecht möchte die digitale Bewirtschaftung des Betriebs weiter verbessern, beispielsweise durch die automatische Aufzeichnung der Ernte zur Rückverfolgbarkeit, aber auch zur automatischen Erkennung von Krankheiten und Schädlingen.

Ausländische Gemüsebetriebe, die den Schweizer Markt beliefern, haben ihre Produktionsstrasse bereits automatisiert. Es sollte daher möglich sein, in der Schweiz solche Infrastrukturen zu entwickeln, auch wenn die Gemüsebaubetriebe wesentlich kleiner sind.

In Zahlen

(année de référence 2017)

8 Lernende Landwirte/-innen EBA

271 Lernende Landwirte/-innen EFZ

125 Lernende Fachausweis
Landwirtschaft

22 Lernende Meisterlandwirte/-innen

30 Lernende Agro-Kaufmann/-frau HF

31 Kandidatinnen für den
Fachausweis als Bäuerin

1289 Teilnehmerinnen und Teilnehmer
der landwirtschaftlichen Weiterbildung

34 Feldanlässe mit 2'148
Teilnehmerinnen und Teilnehmern

21 Weiterbildungskurse
Hauswirtschaft

9 öffentlich zugängliche Kurse
«Grangeneuve für alle» mit 139
Teilnehmerinnen und Teilnehmern

Quelle: Grangeneuve



Ein Roboter kontrolliert, speichert und steuert die Tomatenproduktion in den Gewächshäusern des Betriebs Gutknecht in Ried bei Kerzers © Lutz Collet / LIG

5.3 Familienbetrieb und soziale Entwicklung



«Die Bauernfamilie ist die eigentliche Essenz einer produktiven und nachhaltigen Landwirtschaft.»

Murielle Chassot,
Präsidentin der Association
fribourgeoise des paysannes



«Wir sind wie der Atlas, tragen die Welt auf den Schultern, mitten im Leben... Menschen, die sich wirklich als Arbeiter sehen, auch am Samstag und Sonntag. Dies ist einer der Gründe, weshalb sie nicht aufgeben und den Willen haben weiterzumachen, nicht zu viel zu hinterfragen, zu sagen: «Los geht's. Egal ob 60, 70 Arbeitsstunden, wir machen weiter!»»

Antoine¹³, 48 Jahre, Landwirt, zur beruflichen Identität im Rahmen der Studie zu den psychosozialen Risiken der Landwirtinnen und Landwirte im Kanton Freiburg

¹³ Name erfunden

¹⁴ Droz, Y., Miéville-Ott, V., Jacques-Jouvenot, D., Lafleur, G., 2014. *Malaise en agriculture. Une approche interdisciplinaire des politiques agricoles France-Québec-Suisse.* Karthala, Paris

Kontext und Herausforderungen

Die Gesundheit der Landwirtinnen und Landwirte hat sich im Allgemeinen verbessert. Durch die technische und technologische Entwicklung sowie den Komfort von Landwirtschaftsmaschinen ist die Arbeit weniger beschwerlich geworden. Vor 50 Jahren wurde die Ernte von Hand, in 100-kg-Säcken transportiert. Heute liegt die Norm bei 30 kg. Die Menschen haben weniger Probleme mit dem Bewegungsapparat als früher. Die Arbeit in der Landwirtschaft bleibt jedoch alles in allem körperlich anstrengender als für den Bevölkerungsdurchschnitt.

Gemäss mehreren neueren Studien haben die **von den Landwirten als stressig wahrgenommenen Faktoren zugenommen** und die Landwirte fühlen sich häufiger «täglich gestresst» als der Rest der Bevölkerung. Auf der anderen Seite hat eine Studie¹⁴ über die Rahmenbedingungen der Landwirtschaft in drei Ländern, Schweiz, Frankreich und Québec, ergeben, dass der Anteil der Befragten, die einer hohen psychischen Belastung ausgesetzt sind, in der Schweiz bei 47,4 % bei Männern und 65,7 % bei Frauen liegt. Die Autoren stellen einen klaren Zusammenhang zwischen einer negati-



Der Austausch unter Kollegen ist äusserst wichtig, um die Abgeschiedenheit auf dem Hof zu verhindern. Hier eine Weiterbildung von Grangeneuve in Höhi Übersdorf (© LIG)

ven Wahrnehmung der finanziellen Situation des Betriebs und den psychosozialen Risiken des Individuums her. Die Betriebsübergabe, der familiäre und soziale Kontext und das Bedürfnis nach Anerkennung werden häufig als Stressfaktoren genannt.

Die Agrargesetzgebung ist auf die Familie und die Hofübergabe innerhalb der Familie ausgerichtet. Doch die Weitergabe in der Familie ist immer schwieriger und kann Spannungen zwischen Generationen auslösen. Manche Eltern halten die Landwirtschaft nicht mehr für vielversprechend genug für ihre Kinder, während andere nicht verstehen, wenn ihre Kinder den Hof nicht übernehmen wollen. Gleichzeitig lassen sich junge Menschen ohne landwirtschaftlichen Hintergrund in der Landwirtschaft ausbilden, haben jedoch Mühe, Bewirtschaftungsflächen zu finden.

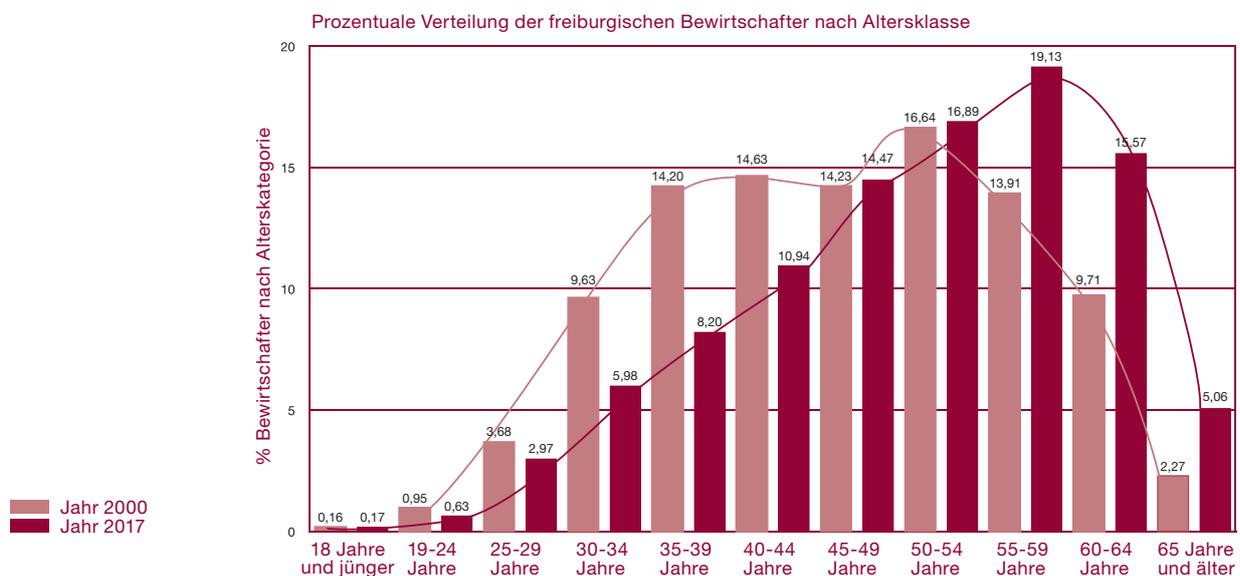
Für viele liegt der **Wert ihres Berufs** im Wert, den die Bevölkerung ihren Produkten beimisst. Auch wenn die Direktzahlungen einen Teil des Preisrückgangs der landwirtschaftlichen Erzeugnisse kompensieren, so erscheint diese Lösung manchen Landwirten als abwertend.

Die technische Entwicklung der Landwirtschaft hat den Einsatz von Arbeitskräften verringert und die Landwirte gewissermassen auf ihren Höfen isoliert. Die Konkurrenz unter Landwirten, die daraus entsteht, dass der Betrieb vergrössert werden muss, um wettbewerbsfähig zu sein, trägt ebenfalls zu dieser Isolation bei.

All diese Faktoren tragen zu einem gewissen **bäuerlichen Unbehagen** bei, das zu schwierigen Situationen führen kann. Gesellige Momente, positive Kontakte und die familiäre Solidarität können das Leiden in diesen Situationen lindern, Isolation und Individualismus können es verschärfen. Eine solche Realität tritt glücklicherweise in verhältnismässig wenigen Fällen auf, verdient aber eine besondere Beachtung der Direktionen und Ämter des Staates.

Grangeneuve ist für die Freiburger Landwirte ein geschätzter Ort für Begegnungen und Austausch. Die verschiedenen Informationsveranstaltungen oder öffentlichen Anlässe sind sehr gut besucht und stärken das Gefühl der Zugehörigkeit zu einem dynamischen und zukunftsgerichteten Wirtschaftssektor.

Der Zuzug neuer Bewohner ins ländliche Gebiet hat das Beziehungsumfeld der Landwirte erweitert und für jene, die sie zu nutzen wussten, neue Möglichkeiten eröffnet. So haben bestimmte Landwirte Vertragslandwirtschafts- oder Direktverkaufsmodelle entwickelt, die ihre Produkte und ihre Arbeit aufwerten. Die Zuzüger mussten ihrerseits lernen, mit bestimmten Unannehmlichkeiten des Landlebens zu leben.



Die berufstätigen freiburgischen Landwirte waren 2017 im Durchschnitt 49 Jahre alt. Die Grafik zeigt die Verteilung der freiburgischen Landwirte nach Altersklasse. Es ist eine Zunahme des Alters der Betriebsleiter ersichtlich.

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft (Familienbetrieb und soziale Entwicklung)

- › Auf die Gesundheit der Landwirte und ihrer Familien achten
- › Enge Beziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten unterhalten
- › Die Arbeit der Landwirte honorieren
- › Zusammenleben zwischen Stadt und Land
- › Berufliche Solidarität beweisen in der freiburgischen Landwirtschaft
- › Die familiäre Dimension der Landwirtschaft berücksichtigen

In Zahlen

(Referenzjahr 2017)

60 Std. wöchentliche Arbeitszeit.

Nach dem BFS ist dies die durchschnittliche Arbeitszeit eines Landwirts pro Woche. Der Durchschnitt für die übrige Bevölkerung liegt bei 50 Std.

8'470 Personen sind in der Landwirtschaft tätig und

6'167 im Nahrungsmittelsektor, was

10 % der Arbeitsplätze des Kantons ausmacht

30 % der Arbeitskräfte auf den freiburgischen Landwirtschaftsbetrieben sind weiblich

49 Jahre beträgt das Durchschnittsalter der Bewirtschafter im Jahr 2017, gegenüber 46 Jahren im Jahr 2000

Quelle: BFS

Kantonale Massnahmen (Familienbetrieb und soziale Entwicklung)

- › Die Kompetenzen für soziale Unterstützung beim Personal, das mit den Landwirten in Kontakt steht, stärken
- › Ein Netz von «Wächtern» aufbauen, das Krisensituationen in Landwirtschaftskreisen erkennen soll
- › Projekte für Begegnungsplattformen zwischen Produzenten und Konsumenten oder entsprechende Veranstaltungen fördern und unterstützen
- › Die Hilfe für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten (Unterstützungsstab) und die Betriebshilfen für Betriebe in Schwierigkeiten (finanzielle Massnahmen) umsetzen
- › Die sozialen Aspekte der Landwirtschaft insbesondere während der Ausbildung und in der landwirtschaftlichen Beratung thematisieren

5.3.1 Fokus: Bericht über die psychosozialen Risiken in der freiburgischen Landwirtschaft

In diesem Bericht werden die Ergebnisse einer von der Universität Neuenburg durchgeführten qualitativen Studie der Sozialwissenschaften (Ethnologie) zu Fragen des Wohlbefindens in der freiburgischen Landwirtschaft präsentiert. Die Studie wurde von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) gemeinsam in Auftrag gegeben. Es ging darum, bessere Kenntnisse zur psychosozialen Situation in der Landwirtschaft im Kanton zu erhalten.

Es ist allgemein anerkannt, dass sich die Schweizer Landwirtschaft in einer wirtschaftlich schwierigen Phase befindet. Der Einbruch des Molkereimilchpreises lastet schwer auf den Finanzen zahlreicher Betriebe, insbesondere in einem Kanton wie Freiburg, in dem die Milchwirtschaft traditionell stark verankert ist. Ausgehend von dieser Feststellung untersucht diese Studie die sozialen und menschlichen Aspekte der Schwierigkeiten, mit denen die Landwirtinnen und Landwirte täglich konfrontiert sind.

Die Studie basiert im Wesentlichen auf einer Reihe von Leitfadeninterviews. Es wurden drei Aspekte der landwirtschaftlichen Tätigkeit identifiziert, denen eine zentrale Rolle für das Wohlbefinden oder die Schwierigkeiten der Landwirte des Kantons zukommt:

- › eine starke aber in Frage gestellte berufliche Identität;

- › die Familie als Unterstützung, aber auch als Quelle von Konflikten;

- › die Abschottung der landwirtschaftlichen Kreise zwischen Landwirten (Neid, Konkurrenz) und gegenüber der restlichen Gesellschaft.

Es fällt auf, dass jeder dieser drei Aspekte gleichzeitig verschiedene schützende Faktoren für die Landwirte aufweist, die es ihnen ermöglichen, die täglichen Schwierigkeiten in Zusammenhang mit ihrem Beruf zu meistern, bei Missständen jedoch gleichzeitig einen empfindlichen Bereich darstellt, der die vorhandenen Probleme noch verstärkt.

Die Interviews zeigten auch auf, an wen sich die Landwirte bei persönlichen Schwierigkeiten wenden. Nebst den nahestehenden Personen, wie Familie oder Freunde, werden oft die landwirtschaftlichen Institutionen des Kantons (Grangeneuve und LwA*) erwähnt. Mehrere der befragten Personen haben sich auch an Gesundheitsdienste oder andere Fachpersonen für Beratung und Coaching gewandt.

In den Schlussfolgerungen kommt der Bericht auf die drei Aspekte, berufliche Identität, Familie und soziale Kontakte zurück und setzt sich mit den nötigen Voraussetzungen auseinander, damit diese zu Stärken und nicht zu Risikofaktoren werden. Er schliesst mit drei Überlegungsansätzen für ein kantonales Vorgehen:

- › wie kann man einen erneuten «gesellschaftlichen Anschluss» unterstützen und fördern;

- › welche Rolle können die Ausbildung und die Beratung übernehmen;

- › ist ein speziell auf Landwirte ausgerichteter Präventionsdienst zweckmässig.

5.4 Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit



«Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) hat die Aufgabe, die Konsumentinnen und Konsumenten mit Inspektionen und Analysen vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sowie vor Täuschung in Zusammenhang mit Lebensmitteln zu schützen und das Wohlbefinden und die Gesundheit der Tiere sowohl zu ihrem eigenen als auch zum Wohl des Menschen langfristig sicherzustellen. Unser aller Ziel ist, hochwertige, gesunde und sichere Lebensmittel zu produzieren, die für regionale Konsumentinnen und Konsumenten bestimmt sind oder in über hundert Länder exportiert werden.»

Grégoire Seitert,
Vorsteher des Amts für
Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen



«Die Rolle von Sanima besteht darin, die Freiburger Nutztierhalter gegen Tierseuchen zu versichern und sie zu unterstützen. Unsere tägliche Arbeit in der Früherkennung und Prävention trägt zur Gesundheit der Herden und der Bevölkerung bei.»

Michel Roulin,
Verwalter von Sanima

Kontext und Herausforderungen

Es obliegt dem Staat, «vom Feld bis auf den Teller» mit offiziellen Inspektionen und Analysen die Sicherheit und Qualität der auf den Markt gelangenden Lebensmittel zu gewährleisten. Dazu führt er die notwendigen offiziellen Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben und in Lebensmittelunternehmen durch und inspiziert die verschiedenen Produktionsschritte, von den Futtermitteln und dem Weideland für die Tiere (Primärproduktion) bis zum Erhalt von sicheren und hochwertigen Lebensmitteln, die für den Vertrieb an die Konsumentinnen und Konsumenten oder den Export in die ganze Welt bereit sind. Das LSVW führt bei seinen Inspektionen auch die Kontrollen des AOP-Käses durch.

Der Export von Freiburger Produkten in über 100 Länder ist für den ganzen Sektor wichtig. Deshalb hat das LSVW* einen «Exportschalter» geschaffen, mit dem die Verfahren für die exportierenden Unternehmen optimiert und zentralisiert werden können.

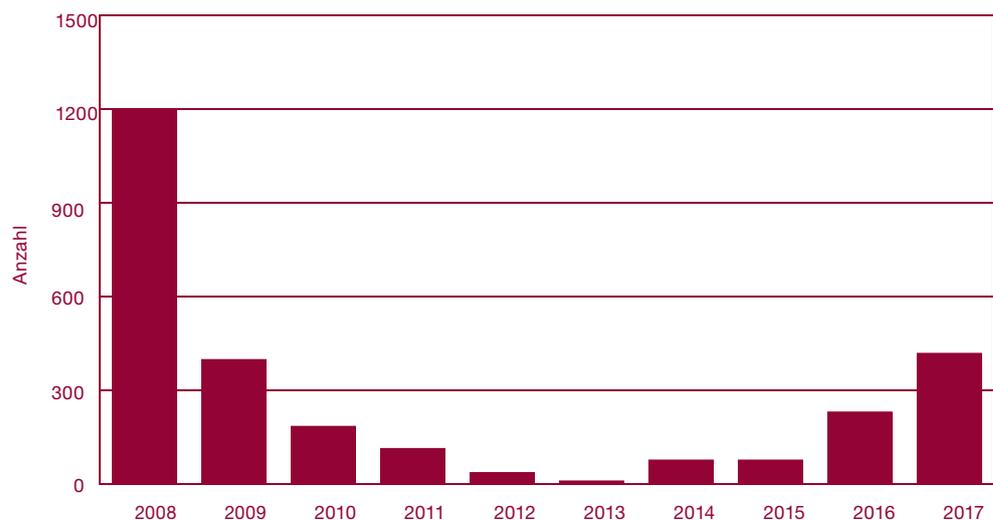


Die Lebensmittelsicherheit beginnt mit der Beachtung der guten Praxis im Stall. Melkroboter erleichtern und flexibilisieren die Stallarbeit, erfordern aber für die Sicherstellung der Milchqualität und -sicherheit technisches Know-how und Wachsamkeit. (© Lely)

Die Zunahme des internationalen Handels erhöht auch die gesundheitlichen Gefahren und macht nicht nur vorgelagerte Präventionsmassnahmen notwendig, sondern auch eine gute Kenntnis der möglichen Gefahren für die Wertschöpfungskette. Die **Bekämpfung der Tierseuchen** ist im Kanton Freiburg zentral, da hier die Bestandesdichte (insbesondere des Rinderbestands) und die genetische Qualität des Tierbestands eine tägliche Herausforderung darstellen. Die Entscheidung des Kantons Freiburg, eine Nutztierversicherungsanstalt (Sanima) zu schaffen, ist ein wertvoller Trumpf für die Prävention, aber auch für die Unterstützung im Krisenmanagement. Die steigende Zahl der hobbymässigen Tierhalter führt ebenfalls zu mehr Risiken, und zwar durch die Zunahme der Haltungsorte und manchmal auch durch die fehlende Ausbildung der Halter in diesem Bereich. Eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Tierseuchen spielt auch die sachgerechte Entsorgung tierischer Abfälle. Leistungsstarke und sichere Infrastrukturen, eine erfolgreiche Kommunikation mit der Bevölkerung und die Überwachung aller Tierhalter sind notwendig und die gesundheitspolizeilichen Massnahmen der öffentlichen Hand (Beseitigung von kranken Tieren, Sperrung und Quarantäne) müssen sich unbedingt auf nachgewiesene und fundierte Tatsachen stützen. Diese Arbeit beruht zu einem guten Teil auf hochwertigen und anerkannten Laboranalysen. Ihre sich rasch verändernden Techniken erfordern eine laufende Weiterbildung des Personals und die Aktualisierung nicht nur des Materials, sondern auch der Rechtsgrundlagen und der Prozesse.

Die tiergerechte Haltung und die Sorge für das Wohlbefinden der Nutztiere sind weitere Aspekte der Lebensmittelsicherheit und des Tierschutzes. Die Betriebszählung und ihre Kontrolle (s. 4.7. Direktzahlungen) ist die erste Etappe einer erfolgreichen Kontrolle der Haltungsqualität im Stall. Eine grosse Herausforderung besteht in der Kontrolle, Begleitung und Beseitigung von Missständen, die bei offiziellen Kontrollen festgestellt werden.

Anzahl PI-Tiere im Kanton Freiburg



Entwicklung zwischen 2008 und 2017 der Anzahl mit Bovine Virus-Diarrhoe (BVD) persistent infizierten Tiere (PI-Tiere), d. h. der Tiere, die die Krankheit ihr ganzes Leben lang streuen. Sie zeigt die Wirkung des nationalen Ausrottungsprogramms gegen BVD zwischen 2008 und 2013. Nachdem BVD in der Schweiz nahezu ausgerottet wurde, wird das Virus nun überwacht. Es ist anzumerken, dass die Fälle von Neuinfektionen auf freiburgischen Betrieben seit September 2016 zu gewichtigen Zusatzmassnahmen führten, wodurch sich die Situation Ende 2018 stabilisierte. Als Zuchtkanton war Freiburg der BVD besonders ausgesetzt, insbesondere aufgrund der zahlreichen Tierbewegungen (Märkte, Sömmerungen).

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft (Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit)

Primärproduktion

Die Bundesverordnung versteht unter der Primärproduktion «die Erzeugung, die Aufzucht und der Anbau von Primärprodukten einschliesslich das Ernten, das Melken und die Aufzucht und Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere vor dem Schlachten».

Jeder Produzent, der Lebensmittel vermarktet, verpflichtet sich, die einschlägigen Normen einzuhalten, wobei sie sich selber kontrollieren. Die Rolle der Behörden bei der Überwachung «vom Feld bis auf den Teller» – die Grundkontrollen, die Risikoanalysen und die Analyse von Proben, die Inspektionen – besteht darin, die Lebensmittelsicherheit der Erzeugnisse sicherzustellen, die für die Konsumentinnen und Konsumenten bestimmt sind.

- › Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit und der Nachverfolgbarkeit aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse
- › Anerkennung der Sicherheit der Erzeugnisse der freiburgischen Landwirtschaft in der Schweiz und im Ausland
- › Gesundheitsschutz und Sorge für eine gute Behandlung des freiburgischen Viehbestands

Kantonale Massnahmen (Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit)

- › Überwachung und Beratung der Akteure im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor, namentlich der Wertschöpfungsketten und Branchenorganisationen von lokalen oder regionalen Produkten
- › regelmässige Organisation von Gesprächsrunden mit allen Akteuren
- › Überwachung und Beratung der Viehhalter
- › Sicherstellung eines guten Trinkwassers
- › laufende Aktualisierung der Evaluation und Verfolgung der Entwicklung der möglichen Gefahren für die Gesundheit (Escherichia coli, Salmonellen, Listeria usw.) und die Tiergesundheit (Vogel-, Schweinegrippe usw.)
- › Erfassung des Tierbestands und seiner Bewegungen (Bekämpfung der Tierseuchen)
- › Schulung der Mitarbeitenden in neuen Techniken und auf neue Risiken
- › Achten auf eine gute Vorbereitung aller Partner der Tierseucheninterventionen und KFO-Plan (kantonales Führungsorgan)
- › Anpassung der Bekämpfungsmittel an die Entwicklung der möglichen Tierseuchengefahr (BVD, Varroamilbe und Sauerbrut, Rindersalmonellose usw.)
- › Koordination der Kontrollen im Einvernehmen mit den anderen Dienststellen des Staates und den externen Organisationen
- › Mithilfe bei der Umsetzung der Strategie StAR (Antibiotikareduktion, s. 5.4.1 Konkret: ReLait) und Anwendung der Charta der guten Praktiken in der Veterinärmedizin
- › Aufbau des «Exportschalters» für eine einfachere Verwaltung der exportierenden Unternehm

5.4.1 Fokus: Projekt ReLait

- › Das Projekt ReLait (Antibiotikareduktionsprojekt) verfolgt die gleichen Ziele wie die Strategie Antibiotikaresistenzen StAR des Bundes. Die einfache kantonale Initiative hat an Bedeutung gewonnen und das freiburgische Projekt ist mit der finanziellen Unterstützung des Bundes zu einem Leitprojekt auf Bundesebene geworden. Dieses Projekt fügt sich perfekt in die Strategie des Staatsrats ein, Freiburg mit innovativen Lösungen für die Milchviehwirtschaft und durch die Stärkung seines Images bei den Konsumentinnen und Konsumenten zum Leader im Nahrungsmittelsektor zu machen.

In Zahlen

(Referenzjahr 2017)

4 Bundesgesetze, für deren Anwendung das LSVW sorgen muss

75 Bundesverordnungen, für deren Anwendung das LSVW sorgen muss

843 Kontrollen auf Betrieben im Bereich Tierschutz

779 Grundkontrollen

690 Kontrollen des Gruyère AOP, Vacherin fribourgeois AOP und Emmentaler AOP

130'212 Rinder

55'872 Milchkühe

79'684 Schweine

20'996 Ziegen und Schafe

2'145'700 Geflügel

9'837 Bienenvölker

7'004 Pferde

4'334 Nutztierhalter, einschliesslich Bienenzüchter

120 Käsereien

940 Verarbeitungsbetriebe

1'630 Lebensmittelbetriebe/-vertriebe

308 Betriebe mit Direktverkauf

12 exportierende Unternehmen

730 Restaurants

23 Schlachthöfe

- › Den Anstoss für dieses Projekt gaben die Milchproduzenten, die sich um die Gesundheit ihres Viehbestands sorgten und sich an Grangeneuve wandten, um alternative Strategien für die Prävention und Behandlung der Tiere zu entwickeln. Sie wollten einen Weg zu finden, wie sie die Antibiotikaabgabe für ihren Viehbestand senken konnten. Mit Strategien für die Gesundheit der Herden, die auf alle Milchviehbetriebe angewendet werden können, ist das Projekt auf die tägliche Praxis der Produzentinnen und Produzenten ausgerichtet. Das in Zusammenarbeit mit der Vetsuisse-Fakultät der Universität Bern geführte Projekt arbeitet an Neuerungen in der Vernetzung der Betriebe und der engeren Zusammenarbeit zwischen Produzenten, Agronomen und Tierärzten.
- › Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft unterstützt diese Initiative und beteiligt sich mit ihren Dienststellen und Grangeneuve daran.
- › Rund sechzig Betriebe nahmen an der 1. Phase (2017) teil. 2019 werden weitere 120 Betriebe an der 2. Projektphase teilnehmen.
- › Der Bund verfolgt den freiburgischen Versuch aus der Nähe und anerkennt seinen Nutzen im Rahmen seines Ressourcenprogramms. Er will die gefundenen praktischen Lösungen nutzen, um die eigenen Strategien in diesem Bereich festzulegen.



Betrieb von Francis Terreaux in Arconciel (©LIG)

Quellen: BFS, GELAN, LSVW

5.5 Natürliche Ressourcen

Kontext und Herausforderungen

Die Landwirtschaft bedeckt zwei Drittel des Freiburger Kantonsgebiets. Sie gestaltet diesen Raum unter Einbezug von weiteren Interessen wie der Biodiversität, der Landschaft, dem Oberflächen- und Grundwasser, der Luft und dem Boden, aber auch den Bedürfnissen der Raumplanung (Wald, Stadtplanung, Strassen, Armee). Auch wenn die Strategie des Kantons Freiburg mit der nachhaltigen Entwicklung (Juni 2016), dem Klimaplan (in Ausarbeitung), dem 2009 veröffentlichten Bericht Landwirtschaft und Umwelt (mit Monitoring der Massnahmen) gewisse Informationen liefert, liegt die Schwierigkeit der Erarbeitung einer umfassenden Strategie im Fehlen von vollständigen Daten über den aktuellen Stand dieser Ressourcen.



«Mein Ziel ist, genügend hochwertige Lebensmittel zu produzieren, um die Bevölkerung zu ernähren und gleichzeitig unsere Umwelt bestmöglich zu schonen. Für die Pflege meiner Kulturen verwende ich Pflanzenschutzmittel erst als allerletztes Mittel. Der bewusste Einsatz von landwirtschaftlichen Betriebsmitteln steht für eine produktive und nachhaltige Landwirtschaft.»

Fabrice Bersier,
Landwirt und Geschäftsführer
von Phyto-Eco Vesin

Der Klimawandel hat einen grossen Einfluss auf die natürlichen Ressourcen. Die **Landwirtschaft arbeitet mit der Natur** und leidet nicht nur besonders unter dem Klimawandel, sondern ist auch einer der Faktoren dieses Wandels. Die Herausforderung besteht darin, das Gleichgewicht zu finden. Wir müssen den Klimawandel einerseits vorbeugen und uns ihm andererseits anpassen. Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit besteht die Herausforderung darin, die natürlichen Ressourcen nur insofern zu nutzen, als sie sich erneuern können.



Die Blumenwiesen sind durch ihre Artenvielfalt ein schönes Beispiel für die Biodiversitätsmassnahmen (© Jacques Frioud / WNA)

Die Freiburger Landwirte sind sich des Werts der natürlichen Ressourcen bewusst: sie haben in diesem Bereich neue Regeln umgesetzt, bilden sich weiter und beteiligen sich an freiwilligen Programmen, die über die Erwartungen hinausgehen: Reduzierung der Pflanzenschutz- und Tierarzneimittel, Biodiversität, Landschaft. Sie sind jedoch von den Launen des Wetters und vom wirtschaftlichen Druck abhängig und müssen ihre tägliche Praxis noch verbessern. Seit 1992 und den ersten leistungsbezogenen Subventionen verbessern die Landwirte aber ihre globale Umweltbilanz laufend.

Die verschiedenen Prioritäten können in Konflikt stehen und Anpassungen benötigen. Die Normen für die Tierhaltung beispielsweise führten zu grosszügigeren Haltungsbereichen, wodurch die Verdunstungsfläche des Urins und folglich die Ammoniak-Emissionen erhöht wurde. Eine mögliche Lösung für den vorliegenden Fall ist, für eine kürzere Verdunstungszeit ein leichtes Gefälle einzubauen.

Mehrere Beurteilungen und Monitorings auf Bundesebene zeigen, dass die Ziele der AP 14–17 erreicht und in zahlreichen Bereichen sogar übertroffen wurden. Dies gilt insbesondere für die Ziele im Bereich der Biodiversitäts- und Vernetzungsfläche.

Umsetzung der Ziele AP 14–17

Aspekt	Stand 2007/09	Ziel 2021	Aktuelle Situation
Stickstoffeffizienz	28 %	33 %	31 % (2015)
Phosphoreffizienz	60 %	68 %	60 % (2015)
Ammoniak-Emissionen	48'700 t	41'000 t	47'700 t (2015)
Biodiversitätsförderflächen BFF	60'000 ha Talgebiet	65'000 ha Talgebiet	75'163 ha Talgebiet (2016)
Qualität BFF	36 % en ernetzt 27 % Qualität	50 % en ernetzt 40 % Qualität	74 % en ernetzt 37 % Qualität (2016)

Natürliche Lebensgrundlagen / Ökologie: Umsetzung der Ziele AP 14–17
(Stand 1. November 2017)

In den Bereichen, in denen die Ziele nicht erreicht wurden, geht die Entwicklung im Allgemeinen in die richtige Richtung. Allerdings sind die Fortschritte noch in mehreren Bereichen ungenügend. Im Bereich Umwelt sind immer noch Verbesserungen notwendig. Lücken bestehen im Bereich der Düngerzyklen, insbesondere in Bezug auf die Ammoniak- und Phosphor-Emissionen.

Im Bereich Pflanzenschutzmittel besteht noch Verbesserungspotenzial bei der gezielten Verwendung (verwendetes Produkt, Wachstumsphase und Interventionsschwelle) und der präzisen Anwendung (technologische Ausrüstung).

Der Bund prüfte den Zustand der Umgebung der natürlichen Ressourcen im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und legte im Anschluss für die Bereiche Biodiversität, Landschaft und Gewässerraum, Klima und Luft sowie Wasser und Boden 20 Umweltziele für die Schweizer Landwirtschaft (UZL) fest. 2016 wurde ein Bericht erstellt¹⁵.

Der Kanton Freiburg leitete seine eigenen Aktionen für den Schutz der natürlichen Ressourcen von diesen Zielen ab.

«Die Biodiversität besteht aus der Vielfalt der Tier-, Pflanzen-, Pilzarten und Mikroorganismen, der genetischen Vielfalt der Arten, der Vielfalt der Ökosysteme und den Interaktionen in und zwischen diesen Ebenen.»

Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz des Bundesrats, September 2017

¹⁵ Umweltziele für die Landwirtschaft – Statusbericht 2016, BAFU und BLW

Aktuelle Lage der Ressourcen im Kanton Freiburg

Biodiversität

Die spezifischen Biodiversitätsförderflächen wurden seit 1998 regelmässig erhöht und erreichten 9600 ha (12,8 % der LN) im Jahr 2017. Das Ziel ist heute nicht mehr, diese Flächen zu vergrössern, sondern ihre Qualität zu erhöhen. Es ist festzuhalten, dass die räumliche Erfassung seit 2014 zur Qualität der Verwaltung und Kontrolle dieser Flächen beigetragen hat, namentlich für die Massnahmen zugunsten der ökologischen Netzwerke, für die Öko-Qualitätsbeiträge sowie für die Flächen, die dem Naturschutzgesetz unterstehen. Die Abgrenzung des «Gewässerraums» und dessen extensive Bewirtschaftung sind noch eine Herausforderung.

Die Anstrengungen für die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln und die Einschränkung der Bodenbearbeitung leisten einen grossen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität auf allen landwirtschaftlichen Flächen.

Die zwar wirtschaftlich interessante Vereinheitlichung der Techniken, Kulturen und Sorten und der vorgegebene Zeitplan für das Mähen wirken sich auf die Biodiversität aus. Im Gegensatz dazu leistet die Wiederverwendung von alten Sorten und Kulturen – wie beispielsweise der rote Weizen oder Lein – einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität, da sie über einen anderen Rhythmus verfügen und zu bestimmten Jahreszeiten als Zufluchtsort dienen können.

Wasser

Für die Bewässerung der Kulturen benötigt die landwirtschaftliche Tätigkeit Wasser, und ihr Abwasser hat Auswirkungen auf das Oberflächen- und Grundwasser. Trotz der guten landwirtschaftlichen Praxis stellen die Verwendung des Hofdüngers aus Tierhaltung und die Behandlung der Kulturen ein Risiko für die Gewässer dar. Mit seiner grossen Milch- und Tierproduktion muss der Kanton Freiburg dieser Thematik besondere Sorge tragen. Das Hofdüngermanagement und die korrekte Verwendung der Pflanzenschutzmittel und Dünger sind zwei wichtige Werkzeuge für die Eingrenzung der Gefahr der Beeinträchtigung des Wassers.

Auch wenn die Sensibilisierung der Landwirte für das Problem des Ausbringens von Hofdünger während der sensiblen Jahreszeit Früchte getragen hat, bleibt das Thema aufgrund des hohen Anteils der Milch- und Tierproduktion der freiburgischen Landwirtschaft aktuell. Die Aktualisierung der Daten aus dem Jahr 2002 in Bezug auf die Lagerung des Hofdüngers und die Kontrolle des Zustands der bestehenden Güllegruben stehen noch an. Die Verwendung von Dünger im Allgemeinen wird mit der Nährstoffbilanz und gestützt auf die Datenbank des Bundes HODUFLU überwacht und kontrolliert.



«Gewässerraum: Das AfU* ist für die Abgrenzung des Gewässerraums für den gesamten Kanton verantwortlich. Falls noch nicht vorhanden, ist in dieser Zone eine extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung einzuführen. Dies ist beispielsweise bereits der Fall entlang der Petite-Glâne in Saint-Aubin.»

Pflanzenschutzmittel werden grundsätzlich nur wenn notwendig verwendet. Die Anwendung von Schwellen oder abhängig von Wachstumsstadium und Wetter ist heute gebräuchlich. Es ist zudem anzumerken, dass die Pumpen für die Spülung auf dem Feld mit klarem Wasser ausgestattet sind, damit keine Restmengen im klaren Wasser enden. Seit kurzem werden neue «Biobed-» Projekte lanciert, um die Rückstände in biologisch aktiven Betten abzubauen. Die jüngsten Veröffentlichungen zum Beispiel zu Neonicotinoide oder Glyphosat zeigen, dass punktuell noch Anstrengungen notwendig sind.

Projekte, die darauf abzielen, die Bodenbedeckung durch Wiesen zu stärken und so den Nitratgehalt in den Wasserfassungen zu senken, können in den meisten Fällen als Erfolg abgebucht werden.

Die Reduktion von Pestiziden in den Gewässern geschieht durch die Sensibilisierung der Landwirte für die Gefahr der Verschmutzung der Flüsse und durch eine Verbesserung des Gewässerschutzes gegen diffuse Einträge. Ein grosser Teil der Wasserfassungen sind jedoch noch nicht korrekt mit einem rechtskräftig ausgeschiedenen Gewässerraum (S1, S2, S3) geschützt. Deshalb ist es notwendig, dass alle Akteure gemeinsam auf das Ziel sauberes Wasser hinarbeiten.

Die Revitalisierung der Fliessgewässer ist ein weiterer Schwerpunkt. Das BAFU genehmigte die kantonale Strategie Revitalisierung im Juli 2015. Ihre Umsetzung ist eine umfangreiche Aufgabe, die sich auch auf die Landwirtschaft auswirken wird.

Die raumplanerischen Massnahmen in Bezug auf die Gewässer sind ein weiterer Schwerpunkt. Die Abgrenzung von Grundwasserschutz zonen, die bis anhin von Fall zu Fall durchgeführt wurde, ist im Rahmen eines Sachplans «Grundwasser» auf das ganze Kantonsgebiet auszuweiten.

Luft

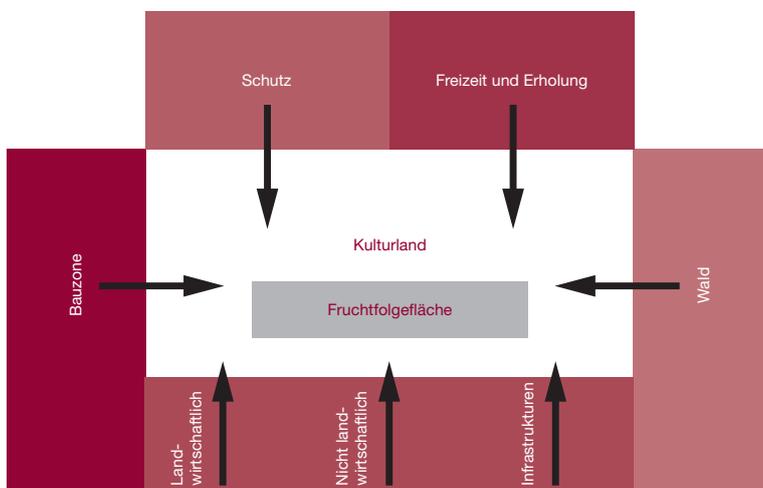
Was die freiburgische Landwirtschaft betrifft, wirkt sich die Zucht natürlich durch die ammoniakhaltigen tierischen Ausscheidungen auf die Luft aus. Es werden konstruktive Anpassungen unternommen, um die Ammoniak-Emissionen auf ein akzeptables Niveau zu beschränken. Diese Luftreinhaltemassnahmen (Ammoniak-Emissionen) können mit anderen Zielen in Konflikt stehen, namentlich der Erhöhung des Tierbestandes in besonders tierfreundlichen Ställen.

Das Thema der Freisetzung von Gerüchen ist ebenfalls mit Vorsicht anzugehen, namentlich im Rahmen der Zusammenlegung von Beständen in Folge der Reduzierung der Anzahl Betriebe. Die Belästigungen werden in diesem Fall zwar kumuliert, aber das Risiko wird besser beherrscht, da die Landwirte besser ausgebildet und die Technologie weiter entwickelt ist (Filter). Durch das Programm Friammon, das darauf abzielt, die Ammoniak-Emissionen zu reduzieren, ist Freiburg ein Vorreiter in der Reduktion der Emissionen. Es führte zum Kauf von Schleppschläuchen, welche die Emissionen während des Ausbringens der Gülle verringern, zur Abdeckung der Güllegruben und zur Verwendung von stickstoffarmem Futter.

Sol

Der Boden ist die unabdingbare Basis der traditionellen landwirtschaftlichen Produktion. Für die Landwirtschaft ist es folglich wichtig, davon in genügender Menge und Qualität zu verfügen. Das Thema Bodenschutz beinhaltet wahrscheinlich die grössten Herausforderungen, die auf die Landwirtschaft warten, denn ohne Boden keine Landwirtschaft.

Für die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung im Krisenfall sind die besten landwirtschaftlichen Böden seit 1992 mit speziellen Bestimmungen geschützt. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) zielt darauf ab, mindestens 438'460 ha des landwirtschaftlich bestgeeigneten Landes zu erhalten. Die massive Ausbreitung des Siedlungsgebietes übt einen immer grösseren Druck auf die FFF aus. Die Einführung einer ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahr 2014 ermöglichte eine Verringerung des Drucks auf das Kulturland. Die zweite Etappe der RPG-Revision, deren Botschaft der Bundesrat Ende Oktober 2018 verabschiedete, sieht strengere Schutzmassnahmen für das Kulturland vor. Die zweite Etappe der RPG-Revision wird den quantitativen Aspekt des Schutzes der landwirtschaftlichen Böden regeln.



Veranschaulichung des Drucks auf das Kulturland und die FFF: Zunahme Bauzone und Wald, Infrastrukturbedarf (Transport, Freizeit, Armee) in der Landwirtschaftszone, Umweltschutz (Grundwasser, Biodiversität usw.), landwirtschaftliche Bauten.

Innoserre

Gedekte Kulturen sind technisch anspruchsvolle, intensive Kulturen.

Innovative Lösungen für die Reduktion des Verbrauchs von fossiler Energie und für die Verwendung von alternativen Energien oder Technologien müssen im Schweizer Umfeld getestet werden.

Das Projekt Innoserre will die Durchführbarkeit der verschiedenen innovativen und ökologischen Energielösungen für die Produktion in Gewächshäusern/ unter Abdeckung aufzeigen. Es geht darum, die Kostenaspekte, namentlich die Investitionen, mit den Nutzen der Entwicklung eines Lösungskatalogs, der an die verschiedenen Kulturen und Bedingungen angepasst ist, zu verbinden und Konzepte für Modellprojekte zu erarbeiten, die über ein hohes Einführungspotenzial verfügen.

Die Qualität ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bodendaten im Kanton sehr lückenhaft sind, was eine genaue Einschätzung erschwert. Die wirtschaftlichen Aspekte haben dazu geführt, dass die Landwirte an Orten, wo früher verschiedene Kulturen angebaut wurden, heute intensive Kulturen bevorzugen (z. B. Aufgabe der Viehhaltung in der Broye und Spezialisierung auf Kartoffeln). Die grössten Gefahren für die Böden können wie folgt zusammengefasst werden: extremere Wetterbedingungen mit abwechselnder Trockenheit und Überschwemmungen, was zu Erosion oder Verlust von organischen Stoffen führen kann, Bodenverdichtung in Verbindung mit der Mechanisierung und Verlust von organischen Stoffen durch Mineralisierung (Grosses Moos). Mit der Ausbildung (Kenntnis der Böden und Kontrolle der Arbeitsbedingungen), der Kartografie der Böden und mit der Suche nach wettbewerbsfähigen Alternativen für bestimmte Kulturen können die Produktivität und Nachhaltigkeit der freiburgischen Böden bewahrt werden.

Energie

Aus einer AGRIDEA-Studie* von 2016 geht hervor, dass der gesamte Energieverbrauch der freiburgischen Landwirtschaft fast 275 GWh beträgt. Dieser Verbrauch ist verteilt auf Treibstoff (45 %), Brennstoff (38 %) und Elektrizität (17 %). Die in Freiburg produzierte erneuerbare Energie ist aufgeteilt in Elektrizität (33 %) und Wärme (67 %) mit einer Gesamtproduktion von fast 83 GWh. Solaranlagen (18 %) und Biogas (15 %) stellen die Hauptquelle der Stromproduktion dar. Die Wärme stammt in der Hauptsache von Holz (33 %) und Biogas (27 %).

Die restliche Wärme (7 %) wird von den Sonnenkollektoren produziert.

Infolge der Versprechen des Bundes einer kostenorientierten Einspeisevergütung (KEV) für ihren Strom setzten zahlreiche Landwirte auf Sonnenenergie. Nachdem der Bund diese Finanzierung stoppte, sehen sie sich nun einer erheblichen finanziellen Belastung gegenüber. Es ist zu verhindern, dass diese unglückliche Entwicklung grüne Energieprojekte wie Biogas aus landwirtschaftlichen Abfällen, Holz-Energie, Fernwärme oder die Abwärmenutzung mit geschlossenem Kreislauf bremst.

Da Projekte für die Energieproduktion im grossen Stil aktuell nicht in der Gunst der Wirtschaftspolitik stehen, sind mögliche Massnahmen folglich eher auf die Energieeffizienz auszurichten. In ihrer Studie macht AGRIDEA verschiedene Vorschläge für eine mögliche Senkung der Elektrizität (28 %), des Treibstoffs (27 %) und des Brennstoffs (23 %).

Die Energieeffizienz und die Senkung der Verwendung von fossilen Energien sind zentrale Anliegen der Produzentinnen und Produzenten. Innovative Lösungen für die Senkung des Verbrauchs von fossiler Energie und für die Verwendung von alternativen Energien oder Technologien, die eine Ertragssteigerung ermöglichen, müssen in der Schweiz getestet werden, damit den Produzenten die Rentabilität gewährleistet werden kann. Es geht folglich darum, die Kostenaspekte, namentlich die Investitionen, mit den Nutzen der Entwicklung eines an verschiedene Kulturen und Bedingungen angepassten Lösungskatalogs zu verbinden und Konzepte für Modellprojekte zu erarbeiten, die über ein hohes Einführungspotenzial verfügen.

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft (Natürliche Ressourcen)

- › Anpassung an den Klimawandel

- › Senkung der Auswirkung der Landwirtschaft auf die Gewässer (im wesentlichen Reduktion von Pflanzenschutzmittelrückständen, Nitrat und Phosphor)

- › Senkung der Auswirkung der Landwirtschaft auf die Luft (Ammoniak, Methan, CO2 usw.)

- › Senkung der Auswirkung der Landwirtschaft auf die Böden (Verdichtung, Erosion usw.)

- › Erhalt der Biodiversität

Kantonale Massnahmen (natürliche Ressourcen)

- › Umsetzung des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel* und Förderung der Verwendung von Präzisionswerkzeugen bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln

- › Förderung des Ausbaus der Lagerkapazitäten für Hofdünger für eine sachdienliche Verwendung, die das Risiko des Auswaschens von Nährstoffen der Vegetation reduziert und letztendlich ihr Vorhandensein in den Gewässern senkt (volle Güllegruben sind kein Grund mehr für das Ausführen von Gülle)

- › Aktualisierung des Güllegrubeninventars und Kontrolle ihres Zustands in Anbetracht des Risikos

- › Abgrenzung des Gewässerraums* und Einführung einer extensiven Bewirtschaftung

- › Begleitung der wassersparenden Projekte und Vorbeugung von Nutzungskonflikten

- › Verstärkung der Beratung im Bereich Tierhaltung

- › Durchführung einer vollständigen Kartografie der freiburgischen Landwirtschaftsböden

- › Definition einer Methodologie und einer Vorgehensweise für die Sanierung der geschädigten Landwirtschaftsböden

- › Berücksichtigung der Bodenqualität bei der Interessenabwägung der Raumplanung, um die besten Böden zu bewahren

- › Ausweitung des Netzwerks zur Messung der Bodenfeuchtigkeit, das die Belastbarkeit des Bodens angibt, um irreversible Schäden vorzubeugen

- › Förderung der guten Kulturpraxis (ohne Pflugeinsatz, Gründüngung, Schleppschläuche, Gewicht der Maschinen)

- › Begleitung der Projekte für eine Verbesserung der Biodiversität

- › Entwicklung einer Beratung der Landwirte im Energiebereich

- › Ausbau des Wissensgebiets über die natürlichen Ressourcen (zum Beispiel der Wasserlauf im Boden)

- › Einführung einer nachhaltigen und verantwortungsvollen Wasserwirtschaft

- › Schutz der hochwertigen Böden gegen den Druck des Bausektors (einschliesslich des landwirtschaftlichen)

- › Unterstützung der Landwirte bei ihren Projekten in Bezug auf die grüne Energieproduktion und die Reduktion ihres Energieverbrauchs

- › Umsetzung der Massnahmen zugunsten des Klimas im Rahmen des Klimaplans

- › Umsetzung der kantonalen Strategie nachhaltige Entwicklung

5.5.1 Fokus: Vernetzung Düdingen, Schmitten und Tafers

Bereits 1995 sprang ein Pilotprojekt um die Teiche von Bärswil. Es vereint Naturschutz und Landwirtschaft, wird von Pro Natura und Grangeneuve getragen und von den Gemeinden Düdingen, Schmitten und Tafers gefördert. Die Idee bestand darin, mit der Aufwertung der ökologischen Ausgleichsflächen in den umliegenden landwirtschaftlichen Flächen die biologische Vielfalt des Standorts zu fördern. Das Projekt weitete sich rasch auf das gesamte Einzugsgebiet der drei Gemeinden aus und wuchs von 575 ha auf 3600 ha, wobei es an die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen angepasst wurde. 2003 genehmigte der Kanton gestützt auf die Öko-Qualitätsverordnung ein landwirtschaftliches Vernetzungsprojekt. 70 % der 165 Landwirtschaftsbetriebe des Einzugsgebiets nahmen freiwillig an diesem Projekt teil.

In Zahlen

(Referenzjahr 2017)

6'987 ha «Extenso» mit Getreide, Ölsaaten und Eiweisspflanzen mit reduziertem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln

266 ha Obst- und Weinbau sowie Zuckerrüben mit reduziertem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln

8'766 ha Biodiversitätsförderflächen (BFF*)

9'719 Hochstammobstbäume und einheimische Einzelbäume

5'632 ha bodenschonende Kulturen mit Direktsaat, Mulchsaat oder Streifenfrässaat (pfluglos), das heisst $\frac{1}{4}$ der Kulturfläche

35'800 ha FFF, Fruchtfolgeflächen (Freiburger Quote)

1'800 ha LN im Gewässerraum

35'351 ha mit Schleppschlauch gegüllt (weniger Freisetzung von Ammoniak und Gerüchen)

108'723 UGB (Grossvieheinheiten) werden im Kanton gehalten, davon **73,8 %** Rinder

Quelle: GELAN

Heute befindet sich das Vernetzungsprojekt Düdingen, Schmitten und Tafers in der dritten Projektperiode und wird weiter entwickelt. Nach einer Phase, die sich auf Zonen ohne ökologische Elemente konzentrierte, wurden die Anstrengungen auf die Verbesserung der Qualität ausgerichtet. So wurde der Flächenanteil erhöht, der den Anforderungen der Qualitätsstufe II* entspricht, wodurch die Fauna einen hochwertigeren Lebensraum und die Bewirtschafter höhere Beiträge erhalten. Im Einzugsgebiet dieser Vernetzung befinden sich zwei Moore von nationaler Bedeutung: das Franislismoos und die Dündingermöser. Mit der Realisierung von Biodiversitätsförderflächen, die als Trittsteine dienen, ermöglichte das Projekt eine bessere Verbindung der beiden Moore. Einige Flächen dieser Moore oder der Pufferzonen mit Naturverträgen werden von Landwirten bewirtschaftet und im Rahmen der Vernetzung aufgewertet.

Die positive Entwicklung dieses Projekts gründet in erster Linie auf der Motivation der Bewirtschafter, der regelmässigen Beratung durch eine Fachperson, den Synergien zwischen Naturschutz und Landwirtschaft, aber auch auf der Unterstützung der Gemeinden und auf dem Einsatz der Bevölkerung, namentlich der Schulkinder, bei bestimmten Vernetzungsaktivitäten.

Dieses Vorzeigeprojekt zeigt den Weg für die Anpassung an zukünftige Herausforderungen, wie beispielsweise die Berücksichtigung von Gewässerräumen. Durch die freiwillige Einführung von extensiven Flächen in sensiblen Gebieten kommen die Landwirte Vorschriften zuvor, die in der näheren Zukunft grossflächig durchgesetzt werden.

Eine der Schwierigkeiten ist, wie in anderen Vernetzungsprojekten, die Landwirte dazu zu bringen, Biodiversitätsförderflächen in offenen Ackerflächen, Brachen, Säumen und anderen Blühstreifen anzulegen.

1998 machte die ökologische Ausgleichsfläche 9,4 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. 2014 beträgt der Anteil der Biodiversitätsförderfläche (BFF) 13,2 % und 110 der 127 Landwirte im Einzugsgebiet sind Teil des Projekts.



Die Pflege der ökologischen Flächen, hier die Rodung um die Moore, wird zu einem grossen Teil in Handarbeit ausgeführt. © Jacques Frioud, ANL

5.6 Fachwissen und Produktionswerkzeuge

Kontext und Herausforderungen

Der Kanton Freiburg verfügt über ein breites Fachwissen in den Bereichen Landwirtschaft und Lebensmittel. Ein Beweis dafür sind die dynamischen Wertschöpfungsketten, die sich laufend organisieren und innovieren. Im handwerklich und agrarindustriell reichen Netzwerk sind Schlüsselkompetenzen vorhanden, die auf Initiative von innovativen Unternehmern oder durch zukunftsgerichtete Investitionen ausgebaut werden müssen. Mit den Gemüseproduzenten des Seelands, den Züchtern und Milchproduzenten des Greyerz und des Vivisbachs, den gemischten Betrieben der Sense, der Saane und der Glane und den Ackerbaubetrieben der Broye verfügt der Kanton Freiburg über ein vielfältiges Know-how.

Heute sind jene Betriebe insbesondere wirtschaftlich erfolgreich, die von Landwirten geführt werden, die über geschulte unternehmerische Fähigkeiten verfügen. Die Ausbildung spielt eine wichtige Rolle bei der Stärkung dieser Kompetenzen, es geht aber vor allem um eine Haltung, die es zu kultivieren gilt. Der Kanton bietet bereits auf den Bedarf der Wertschöpfungsketten abgestimmte Ausbildungen an.



«Ich denke, dass die kleinen Strukturen gut in die Region passen und überlebensfähig sind, wenn sie zusammenarbeiten und ihre Infrastrukturen anpassen.»

Hans Marti,
président de la coopérative
Sense Oberland, propriétaire
de l'abattoir régional de
Zollhaus



Der Bau von Hightech-Infrastrukturen stärkt das Know-how und die Konkurrenzfähigkeit der freiburgischen Landwirtschaft in einer Zeit, wo man sich auf dem Markt profilieren muss. Hier der Entwurf des neuen Bauernhofes von Grangeneuve. (© LIG)

Dies trifft insbesondere auf die Milchwirtschaft zu, die grösste landwirtschaftliche Lebensmittelproduzentin von Freiburg. Die land- und milchwirtschaftliche Beratung ermöglicht die Begleitung und Erleichterung von Projekten ab ihrer Planung bis zur Umsetzung (fachliche Unterstützung, Betreuung, Finanzierungsplan, Raumplanung usw.; s. 5.2 Bildung und Beratung).

Für die Unterstützung der Investitionen in Produktionswerkzeuge verfügt der Kanton zusätzlich zu den Massnahmen des Bundes über verschiedene Strukturhilfen. Diese sollen die Entwicklung der Landwirtschaft begleiten und innovative Projekte unterstützen. Sie ermöglichen namentlich eine rationellere Bewirtschaftung des Bodens durch Landumlegungen oder die Verbesserung der Zufahrt zu den Höfen. Sie leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserwirtschaft, sei es durch die Realisierung von Bewässerungssystemen, mit denen die Wasserläufe entlastet werden können, oder durch die Sanierung von Entwässerungen. Die Unterstützung von landwirtschaftlichen Hochbauten auf Landwirtschaftsbetrieben (Bauernhäuser, Schweineställe, Gewächshäuser, Lagerräume, Hilfe für die Betriebsübernahme usw.) oder kollektiven Bauten (Käsereigenossenschaft, Sammelstelle usw.) ermöglichen den Erhalt eines leistungsstarken und modernen Produktionswerkzeuges.

Aktuell sind die unterschiedlichsten Projekte wie die Vergrösserung oder Modernisierung von Gebäuden, die Verbesserung von Käsereien mit fortgeschritteneren Techniken, der Bau von Gewächshäusern für Gemüse, Renovationen von Alpchalets oder die Installation einer Sortier- und Verpackungsanlage für landwirtschaftliche Erzeugnisse am Laufen oder in der Entwicklung. Abhängig von den notwendigen Voraussetzungen erhalten diese Projekte entweder durch A-fonds-perdu-Beiträge, durch zinslose Darlehen oder Darlehen mit niedrigen Zinsen Strukturhilfen des Kantons und des Bundes, wobei auch kombinierte Hilfen möglich sind.

Diese positive Dynamik soll auch in Zukunft bewahrt werden, um weiter über technische und innovative Spitzeninfrastrukturen zu verfügen, während gleichzeitig die Kosten im Griff behalten werden. Mit diesem Ziel können gut ausgebildete, unternehmerische Betriebsleiter mit klaren strategischen Visionen auf eine professionelle Aus- und Weiterbildung sowie eine hochwertige Beratung zählen.

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft (Fachwissen und Produktionswerkzeuge)

- › Grangeneuve als Kompetenzzentrum für die Wertschöpfungsketten im Agrar- und Lebensmittelsektor etablieren

- › Grangeneuve als Forschungs-, Bildungs-, Beratungs- und Austauschplattform positionieren, mit der sich alle Landwirte während ihrer gesamten Karriere identifizieren

- › Den Bildungsstand der freiburgischen Landwirte anheben

- › Investitionen unterstützen

- › Die freiburgische Landwirtschaft dynamisieren und Investitionen vornehmen, um ein produktives und sachdienliches Produktionswerkzeug zu bewahren

Kantonale Massnahmen (Fachwissen und Produktionswerkzeug)

- › Die Landwirte dazu bringen, das Bildungs- und Beratungsangebot von Grangeneuve zu nutzen

- › Erhalt der Strukturhilfen

- › Unterstützung von Pilotprojekten, welche die Techniken und ihre Anwendung weiterentwickeln können (angewandte Forschung)

- › Unterstützung von innovativen und nachhaltigen Projekten in Anbetracht des Klimawandels

- › Die Landwirte ermuntern, gemeinsame Infrastrukturen zu realisieren

- › Umsetzung von strukturellen Verbesserungsmassnahmen für individuelle und kollektive Projekte

- › Die Landwirte bei Investitionen ermuntern, die Rückzahlung an die Bank mittelfristig zu planen, indem ihnen sachdienliche landwirtschaftliche Kredite angeboten werden

- › Begleitung der Projektentwicklung im Bereich Raumplanung

- › Umsetzung des neuen kantonalen Richtplans (Regelung des Baus der Gewächshäuser, Schweineställe, Geflügelhallen)

- › Einsatz für eine Erhöhung des Bundesanteils bei der Finanzierung von Strukturhilfen

- › Vorbereitung der Einführung der AP 22+

5.6.1 Fokus: Pumpgenossenschaft in Portalban

Die landwirtschaftliche Produktion im Drei-Seen-Land wird in den kommenden Jahrzehnten die Auswirkungen des Klimawandels zu spüren bekommen. Insbesondere dürfte die Wahrscheinlichkeit von Trockenzeiten und Hitzeperioden im Sommer zunehmen. Überdies verlangen die Qualitätsanforderungen an die landwirtschaftlichen Erzeugnisse nach einer regelmässigen Wasserversorgung. Es wurden verschiedene Werkzeuge entwickelt, um dieser neuen Realität zu begegnen.

Mit dem im November 2018 vorgestellten Projekt «Bewässerung Seeland-Broye (ISB)» sollen beispielsweise Methoden und Einrichtungen für eine effizientere und robustere landwirtschaftliche Produktion gefördert werden. Zudem gibt es für die Region Seeland-Broye mit isb.swissrivers.ch ein Online-Tool zur Vorhersage des Bewässerungsbedarfs und der Wasserressourcen. Diese vom Bund und den Kantonen Freiburg, Waadt und Neuenburg unterstützte Plattform ermöglicht mit der 10-Tages-Prognose des Wasserbedarfs eine globale Vision für die Vorwegnahme und Optimierung dieser Verwendung in der Landwirtschaft unter Einhaltung des Gewässerschutzes. Im Falle von Knappheit wird ein Alarm ausgelöst, der die zuständigen Behörden und die Wassernutzerinnen und -nutzer über die aufkommende Situation informiert.

Der Kanton Freiburg handelte in diesem Bereich proaktiv und unterstützte beispielsweise das Projekt einer Gruppe Landwirte der Freiburger und Waadtländer Gemeinden Delley-Portalban, Missy, St-Aubin, Vallon, Vully-les-Lacs. Diese haben eine Genossenschaft für das Abpumpen von Seewasser in Portalban geschaffen, die heute die Pumpstation am See und ein Leitungsnetz von ungefähr 25 km verwaltet, mit dem das Wasser auf ein Gebiet von über 1400 ha verteilt werden kann. Durch die Schaffung von zusammenschalteten Bewässerungsnetzen mit Seewasser wird vermieden, dass das Grundwasser oder kleine Wasserläufe ausgetrocknet werden. Dieses Projekt deckt den Bewässerungsbedarf der Ackerkulturen ab. Eine Hektare Kartoffeln beispielsweise benötigt alle 5 Tage 250 m³ Wasser. Dieses kantonsübergreifende Projekt wurde von den Kantonen Freiburg und Waadt sowie vom Bund unterstützt.

In Zahlen

(Referenzjahr 2017)

14'573'423 Fr. jährlich gewährte Subventionen des Bundes und des Kantons

25'185'000 Fr. jährlich gewährte Darlehen

50 millions Fr. jährlich dank Subventionen und Darlehen durchgeführte Arbeiten

3'508'000 Fr. jährlich gewährte Darlehen des Landwirtschaftsfonds

171'358'742 Fr. laufende Investitionskredite

32'523'474 Fr. ausstehende Darlehen des Landwirtschaftsfonds

219 Lehrbetriebe

277 Lernende auf freiburgischen Betrieben

Quellen: LwA, GELAN



Die meisten Ackerkulturen benötigen viel Wasser. Befristete Wassermängel können auf verschiedene Arten behoben werden. Die Bewässerung durch Berieselung benötigt mehr Wasser als die Tröpfchenbewässerung. Die Versorgung mit abgepumptem Seewasser ist eine nachhaltigere Lösung. Der Kanton unterstützt insbesondere die gemeinsamen Bewässerungs- und Wasserversorgungsanlagen. (© LIG)

5.7 Direktzahlungen

Kontext und Herausforderungen

Der Kanton ist für die Umsetzung der eidgenössischen Agrarpolitik im Bereich Direktzahlungen verantwortlich. Aufgrund der Komplexität des Systems werden die Daten inzwischen mit der Software GELAN (Gesamtlösung Landwirtschaft und Natur), die mit den Kantonen Bern und Solothurn erarbeitet wurde (s. Fokus: GELAN), vollständig elektronisch verwaltet.

Dies wurde durch beträchtliche Anpassungen von Seiten der Landwirte und der Dienststellen des Staates ermöglicht.



«Wir möchten mit unseren Handlungen dazu beitragen, dass die Bauernfamilien gesunde und regionale Lebensmittel produzieren und davon leben können, während wir gleichzeitig die harmonische Entwicklung des ländlichen Raums und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen fördern.»

Pascal Krayenbuhl,
Vorsteher des Amtes für
Landwirtschaft.



Jedes Nutztier ist ab der Geburt in der Tierverkehrsdatenbank (TVD) eingetragen. Seine Identifikationsnummer steht auf einer Ohrmarke, die es in jedem Ohr trägt. (© Adrian Moser/ LIG)

Die Aufgaben der Dienststellen des Staates im Bereich der Direktzahlungen beinhalten namentlich:

- › die Anerkennung der Landwirtschaftsbetriebe nach den eidgenössischen Normen

- › die jährliche Betriebszählung (Flächen, Kulturen, Vieh usw.)

- › die Kontrolle und Bereinigung der Daten

- › die Berechnung und die Zahlung der Direktzahlungen in drei Tranchen

- › die Kommunikation des jährlichen Entscheids mit möglichen Abzügen (im Durchschnitt wurden in den letzten Jahre 0,5 % der Direktzahlungen wegen Nichtkonformität nicht ausbezahlt)

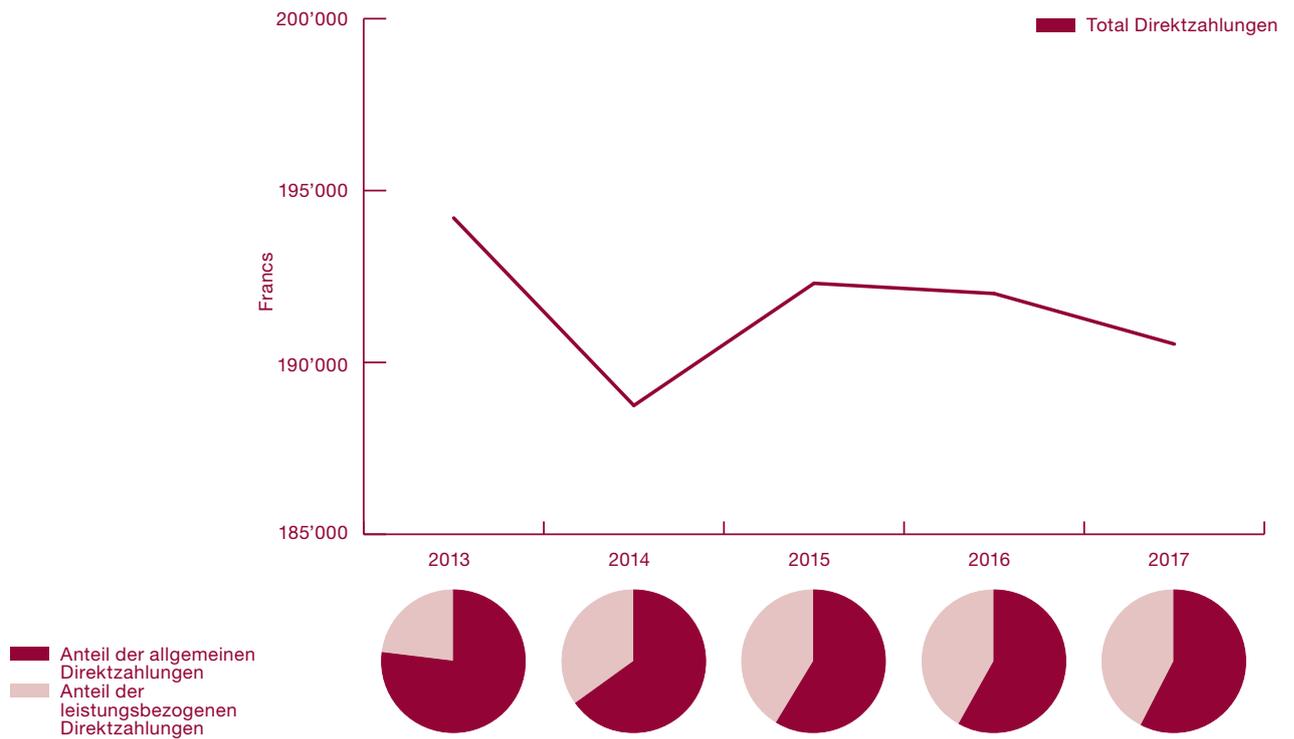
Seit 1992 und der Einführung der produktungebundenen Direktzahlungen sehen sowohl der Bund als auch die Kantone und ihre verschiedenen Dienststellen in diesem System ein effizientes Anwendungswerkzeug für die Umsetzung von verschiedenen Politiken (Produktion, Tier-, Umwelt-, Wasser-, Luft-, Boden-, Natur- und Landschaftsschutz usw.). Der Rhythmus der Gesetzesänderungen, insbesondere für die AP 14–17 hat sich beschleunigt, wodurch das System komplexer und die administrativen Aufgaben für Landwirte wie auch für den Kanton zahlreicher wurden.

Jedes Jahr bringt das landwirtschaftliche Verordnungspaket im November mehrere Änderungen, die am darauffolgenden 1. Januar in Kraft treten. In dieser kurzen Zeit müssen die Planung von zusätzlichen Kontrollen, die Einführung eines Beratungsdienstes und die Schulung der Mitarbeitenden sichergestellt werden. Der ganze Prozess wird jedes Jahr dichter, erhöht die Administration und führt zu komplizierten Situationen. Die Anmeldung für die verschiedenen Direktzahlungsprogramme beispielsweise geschieht im September, obwohl die neuen Programme erst im November bekannt sind: die Landwirte müssen so entweder ihren Antrag im Voraus eingeben oder eine rückwirkende Anmeldung einreichen und beweisen, dass die Massnahme auf ihrem Betrieb erfüllt wird.

Die kantonalen Dienststellen ihrerseits haben nur wenige Wochen für die Aktualisierung der Datenbanken und Formulare für die ganze Branche. Sie müssen die Gesetzesänderungen kommunizieren und die Mitarbeitenden des Staates, die Landwirtschaftsverantwortlichen und die Landwirte über die Änderungen informieren. Die Dienststellen des Staates sorgen ausserdem dafür, dass dem Bund, der für die Agrarpolitik zuständig ist, die Realität vor Ort weitergeleitet wird, wodurch sie einen Beitrag zur Festlegung von Regeln leistet, die administrativ einfach anwendbar sind.

Die freiwilligen, leistungsbezogenen Programme, die 40 % der aktuellen Direktzahlungen ausmachen, vervielfachen sich. Sie führen für die Landwirte zu zusätzlichen Kosten für die Beratung und Validierung durch Agronomen, Biologen, Beratungsbüros oder landwirtschaftliche Organisationen. Ein Teil der Bundesbeiträge wird so von den Landwirten für die Legitimierung ihres Direktzahlungsanspruchs aufgewendet.

Betrag der Direktzahlungen und Anteil der leistungsbezogenen Direktzahlungen



Der Anteil der Direktzahlungen in Verbindung mit ökologischen Leistungsnachweisen steigt stetig, insbesondere seit der Einführung der AP 14–17. Der Gesamtbetrag der den freiburgischen Landwirten ausbezahlten Direktzahlungen sank 2014. Durch die gute Beteiligung an verschiedenen ökologischen Programmen konnte dieser Rückgang teilweise kompensiert werden.

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft (Direktzahlungen)

- › Einbringung der Vorteile und Besonderheiten der freiburgischen Landwirtschaft bei der Erarbeitung der Agrarpolitik des Bundes
- › In Würde von der Landwirtschaft leben können
- › Zusammen mit den Akteuren an der Meinungsbildung arbeiten

Kantonale Massnahmen (Direktzahlungen)

- › Beteiligung an der Erarbeitung der Agrarpolitik des Bundes in Arbeits- oder Expertengruppen usw.

- › Sicherstellung des kantonalen Anteils der Direktzahlungen

- › Maximale Nutzung des kantonalen Handlungsspielraums für die Förderung einer produktiven, einträglichen, tier- und umweltfreundlichen Landwirtschaft

- › Teilnahme an Pilotprojekten für die Übernahme der Vorreiterrolle bei zukünftigen Bestimmungen und konkreteres Aufzeigen der Besonderheiten der freiburgischen Landwirtschaft

- › Organisation von Informationsveranstaltungen und Weiterbildungen für die Landwirte, Verantwortlichen, Beratungsbüros und Mitarbeitenden des Staates, um sie auf die Umsetzung von neuen Bestimmungen des Bundes vorzubereiten

- › Schulung der Mitarbeitenden des Staates mit internen, kantonsübergreifenden, nationalen, wissenschaftlichen oder von Branchenorganisationen organisierten Weiterbildungen

- › Ausbildung und Begleitung der öffentlichen und privaten Kontrollpersonen

- › Sicherstellung der Validierung und Nachverfolgung der von Kontrolleuren gemeldeten Verstösse und Begleitung der Betriebe bei ihrer Umgestaltung mit einer landwirtschaftlichen Beratung

- › Weiterentwicklung von GELAN – Bestandteil des E-Governments 4.0 – das für die Landwirte ein Zugang zu den Dienststellen des Staates in Bezug auf die Direktzahlungen ist

- › Kontrolle und Bereinigung der Daten der landwirtschaftlichen Betriebszählung mit Kontrollen nach dem vom Bund vorgegebenen Rhythmus

- › Sicherstellung der Erhebung der Bienenzüchter, der professionellen Fischzüchter und der hobbymässigen Nutztierhalter: diese Daten dienen in erster Linie der Prävention von Tierseuchen

- › Engagierte, transparente und konsequent angewandte Ausführung der Gewährung der Direktzahlungen

- › Vereinfachung der Verwaltung der Direktzahlungen und Lieferung von einfachen und zweckmässigen Anwendungen

5.7.1 Fokus: GELAN

In Zahlen

(Referenzjahr 2017)

2'483 Betriebe erhalten
Direktzahlungen

588 Sömmerungsbetriebe

4'450 TVD-Nummern
(Tierverkehrsdatenbank)

746 Bienenzüchter

10'041 Bienenvölker

8 Berufsfischer

20'708'447 Zuchtfische

21'323 Normalstösse

1'380 hobbymässige Nutztierhalter

Quellen: LwA, GELAN

Die zweisprachige Datenbank GELAN (Gesamtlösung Landwirtschaft und Natur) wurde von den Kantonen Freiburg, Bern und Solothurn entwickelt und vereint alle Daten, die für die Verwaltung der Direktzahlungen notwendig sind. Dank diesem Werkzeug, das seit 20 Jahren laufend weiterentwickelt wird, verfügen die Landwirtschaft und die verschiedenen zuständigen Dienststellen über alle jährlich aktualisierten Informationen aller Betriebe: auf den Höfen aktive Personen, Parzellen (Geolokalisierung, Kulturen usw.), Haltungsort (Geolokalisierung), Tierbestand, Kulturart, ökologische Leistungen und andere freiwillige Programme (Landschaftsqualität, Nitratprogramm usw.).

Seit der Einführung der flächenbezogenen Direktzahlungen gewann die Kontrolle der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) an Bedeutung. Die Korrektur der Erhebung aufgrund der LN-Reduktion (forstwirtschaftliche Aufgabe oder Betonierung) ist kleiner als jene, die durch die hohe Qualität der mit GELAN eingeführten Standortdaten ermöglicht wurde, sowie jene der offiziellen Vermessung.

Diese Daten werden alle systematisch kontrolliert und stellen so eine sichere Referenz dar, die insbesondere der Berechnung und Ausrichtung der Direktzahlungen dient. GELAN ermöglicht folglich die Sicherstellung einer effizienten, rationellen und konstanten Ausführung der Bundespolitik.

GELAN ist mit anderen Datenbanken verbunden, wie mit jenen des Bundes, des LSVW oder von SANIMA, und ein Teil der Daten wird vom Kartografieportal des Staates verwendet. Das System ermöglicht die Umsetzung von Notfallmassnahmen bei Tierseuchen in einem bestimmten Umkreis oder die Erstellung von Statistiken. Die GELAN-Daten sind für die Forschung sehr wertvoll. Die persönlichen Daten werden zudem in den persönlichen Beratungen der Landwirte verwendet.

Dank den Anstrengungen in der Ausbildung und der Begleitung wird die gesamte jährliche landwirtschaftliche Betriebszählung nur noch elektronisch durchgeführt. Die GELAN-Daten können in digitalen Anwendungen verwendet werden, die von den Landwirten für ihren eigenen Betrieb genutzt werden. Für die Zukunft besteht die Herausforderung darin, die Verbindung von GELAN mit anderen Programmen und Anwendungen (digitale Plattformen Barto und Ada) weiter zu verbessern, wobei eine hohe Sicherheit gewährleistet wird.



Ein Landwirt erfasst die Daten seines gesamten Betriebs in GELAN © LwA

6 Zusammenfassung

Der Kanton Freiburg zeichnet sich durch eine starke Land- und Ernährungswirtschaft aus. Der Produktionswert der Landwirtschaft erreicht rund 740 Millionen Franken. Daran nachgelagert verfügt der Kanton über ein grosses Unternehmensnetzwerk für die erste Verarbeitungsstufe und den landes- und weltweiten Versand, mit dem Wertschöpfung und Arbeitsplätze generiert werden. Der Staatsrat hat die Ambition, den Kanton Freiburg zum Schweizer Leader im Nahrungsmittelsektor zu machen. Dabei soll auf eine professionelle, produktive, nachhaltige, umwelt- und tierfreundliche Landwirtschaft, aber auch auf innovative und nachhaltige gewerbliche und industrielle Lebensmittelunternehmen gesetzt werden.

Die Agrarpolitik und die dafür gewährten Mittel fallen grösstenteils in die Zuständigkeit des Bundes. Der Kanton Freiburg möchte jedoch seinen Handlungsspielraum weitmöglichst nutzen und sich als unerlässlicher Partner des Bundes bestätigen. Insbesondere möchte er seine eigene Strategie zugunsten eines führenden Lebensmittelsektors entwickeln.

Die kantonale Agrarpolitik beruht auf sieben strategischen Achsen:

Produktion und Wertschöpfungsketten Die Schaffung eines günstigen Nährbodens für Innovationen ist ein effizientes Instrument, um die Wettbewerbsfähigkeit der freiburgischen Lebensmittelketten zu stärken. Die Innovation muss es diesem Sektor ermöglichen, leistungsfähiger zu sein, neue Märkte zu finden und die Bedürfnisse und Anforderungen der Konsumentinnen und Konsumenten und der Bürgerinnen und Bürger zu erfüllen. Vor allem muss sie es den Bauernfamilien erlauben, von ihrer Arbeit zu leben.

Forschung, Bildung und Beratung Bildung und Beratung sind wesentliche Faktoren des Kantons, mit denen die Fachpersonen der Landwirtschaft und des Lebensmittelsektors auf die aktuellen Herausforderungen, aber auch auf die Nutzung der neuen Instrumente 4.0 vorbereitet werden können. Die Attraktivität und die Aura des Campus Grangeneuve werden dank den vorgesehenen Investitionen und der Stärkung von Agroscope durch die Elite der nationalen Agrarforschung weiter zunehmen.

Familienbetrieb und soziale Entwicklung Das wirtschaftliche Umfeld und die gesellschaftliche Entwicklung üben einen starken Druck auf die landwirtschaftlichen Familienbetriebe und die Gesundheit der Landwirte aus. Im Rahmen der Strategie zur Gesundheitsprävention «Perspektiven 2030» möchte der Kanton die Arbeit der Landwirte honorieren, die Bindung zwischen Produzent und Konsument festigen und die berufliche Solidarität fördern.

Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Die Lebensmittelsicherheit und der Tierschutz sind öffentliche Aufträge, die mit der Begleitung des Lebensmittelsektors einhergehen. Sie stellen die Markteinführung von gesunden und sicheren Produkten sicher, auch bei heiklen Produktionsverfahren. Gemäss der Strategie des Staatsrats sollen modernste Technologien angewendet und in Zusammenarbeit mit allen Partnern die Risiken analysiert werden.

Natürliche Ressourcen Die natürlichen Ressourcen – Luft, Wasser, Boden und Biodiversität – sind die Grundlage für die ganze land- und nahrungswirtschaftliche Produktion. Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ist es wesentlich, die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf diese Ressourcen zu minimieren. Um neue, ressourcenschonende Produktionstechniken zu entwickeln, unterstützt der Kanton Pilotprojekte in sensiblen Bereichen, beispielsweise für einen besseren Umgang mit Dünger und Pflanzenschutzmitteln oder die Reduktion der den Tieren verabreichten Antibiotika.

Fachwissen und Produktionswerkzeuge Die Förderung von Investitionen in leistungsfähige, moderne und vernetzte Produktionsmittel ist ein wichtiges Instrument des Staates. Moderne Betriebsgebäude und Produktions- und Verarbeitungsanlagen ermöglichen es, die Wertschöpfungsketten aufzuwerten und das Know-how zu beleben.

Direktzahlungen Der Kanton ist für die Verwaltung der eidgenössischen Agrarpolitik im Bereich Direktzahlungen verantwortlich. Der Staatsrat möchte die Bundespolitik mitgestalten und die Freiburger Landwirte und ihre Familien unterstützen, indem er seine Stimme auf Bundesebene einbringt, aber auch mit der Entwicklung von Pilotprojekten, um eine Vorreiterrolle bei zukünftigen Bestimmungen einzunehmen und die Besonderheiten der freiburgischen Landwirtschaft aufzuzeigen.

In diesem Bericht werden die Ziele jeder dieser Achsen sowie die kantonalen Massnahmen, um diese zu erreichen, präsentiert.

7 Anhang

7.1 Zusammenfassende Tabelle der Ziele und Massnahmen

Landwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfungsketten

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft	Kantonale Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> › Freiburg als Leader im Schweizer Nahrungsmittelsektor positionieren › Eine professionelle, leistungsstarke, nachhaltige sowie umwelt- und tierfreundliche freiburgische Landwirtschaft entwickeln › Sich in entlang der Wertschöpfungsketten (Branchenorganisation) organisieren, um sich auf dem Markt besser abzuheben › Verwendung von Terroir-Produkten und Produkten aus der Region im Gastgewerbe › Vertrauensverhältnis zwischen Partnern pflegen › Innerhalb der Wertschöpfungsketten eine innovative Haltung pflegen (neue Techniken, neue Produkte) 	<ul style="list-style-type: none"> › Die Freiburger Terroir-Produkte und die Produkte aus der Region in Zusammenarbeit mit «Terroir Fribourg» mittels Zertifizierung und Kommunikation fördern › Die Verwendung von nachhaltigen Produkten aus der Region in der Gemeinschaftsgastronomie über die Weiterbildung von Restaurantbetreibern, die Zertifizierung von Restaurants und Kriterien in den Ausschreibungsverfahren fördern › Die strategischen Entscheidungen der Wertschöpfungsketten durch Forschung, Beratung und Analyse unterstützen › Den Wertschöpfungsketten dabei helfen, für ihre Produkte Labels oder Bezeichnungen mit hoher Wertschöpfung wie AOP/IGP zu erhalten › Die biologische Landwirtschaft mit Beratung und Absatzförderung unterstützen › Die Kontrolle und die Zertifizierung in Zusammenarbeit mit anderen Partnern gewährleisten › Terroir-Produkte und kulinarische Traditionen als Motoren für das touristische Angebot des Kantons fördern › Viehzucht und -absatz fördern und unterstützen › Grangeneuve als Kompetenzzentrum für Milch- und Ernährungswirtschaft bestätigen › Wegweisende und innovative Projekte schon ab der Startphase fördern. Innovation, namentlich durch den landwirtschaftlichen Innovationspreis, aber auch mit der Strategie des Staatsrats im Lebensmittelsektor fördern

Forschung, Bildung und Beratung

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft	Kantonale Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> › Über eine qualitativ hochwertige, zweisprachige, an die aktuellen Bedürfnisse angepasste Ausbildung und über Infrastrukturen auf dem neusten Stand, auf einem modernen Campus verfügen › Eine nachhaltige, unternehmerische Landwirtschaft betreiben, die den Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten entspricht › Die Betriebsübergabe vorausplanen › In der Betriebsführung neue digitale Technologien anwenden › Die Forschung und die Ausbildung durch den Campus Grangeneuve fördern 	<ul style="list-style-type: none"> › Den Campus Grangeneuve entwickeln und möglichst viele Synergien mit Agroscope nutzen › Einen neuen Schulbauernhof bauen › Eine neue Technologiehalle in Grangeneuve bauen › Einen Bio-Schulbauernhof in Sorens errichten › Eine qualitativ hochstehende Aus- und Weiterbildung für Landwirtinnen und Landwirte sicherstellen › Die Ausbildungs- und Beratungskompetenzen in den Bereichen Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Energiesparen und Anpassung an die klimatischen Veränderungen stärken › Die Grange Neue umbauen und umnutzen › Ein Kompetenzzentrum Milch und Lebensmitteltechnologie schaffen › Die Entwicklung der Landwirtschaft 4.0 unterstützen (innovative Projekte, Forschung, Bildung und Beratung), für die Verwendung von digitalen Lösungen sensibilisieren (GPS-gelenkte Traktore, digitale Bewirtschaftungs-Apps usw.) › Den nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel umsetzen* (Begleiten der Landwirte) › Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) fördern › Die Methodenkompetenzen der landwirtschaftlichen Berater erweitern, namentlich in den Bereichen Coaching, Konfliktmanagement, Vision und strategische Überwachung › Externe Partnerschaften von Grangeneuve intensivieren, namentlich im Rahmen des Netzwerks ADALUS

Familienbetrieb und soziale Entwicklung

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft	Kantonale Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> › Auf die Gesundheit der Landwirte und ihrer Familien achten › Enge Beziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten unterhalten › Die Arbeit der Landwirte honorieren › Zusammenleben zwischen Stadt und Land › Berufliche Solidarität beweisen in der freiburgischen Landwirtschaft › Die familiäre Dimension der Landwirtschaft berücksichtigen 	<ul style="list-style-type: none"> › Die Kompetenzen für soziale Unterstützung beim Personal, das mit den Landwirten in Kontakt steht, stärken › Ein Netz von «Wächtern» erstellen, das Krisensituationen in Landwirtschaftskreisen erkennen soll › Projekte für Begegnungsplattformen zwischen Produzenten und Konsumenten oder entsprechende Veranstaltungen fördern und unterstützen › Die Hilfe für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten (Unterstützungsstab) und die Betriebshilfen für Betriebe in Schwierigkeiten (finanzielle Massnahmen) umsetzen › Die sozialen Aspekte der Landwirtschaft insbesondere während der Ausbildung und in der landwirtschaftlichen Beratung thematisieren

Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft	Kantonale Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> › Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit und der Nachverfolgbarkeit aller landwirtschaftlicher Erzeugnisse › Anerkennung der Sicherheit der Erzeugnisse der freiburgischen Landwirtschaft in der Schweiz und im Ausland › Gesundheitsschutz und Sorge für eine gute Behandlung des freiburgischen Viehbestands 	<ul style="list-style-type: none"> › Überwachung und Beratung der Akteure im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor, namentlich der Wertschöpfungsketten und Branchenorganisationen von lokalen oder regionalen Produkten › regelmässige Organisation von Gesprächsrunden mit allen Akteuren › Überwachung und Beratung der Viehhalter › Sicherstellung eines guten Trinkwassers › laufende Aktualisierung der Evaluation und Verfolgung der Entwicklung der möglichen Gefahren für die Gesundheit (Escherichia coli, Salmonellen, Listeria usw.) und die Tiergesundheit (Vogel-, Schweinegrippe usw.) › Erfassung des Tierbestands und seiner Bewegungen (Bekämpfung der Tierseuchen) › Schulung der Mitarbeitenden in neuen Techniken und auf neue Risiken › Achten auf eine gute Vorbereitung aller Partner der Tierseucheninterventionen und KFO-Plan (kantonales Führungsorgan) › Anpassung der Bekämpfungsmittel an die Entwicklung der möglichen Tierseuchengefahr (BVD, Varroamilbe und Sauerbrut, Rindersalmonellose usw.) › Koordination der Kontrollen im Einvernehmen mit den anderen Dienststellen des Staates und den externen Organisationen › Mithilfe bei der Umsetzung der Strategie StAR (Einschränkung der Antibiotika, s. 5.4.1 Konkret: ReLait) und Anwendung der Charta der guten Praktiken in der Veterinärmedizin › Aufbau des «Exportschalters» für eine einfachere Verwaltung der exportierenden Unternehmen

Natürliche Ressourcen

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft	Kantonale Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> › Anpassung an den Klimawandel › Senkung der Auswirkung der Landwirtschaft auf die Gewässer (Reduktion der landwirtschaftlichen Betriebsmittel wie Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, Nitrat und Phosphor) › Senkung der Auswirkung der Landwirtschaft auf die Luft und das Klima (Ammoniak, Methan, CO2 usw.) › Senkung der Auswirkung der Landwirtschaft auf die Böden (Verdichtung, Erosion usw.) › Erhalt der Biodiversität 	<ul style="list-style-type: none"> › Umsetzung des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel* und Förderung der Verwendung von Präzisionswerkzeugen bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln › Förderung des Ausbaus der Lagerkapazitäten für Hofdünger für eine sachdienliche Verwendung, die das Risiko des Auswaschens von Nährstoffen der Vegetation reduziert und letztendlich ihr Vorhandensein in den Gewässern senkt (volle Güllegruben sind kein Grund mehr für das Ausführen von Gülle) › Aktualisierung des Güllegrubeninventars und Kontrolle ihres Zustands in Anbetracht des Risikos › Abgrenzung des Gewässerraums* und Einführung einer extensiven Bewirtschaftung › Begleitung der wassersparenden Projekte und Vorbeugung von Konflikten bei der Nutzung › Verstärkung der Beratung im Bereich Tierhaltung › Durchführung einer vollständigen Kartografie der freiburgischen Landwirtschaftsböden › Definition einer Methodologie und einer Vorgehensweise für die Sanierung der geschädigten Landwirtschaftsböden › Berücksichtigung der Bodenqualität bei der Interessenabwägung der Raumplanung, um die besten Böden zu bewahren › Ausweitung des Netzwerks zur Messung der Bodenfeuchtigkeit, das die Belastbarkeit des Bodens angibt, um irreversible Schäden vorzubeugen › Förderung der guten Kulturpraxis (ohne Pflugeinsatz, Gründüngung, Schleppschläuche, Gewicht der Maschinen) › Begleitung der Projekte für eine Verbesserung der Biodiversität › Entwicklung einer Beratung der Landwirte im Energiebereich › Ausbau des Wissensgebiets über die natürlichen Ressourcen (zum Beispiel der Wasserlauf im Boden) › Einführung einer nachhaltigen und verantwortungsvollen Wasserwirtschaft › Schutz der hochwertigen Böden gegen den Druck des Bausektors (einschliesslich des landwirtschaftlichen) › Unterstützung der Landwirte bei ihren Projekten in Bezug auf die grüne Energieproduktion und die Reduktion ihres Energieverbrauchs › Umsetzung der Massnahmen zugunsten des Klimas im Rahmen des Klimaplanes › Umsetzung der kantonalen Strategie nachhaltige Entwicklung

Fachwissen und Produktionswerkzeuge

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft	Kantonale Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> › Grangeneuve als Kompetenzzentrum für die Wertschöpfungsketten im Agrar- und Lebensmittelsektor etablieren › Grangeneuve als Forschungs-, Bildungs-, Beratungs- und Austauschplattform positionieren, mit der sich alle Landwirte während ihrer gesamten Karriere identifizieren › Den Bildungsstand der freiburgischen Landwirte anheben › Investitionen unterstützen › Die freiburgische Landwirtschaft dynamisieren und Investitionen vornehmen, um ein produktives und sachdienliches Arbeitswerkzeug zu bewahren 	<ul style="list-style-type: none"> › Die Landwirte dazu bringen, das Bildungs- und Beratungsangebot von Grangeneuve zu nutzen › Erhalt der Strukturhilfen › Unterstützung von Pilotprojekten, welche die Techniken und ihre Anwendung weiterentwickeln können (angewandte Forschung) › Unterstützung von innovativen und nachhaltigen Projekten in Anbetracht des Klimawandels › Die Landwirte ermuntern, gemeinsame Infrastrukturen zu realisieren › Umsetzung von strukturellen Verbesserungsmassnahmen für individuelle und kollektive Projekte › Die Landwirte bei Investitionen ermuntern, die Rückzahlung an die Bank mittelfristig zu planen, indem ihnen sachdienliche landwirtschaftliche Kredite angeboten werden › Begleitung der Projektentwicklung im Bereich Raumplanung › Umsetzung des neuen kantonalen Richtplans (Regelung des Baus der Gewächshäuser, Schweineställe, Geflügelhallen) › Einsatz für eine Erhöhung des Bundesanteils bei der Finanzierung von Strukturhilfen › Vorbereitung der Einführung der AP 22+

Direktzahlungen

Ziele der freiburgischen Landwirtschaft	Kantonale Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> › Einbringung der Vorteile und Besonderheiten der freiburgischen Landwirtschaft bei der Erarbeitung der Agrarpolitik des Bundes › In Würde von der Landwirtschaft leben können › Zusammen mit den Akteuren an der Meinungsbildung arbeiten 	<ul style="list-style-type: none"> › Beteiligung an der Erarbeitung der Agrarpolitik des Bundes in Arbeits- oder Expertengruppen usw. › Sicherstellung des kantonalen Anteils der Direktzahlungen › Maximale Nutzung des kantonalen Handlungsspielraums für die Förderung einer produktiven, einträglichen und umweltfreundlichen Landwirtschaft › Teilnahme an Pilotprojekten für die Übernahme der Vorreiterrolle bei zukünftigen Bestimmungen und konkreteres Aufzeigen der Besonderheiten der freiburgischen Landwirtschaft › Organisation von Informationsveranstaltungen und Weiterbildungen für die Landwirte, Verantwortlichen, Beratungsbüros und Mitarbeitenden des Staates, um sie auf die Umsetzung von neuen Bestimmungen des Bundes vorzubereiten › Schulung der Mitarbeitenden des Staates mit internen, kantonsübergreifenden, nationalen, wissenschaftlichen oder von Branchenorganisationen organisierten Weiterbildungen › Ausbildung und Überwachung der öffentlichen und privaten Kontrollpersonen › Sicherstellung der Validierung und Nachverfolgung der von Kontrolleuren gemeldeten Verstösse und Begleitung der Betriebe bei ihrer Umgestaltung mit einer landwirtschaftlichen Beratung › Weiterentwicklung von GELAN – Bestandteil des E-Governments 4.0 – das für die Landwirte ein Zugang zu den Dienststellen des Staates in Bezug auf die Direktzahlungen ist › Kontrolle und Bereinigung der Daten der landwirtschaftlichen Betriebszählung mit Kontrollen nach dem vom Bund vorgegebenen Rhythmus › Sicherstellung der Erhebung der Bienenzüchter, der professionellen Fischzüchter und der hobby-mässigen Nutztierhalter: diese Daten dienen in erster Linie der Prävention von Tierseuchen › Engagierte, transparente und konsequent angewandte Ausführung der Gewährung der Direktzahlungen › Vereinfachung der Verwaltung der Direktzahlungen und Lieferung von einfachen und zweckmässigen Anwendungen

7.2 Statistiken

Gebiet	Betriebe	Vieh
Das Kantonsgebiet hat eine Fläche von 167'000 ha, davon sind:	Der Kanton umfasst 75'516 ha Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN), davon:	108'723 GVE (Grossvieheinheiten) werden im Kanton gehalten, davon 73,8 % Rinder
12'000 ha bebaubare und für den Transport vorgesehene Fläche	67 % Wiesen und Weiden	130'212 Rinder, davon 55'872 Milchkühe
15'000 ha unproduktive Fläche (Seen, Berge)	35'000 ha Ackerflächen (Ackerbau und Kunstwiesen)	Die Freiburger Betriebe sind im Mittel 30 % grösser als die Schweizer Betriebe
45'000 ha Wald	22'000 ha offene Ackerflächen (hauptsächlich Getreide, Kartoffeln, Zuckerrüben, Raps)	4'450 TVD-Nummern (Tierverkehrsdatenbank)
95'000 ha Landwirtschaftsfläche, davon 20'000 ha Sömmerungsweiden	Die 2'464 Freiburger Betriebe sind im Mittel 30 % grösser als die Schweizer Betriebe. 33 % sind seit dem Jahr 2000 verschwunden	1'380 Hobby-mässige Tierhalter
7 % der Schweizer Landwirtschaftsfläche	746 Bienenzüchter	2'145'700 Geflügel
72 % der LN befindet sich in der Tal- und der Hügellzone	8 Berufsfischer	7'004 Pferde

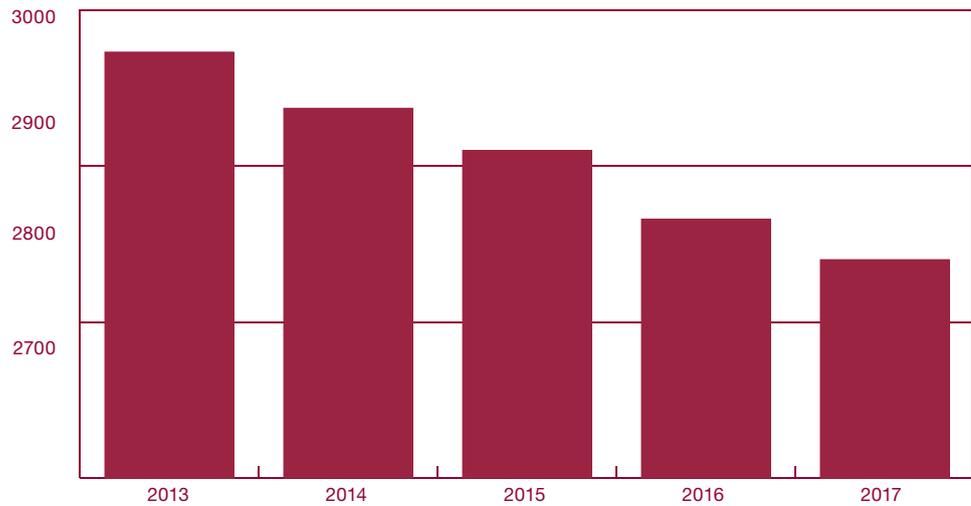
Umwelt	Biodiversität	Wirtschaft	Verarbeitung
6'987 ha «Extenso», mit Getreide, Ölsaaten und Eiweisspflanzen mit reduziertem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln	8'766 ha Biodiversitätsförderflächen (BFF)	739'159'000 beträgt der Produktionswert der freiburgischen Landwirtschaft ab Hof	200 Mio. Liter Milch, die zu 20 Mio. kg Gruyères und Vacherin fribourgeois AOP verarbeitet wurden. Es bleiben 180 Mio. Liter Schotte zu verwerten
5'632 ha bodenschonende Kulturen mit Direktsaat, Mulchsaat oder Streifenfrässaat (pfluglos), das heisst ¼ der Kulturfläche	9719 Hochstammobstbäume und einheimische Einzelbäume	6 % des BIP stammen aus der Landwirtschaft und aus der Lebensmittel verarbeitenden Industrie	3,3 -mal so viel Käse im Kanton produziert wie konsumiert
266 ha Obst- und Weinbau sowie Zuckerrüben mit reduziertem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln	180 Betriebe halten sich an die Bio-Richtlinien. Dies entspricht 5'062 ha der Produktion, 25 % der Gemüseproduktion und 20 % der Rebflächen	192 Millionen Direktzahlungen	3,3 -mal so viel Brotgetreide im Kanton produziert wie konsumiert
	50 Perimeter Vernetzungsprojekte 6 Landschaftsqualitätsperimeter	5 % der Schweizer Pflanzenproduktion	3,9 -mal so viel Kartoffeln im Kanton produziert wie konsumiert
		10 % der Schweizer Tierproduktion	2 -mal so viel Rindfleisch im Kanton produziert wie konsumiert
		20 % der Schweizer Verarbeitung	1,6 -mal so viel Schweinefleisch im Kanton produziert wie konsumiert
			2,6 -mal so viel Geflügel im Kanton produziert wie konsumiert

Sömmerung	Ausbildung	Weiterbildung
555 Sömmerungsbetriebe	8 Lernende Landwirte/-innen EBA	1289 Teilnehmerinnen und Teilnehmer der landwirtschaftlichen Weiterbildung
Rund 20'000 ha Sömmerungsweiden	271 Lernende Landwirte/-innen EFZ	34 Feldanlässe mit 2'148 Teilnehmerinnen und Teilnehmern
30'000 Rinder werden gesömmert	125 Lernende Fachausweis Landwirtschaft	21 Weiterbildungskurse Hauswirtschaft
21'323 Normalstösse (1 NS entspricht der Sömmerung von 1 Kuh während 100 Tagen)	22 Lernende Meisterlandwirte/-innen	9 öffentlich zugängliche Kurse «Grangeneuve für alle» mit 139 Teilnehmerinnen und Teilnehmern
	30 Lernende Agro-Kaufmann/-frau HF	
	31 Kandidatinnen für den Fachausweis als Bäuerin	
	219 Betriebe bilden	
	277 Lernende aus	

Arbeit	Bodenverbesserungen
60 Std. wöchentliche Arbeitszeit. Nach dem BFS ist dies die durchschnittliche Arbeitszeit eines Landwirts pro Woche. Der Durchschnitt für die übrige Bevölkerung liegt bei 50 Std.	14'573'423 Fr. jährlich gewährte Subventionen des Bundes und des Kantons
8'470 Personen sind in der Landwirtschaft tätig und	25'185'000 Fr. jährlich gewährte Darlehen
6'167 im Nahrungsmittelsektor, was	50 Millionen Fr. jährlich dank Subventionen und Darlehen durchgeführte Arbeiten
10 % der Arbeitsplätze des Kantons ausmacht	3'508'000 Fr. jährlich gewährte Darlehen des Landwirtschaftsfonds
30 % der Arbeitskräfte auf den freiburgischen Landwirtschaftsbetrieben sind weiblich	171'358'742 Fr. laufende Investitionskredite
49 Jahre beträgt das Durchschnittsalter der Bewirtschafter im Jahr 201, gegenüber 46 im Jahr 2000	32'523'474 Fr. ausstehende Darlehen des Landwirtschaftsfonds

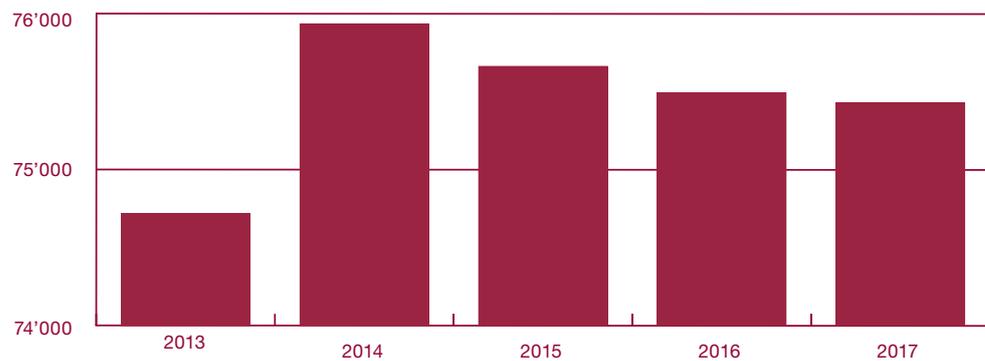
315'074 Konsumentinnen und Konsumenten

Freiburger Betriebe



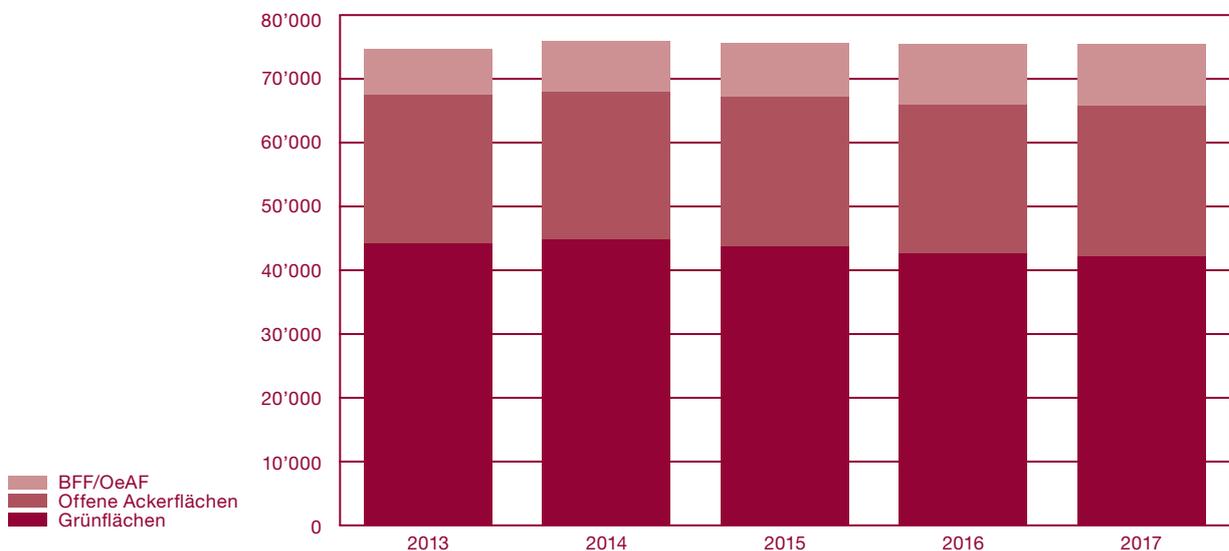
Die Anzahl der Betriebe geht im Kanton und in der ganzen Schweiz stetig zurück

Landwirtschaftliche Nutzfläche LN



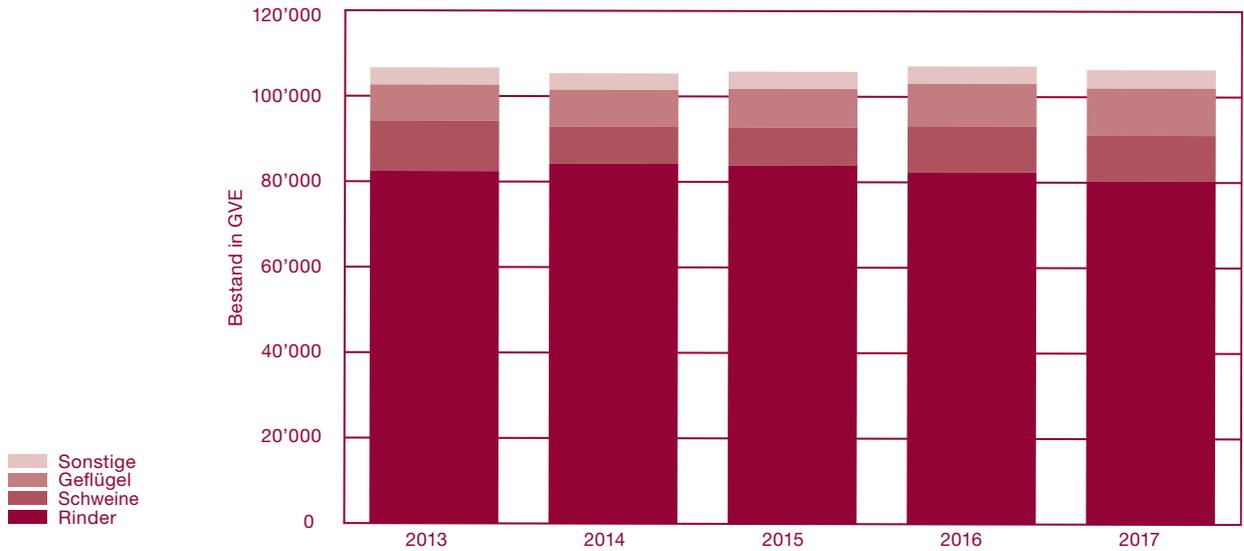
Die LN verringert sich leicht, es ist jedoch schwierig festzustellen, ob es sich um tatsächliche Verluste oder um Korrekturen aufgrund der amtlichen Vermessung handelt (2017 waren über 80 % der LN basierend auf neueren Katasterdaten erfasst). Beim Übergang zur geografischen Erfassung im Jahr 2014 ist ein leichter Anstieg der LN festzustellen.

Verteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN)



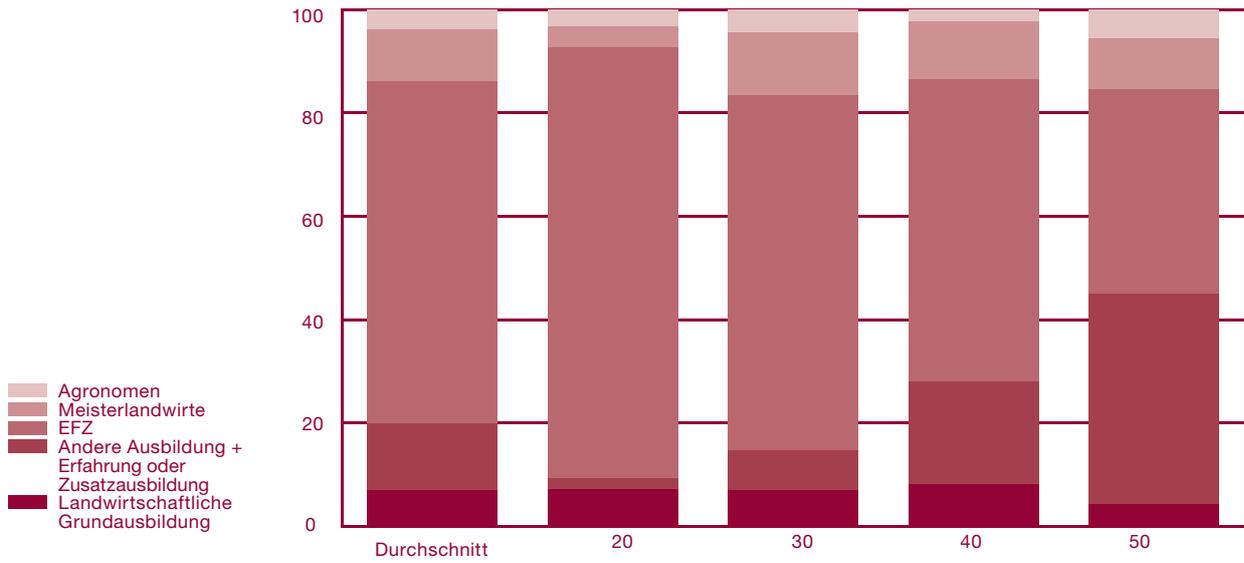
Verteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche: der untere Teil stellt die Grünflächen dar, der mittlere Teil die offenen Ackerflächen und der obere Teil die extensiv genutzten Flächen

Freiburgischer Tierbestand



Rindvieh macht drei Viertel des freiburgischen Bestandes aus

Ausbildung der Bewirtschafter entsprechend des Alters



Die Jungen sind tendenziell besser ausgebildet

7.3 Bibliographie

Université de Neuchâtel (2018) Etude conjointe DSAS-DIAF sur les risques psychosociaux des agriculteurs et agricultrices du canton de Fribourg

AGRIDEA / BFH-HAFL (2016) Wertschöpfung der Produkte der Freiburger Landwirtschaft – FILAGRO-Studie

BFH-HAFL. (2017) Zukunftsstrategien für eine dynamische Westschweizer Landwirtschaft. Agrarforschung Schweiz

HEG (2018) Analyse des performances de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement

BFS (2018) Landwirtschaft und Ernährung: Taschenstatistik 2018

AfU Amt für Umwelt des Staates Freiburg (2016) Umweltbericht

Bund (BAFU und BLW) Umweltziele Landwirtschaft, Statusbericht 2016

BLW (2017) Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

7.4 Glossar

FIPO Freiburgerische Vereinigung der umwelt- und tiergerecht produzierenden Landwirte

AGRIDEA Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums

Agrotourismus Tourismus mit dem Ziel, das landwirtschaftliche Fachwissen eines Gebiets, und im weiteren Sinne der Landschaften, der gesellschaftlichen Traditionen und der auf der Landwirtschaft basierenden kulinarischen Spezialitäten zu entdecken.

Beratungsstellen Beispielsweise Biologie-, Tierhaltungs-, Landschafts- und Raumplanungsfachpersonen, die im Auftrag der Landwirte die Kohärenz der von diesen getroffenen Massnahmen wissenschaftlich validieren und sie für die Gewährung von Direktzahlungen rechtfertigen.

Mittelfluss «Cashflow» Kontensaldo, der über die Finanzkraft eines Betriebs Aufschluss gibt.

Beratungsdienst von Grangeneuve (LIG*), AGRIDEA und der Berufsorganisationen Agrarexperten, die die Landwirte in ihren Projekten unterstützen und beraten.

FIPO-Kontrolleure Angestellte der FIPO, die die Kontrolle der von den Landwirten angekündigten Massnahmen gemäss den gesetzlich festgelegten Kontrollabständen sicherstellen. Sie berücksichtigen die Koordination der Kontrollen der Dienststellen, um Mehrfachkontrollen zu vermeiden.

RUBD Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion

ILFD Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

GSD Direktion für Gesundheit und Soziales

Silage Methode zur Konservierung von Futtermittel durch anaerobe Milchsäuregärung. Für die Herstellung von Käse wie Gruyère und Vacherin fri-bourgeois ist jedoch eine Fütterung der Rindtiere ohne Silage bzw. ohne Gärung erforderlich, um das Risiko der Buttersäuregärung des Käses während der Reifung zu reduzieren.

Gewässerraum Mit dem Bundesgesetz von 1998 über den Schutz der Gewässer (GSchG) wurde der Begriff des minimalen Raumbedarfs der Fliessgewässer (oder Gewässerraum) eingeführt. Dieser Raum besteht aus einem Korridor an den Fliessgewässern und Seen, der die natürlichen Funktionen der Gewässer, die Nutzung und den Schutz vor Hochwasser gewährleisten soll. Der Verlust von Bewirtschaftungsflächen in diesem Raum muss im Falle von Erosion oder Revitalisierungsprojekten toleriert werden. Dieser Raum ist grundsätzlich unverbaubar und unterliegt seit der Änderung der Gewässerschutzverordnung (GSchV) 2011 Einschränkungen in der landwirtschaftlichen Nutzung.

GELAN Gesamtlösung Landwirtschaft und Natur. Von den Kantonen Freiburg, Bern und Solothurn entwickelte Datenbank, die sämtliche zur Verwaltung der Direktzahlungen notwendigen Daten vereinigt. Dank diesem Tool, das seit 20 Jahren ständig weiterentwickelt wird, verfügen die Landwirtschaft und die zuständigen Dienststellen über sämtliche jährlich aktualisierte Informationen aller Betriebe.

Green Box oder **grüne Kategorie** Damit eine Subvention in diese von der WTO erlaubte Kategorie fällt, darf diese den Handel gar nicht oder nur minimal verzerren. Sie muss aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (und nicht durch höhere Verbraucherpreise) und darf keine Preisstützung darstellen. (WTO, Interne Stützung der Landwirtschaft)

Entschuldungshorizont Davon ausgehend, dass sich das Anlagevermögen eines Landwirtschaftsbetriebs aus einer Mischung aus stabilen und dauerhaften Elementen (Boden, Wohnteil), mittelmässig dauerhaften Elementen (Rindviehställe, Remisen) und weniger dauerhaften Elementen (leichtere Ställe wie Hühner- oder Schweineställe, Gewächshäuser) zusammensetzt, wurde ein Entschuldungshorizont von 35 Jahren festgelegt (Gesamt schulden geteilt durch den Betrag der jährlichen Tilgung). Finanzhilfen werden nur gewährt, wenn dieses Ziel erreicht wird.

LIG Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve

Molkereimilch auch als Industriemilch bezeichnet, im Gegensatz zur Käseimilch. Es handelt sich um alle Formen der Milch für den Hausgebrauch (UHT, Pulver ...) und alle Milchprodukte (Jogurt, Milchgetränke usw.). Sie erhält keinen vom Bund gewährten Preiszuschlag für silofreie Milch.

BGBB Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht

BLW Bundesamt für Landwirtschaft

BAFU Bundesamt für Umwelt

Normalstoss Tierbesatz auf Sömmerungsbetrieben, entspricht der Sömmerung einer Grossvieheinheit (GVE) während 100 Tagen

Perspektiven Gesundheit 2030 Die kantonale Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention - Perspektiven 2030, die am 7. März 2017 vom Staatsrat verabschiedet wurde, definiert die Prioritäten der Gesundheitsförderung und Prävention des Kantons Freiburg und dient als gemeinsamer Referenzrahmen für die verschiedenen involvierten Partnerinnen und Partner

Nationaler Aktionsplan Pflanzenschutzmittel Er strebt die Risikoreduktion und die nachhaltige Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an. Die Risiken sollen halbiert und Alternativen zum chemischen Pflanzenschutz gefördert werden. Der Aktionsplan erlaubt der Schweizer Landwirtschaft, sich mit der Produktion nachhaltiger Nahrungsmittel zu positionieren. Der Kanton Freiburg hat den nationalen Aktionsplan nicht abgewartet, um die Risiken zu senken und die nachhaltige Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu verfolgen. Grangeneuve bildet und berät die Landwirte gemäss den Grundsätzen der integrierten Produktion der Kulturen, sodass sie alle Präventivmassnahmen nach guter landwirtschaftlicher Praxis anwenden und die verschiedenen Pflanzenschutzmittel gezielt und vernünftig einsetzen. Zudem führt Grangeneuve auf seinen Landwirtschaftsbetrieben Versuche und Demonstrationen mit neuen Anbautechniken durch, die zum Ziel haben, die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren. Grangeneuve unterstützt im Weiteren den FVLT, den Freiburgischen Verband für Landtechnik, bei der Feldspritzenkontrolle. Jeder Eigentümer einer Feldspritze muss diese alle vier Jahre kontrollieren lassen.

Örtliche Landwirtschaftsverantwortliche Vertreter der ILFD auf Gemeindeebene, die für die Umsetzung der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen eine wichtige Rolle spielen. Zudem haben sie eine Vermittlerfunktion und ermöglichen einen konstruktiven Austausch zwischen Landwirten und Verwaltung.

Qualität 2 Biodiversitätsförderflächen von hoher Qualität geben Anrecht auf einen Qualitätsbeitrag 2 gemäss der Direktzahlungsverordnung

Vernetzungsprojekt Perimeter, in dem die Landwirte freiwillig an der Einrichtung von untereinander vernetzten Biodiversitätsförderflächen entsprechend verschiedener Zielarten zusammenarbeiten.

LSVW Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, das die Tätigkeiten des Kantonstierarztes und des Kantonschemikers vereint, hat die Aufgabe, die Konsumentinnen und Konsumenten mit Inspektionen und Analysen vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sowie vor Täuschung in Zusammenhang mit Lebensmitteln zu schützen und das Wohlbefinden und die Gesundheit der Tiere sowohl zu ihrem eigenen als auch zum Wohl des Menschen langfristig sicherzustellen.

SANIMA Kantonale Nutztiersicherungsanstalt. Sanima ist eine kantonale Anstalt, die Nutztiere auf der Grundlage der jährlichen Agrardatenerhebung gegen Tierseuchen versichert. Sanima entschädigt die Tiere entsprechend ihrem individuellen Wert und übernimmt die Kosten für Prävention und Früherkennung. Zudem verwaltet Sanima die Sammelstellen für tierische Abfälle.

LwA Das Amt für Landwirtschaft ist mit dem Vollzug der agrarpolitischen Massnahmen von Bund und Kanton beauftragt. Es verwaltet die Direktzahlungen und unterstützt die freiburgische Landwirtschaft durch die Förderung der Strukturverbesserungen, der Produkte, der Zucht und des Weinbaus sowie von Umweltmassnahmen, Landschaftsqualität und sozialen Begleitmassnahmen. Es sorgt für den Schutz landwirtschaftlicher Böden und arbeitet bei der Ausführung des Rechts über die landwirtschaftliche Pacht mit.

LN Landwirtschaftliche Nutzfläche

BRPA Bau- und Raumplanungsamt

AfU Amt für Umwelt

GVE Grossvieheinheiten gemäss der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (1 GVE = 1 Kuh, 1 Schaf = 0,17 GVE usw.)

Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD
Liebfrauengasse 2, Postfach, 1701 Freiburg
T +41 26 305 22 05, F +41 26 305 22 11

ilfd-gs@fr.ch, www.fr.ch/ilfd

–

Impressum

–

© Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD)

–

Titelfoto:

Grangeneuve mit dem aktuellen Kuhstall im Vordergrund
und dem Baugerüst für den neuen Kuhstall.

–

Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

–

Mai 2019



Rapport 2019-DICS-25

20 mai 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le bilan du Lot-2 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport de bilan du Lot-2 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE).

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. Introduction	1
2. Vue globale du projet HAE	1
3. Détails par projet	4
4. Troisième et dernier lot	7
5. Conclusion	8

1. Introduction

Par décret du 20 mars 2012 (BGC p. 473–482), le Grand Conseil a voté l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (ci-après: HAE).

Le message N° 289 du 16 novembre 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil (ci-après: le message 289) accompagnant ce décret précisait que le programme HAE était subdivisé en trois lots. Lors du traitement de cet objet par le Conseil d'Etat, il a été proposé qu'un rapport intermédiaire soit présenté au Grand Conseil au terme de chacun de ces lots afin de s'assurer que le projet se déroule en conformité avec le périmètre organisationnel et budgétaire décrit dans le message 289. Le rapport du premier lot 2015-DICS-66 a été transmis au Grand Conseil le 7 décembre 2015 (BGC février 2016 p. 111–116). Le présent document constitue le rapport du deuxième lot de HAE.

Par ailleurs, le Grand Conseil a adopté, le 23 mars 2018 (BGC p. 468–471), le postulat no 2017-GC-156 François Genoud-Braillard/Stéphane Sudan – «Projet HAE/ESCADA – Programme informatique de gestion». Ainsi qu'indiqué dans la réponse du Conseil d'Etat, ce rapport clarifie les questions liées à la planification du programme HAE et à la nécessité d'harmoniser les solutions informatiques déployées dans les écoles. Il fait le point sur le projet en cours pour les établissements du secondaire 1, bien que ce projet soit formellement hors du périmètre du décret HAE.

Le deuxième chapitre rappelle le cadre et les objectifs du projet HAE, le troisième chapitre décrit l'état actuel des différents projets en cours ou à réaliser et le quatrième chapitre décrit la planification pour le troisième lot.

2. Vue globale du projet HAE

2.1. Message 289 (2011) et rapport du lot-1 (2015)

Dans son rapport du 7 décembre 2015, le Conseil d'Etat indiquait la planification révisée pour le programme HAE:

- > Lot-1: 2011 à 2015
- > Lot-2: 2016 à mi-2018
- > Lot-3: 2017 à mi-2019

Un budget de 5,9 millions de francs était prévu pour réaliser ce deuxième lot, avec pour objectif la réalisation des projets suivants:

- > Constitution des référentiels et mise en place d'outils transverses (HAE Référentiels)
- > Gestion des enseignants et des remplacements (HAE ENS)
- > Intégration des données du secondaire 1 (Intégrations S1)
- > Haute Ecole pédagogique (HAE HEP)
- > Conservatoire de Fribourg (HAE COF)

- > Pilotage institutionnel (HAE Pilotage)
- > Mesures de soutien (HAE MDS, appelé «mesures d'appui» dans le message 289).

Pour rappel, le rapport du lot-1 présentait des estimations de coûts à fin 2015. Le tableau ci-dessous présente les montants effectivement réalisés.

Montants effectifs dépenses lot-1

Projets	Estimation rapport Lot-1 Coût total prévu à fin 2015	Coûts réels à fin 2015	Différence
Appel d'offres public	398 522	398 522	-
Référentiels de données centralisés	812 747	783 188	-29 559
Solution de gestion administrative des collèges fribourgeois	2 818 155	2 755 206	-62 949
Solution de gestion RH et gestion de remplacement	89 963	78 363	-11 600
Solution web simple pour le degré primaire	1 094 803	1 094 804	1
Interface logicielle entre les solutions du Sec-1 et le référentiel	137 453	121 664	-15 789
Infrastructure et environnement	234 000	221 763	-12 238
Upgrade des solutions GFA/I-Gestion des écoles professionnelles	36 925	36 924	-1
Gestion de programme	1 408 811	1 412 025	3 214
Divers	26 426	26 307	-119
Marge sur acquisition et imprévus	-	-	-
	7 057 805	6 928 766	-129 040
Coûts périodiques – maintenance	618 947	689 256	70 309
	7 676 752	7 618 022	-58 731

2.2. Eléments stratégiques

Depuis le lancement du projet HAE, de nombreux changements ont eu lieu sur le plan technique, sociétal, législatif et stratégique. Face aux chamboulements apportés par l'apparition des réseaux sociaux et vu l'importance des services disponibles en ligne, l'Etat de Fribourg a réorienté ses priorités et a défini une stratégie numérique.

En mai 2017, le Conseil d'Etat a approuvé le «Concept cantonal pour l'intégration des MITIC¹ dans l'enseignement 2017–2021» (ci-après: Concept MITIC), qui prévoit quatre axes stratégiques: Ressources humaines et formations, Ressources matérielles et techniques, Ressources pédagogiques et logiciels, Prévention et intervention. Sur la base de ce Concept MITIC, la DICS a décidé de réunir les compétences du centre Fri-Tic et de l'équipe HAE en une seule entité dénommée Centre de compétences Fritic. La mise en commun des connaissances technico-pédagogiques développées depuis 2001 par Fri-Tic avec les compétences en termes de gestion de systèmes d'information, de gestion de projets et de mise en place de solutions de gestion administrative des écoles de l'équipe HAE permet ainsi à la DICS d'assurer une vision complète des besoins en termes de numérisation dans le domaine de la formation.

Le Conseil d'Etat a mis au centre de son programme gouvernemental 2017–2021 la question de la numérisation. En effet, «Fribourg fait sa révolution 4.0» figure parmi les trois projets phares du gouvernement pour la présente législature. Pour guider ses actions, le Conseil d'Etat a publié en octobre 2018 un document intitulé «Plan directeur de la digitalisation et des systèmes d'information – Un instrument au service de l'administration 4.0». Parmi les projets porteurs de ce plan directeur figurent le dossier électronique de l'élève et l'harmonisation des systèmes d'information des écoles, deux projets centraux de HAE.

Ainsi, les projets dévolus à HAE par le message 289 se retrouvent au centre de la stratégie numérique de l'Etat, avec notamment la mise en place d'un référentiel cantonal de l'éducation². Ce dernier permet le partage des données transversales, la mise en place d'un système de qualité et de données fiables et à jour sur les personnes, le principe d'un fournisseur unique permettant une diminution des coûts d'intégration et de gestion organisationnelle, le principe d'une collaboration très étroite entre les utilisateurs et le fournisseur des systèmes d'exploitation et, enfin, la vision d'un système d'information comme un tout cohérent et organisé.

¹ MITIC: Médias, Images, Technologies de l'Information et de la Communication

² Référentiel: Registre contenant les données de personnes (telles que élèves, enseignant-e-s, personnel administratif) ou d'autres éléments matériels ou immatériels (établissements de formation, plans de formation, etc.).

2.3. Résumé de l'état des lieux du projet HAE

La priorisation de la numérisation par le Conseil d'Etat a permis l'avancement de plusieurs projets qui, jusque-là, n'avaient pas pu recevoir les soutiens stratégiques et financiers adéquats.

Ainsi, quatre années après la planification initiale, la création du référentiel cantonal de l'éducation a pu débuter en février 2016 et le référentiel «Edu» a pu être livré en été 2018. Le référentiel cantonal de l'éducation est la colonne vertébrale du système d'information de l'éducation pour le canton de Fribourg. La réalisation de ce projet était un prérequis incontournable au processus d'harmonisation du système d'information des écoles fribourgeoises, que celles-ci dépendent de la DICS, de la DEE ou de la DIAF.

Vu son ampleur, le projet a mobilisé, deux années durant, l'ensemble des ressources humaines dédiées à HAE. Sur la base de cette colonne vertébrale désormais solide et fonctionnelle, l'harmonisation des systèmes d'information des autres degrés de formation pourra être menée à bien.

Ce contexte de mise à niveau globale des services de l'Etat dans un monde numérisé a notamment favorisé l'utilisation de méthodes de projet dites «agiles». Il a surtout permis, en 2017, le lancement d'un appel d'offres public pour une solution pour la Haute Ecole pédagogique extensible ultérieurement à l'ensemble des degrés et des segments du périmètre HAE. Cette solution, le produit IS-Academia de l'entreprise Equinoxe, est utilisée notamment par l'EPFL, la HES-SO et toutes les écoles du canton du Tessin. Parfaitement adaptée au domaine de l'éducation, elle est effectivement devenue la solution que notre canton privilégie, dans le respect de la loi sur les marchés publics. Elle est (ou sera) intégrée notamment aux systèmes cantonaux de gestion financière, de gestion documentaire et de gestion des archives ainsi qu'aux systèmes de gestion des données de références et des personnes dans le domaine de l'éducation, gestion des identités et des rôles, gestion du pilotage institutionnel, etc.

La planification des projets HAE a été adaptée en conséquence. Ainsi, certains projets prévus dans le lot-2 n'ont pas encore été réalisés, alors que des projets prévus initialement pour le lot-3 ont déjà débuté, voire ont pu être finalisés. En date du présent rapport, trois projets du lot-2 ont été terminés, quatre projets (lot-2 et lot-3) sont en cours, et trois autres (lot-2 et lot-3) sont à initier et à réaliser afin de terminer HAE. Tous les projets, réalisés ou en cours, sont intégrés au référentiel de l'éducation. Tous se déroulent à la satisfaction des utilisateurs et des équipes de projets.

2.4. Projets en lien avec HAE

Parallèlement aux évolutions extrêmement rapides des technologies de l'information, des changements législatifs importants ont eu lieu dans le canton de Fribourg depuis la mise en

route du projet HAE. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi scolaire (2014), de la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée (2017), de la loi révisée sur l'enseignement secondaire supérieur (2019) et de la loi sur la HEP (2016) tendent à déplacer les besoins ou les priorités fixés en 2011. Notamment, deux nouvelles nécessités ont émergé lors du processus de réalisation du lot-2:

- > La nécessité de mettre en œuvre un projet cantonal pour les établissements du secondaire 1.

Ce projet, en cours de réalisation, se déroule sous la direction du Centre de compétences Fritic, dans l'enveloppe informatique du secteur de l'éducation, mais en dehors du crédit d'engagement de HAE. Il vise à harmoniser les pratiques entre les parties alémaniques et francophones, à échanger les données entre les établissements et le référentiel cantonal, à gérer les identités numériques des acteurs du secondaire 1 (y compris la création de comptes informatiques pour les élèves, fonctionnalité très attendue), et à intégrer ce degré d'enseignement au système de pilotage institutionnel (statistiques, effectifs prévisionnels, etc.). Stratégiquement, ce projet permet de traiter les données des élèves sur l'ensemble du parcours de la scolarité obligatoire (1H à 11H).

- > La nécessité de gérer les identités numériques des différents acteurs (élèves, enseignants, personnel administratif, personnel auxiliaire et partenaires divers).

La gestion de ces identités et de leurs cycles de vie est nécessaire pour la création et la gestion des comptes informatiques afin d'offrir l'accès aux diverses prestations pédagogiques ou administratives fribourgeoises. Elle est également un prérequis pour le futur système de gestion des identités des écoles de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et du Secrétariat d'Etat à la formation, la recherche et l'innovation (SEFRI), le projet FIDES, en cours de réalisation.

2.5. Protection et sécurité des données

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) est représentée au Comité de pilotage du programme HAE. Cette participation active permet d'assurer la conformité législative des éléments liés à la protection de la vie privée des élèves et du corps enseignant. Elle garantit notamment que les données collectées ne sont utilisées ou partagées qu'en parfaite conformité avec le cadre législatif.

Des audits de sécurité techniques ont lieu régulièrement sur les applications déployées. Concernant spécifiquement celle du fournisseur principal, les résultats de ces audits sont jugés excellents et le nombre de failles informatiques limité à des éléments secondaires.

2.6. Situation financière

Dans un but de clarté financière, il a été choisi de présenter dans ce rapport l'entièreté des coûts 2016–2018 sur les projets prévus par le message 289, quel que soit leur lot original.

Les prestations chiffrées seront détaillées dans le chapitre ci-dessous.

HAE Projets 2016–2018

Prestations	2016	2017	2018	Totaux
Constitution des référentiels et mise en place d'outils transverses	995 353	576 581	149 638	1 721 572
Haute école pédagogique	56 529	397 773	478 413	932 715
Gestion enseignants et remplacements	82 234	92 260	447 481	621 975
Intégration des données du secondaire 1	–	42 934	1 939	44 873
Conservatoire	–	–	12 613	12 613
Mesures d'appui	2 246	1 050	–	3 296
Pilotage institutionnel	76 146	15 502	–	91 648
Infrastructures et environnements	115 656	2 133	–	117 789
Gestion de programme	168 195	28 502	–	196 697
Divers (qualité des données)	–	11 505	–	11 505
	1 496 359	1 168 240	1 090 084	3 754 683

La position «Divers» inclut des projets non libellés ou non identifiés dans le rapport du lot-1, qui sert de référence. Elle comprend essentiellement des dépenses liées à la mise en place du système de qualité des données.

3. Détails par projet

Les contraintes de planification font que certains projets du lot-3 sont déjà terminés, ou ont déjà débuté. L'ensemble des projets des lots 2 et 3 sont donc détaillés ici. Afin de maintenir la référence au message 289, les affectations aux différents lots sont mentionnées pour information.

3.1. Projets terminés

3.1.1. Référentiel cantonal de l'éducation

- > Nom du projet dans le message: Constitution des référentiels et mise en place d'outils transverses (HAE: Référentiels)
- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 1 721 572
- > Statut: terminé

Le 27 juin 2018, le premier référentiel des personnes du canton de Fribourg est mis en œuvre. Ce référentiel cantonal de l'éducation permet de garantir l'exactitude, l'actualisation et la pertinence des données de 67 000 acteurs (les élèves, les enseignants et le personnel administratif des écoles du canton de Fribourg).

Le référentiel de l'éducation étant la colonne vertébrale du système d'information de l'éducation et s'agissant d'un pro-

jet de grande envergure particulièrement complexe, il s'agit d'une réussite d'importance qui libère la voie pour les autres projets.

3.1.2. Fonctionnalités complémentaires pour la gestion des écoles des cycles 1 et 2

- > Projet du lot-3
- > Coûts: ont été inclus dans la réalisation puis la maintenance évolutive de PRIMEO
- > Statut: terminé

Le projet pour les écoles des cycles 1 et 2 a été terminé dans le cadre du lot-1, avec la solution PRIMEO. Toutefois, le message 289 prévoyait dans le lot-3 une réserve pour un reliquat de réalisation pour des éléments qui n'auraient pas pu être pris en compte lors de cette première phase, notamment pour d'éventuels retards dus aux travaux législatifs (la loi scolaire n'était pas encore adoptée) ou à des raisons technologiques (les outils de communication et de collaboration disponibles sur le marché en 2011 n'offraient pas les mêmes fonctionnalités que celles disponibles aujourd'hui).

Ce projet du lot-3, mentionné dans le message 289 comme «divers projets pour les écoles primaires – Primaire++», a été clos par le Comité de pilotage HAE le 7 mars 2018. Les fonctionnalités proposées par la solution PRIMEO ainsi que les diverses évolutions réalisées ultérieurement sont considérées comme suffisantes et adéquates. Elles répondent aux besoins actuels.

3.1.3. Structure organisationnelle pour l'exploitation des solutions

- > Projet du lot-2
- > Coûts: inclus dans la rubrique «gestion de programme»
- > Statut: terminé, à renforcer lors de la mise en œuvre du lot-3

La mise en œuvre du programme HAE impliquait dès ses prémices la mise en place d'une structure organisationnelle apte à prendre en charge et à gérer le système d'information de l'éducation ainsi que l'ensemble des solutions déployées. Il s'agit de gérer la maintenance et l'évolution des solutions, de garantir la cohérence et l'optimisation du système d'information, de gérer les données et les nomenclatures de l'ensemble du système éducatif, d'assurer la formation et l'assistance aux utilisateurs. Il faut aussi s'assurer que toutes les évolutions futures du système se fassent en cohérence avec les besoins des utilisateurs, que la transversalité et la mutualisation des solutions soient garanties et que le système d'information de l'éducation s'intègre avec les systèmes de l'Etat, notamment avec les futurs systèmes de cyberadministration.

La création du Centre de compétences Fritic en mai 2018, qui mutualise les ressources et les compétences de l'ancien «Centre fri-tic» et du «Bureau HAE», a favorisé les partages de savoir. Les trois compétences complémentaires d'informatique pédagogique et technique, de gestion du système d'information et d'intégration du numérique dans l'enseignement se sont fortement rapprochées. Le CoPil HAE a validé la clôture de ce projet le 7 juin 2018.

Toutefois, le message 289 prévoyait la création de 11 nouveaux postes pour la gestion du système d'information de l'éducation, ainsi qu'un budget d'exploitation informatique annuel de 2 millions de francs. A l'heure actuelle, seuls 5 de ces postes ont pu être créés. De plus, la réorganisation du SITel qui a eu lieu durant cette période a limité les possibilités de réorientation des ressources en faveur du projet. Outre certains éléments d'ordre stratégique, ce point est l'une des causes du retard du programme HAE.»

3.2. Projets en cours

3.2.1. Solution de gestion pour la Haute Ecole pédagogique (HEP)

- > Nom du projet: HAE: HEP
- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 932 715
- > Statut: en cours, sera terminé en octobre 2019
- > Risques: faibles
- > Situation: le métier est très satisfait

La HEP a géré sa rentrée académique de septembre 2018 à l'aide de la nouvelle solution IS-Academia de l'entreprise Equinoxe. Le projet est d'ores et déjà considéré comme un

succès: lors de chaque étape de réalisation fonctionnelle, le fournisseur a tenu ses promesses en termes de délais, de coûts et de qualité, et l'établissement est actuellement géré par la nouvelle solution. La HEP est très positive sur sa bonne relation avec le fournisseur.

3.2.2. Solution pour l'affectation des enseignants et le remplacement des enseignants

- > Nom du projet: Gestion des enseignants et des remplacements – HAE: ENSeignants
- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 621 975
- > Statut: en cours, sera terminé en été 2019
- > Risques: moyens à faibles
- > Situation: le métier est très satisfait

Les bénéficiaires de cette solution (aujourd'hui essentiellement le Service des ressources de la DICS et les directions d'écoles des cycles 1 et 2) considèrent que le projet est à «bout touchant» et que le délai de clôture en fin d'année scolaire 2018/19 est acquis. La satisfaction vis-à-vis de la solution délivrée est entière. Les gains en termes de qualité de traitement des données, de simplification des procédures administratives, de fonctionnalités offertes aux services et aux directions d'écoles sont démontrés.

La solution est intégrée au référentiel cantonal de l'éducation. Le projet a toutefois dû faire face, en cours de réalisation, à des délais serrés et à un périmètre complexe. L'excellente collaboration entre le Service des ressources et le fournisseur (Equinoxe) a permis de tenir les délais et la qualité tout en conservant la maîtrise des coûts. Si la situation reste tendue en termes de délais, l'état d'avancement actuel du projet fait que le risque de retard de livraison ou de dépassement financier est considéré comme faible.

3.2.3. Intégration des données du secondaire I

- > Nom du projet: Intégration des données du secondaire I
- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 44 873
- > Statut: en cours, sera terminé en été 2019
- > Risques: faibles

Le Message 289 prévoyait l'intégration des solutions de gestion du secondaire I aux référentiels de données HAE. Ces solutions de gestion étant en cours de remplacement et d'alignement sur la solution cantonale, les coûts d'intégration sont relativement faibles et limités à la reprise des données des solutions actuelles. Comme expliqué au chapitre 2.4, les coûts du changement de solutions sont en dehors des budgets de HAE.

3.2.4. Infrastructure et environnement

- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 117 789
- > Statut: en cours, sera terminé en été 2019
- > Risques: faibles

Ces coûts sont liés aux activités de mise en place de la gestion des identités numériques, nécessaires notamment pour la création et la gestion des comptes informatiques des acteurs de l'éducation (élèves, enseignants, personnel administratif, personnel auxiliaire et partenaires des écoles).

3.2.5. Gestion du programme HAE

- > Coûts 2016–2018: CHF 196 697

Ces coûts représentent les ressources nécessaires à la gestion du programme HAE et aux activités transversales sur 2016 à 2018.

3.2.6. Qualité des données

- > Rubrique financière: «Divers»
- > Coûts 2016–2018: CHF 11 505

Il s'agit des activités liées à la mise en place d'outils et de processus d'analyse de la qualité des données. La gestion de la qualité des données est un élément central du projet de référentiel cantonal de l'éducation. Pour des raisons organisationnelles et de transparence financière, ces coûts ont été mesurés à part du projet référentiel.

3.3. Projets planifiés sur les années 2019 à 2021

3.3.1. Solution de gestion pour le secondaire II professionnel

- > Projet du lot-3
- > Coûts 2016–2018: CHF 0
- > Statut: en phase initiale, objectif de mise en production en septembre 2020
- > Risques: importants, dus au manque de moyens financiers pour soutenir les métiers.
- > Périmètre: inclus les établissements de formation professionnelle du canton, y compris l'Institut agricole de Grangeneuve et le Service de la formation professionnelle. Le Centre de Perfectionnement Interprofessionnel CPI est exclu du périmètre.

Le projet permettra au secondaire II professionnel de s'intégrer aux données du référentiel cantonal de l'éducation (registre des personnes physiques, nomenclatures fribourgeoise et suisse, etc.) et prochainement aux autres référentiels cantonaux en cours d'élaboration (registre des personnes morales). Il lui permettra également de s'intégrer au système

de gestion des identités de l'éducation, d'alimenter les cursus des élèves et des enseignants, de moderniser les applications en place à travers des outils web et des portails à destination des élèves et du corps enseignant, et de s'intégrer avec les systèmes de la cyberadministration. Le projet, débuté en 2019, a pour ambition de passer en production dès la rentrée d'août 2020.

3.3.2. Solution de gestion pour le Conservatoire de Fribourg

- > Nom du projet: COF
- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 12 613
- > Statut: à démarrer – planification 2020–2021

Les besoins ont été analysés, une offre commerciale a été reçue du fournisseur. Le lancement du projet a été reporté sur le lot-3, en accord avec la direction du COF qui peut se satisfaire de sa solution actuelle. Cette dernière est toutefois techniquement obsolète. Son support n'est plus garanti et son remplacement est par conséquent nécessaire.

3.3.3. Solution de gestion des dossiers des élèves au bénéfice de mesures de soutien

- > Nom du projet: Mesures de soutien
- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 3296
- > Statut: à démarrer – planification 2020–2021

Ce projet a fait l'objet d'une analyse complète et d'un découpage en plusieurs phases, la première étant plus organisationnelle que technique.

La construction du référentiel et la mise en place des solutions de gestion d'école étant prioritaires et l'existence du référentiel de l'éducation et du cursus de l'élève étant des prérequis constitutifs à la gestion d'un cursus «spécialisé», ce projet a été mis en pause. Il est prévu sur 2020 et 2021.

3.3.4. Solution d'extraction de statistiques et de calculs prévisionnels (Pilotage)

- > Nom du projet: Pilotage
- > Projet du lot-2
- > Coûts 2016–2018: CHF 91 648
- > Statut: à démarrer – planification sur 2019 et 2020

Il a fallu attendre, d'abord, la réalisation du référentiel cantonal de l'éducation, puis la mise en œuvre de la solution unique dans les différents degrés d'enseignement. De fait, sa réalisation n'est attendue que pour l'année 2020. Au fur et à mesure que les différents degrés d'enseignement profiteront de la solution cantonale, le pilotage institutionnel pourra traiter davantage de données et déployer son potentiel.

3.3.5. Solution de gestion des portfolios du corps enseignant-e-s

- > Nom du projet: «HAE Portfolio»
- > Projet du lot-3
- > Statut: en phase d'analyse – planification sur 2020 et 2021

Ce projet est considéré comme d'importance et de complexité mineure. Il sera toutefois un outil à disposition de l'ensemble du corps enseignant. Les analyses ont été effectuées fin 2018 et début 2019. Il est dépendant de la clôture mi-2019 du projet

«gestion des enseignants et des remplacements». A noter que le message prévoyait aussi la notion de «gestion des débours», qui sera réalisée dans la cadre des projets de mises en place de IS-Academia pour chaque degré scolaire.

3.4. Maintenance des solutions mise en œuvre

Ces coûts reprennent les activités de maintenance sur les applications en usage durant les trois dernières années, ainsi que les activités projet non prévues dans le périmètre du message.

HAE lot-2 Maintenance

Prestations	2016	2017	2018	Totaux
Enseignants	–	40 063	120 217	160 280
HEP	–	71 348	135 058	206 406
Intégration RegEDU	–	–	154 385	154 385
Maintenance et hors projet	204 794	234 455	–	439 249
Primaire lot 2	154 329	187 775	–	342 104
Programme	13 500	105 741	70 310	189 551
Provisioning	3 586	–	–	3 586
Qualité données	–	2 268	–	2 268
Référentiels	–	380 000	105 265	485 265
RH Affectations	–	2 722	–	2 722
RH Dossier électronique enseignant	16 911	53 282	–	70 193
S2a	648	–	–	648
Maintenance application DEMS	–	49 286	63 295	112 581
Maintenance application ESCADA	253 734	182 329	118 253	554 316
Maintenance application ISA	4 125	–	24 385	28 510
Maintenance application Mosaïque	–	–	1 587	1 587
Maintenance application PRIMEO	107 547	93 766	126 040	327 353
Maintenance application écoles	–	–	10 230	10 230
Maintenance HAE et hors projets	–	–	111 613	111 613
Maintenance solution RegEDU	–	–	86 696	86 696
	759 174	1 403 035	1 127 334	3 289 543

4. Troisième et dernier lot

4.1. Stratégie de réalisation

La stratégie décidée dans le message 289, soit la mise en place d'une application cantonale unique pour l'ensemble des degrés d'enseignement et des segments, ainsi que l'intégration des outils de gestion avec le référentiel cantonal de l'éducation, est maintenant applicable à l'ensemble des projets.

D'une manière générale, les contraintes stratégiques sur l'ensemble des projets se résument comme suit:

- > Une solution cantonale unique pour l'ensemble du système scolaire du canton est privilégiée. Sont exemptées certaines fonctionnalités spécialisées (par exemple la création des horaires d'une école).
- > Pour l'ensemble des degrés d'enseignement, la solution cantonale doit être intégrée au système de gestion des identités de l'éducation. Elle hérite des comptes informatiques et des rôles du système éducatif et ne crée pas ses propres utilisateurs.
- > Pour l'ensemble des degrés d'enseignement, la solution cantonale est connectée au système de pilotage institutionnel (statistiques, effectifs prévisionnels, rapports, etc.). Les métiers qui ne seraient pas encore passés à la

solution cantonale ne sont pas intégrés au système de pilotage institutionnel.

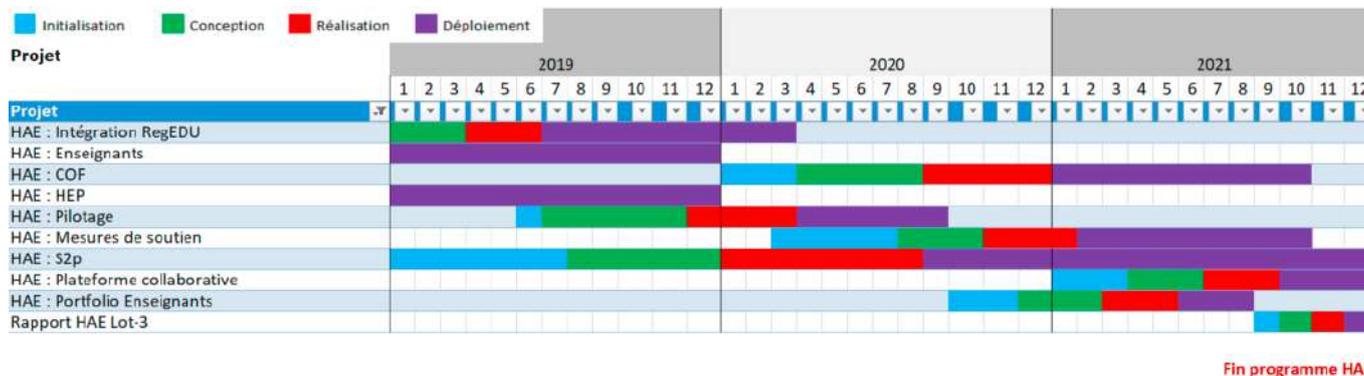
- > Pour l'ensemble des degrés d'enseignement, la solution cantonale doit être intégrée aux référentiels cantonaux de l'éducation. Les données transversales, cantonales ou fédérales doivent provenir des référentiels. Les données des personnes doivent provenir du registre des personnes et chaque personne doit être identifiée de manière unique et non équivoque.

4.2. Planification du lot 3

Les projets en cours ou encore à réaliser dans le lot-3 pour les années 2019 à 2022 sont les suivants:

- > Projet d'intégration aux référentiels de l'éducation
- > Projet Gestion du corps enseignant-e-s et des remplacements («HAE Enseignants»)
- > Projet Conservatoire de Fribourg («HAE COF»)
- > Projet Haute Ecole pédagogique («HAE HEP»)
- > Projet Pilotage
- > Projet Mesures de soutien
- > Projet Secondaire II professionnel («HAE S2p»)
- > Projet Portfolio Enseignants
- > Projet Plateforme collaborative

La planification, en lien avec les demandes de budgets au plan financier 2020–2023, est la suivante:



La viabilité financière des derniers projets HAE est garantie par la mise en place de réservations d'enveloppes par projet sur la base de l'enveloppe globale prévue par le message 289. Ces enveloppes sont validées par le CoPil HAE.

Le tableau ci-dessous résume les sommes consommées aux lots 1 et 2, ainsi que le montant prévu pour terminer la réalisation du lot 3.

Tableau résumé

Lots	Montants
Lot-1 – consommé	6 928 764
Lot-2 – consommé	3 754 683
Lot-3 – prévision	5 276 553
Total	15 960 000

5. Conclusion

Si le rapport du lot-1 décrivait une situation complexe qu'il a fallu stabiliser, le lot-2 se caractérise d'une part par un changement de fournisseur cantonal, qui donne entière satisfaction, et d'autre part par la mise en place des référentiels des données de l'éducation. Ainsi, le retour à une solution unique et générale permet de diminuer considérablement les efforts d'intégration et de gestion. L'existence d'un référentiel cantonal de l'éducation permet de suivre les dossiers des

élèves sur leur durée, sans ressaisie ni multiplication et éparpillement des dossiers. Cette situation assainie facilite le bon déroulement des projets à venir et ouvre la voie à certaines prestations en ligne (cyberadministration).

Il est également notable que la culture des projets à l'Etat a fortement évolué. HAE n'est plus perçu comme un «projet de l'informatique» mais bien comme un projet des utilisateurs, caractérisé par une forte implication du monde de l'éducation. La technique apparaît en second plan et n'impose pas ses diktats. La principale qualité du fournisseur actuel est de parfaitement intégrer cette problématique dans la gestion de ses projets et d'apporter une réelle valeur ajoutée dans la connaissance des métiers de l'éducation.

La fusion de l'ancien Centre Fritic et du bureau HAE a permis de rassembler les ressources et les compétences nécessaires à la mise en place et à la gestion efficace du système d'information harmonisé et du référentiel cantonal de l'éducation, communs à près de cent cinquante d'établissements scolaires dépendants de trois Directions différentes (DICS, DEE et DIAF). Le nouveau Centre de compétences Fritic est devenu ainsi un organe central au sein du système éducatif, tant au niveau pédagogique qu'administratif.

Les conclusions et recommandations du rapport du lot-1 se sont révélées pertinentes. Certaines ont pu être mises en œuvre, avec des résultats positifs, notamment le passage à

des contrats de type « agile », le choix du retour à la stratégie initiale d'une solution cantonale paramétrable et adaptée aux besoins, l'étroite collaboration entre les utilisateurs et le fournisseur, et la mise en place d'une organisation ad hoc apte à gérer le système d'information de l'éducation.

Le défi du lot-1 était de mettre en place une culture de projet métier et une volonté d'harmonisation du système d'information. Celui du lot-2 était de mettre en place les conditions opérationnelles de cette harmonisation grâce à une application transversale unique et fiable, et un référentiel de données partagées. Le défi du lot-3 sera de terminer ou de mettre en œuvre le solde des projets dans le cadre strict des montants alloués et des délais, tout en assurant l'entretien et l'évolution du système. L'effort pour maintenir l'adéquation avec les exi-

gences légales et acquérir un degré de qualité suffisant est la base d'une future numérisation des prestations en vue de la cyberadministration et permet ainsi de récolter les bénéfices escomptés du programme HAE.

Comme prévu, le Conseil d'Etat renseignera le Grand Conseil sur l'utilisation des crédits pour l'ensemble du programme HAE, après la réalisation du troisième lot.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil, d'une part, à prendre acte de ce rapport comme faisant suite au postulat 2017-GC-156 mentionné en introduction, et d'autre part, à prendre acte du présent rapport sur l'état du lot-2 de HAE.

Annexe

Evolution des projets depuis 2012

Selon Message 289		Lot de base					Lot-2			Lot-3			
Segment d'enseign.	Nom du projet	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
HAE - lot de base	Transverse	Appel d'offre public											
	Transverse	Référentiel											
	Sec-2 académique	Implémentation solution cantonale											
	Transverse	Remplacement des enseignants											
	Primaire	Solution web simplifiée											
	Sec-1	Interfaces logiciels sur référentiels											
	Transverse	Composants techniques de base											
Sec-2 professionnel	Upgrade GFA / iGestion												
HAE- 2	COF	Implémentation nouvelle solution											
	HEP	Implémentation nouvelle solution											
	Transverse	Pilotage											
	Transverse	Mesure d'appui											
HAE- 3	Sec-2 professionnel	Implémentation solution cantonale											
	Primaire	Fonctionnalités additionnelles											
	Transverse	Absences											
	Transverse	Indemnités / frais + portfolio											

- Planification initiale en 2011
- Réalisation effective
- Prévision de réalisation

Fin 2018 est le jalon du rapport "HAE lot-2"

¹ Projet renommé "Gestion des enseignants et des remplacements".
² Les interfaces seront réalisées dans le cadre du projet "S1", qui est lui-même hors du périmètre de HAE.
³ Projet renommé en "Mesures de soutien" en 2015.
⁴ Terminé, déjà réalisé dans le cadre du projet "Primeo" en 2015.
⁵ Projet clos, actuellement en cours de réalisation dans le cadre du projet "Enseignants".
⁶ Uniquement "portfolio des enseignants". La partie "Indemnités / frais" est obsolète et ne sera pas réalisée.



Bericht 2019-DICS-25

20. Mai 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung des 2. Programnteils (2. Los) des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Umsetzung des zweiten Teilprojekts (2. Los) des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung	10
2. HAE-Programm: Übersicht	10
3. Einzelheiten nach Projekt	13
4. Dritter und letzter Programnteil	17
5. Schlussbemerkungen	18

1. Einleitung

Der Grosse Rat genehmigte per Dekret vom 20. März 2012 (*TGR S. 473–482*) einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE).

In der Botschaft Nr. 289 vom 16. November 2011 des Staatsrats an den Grossen Rat zu diesem Dekret wurde erläutert, dass das HAE-Programm in drei Teile bzw. Unteraufträge (Lose) unterteilt werde. Bei den Beratungen des Staatsrats zu diesem Projekt wurde vorgeschlagen, dem Grossen Rat nach Abschluss jedes Teils jeweils einen Zwischenbericht vorzulegen. Damit sollte sichergestellt werden, dass das Projekt entsprechend den in der Botschaft Nr. 289 festgelegten organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen abläuft. Der Bericht zum ersten Programnteil (1. Los) 2015-DICS-66 wurde am 7. Dezember 2015 an den Grossen Rat überwiesen (*TGR Februar 2016 S. 111–116*). Dieses Dokument ist somit der Bericht über den zweiten Teil des HAE-Programms.

Zudem genehmigte der Grosse Rat am 23. März 2018 (*TGR S. 468–471*) das Postulat Nr. 2017-GC-156 François Genoud-Braillard/Stéphane Sudan – «Projekt HAE/ESCADA – Schulverwaltungssoftware». Wie in der Antwort des Staatsrats angekündigt wurde, klärt dieser Bericht Fragen zur Planung des Programms HAE sowie zur Notwendigkeit einer Harmonisierung der in den Schulen eingesetzten Softwarelösungen. Zudem informiert der Bericht über den Stand des laufenden Projektes für die Schulen der Sekundarstufe 2 (Mittelschu-

len), obschon dieses Projekt formell nicht zum Geltungsbereich des HAE-Dekrets gehört.

Im zweite Kapitel werden nochmals der Rahmen und die Ziele des HAE-Programms dargelegt, das dritte Kapitel beschreibt den aktuellen Stand der verschiedenen laufenden oder geplanten Projekte und das vierte Kapitel ist der Planung für den dritten Programnteil gewidmet.

2. HAE-Programm: Übersicht

2.1. Botschaft 289 (2011) und Bericht zum 1. Programnteil (2015)

In seinem Bericht vom 7. Dezember 2015 legte der Staatsrat folgenden neuen Zeitplan für das HAE-Programm fest:

- > 1. Programnteil: 2011 bis 2015
- > 2. Programnteil: 2016 bis Mitte 2018
- > 3. Programnteil: 2017 bis Mitte 2019

Für die Umsetzung dieses zweiten Programnteils wurde ein Budget von 5,9 Mio. Franken vorgesehen, mit dem folgende Projekte durchgeführt werden sollen:

- > Bildung von Bezugssystemen und Einrichtung von Schnittstellen (HAE Référentiels)
- > Personalverwaltung und Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung (HAE ENS)
- > Integration der Daten der Sekundarstufe 1 (Integration S1)

- > Pädagogische Hochschule (HAE HEP)
- > Konservatorium Freiburg (HAE COF)
- > Entwicklung von institutionellen Steuerungsinstrumenten (HAE Pilotage)
- > Unterstützungsmassnahmen (HAE MDS).

Im Bericht zum 1. Programmteil wurden die geschätzten Ausgaben bis Ende 2015 aufgelistet. In der nachfolgenden Tabelle sind die effektiven Beträge aufgeführt.

Effektiv ausgegebene Beträge 1. Programmteil

Projekte	Kostenschätzung Bericht 1. Programmteil per Ende 2015 veranschlagte Gesamtkosten	Effektive Kosten Ende 2015	Differenz
öffentliche Ausschreibung	398 522	398 522	–
Zentrale Datenbezugssysteme	812 747	783 188	-29 559
Verwaltungslösung für die Freiburger Kollegien	2 818 155	2 755 206	-62 949
Lösung für die Personalverwaltung und die Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung	89 963	78 363	-11 600
Einfachere Web-Lösung für die Primarstufe	1 094 803	1 094 804	1
Software-Schnittstelle zwischen den Lösungen der Sek. 1 (OS) und dem Bezugssystem	137 453	121 664	-15 789
Infrastruktur und Umgebung	234 000	221 763	-12 238
Upgrade der Lösungen GFA/1-Gestion der Berufsfachschulen	36 925	36 924	-1
Programmverwaltung	1 408 811	1 412 025	3 214
Varia	26 426	26 307	-119
Spielraum/Reserve für Anschaffungen und für Unvorhergesehenes	–	–	–
	7 057 805	6 928 766	-129 040
Wiederkehrende Kosten – Unterhalt	618 947	689 256	70 309
	7 676 752	7 618 022	-58 731

2.2. Strategische Aspekte

Seit Beginn des HAE-Programms gab es zahlreiche technische, gesellschaftliche, gesetzgeberische und politische Veränderungen. Angesichts der Umwälzungen, die durch das Aufkommen sozialer Netzwerke und die Bedeutung online verfügbarer Dienste verursacht wurden, hat der Staat Freiburg seine Prioritäten neu ausgerichtet und eine digitale Strategie erarbeitet.

Im Mai 2017 genehmigte der Staatsrat das «Kantonale Konzept für die Integration von Medien und IKT¹ in den Unterricht 2017–2021» (Konzept für Medien und IKT), das vier strategische Schwerpunkte vorsieht: Personalressourcen sowie Aus- und Weiterbildung, materielle und technische Ressourcen, pädagogische Ressourcen und Anwendungen, Prävention und Intervention. Auf der Grundlage dieses Konzepts für Medien und IKT hat die EKSD beschlossen, die Kompetenzen der Fachstelle fri-tic und des HAE-Teams in einer einzigen Einheit, dem Kompetenzzentrum Fritic, zu vereinen. Die Verbindung des technisch-pädagogischen Fachwissens, das Fachstelle fri-tic seit 2001 erworben hat, mit den Kompetenzen des HAE-Teams in der Verwaltung von

Informationssystemen, im Projektmanagement und in der Implementierung von Schulverwaltungslösungen ermöglicht es der EKSD, eine Gesamtübersicht über den Digitalisierungsbedarf im Bildungsbereich zu erhalten.

Der Staatsrat hat die Digitalisierung in die Schwerpunkte seines Regierungsprogramms 2017–2021 aufgenommen. «Freiburg macht seine Revolution 4.0» ist eines der drei Hauptprojekte der Regierung für die laufende Legislaturperiode. Um sein staatliches Handeln zu lenken, hat der Staatsrat im Oktober 2018 den «Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme – Ein Instrument im Dienste der Verwaltung 4.0» veröffentlicht. Zu den tragenden Projekten dieses Richtplans gehören das elektronische Schülerdossiers und das Projekt zur Harmonisierung der Informationssysteme der Schulen, zwei zentrale Teilprojekte des HAE-Programms.

So stehen die Teilprojekte, die gemäss der Botschaft 289 im Rahmen des Gesamtprojekts HAE geplant sind, im Mittelpunkt der Digitalisierungsstrategie des Staates, namentlich die Einführung eines kantonalen Bezugssystem für den Bil-

¹ Medien und IKT: Medien, Bilder, Informations- und Kommunikationstechnologien

dungsbereich (Bildungsregister)¹. Letzteres ermöglicht den Austausch von Querschnittsdaten und die Einrichtung eines zuverlässigen und aktuellen Qualitäts- und Datensystems zu den Personen. Zudem können dabei zwei Grundsätze eingehalten werden: Erstens wird ein einziger Anbieter gewählt, wodurch die Integrations- und Verwaltungskosten gesenkt werden können, und zweitens besteht eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen den Anwenderinnen und Anwendern und dem Anbieter des Betriebssystems. Und schliesslich entspricht diese Lösung der Vision eines Informationssystems als kohärentes, organisiertes Gesamtsystem.

2.3. Stand des HAE-Programms – Zusammenfassung

Die Priorisierung der Digitalisierung durch den Staatsrat ermöglichte es, bei mehreren Projekten, die bis dahin keine ausreichende strategische und finanzielle Unterstützung erhalten hatten, Fortschritte zu erzielen.

So begann vier Jahre nach dem ursprünglichen Zeitplan im Februar 2016 die Entwicklung des kantonalen Bildungsregisters und im Sommer 2018 wurde das Bildungsregister «RegEdu» geliefert. Dieses Bildungsregister bildet das Rückgrat des Informationssystems für den Bildungsbereich des Kantons Freiburg. Die Umsetzung dieses Projekts war eine wesentliche Voraussetzung für die angestrebte Harmonisierung des Informationssystems der Freiburger Schulen, unabhängig davon, ob diese der EKSD, der VWD oder der ILFD unterstellt sind.

Aufgrund seines Umfangs waren seit zwei Jahren alle für das HAE-Programm vorgesehenen Personalressourcen an diesem Projekt beteiligt. Auf der Grundlage dieses nunmehr soliden und funktionierenden Grundgerüsts kann nun die Harmonisierung der Informationssysteme der übrigen Bildungsstufen angegangen werden.

Diese grundlegende Überarbeitung der Dienste des Staates in einer digitalen Welt hat unter anderem die Verwendung sogenannter «agiler» Projektmethoden begünstigt. Vor allem konnte dadurch im Jahr 2017 eine öffentliche Ausschreibung für eine Lösung für die pädagogische Hochschule durchgeführt werden, die später auf alle Etappen und Programmeile des HAE-Programmumfangs ausgedehnt werden konnte. Diese Lösung, die Software IS-Academia von Equinox, wird von der ETH Lausanne, der Fachhochschule Westschweiz HES-SO und sämtlichen Schulen im Kanton Tessin eingesetzt. Sie ist perfekt auf den Bildungsbereich zugeschnitten und hat sich zu der von unserem Kanton bevorzugten Lösung entwickelt, wobei auch dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen Rechnung getragen wird.

Sie ist oder wird noch in die kantonalen Finanz-, Dokumenten- und Archivverwaltungssysteme sowie in die Referenzdaten- und Personenverwaltungssysteme in den Bereichen Bildung, Identitäten- und Rollenverwaltung, Verwaltung der institutionellen Steuerung usw. integriert.

Der Zeitplan für die HAE-Programme wurde entsprechend angepasst. So wurden einige der im 2. Programmteil (2. Los) geplanten Projekte noch nicht realisiert, während die ursprünglich für den 3. Programmteil geplanten Projekte bereits begonnen oder sogar abgeschlossen werden konnten. Zum Zeitpunkt, in dem dieser Bericht erstellt wurde, sind drei Projekte des 2. Programmteils abgeschlossen, vier Projekte (2. und 3. Programmteil) sind in Gang und drei weitere (2. und 3. Programmteil) sollen nun lanciert und umgesetzt werden, um das HAE-Programm abzuschliessen. Alle Projekte, die abgeschlossen oder noch in Gang sind, werden ins Bildungsregister aufgenommen. Die Anwenderinnen und Anwender sowie das Projektteam ist mit dem Verlauf sämtlicher Arbeiten zufrieden.

2.4. Projekte in Zusammenhang mit dem HAE-Programm

Parallel zur rasanten Entwicklung der Informationstechnologie wurden im Kanton Freiburg seit Beginn des HAE-Programms bedeutende Gesetzesänderungen vorgenommen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes (2014), des neuen Gesetzes über die Sonderpädagogik (2017), des revidierten Gesetzes über den Mittelschulunterricht (2019) und des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg (2016) verschieben sich tendenziell die 2011 ermittelten Bedürfnisse oder festgelegten Prioritäten. Insbesondere haben sich während der Umsetzung des 2. Programmteils zwei neue Anforderungen ergeben:

- > Erstens die Notwendigkeit der Umsetzung eines kantonalen Projekts für die Schulen der Sekundarstufe 1 (Orientierungsschulen). Dieses Projekt, das derzeit in Gang ist, wird unter der Leitung des Kompetenzzentrums Fritic mit Mitteln des Rahmenbudgets Informatik für den Bildungsbereich, aber ausserhalb des Verpflichtungskredits des HAE-Programms durchgeführt. Ziel dieses Projekts ist es, die Praktiken des deutsch- und des französischsprachigen Kantonsteils zu harmonisieren, Daten zwischen den Schulen und dem kantonalen Bildungsregister auszutauschen, die digitalen Identitäten der Akteure der Orientierungsschule zu verwalten (darunter auch die Einrichtung von Benutzerkonten für Schülerinnen und Schüler, eine lang erwartete Funktion) und diese Schulstufe in das institutionelle Steuerungssystem zu integrieren (Statistiken, voraussichtliche Schülerbestände usw.). Aus strategischer Sicht ermöglicht dieses Projekt die Verarbeitung von Schülerdaten über die gesamte Dauer der obligatorischen Schule (1H bis 11H).

¹ Bezugssystem: Register mit Personendaten (z.B. Schüler/innen, Lehrpersonen, Verwaltungspersonal) oder anderen materiellen oder immateriellen Angaben (Ausbildungsstätten, Lehr-/Studienpläne usw.).

> Zweitens die Notwendigkeit, die digitalen Identitäten der verschiedenen Akteure (Schüler/innen, Lehrpersonen, Verwaltungspersonal, Aushilfspersonal und verschiedene Partner) zu verwalten. Die Verwaltung dieser Identitäten und ihrer Lebenszyklen ist für die Erstellung und Verwaltung von Informatikkonten notwendig, um den Zugang zu den verschiedenen pädagogischen Angeboten und Verwaltungsdiensten Freiburgs zu ermöglichen. Sie ist auch Voraussetzung für das künftige Identity- und Access-Management-System (System zur Verwaltung von Identitäten) von Schulen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SEFRI), das Projekt FIDES (Föderation von Identitätsdiensten für den Bildungsraum Schweiz), das derzeit umgesetzt wird.

2.5. Datenschutz und Datensicherheit

Die Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) ist im Steuerungsausschuss des HAE-Programms vertreten. Durch diese aktive Teilnahme wird sichergestellt, dass

Aspekte, die mit dem Schutz der Privatsphäre von Schülerinnen und Schülern sowie Lehrpersonen zusammenhängen, gesetzeskonform geregelt werden. Vor allem ist damit gewährleistet, dass die gesammelten Daten nur in voller Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben verwendet oder weitergegeben werden.

An den eingesetzten Anwendungen werden regelmässig technische Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt. Zur Sicherheitsüberprüfung des Hauptlieferanten ist anzumerken, dass die Ergebnisse dieser Audits als ausgezeichnet bewertet werden und sich die IT-Schwachstellen auf nebensächliche Elemente beschränken.

2.6. Finanzielle Lage

Aus Gründen der Kostentransparenz wurde beschlossen, in diesem Bericht die Gesamtkosten der in Botschaft Nr. 289 geplanten Projekte 2016–2018 darzustellen, unabhängig davon, zu welchem Programmteil sie ursprünglich gehören.

Die Leistungen aufgeschlüsselt nach den Kosten werden im nachfolgenden Abschnitt aufgelistet.

HAE-Programme 2016–2018

Leistungen	2016	2017	2018	Total
Bildung von Bezugssystemen und Einrichtung von Schnittstellen	995 353	576 581	149 638	1 721 572
Pädagogische Hochschule	56 529	397 773	478 413	932 715
Personalverwaltung & Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung	82 234	92 260	447 481	621 975
Integration von Daten der Sekundarstufe 1	–	42 934	1 939	44 873
Konservatorium	–	–	12 613	12 613
Unterstützungsmassnahmen	2 246	1 050	–	3 296
Institutionelle Steuerung	76 146	15 502	–	91 648
Infrastruktur und Umgebungen	115 656	2 133	–	117 789
Programmverwaltung	168 195	28 502	–	196 697
Sonstiges (Datenqualität)	–	11 505	–	11 505
	1 496 359	1 168 240	1 090 084	3 754 683

Die Position «Sonstiges» beinhaltet Projekte, die nicht im Bericht zum 1. Programmteil, der als Referenz dient, aufgeführt oder erwähnt sind. Darin erfasst sind im Wesentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Implementierung des Datenqualitätssystems.

3. Einzelheiten nach Projekt

Aufgrund der Planungsvorgaben sind einige Projekte des 3. Programmteils bereits abgeschlossen oder sind schon ange laufen. Alle Projekte des 2. und des 3. Programmteils sind somit hier aufgeführt. Um den Bezug zur Botschaft Nr. 289

beizubehalten, werden die Zuordnungen zu den verschiedenen Programmteilen zur Information angegeben.

3.1. Abgeschlossene Projekte

3.1.1. Kantonales Bildungsregister

- > Bezeichnung des Projektes in der Botschaft: Bildung von Bezugssystemen und Einrichtung von Schnittstellen (HAE: Référentiels)
- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 1 721 572 Franken
- > Stand: abgeschlossen

Am 27. Juni 2018 wurde das erste Bezugssystem der Personen im Kanton Freiburg in Betrieb genommen. Dieses kantonale Bildungsregister ermöglicht es, die Richtigkeit, Aktualisierung und Relevanz der Daten von 67 000 Akteuren (Schüler/innen, Lehrpersonen und Verwaltungspersonal von Schulen im Kanton Freiburg) zu gewährleisten.

Da das Bildungsregister das Rückgrat des Informationssystems zum Bildungsbereich bildet und es sich um ein besonders komplexes, umfangreiches Projekt handelt, ist dessen Abschluss ein wichtiger Erfolg, der den Weg für die übrigen Projekte ebnet.

3.1.2. Zusätzliche Funktionen für die Schulverwaltung im 1. und 2. Zyklus

- > Projekt des 3. Programmteils
- > Kosten: wurden in den Kosten für die Umsetzung und die laufende Instandhaltung von PRIMEO einbezogen.
- > Stand: abgeschlossen

Das Projekt für die Schulen des 1. und des 2. Zyklus wurde im Rahmen des 1. Programmteils mit der Anwendung PRIMEO abgeschlossen. Die Botschaft Nr. 289 sah jedoch im 3. Programmteil eine Reserve für die restliche Umsetzung von Elementen, die in der ersten Phase nicht berücksichtigt werden konnten, namentlich für allfällige Verzögerungen, die sich aufgrund von gesetzgeberischen Arbeiten (damals war das Schulgesetz noch nicht verabschiedet) oder wegen technischer Gründe (die 2011 auf dem Markt erhältlichen Kommunikations- und Kooperationstools boten nicht die gleichen Funktionen an wie die heute verfügbaren) ergeben könnten.

Dieses Projekt des 3. Programmteils, das in der Botschaft Nr. 289 unter «verschiedene Projekte für die Primarschulen – Primarstufe++» aufgeführt war, wurde vom HAE-Steuerungsausschuss am 7. März abgeschlossen. Das Funktionsangebot der PRIMEO-Lösung sowie die verschiedenen späteren Weiterentwicklungen werden als ausreichend und angemessen erachtet. Sie entsprechen den gegenwärtig bestehenden Bedürfnissen.

3.1.3. Organisationsstruktur für den Betrieb der Lösungen

- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten: in der Rubrik «Programmverwaltung» inbegriffen
- > Stand: abgeschlossen, bei der Umsetzung des 3. Programmteils zu festigen

Für die Umsetzung des HAE-Programms wurde von Anfang an eine Organisationsstruktur eingerichtet, die in der Lage ist, sich um das Bildungsinformationssystem und alle eingesetzten Lösungen zu kümmern und diese zu verwalten.

Dazu gehören der Unterhalt und die Weiterentwicklung der Anwendungen, die Gewährleistung der Kohärenz und Optimierung des Informationssystems, die Verwaltung von Daten und Nomenklaturen für das gesamte Bildungswesen sowie die Schulung und Unterstützung der Anwenderinnen und Anwender. Es muss auch sichergestellt werden, dass sämtliche künftigen Entwicklungen des Systems mit den Bedürfnissen der Anwenderinnen und Anwender übereinstimmen, dass die Multifunktionalität und gemeinsame Nutzung der Lösungen gewährleistet sind und dass das Bildungsinformationssystem in die Systeme des Staates, insbesondere in die künftigen E-Government-Systeme, eingebunden werden kann.

Die Schaffung des Kompetenzzentrums Fritic im Mai 2018, das die Ressourcen und Kompetenzen der früheren «Fachstelle fri-tic» und des «HAE-Teams» bündelt, hat den Wissensaustausch verstärkt. Die drei sich ergänzenden Kompetenzbereiche – pädagogische und technische Informatiklösungen, Informationssystem-Management und Einbindung der Digitalisierung in die Bildung – sind eng zusammengewachsen. Der HAE-Steuerungsausschuss (CoPil HAE) hat am 7. Juni 2018 den Abschluss dieses Projekts bestätigt.

In der Botschaft Nr. 289 waren jedoch die Schaffung von 11 neuen (Vollzeit-)Stellen für die Verwaltung des Bildungsinformationssystems sowie ein jährliches IT-Betriebsbudget von 2 Millionen Franken vorgesehen. Bisher konnten nur 5 dieser Stellen geschaffen werden. Ausserdem beschränkte die in diesem Zeitraum durchgeführte Reorganisation des ITA die Möglichkeiten zur Neuausrichtung der Ressourcen zu diesem Projekt. Neben einigen strategischen Aspekten ist dieser Punkt eine der Ursachen für die Verzögerung des HAE-Programms.

3.2. Laufende Projekte

3.2.1. Verwaltungslösung für die Pädagogische Hochschule (HEP-PH FR)

- > Name des Projekts: HAE HEP
- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 932 715 Franken
- > Stand: in Gang, wird im Oktober 2019 abgeschlossen
- > Risiken: gering
- > Situation: die Anwenderinnen und Anwender in der Praxis sind sehr zufrieden

Die pädagogische Hochschule hat den Beginn ihres akademischen Studienjahres im September 2018 mit Hilfe der neuen IS-Academia-Lösung von Equinoxe verwaltet. Das Projekt gilt bereits als Erfolg: In jeder Phase der funktionalen Implementierung hat der Lieferant seine Zusagen in Bezug auf Termine, Kosten und Qualität eingehalten, und die Verwaltung der Hochschule erfolgt derzeit mit der neuen Lösung. Die

HEP-PH FR zeigt sich sehr erfreut über die guten Beziehungen zum Lieferanten.

3.2.2. Lösung für die Zuordnung der Unterrichtspersonen und die Stellvertretung von Lehrpersonen

- > Name des Projekts: Personalverwaltung und Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung (HAE ENS)
- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 621 975 Franken
- > Stand: in Gang, wird im Sommer 2019 abgeschlossen
- > Risiken: mittel bis gering
- > Situation: die Anwenderinnen und Anwender in der Praxis sind sehr zufrieden

Die Anwenderinnen und Anwender dieser Lösung (derzeit vor allem das Amt für Ressourcen der EKSD sowie die Schulleitungen des 1. und 2. Zyklus) sind der Ansicht, dass das Projekt «vor dem Abschluss» steht und damit der per Ende des Schuljahres 2018/19 festgelegte Abschlussstermin eingehalten wird. Die gelieferte Lösung läuft sehr zufriedenstellend. Sie bringt nachweislich Vorteile: in Sachen Qualität der Datenverarbeitung, Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, Funktionen, die den Ämtern und Schuldirektionen angeboten werden.

Die Lösung ist in das kantonale Bildungsregister eingebunden. Bei der Umsetzung des Projektes galt es jedoch auch Schwierigkeiten zu überwinden: enge Termine und ein komplexer Perimeter. Dank der ausgezeichneten Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Ressourcen und dem Lieferanten (Equinoxe) ist es gelungen, die Termine und die Qualität unter Wahrung der Kostenkontrolle einzuhalten. Auch wenn die Situation hinsichtlich der Termine nach wie vor angespannt ist, wird angesichts des aktuellen Stands des Projekts das Risiko einer verspäteten Lieferung oder finanzieller Überschreitungen als gering eingeschätzt.

3.2.3. Integration von Daten der Sekundarstufe 1 (OS)

- > Name des Projekts: Integration von Daten der Sekundarstufe 1 (OS)
- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 44 873 Franken
- > Stand: in Gang, wird im Sommer 2019 abgeschlossen
- > Risiken: gering

In der Botschaft Nr. 289 war vorgesehen, die Verwaltungslösungen für die Sekundarstufe 1 in die HAE-Bezugssysteme zu integrieren. Da diese Verwaltungslösungen ersetzt und auf die kantonale Lösung abgestimmt werden, sind die Integrationskosten relativ gering und beschränken sich auf die Datenübernahme aus den aktuellen Lösungen. Wie unter Ziffer 2.4 erläutert, werden die Kosten für den Wechsel von

Anwendungen ausserhalb der Budgets des HAE-Programms geregelt.

3.2.4. Infrastruktur und Umgebung

- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 117 789 Franken
- > Stand: in Gang, wird im Sommer 2019 abgeschlossen
- > Risiken: gering

Diese Kosten hängen zusammen mit Aktivitäten zur Implementierung der Verwaltung digitaler Identitäten, die insbesondere für die Erstellung und Verwaltung der Informatikkonten der Akteure im Bildungsbereich (Schüler/innen, Lehrpersonen, Verwaltungspersonal, Aushilfskräfte und Partner der Schule) erforderlich sind.

3.2.5. Verwaltung des HAE-Programms

- > Kosten 2016–2018: 196 697 Franken

Diese Kosten entsprechen den Mitteln, die für die Verwaltung des HAE-Programms und der übergreifenden Aktivitäten im Zeitraum 2016 bis 2018 benötigt wurden.

3.2.6. Datenqualität

- > Budgetrubrik: «Verschiedenes»
- > Kosten 2016–2018: 11 505 Franken

Hierbei handelt es sich um Aktivitäten im Zusammenhang mit der Implementierung von Tools und Prozessen zur Datenqualitätsanalyse. Das Qualitätsmanagement der Daten ist ein zentrales Element des kantonalen Bildungsregisters. Aus organisatorischen Gründen und für eine bessere finanzielle Transparenz wurden diese Kosten getrennt vom Referenzprojekt berechnet.

3.3. Geplante Projekte für die Jahre 2019 bis 2021

3.3.1. Verwaltungslösung für die berufsbildende Sekundarstufe 2

- > Projekt des 3. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 0 Franken
- > Stand: in der Anfangsphase, soll im September 2020 anlaufen
- > Risiken: hoch, aufgrund fehlender finanzieller Mittel zur Unterstützung in der Praxis.
- > Projektumfang: schliesst die berufsbildenden Schulen des Kantons ein, einschliesslich des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve und des Amts für Berufsbildung. Das Interprofessionelle Weiterbildungszentrum WIZ gehört jedoch nicht zum Projektumfang.

Das Projekt wird es den Schulen der berufsbildenden Sekundarstufe 2 ermöglichen, in die Daten des kantonalen Bildungsregisters (Register der natürlichen Personen, freiburgische und schweizerische Nomenklaturen usw.) und in Kürze auch in die anderen im Aufbau befindlichen kantonalen Bezugssysteme (Register der juristischen Personen) eingebunden zu werden. Zudem bietet es ihnen weitere Vorteile: Integration in das Identitätsmanagementsystem für den Bildungsbereich, Eintragen der Bildungsgänge von Schülerinnen und Schülern sowie Lehrpersonen, Aufrüstung bestehender Anwendungen durch Webtools und Portale für Schülerinnen und Schüler sowie und Lehrpersonen und Integration in die E-Government-Systeme. Das 2019 begonnene Projekt soll zu Schuljahresbeginn im August 2020 in Betrieb gehen.

3.3.2. Verwaltungslösung für das Konservatorium Freiburg

- > Name des Projekts: HAE COF
- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 12 613 Franken
- > Stand: startbereit – geplant für 2020–2021

Der Bedarf wurde analysiert, ein Angebot des Lieferanten liegt vor. Der Start des Projekts wurde auf den 3. Programmteil verschoben, dies in Absprache mit der Direktion des Konservatoriums. Dieses kann sich vorerst mit der bestehenden Lösung begnügen, auch wenn sie technisch veraltet ist. Der Support ist jedoch nicht mehr gewährleistet und daher ist ein Wechsel unumgänglich.

3.3.3. Lösung zur Verwaltung der Dossiers von Schülerinnen und Schülern mit Unterstützungsmassnahmen

- > Name des Projekts: MDS (Mesures de soutien – Unterstützungsmassnahmen)
- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 3 296 Franken
- > Stand: startbereit – geplant für 2020–2021

Dieses Projekt wurde einer vollständigen Analyse unterzogen und in mehrere Etappen unterteilt, wobei die erste eher organisatorischer denn technischer Natur ist.

Da der Aufbau des Bezugssystems und die Implementierung von Schulverwaltungslösungen Priorität haben und zudem das Bezugssystem für die Bildung (Bildungsregister) und die Schullaufbahn der Schülerin oder des Schülers eine Voraussetzung für die Verwaltung einer «Schullaufbahn im Sonderschulbereich» ist, wurde dieses Projekt vorerst unterbrochen. Es ist für 2020 und 2021 geplant.

3.3.4. Lösung zur Extraktion von Statistiken und Prognoseberechnungen (Steuerung)

- > Name des Projekts: HAE Pilotage (Steuerung)
- > Projekt des 2. Programmteils
- > Kosten 2016–2018: 91 648 Franken
- > Stand: startbereit – geplant für 2019 und 2020

Zunächst musste die Umsetzung des kantonalen Bildungsregisters und dann auf die Einrichtung der Einheitslösung in den verschiedenen Schulstufen abgewartet werden. Daher dürfte dieses Projekt erst 2020 abgeschlossen werden. Da die verschiedenen Schulstufen von der kantonalen Lösung profitieren, wird die Leitung in der Lage sein, mehr Daten zu verarbeiten und ihr Potenzial zu entwickeln.

3.3.5. Verwaltungslösung für die Portfolios der Lehrpersonen

- > Name des Projekts: «HAE Portfolio»
- > Projekt des 3. Programmteils
- > Stand: in der Analysephase – geplant für 2020 und 2021

Dieses Projekt wird als weniger wichtig und komplex erachtet. Ungeachtet dessen wird es ein Instrument sein, das dem gesamten Lehrpersonal zur Verfügung steht. Die Analysen wurden Ende 2018 und Anfang 2019 durchgeführt. Es ist abhängig von dem per Mitte 2019 geplanten Abschluss des Projekts «Personalverwaltung und Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung». Es sei darauf hingewiesen, dass die Botschaft auch den Begriff «Rückzahlung der Spesen» vorsah, der jetzt im Rahmen der Umsetzung der IS-Academia-Projekte für jede Schulstufe durchgeführt wird.

3.4. Unterhalt der eingerichteten Lösungen

Diese Kosten umfassen Unterhaltsarbeiten an Anwendungen, die in den letzten drei Jahren genutzt wurden, sowie Projektaktivitäten, die nicht im Projektumfang, wie er in der Botschaft festgelegt ist, enthalten waren.

HAE 2. Programmteil Unterhalt

Leistungen	2016	2017	2018	Total
Lehrpersonen	–	40 063	120 217	160 280
PH	–	71 348	135 058	206 406
Integration RegEDU	–	–	154 385	154 385
Unterhalt und Aktivitäten ausserhalb des Projekts	204 794	234 455	–	439 249
Primarstufe 2. Programmteil	154 329	187 775	–	342 104
Programm	13 500	105 741	70 310	189 551
Provisionierung	3 586	–	–	3 586
Datenqualität	–	2 268	–	2 268
Bezugssysteme	–	380 000	105 265	485 265
Personal Zuordnungen	–	2 722	–	2 722
Personal Lehrpersonendossier	16 911	53 282	–	70 193
S2a	648	–	–	648
Unterhalt Anwendung DEMS	–	49 286	63 295	112 581
Unterhalt Anwendung ESCADA	253 734	182 329	118 253	554 316
Unterhalt Anwendung ISA	4 125	–	24 385	28 510
Unterhalt Anwendung «Mosaïque»	–	–	1 587	1 587
Unterhalt Anwendung PRIMEO	107 547	93 766	126 040	327 353
Unterhalt Anwendung Schulen	–	–	10 230	10 230
Unterhalt HAE und Aktivitäten ausserhalb des Projekts	–	–	111 613	111 613
Unterhalt Bildungsregister RegEDU	–	–	86 696	86 696
	759 174	1 403 035	1 127 334	3 289 543

4. Dritter und letzter Programmteil

4.1. Umsetzungsstrategie

Die in der Botschaft Nr. 289 festgelegte Strategie, nämlich die Einrichtung einer einheitlichen kantonalen Anwendung für sämtliche Schulstufen und Bildungsbereiche sowie die Einbindung der Verwaltungsinstrumente in das kantonale Bildungsregister, gilt nun für alle Projekte.

Die strategischen Vorgaben für sämtliche Projekte können allgemein wie folgt zusammengefasst werden:

- > Es wird eine einheitliche kantonale Lösung für das gesamte Schulsystem des Kantons bevorzugt. Davon ausgenommen sind einige spezielle Funktionen (zum Beispiel die Erstellung der Stundenpläne einer Schule).
- > Bei allen Schulstufen muss die kantonale Lösung in die Identitätenverwaltung des Bildungswesens integriert werden. Die Lösung übernimmt die Informatikkonten und Rollen des Bildungssystems und erstellt keine eigenen Benutzerkonten.
- > Bei allen Schulstufen wird die kantonale Lösung mit dem Schulverwaltungssystem verbunden (Statistiken, voraussichtliche Schülerzahlen, Berichte usw.). Bereiche, die noch nicht auf die kantonale Lösung umgestiegen

sind, werden nicht in das Schulverwaltungssystem integriert.

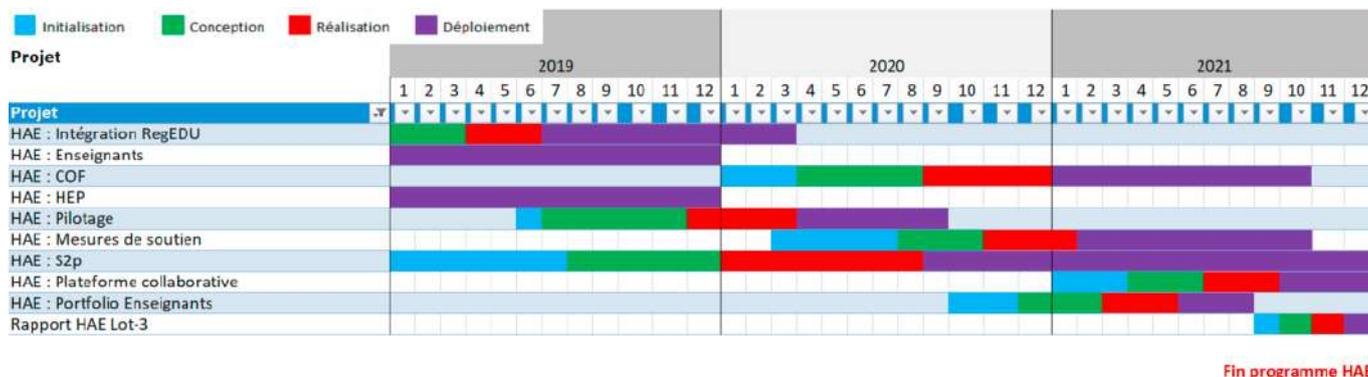
- > Bei allen Schulstufen muss die kantonale Lösung in die kantonalen Bildungsregister eingebunden werden. Kantonsübergreifende Daten, sei es von anderen Kantonen oder vom Bund, müssen aus Bezugssystemen übernommen werden. Personendaten müssen aus dem Personenregister stammen und jede Person muss eindeutig und unmissverständlich identifiziert werden.

4.2. Planung des 3. Programmteils

Folgende Projekte sind derzeit noch in Gang oder werden im Rahmen des 3. Programmteils in den Jahren 2019 bis 2022 durchgeführt:

- > Projekt zur Integration in die Bildungsregister
- > Projekt Personalverwaltung und Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung («HAE Enseignants»)
- > Projekt Konservatorium Freiburg («HAE COF»)
- > Projekt Pädagogische Hochschule («HAE HEP»)
- > Projekt «Pilotage»
- > Projekt Unterstützungsmassnahmen
- > Projekt berufsbildende Sekundarstufe 2 («HAE S2p»)
- > Projekt Portfolio Lehrpersonen
- > Projekt Zusammenarbeitsplattform

Hinsichtlich der Budgetanträge für den Finanzplan 2020–2023 sieht die Planung wie folgt aus:



Die finanzielle Absicherung zur Durchführung der letzten HAE-Programme erfolgt durch die Rückstellung von Budgetmitteln für jedes Projekt auf der Grundlage des in der Botschaft Nr. 289 vorgesehenen Gesamtbudgets. Diese Budgetbeträge werden vom HAE-Steuerungsausschuss genehmigt.

Die folgende Tabelle fasst die im 1. und 2. Programmteil verbrauchten Beträge sowie den veranschlagten Betrag für die Fertigstellung des 3. Programmteils zusammen.

Zusammenstellung	
Programmteile	Beträge
1. Programmteil – verbraucht	6 928 764
2. Programmteil – verbraucht	3 754 683
3. Programmteil – Rückstellung	5 276 553
Total	15 960 000

5. Schlussbemerkungen

Beschrieb der Bericht zum 1. Programmteil eine komplexe Situation, die stabilisiert werden musste, so ist der 2. Programmteil einerseits durch einen Wechsel des kantonalen Lieferanten, was sich als sehr zufriedenstellende Lösung erwies, und andererseits durch die Implementierung von Bezugssystemen für den Bildungsbereich (Bildungsregistern) gekennzeichnet. Dank der Rückkehr zu einer einzigen, allgemeinen Lösung konnte der Integrations- und Verwaltungsaufwand erheblich gesenkt werden. Das Vorhandensein eines kantonalen Bildungsregisters ermöglicht es, die Schülerdossiers über die gesamte Dauer ihrer Schullaufbahn zu überwachen, ohne dass die Dossiers erneut erfasst werden müssen oder ohne dass es zu einer Vervielfachung und Verzettelung der Dossiers kommt. Diese verbesserte Situation erleichtert den reibungslosen Ablauf künftiger Projekte und ebnet den Weg für gewisse Online-Dienstleistungen (E-Government).

Zudem ist auch anzumerken, dass sich die Art und Weise, wie Projekte durchgeführt werden, beim Staat erheblich verändert hat. HAE wird nicht mehr als «IT-Projekt», sondern

als Projekt der Anwenderinnen und Anwender wahrgenommen, das durch eine starke Einbindung des Bildungswesens gekennzeichnet ist. Die Technik rückt in den Hintergrund und diktiert nicht das Vorgehen. Die Hauptqualität des derzeitigen Lieferanten besteht darin, dass er diesen Aspekt perfekt in die Verwaltung seiner Projekte integriert und einen echten Mehrwert zu den Kenntnissen der Fachleute des Bildungsbereichs bringt.

Die Zusammenlegung der früheren Fachstelle fri-tic und des HAE-Teams hat es ermöglicht, die Ressourcen und Fähigkeiten zu bündeln, die für den Aufbau und die effektive Verwaltung des harmonisierten Schulverwaltungssystems und des kantonalen Bildungsregisters erforderlich sind. Diese Systeme werden von fast 150 Schulen, die drei verschiedenen Direktionen (EKSD, VWD und ILFD) unterstellt sind, genutzt. Das neue Kompetenzzentrum Fritic ist damit zu einem zentralen Organ im Bildungssystem geworden, sowohl in pädagogischer wie auch in administrativer Hinsicht.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts zum 1. Programmteil haben Früchte getragen. Einige von ihnen wurden umgesetzt und brachten positive Ergebnisse, insbesondere der Wechsel zu «agilen» Verträgen, der Entscheidung, zur ursprünglichen Strategie einer konfigurierbaren kantonalen Lösung zurückzukehren, die den Bedürfnissen angepasst ist, die enge Zusammenarbeit zwischen Anwenderinnen und Anwendern sowie Lieferanten sowie die Einrichtung einer Ad-hoc-Organisation, die das Bildungsinformationssystem (Bildungsregister) verwalten kann.

Beim 1. Programmteil bestand die Herausforderung darin, eine fachbezogene Projektkultur aufzubauen und das Informationssystem zu harmonisieren. Die Aufgabe des 2. Programmteils war es, die operativen Anforderungen für diese Harmonisierung durch eine einzige und zuverlässige bereichsübergreifende Anwendung und einen gemeinsamen Datenbestand (Register) zu schaffen. Die Herausforderung des 3. Programmteils wird darin bestehen, die restlichen Projekte firstgerecht und ohne Überschreitung der gewährten Budgetmittel umzusetzen. Gleichzeitig soll für den Unterhalt und die Weiterentwicklung des Systems gesorgt werden.

Die Bemühungen, den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen und ein ausreichendes Qualitätslevel zu erreichen, sind die Grundlage für eine zukünftige Digitalisierung der Dienste für das E-Government und ermöglichen es so, die erwarteten Vorteile des HAE-Programms zu nutzen.

Wie vorgesehen wird der Staatsrat den Grossen Rat nach Abschluss des dritten Programmteils über die Verwendung der Mittel für das gesamte HAE-Programm informieren.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, diesen Bericht zu dem in der Einleitung erwähnten Postulat 2017-GC-156 und zum Stand der Arbeiten des 2. HAE-Programmteils zur Kenntnis zu nehmen.

Anhang

Projektentwicklungen seit 2012

Gemäss Botschaft Nr. 289			Basis-Los (Grundprogramm)			2. Programmteil (2. Los)			3. Programmteil (3. Los)				
Unterrichtsstufen	Name des Projekts		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HAE - Basis-Los (Grundprog)	übergreifend	Öffentliche Ausschreibung	[Green]										
	übergreifend	Bezugssystem		[Green]				[Blue]					
	Sek-2 allgemeinbildend	Implementierung kantonale Lösung		[Green]	[Blue]								
	übergreifend	Stellvertretung von Lehrpersonen			[Green]					[Blue]	[Pink]	1	
	Primarstufe	Einfache Web-Lösung:			[Green]	[Blue]							
	Sekundarstufe 1	Schnittstellen Bezugssysteme			[Green]					[Blue]	[Pink]	[Blue]	[Pink]
	übergreifend	Technische Basiskomponenten	[Green]			[Blue]							
	Sek-2 berufsbildend	Upgrade GFA / iGestion	[Blue]	[Green]									
HAE - 2	HAE KF	Implementierung neue Lösung			[Green]							[Pink]	
	HAE PH	Implementierung neue Lösung				[Green]			[Blue]	[Pink]			
	übergreifend	Steuerung				[Green]						[Pink]	
	übergreifend	Unterstützungsmassnahmen				[Green]				[Green]	3		[Pink]
HAE - 3	Sek-2 berufsbildend	Implementierung kantonale Lösung						[Green]	[Green]			[Pink]	
	Primarstufe	Zusatzfunktionen						[Green]	[Green]	4			
	übergreifend	Absenzen						[Green]	[Green]	5			
	übergreifend	Vergütung / Spesen + Portfolio							[Green]			[Pink]	6

- [Green] ursprüngliche Planung im 2011
- [Blue] effektive Ausführung
- [Pink] Prognose / Voraussichtliche Ausführung

Ende 2018 ist die «Ziellinie» für den Bericht «HAE 2. Los»

¹ Projekt unbenannt in «Personalverwaltung und Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung».

² Die Schnittstellen werden im Rahmen des Projekts «Sekundarstufe 1», das ausserhalb des HAE-Projektumfangs umgesetzt wird, entwickelt/erstellt.

³ Projekt 2015 unbenannt in «Unterstützungsmassnahmen»

⁴ Abgeschlossen, bereits 2015 im Rahmen des Projekts «Primeo» umgesetzt.

⁵ Projekt beendet, wird derzeit im Rahmen des Projekts «Lehrpersonen» ausgeführt.

⁶ Einzig «Portfolio von Lehrpersonen». Der Teil «Vergütung / Spesen» ist veraltet und wird nicht umgesetzt.



Rapport 2019-DSJ-116

14 mai 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2019-GC-26 Jean-Daniel Chardonnens – Transports scolaires: permis de conduire, espace dans les bus, licence et cours OACP

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite directe au postulat 2019-GC-26 Jean-Daniel Chardonnens, transmis au Conseil d'Etat le 19 février 2019, relative à diverses conditions régissant les transports scolaires.

1. Considérations générales

Le Conseil d'Etat rappelle, en préambule, que dans le canton de Fribourg, si les conditions le permettent, le transport scolaire peut être intégré dans les lignes de transports publics financées par les collectivités publiques. Si ce n'est pas possible, la mise en place de transports spécifiques pour les élèves est envisageable, pour autant que les conditions légales soient remplies. Un tel transport est soumis à autorisation cantonale au sens du droit fédéral¹.

Au tournant des années 2000, les bases légales fédérales régissant l'admission des conducteurs et des véhicules à la circulation routière ont connu de nombreuses adaptations. Celles-ci visaient un renforcement de la sécurité des usagers de la route et une harmonisation internationale des profils des conducteurs et des véhicules affectés au transport professionnel de personnes et de marchandises. La formation de base et continue des chauffeurs professionnels a été renforcée par l'entrée en vigueur de l'OACP. La limite de poids maximal des véhicules a été augmentée par palier de 28 tonnes à 40 tonnes, accompagnée d'un renforcement des exigences techniques, notamment sous l'angle de la sécurité.

1.1. Permis de conduire

Depuis le 1^{er} avril 2003, la catégorie de permis de conduire D1 présente la caractéristique suivante: conduite d'un véhicule comptant jusqu'à 17 places assises (y compris le conducteur), sans limitation du poids total du véhicule. Si le véhicule compte plus de 17 places assises, une catégorie supérieure est nécessaire, à savoir la catégorie D.

Avant le 1^{er} avril 2003, le titulaire d'un permis de conduire B (voiture de tourisme) pouvait également conduire un mini-

bus avec comme seule limite un poids maximal de 3,5 tonnes. Afin d'assurer une transition douce, ces détenteurs de permis de conduire ont pu maintenir ce droit de conduire des mini-bus jusqu'à 3,5 tonnes, sans limitation du nombre d'occupants.

Les catégories de permis de conduire permettant de réaliser des transports scolaires sont présentées aux chiffres 4.4 et ss du Mémoire relatif aux déplacements d'élèves rédigé par les services de l'Etat concernés sous la direction du Service de la mobilité et disponible sur le site de l'Etat².

1.2. Formation continue des chauffeurs

L'OACP est entrée en vigueur au début 2008. Elle fixe l'obtention d'un certificat de capacité pour les chauffeurs professionnels ainsi qu'une formation continue de 35 heures tous les cinq ans. Les conducteurs professionnels actifs avant l'introduction de l'OACP ont reçu un tel certificat de capacité sans examen. Contrairement à l'énoncé du postulant, tous les chauffeurs affectés aux transports scolaires conduisant un véhicule de plus de 9 occupants sont soumis à l'OACP (cf. argumentaire au sujet des transports d'écoliers de l'Office fédéral des routes de juin 2009). Les chauffeurs transportant des écoliers endossent une responsabilité particulière. Contrairement à des transports effectués à titre privé, les passagers ou leurs parents ne peuvent décider ni de la personne qui conduit le véhicule, ni s'ils souhaitent ou non se faire transporter ou faire transporter leur enfant par cette personne. L'obligation de formation selon l'OACP poursuit ainsi principalement un objectif de sécurité des transports. Adoptée sur la base des directives de l'Union européenne «relatives à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routier affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs», l'OACP vise cependant également un objectif de revalorisation du domaine des chauffeurs, ainsi que d'utilisation du véhicule respectueuse de l'environnement et efficiente énergétiquement.

¹ L'ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV) stipule qu'une autorisation cantonale est nécessaire pour (...) les courses servant exclusivement à transporter des écoliers ou des étudiants (transport d'écoliers)» (art. 7 b). Le Service de la mobilité (SMo) est l'autorité compétente pour l'octroi de ces autorisations cantonales.

² <https://www.fr.ch/smo/mobilite-et-transport/a-pied/deplacement-des-ecoliers>.

1.3. Autorisation fédérale (licence) accordée aux entreprises de transport

L'activité d'entreprise de transport par route de personnes ou de marchandises nécessite une autorisation (licence) délivrée par l'Office fédéral des transports. Elle vise à s'assurer de l'honorabilité du gestionnaire de transport ainsi que de ses capacités professionnelles et financières.

1.4. Distance entre les sièges et espace minimal attribué aux écoliers

Les exigences en matière de sécurité se sont développées au fil des années pour les véhicules affectés aux transports scolaires. Les minibus avec des banquettes longitudinales ne sont plus exploités. Dès le 1^{er} mars 2006, les sièges sont obligatoirement équipés d'une ceinture de sécurité abdominale. Dès janvier 2010, cette mesure est également imposée aux anciens véhicules. Dès avril 2010, les sièges de dimension réduite spécialement admis pour le transport d'écoliers permettent de renoncer à utiliser des systèmes de retenue, type rehausseur. Cette dernière mesure se base sur l'article 123a de l'ordonnance fédérale du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV, RS 741.41).

2. Réponse aux propositions

En fonction des éléments présentés ci-dessus, les réponses suivantes peuvent être données.

2.1. Instauration d'un permis de conduire intermédiaire pour la conduite d'une bus scolaire de moins de 7,5 tonnes et augmentation du poids autorisé pour la conduite d'un véhicule scolaire avec le permis D1

Le critère déterminant le permis de conduire nécessaire au transport de personnes est le nombre d'occupants, et non le poids total du véhicule. La catégorie B permet de conduire des véhicules jusqu'à 9 places (y compris conducteur); la catégorie D1 jusqu'à 17 places (y compris conducteur); au-delà, la catégorie D est requise. Il n'existe pas de marge de manœuvre législative cantonale¹ pour remplacer cette règle par une limitation du poids total du véhicule.

2.2. Libération des chauffeurs de bus scolaires de l'obligation de formation selon l'Ordonnance fédérale du 15 juin 2007 réglant l'admission des conducteurs au transport de personnes et de marchandises par route (OACP, RS 741.521)

L'OACP est applicable à tous les chauffeurs affectés aux transports scolaires, qu'ils soient engagés par une collectivité publique ou une entreprise de transport. La formation continue peut être ciblée en fonction des besoins, notamment les problématiques liées aux transports scolaires. La formation continue de 35 heures tous les cinq ans est pleinement justifiée sous l'angle de la sécurité, de la revalorisation du domaine des chauffeurs et de l'utilisation du véhicule respectueuse de l'environnement et efficiente énergétiquement. Il n'existe pas de marge de manœuvre cantonale pour réduire ou supprimer cette obligation, ce d'autant plus que l'OACP a été adoptée sur la base des directives de l'Union européenne «relatives à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs».

2.3. Libération des entreprises effectuant exclusivement du transport scolaire de l'obligation de détenir une licence

La détention d'une licence fédérale par les entreprises actives dans le transport scolaire est justifiée. Il en est de même de la dispense de licence de transport accordée aux collectivités publiques; il apparaît comme superflu d'exiger qu'une collectivité démontre son honorabilité ou encore sa capacité financière. En sus, les bénéficiaires de prestations locales de transports scolaires assurées par les collectivités publiques peuvent, si besoin, intervenir très rapidement auprès des autorités politiques afin d'ajuster l'offre.

2.4. Augmentation de la distance minimale entre les sièges afin d'améliorer le confort des élèves et la sécurité en cas d'accident

Les constructeurs de véhicules, et partant les acquéreurs, peuvent mettre sur le marché, respectivement exploiter des véhicules dont la distance et/ou l'écart entre les sièges est plus important, car il n'y a pas de norme limitative.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime qu'une modification du cadre légal fédéral ne se justifie pas. Il n'estime dès lors pas nécessaire d'intervenir auprès des instances fédérales.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

¹ La circulation routière constitue une compétence fédérale globale (art. 82 Cst. féd.). Pour l'essentiel, les cantons sont uniquement compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (cf. art. 3 LCR).



Bericht 2019-DSJ-116

14. Mai 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2019-GC-26 Jean-Daniel Chardonners – Schülertransporte: Führerausweis, Platz in den Bussen, Lizenz und Kurs nach CZV

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht, der dem Postulat 2019-GC-26 Jean-Daniel Chardonners direkte Folge gibt. Dieses wurde dem Staatsrat am 19. Februar 2019 eingereicht und befasst sich mit verschiedenen Bedingungen für Schülertransporte.

1. Allgemeine Erwägungen

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass der Schülertransport im Kanton Freiburg, wenn es die Bedingungen zulassen, mit den Linien der öffentlichen Verkehrsmittel, die vom Gemeinwesen finanziert werden, erfolgen kann. Wenn dies nicht möglich ist, können besondere Transporte organisiert werden, sofern die gesetzlichen Bedingungen dafür erfüllt sind. Solche Transporte unterliegen einer kantonalen Bewilligung gemäss Bundesrecht¹.

Um den Jahrtausendwechsel haben bundesgesetzlichen Grundlagen über die Zulassung der Fahrzeugführenden und Fahrzeuge zum Strassenverkehr zahlreiche Änderungen erfahren. Diese zielten darauf ab, die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden zu erhöhen und die Profile der Fahrzeugführenden und Fahrzeuge im professionellen Personen- und Gütertransport international zu harmonisieren. Die Aus- und Weiterbildung der Berufschauffeure wurde mit dem Inkrafttreten der CZV ausgebaut. Die Fahrzeug-Gewichtslimiten wurden schrittweise von 28 auf 40 Tonnen erhöht; gleichzeitig wurden auch die technischen Anforderungen, v. a. unter dem Aspekt der Sicherheit, verschärft.

1.1. Führerausweise

Seit 1. April 2003 lautet die Beschreibung der Führerausweiskategorie D1 wie folgt: Führen eines Fahrzeugs mit höchstens 17 Sitzplätzen (inkl. Fahrer), ohne Begrenzung des Gesamtgewichts des Fahrzeugs. Zählt das Fahrzeug mehr als 17 Sitzplätze, ist eine höhere Kategorie d. h. Kategorie D erforderlich.

Vor 1. April 2003 durften Inhaberinnen und Inhaber mit einem Führerausweis B (Personenwagen) auch Kleinbusse fahren; einzige Einschränkung war ein Gesamtgewicht von höchstens 3,5 Tonnen. Um einen sanften Systemwechsel sicherzustellen, behielten diese Fahrzeugführenden das Recht, Kleinbusse bis 3,5 Tonnen ohne Einschränkung der Passagierzahl zu fahren.

Die Führerausweiskategorien, mit denen Schülerinnen und Schüler befördert werden dürfen, sind unter Ziffer 4.4 ff. des Leitfadens «Schulkinder unterwegs» aufgeführt. Der Leitfaden wurde unter der Leitung des Amtes für Mobilität von den betroffenen staatlichen Stellen verfasst und ist auf der Website des Staates verfügbar².

1.2. Weiterbildung der Chauffeure

Anfang 2008 trat die CZV in Kraft. Sie verpflichtet Berufschauffeure zum Erwerb eines Fähigkeitsausweises und zu einer Weiterbildung von 35 Stunden alle fünf Jahre. Berufschauffeure, die bereits vor Einführung der CZV tätig waren, haben den Fähigkeitsausweis ohne Prüfung erhalten. Im Gegensatz zur Aussage des Postulaturhebers unterstehen alle Chauffeure, die im Rahmen von Schülertransporten ein Fahrzeug mit mehr als 9 Sitzplätzen führen, der CZV (s. Argumentarium zu den Schülertransporten, Bundesamt für Strassen, Juni 2009). Chauffeure, die Schülerinnen und Schüler befördern, tragen eine besondere Verantwortung. Im Gegensatz zu privaten Transporten können die Passagiere und ihre Eltern weder entscheiden, wer das Fahrzeug fährt, noch ob sie sich selbst oder ihr Kind von dieser Person befördern lassen wollen. Die Ausbildungspflicht gemäss CZV hat demnach hauptsächlich die Sicherheit der Transporte zum Ziel. Die CZV wurde auf der Grundlage der EU-Richtlinie «über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr» beschlossen und bezweckt ausserdem eine Aufwertung des Chauffeurberufs und eine umweltverträgliche und energieeffiziente Verwendung des Fahrzeugs.

¹ Die Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) besagt Folgendes: «Eine kantonale Bewilligung ist erforderlich für (...) Fahrten, mit denen ausschliesslich Schülerinnen und Schüler oder Studierende befördert werden (Schülertransporte)» (Art. 7 b). Das Amt für Mobilität (MobA) ist für die Erteilung der kantonalen Bewilligungen zuständig.

² <https://www.fr.ch/de/moba/mobilitaet-und-verkehr/zu-fuss/schulkinder-unterwegs>.

1.3. Bewilligung des Bundes (Lizenz) für Strassentransportunternehmen

Für die Tätigkeit als Strassentransportunternehmung im Personen- und Güterverkehr wird eine Zulassungsbewilligung (Lizenz) des Bundesamts für Verkehr verlangt. Auf diese Weise sollen die Zuverlässigkeit der Verkehrsleiterin oder des Verkehrsleiters sowie deren finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung sichergestellt werden.

1.4. Längsabstand der Sitze und Mindestraum für Schüler/innen

Die Sicherheitsanforderungen für Schülertransportfahrzeuge sind über die Jahre gestiegen. Kleinbusse mit Längsbänken werden nicht mehr eingesetzt. Seit 1. März 2006 müssen die Sitze obligatorisch mit Beckengurten ausgestattet sein. Seit Januar 2010 gilt dies auch für alte Fahrzeuge. Seit April 2010 ist es bei Sitzen mit reduzierter Platzabmessung, die speziell für Schülertransporte zugelassen sind, erlaubt, auf Sitzerrhöher-Rückkhaltesysteme zu verzichten. Diese Massnahme stützt sich auf Artikel 123a der Bundesverordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS, SR 741.41).

2. Beantwortung der Vorschläge

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich folgende Antworten.

2.1. Einführung eines Übergangsführerausweises für das Führen eines Schulbusses von weniger als 7,5 Tonnen und Erhöhung des zugelassenen Höchstgewichts beim Führen eines Schulbusses mit Ausweis D1

Das Kriterium, das über die Art des Führerausweises für den Personentransport entscheidet, ist die Zahl der Mitfahrenden und nicht das Gesamtgewicht des Fahrzeugs. Mit Kategorie B dürfen Fahrzeuge mit bis zu 9 Plätzen (inkl. Fahrer) gefahren werden; bei der Kategorie D1 sind es bis zu 17 Plätze (inkl. Fahrer); darüber hinaus wird Kategorie D verlangt. Es besteht für den Kanton¹ kein gesetzgeberischer Handlungsspielraum, der ihm erlauben würde, diese Regel durch eine Begrenzung des Gesamtgewichts zu ersetzen.

¹ Der Strassenverkehr stellt eine umfassende eidgenössische Kompetenz dar (Art. 82 BV). Im Wesentlichen sind die Kantone nur befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen (vgl. Art. 3 SVG).

2.2. Befreiung der Chauffeure von Schulbussen von der Weiterbildungspflicht gemäss der Bundesverordnung vom 15. Juni 2007 über die Zulassung von Fahrzeugführern und Fahrzeugführerinnen zum Personen- und Gütertransport auf der Strasse (CZV, SR 741.521)

Die CZV gilt für alle Chauffeure, die Schülertransporte durchführen, gleichgültig ob sie von einem Gemeinwesen oder einem Transportunternehmen angestellt sind. Die Weiterbildung kann auf die Bedürfnisse, namentlich die Schwierigkeiten von Schülertransporten ausgerichtet werden. Die Weiterbildung von 35 Stunden alle fünf Jahre ist im Hinblick auf die Sicherheit, die Aufwertung des Chauffeurberufs und auf eine umweltverträgliche und energieeffiziente Verwendung des Fahrzeugs vollkommen gerechtfertigt. Es besteht für den Kanton kein Handlungsspielraum, innerhalb dessen er diese Pflicht einschränken oder abschaffen könnte, umso mehr als die CZV auf der Grundlage der EU-Richtlinie «über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr» beschlossen wurde.

2.3. Befreiung der Unternehmen, die ausschliesslich Schülertransporte durchführen, von der Lizenzpflicht

Die Lizenzpflicht für Unternehmen, die Schülertransporte durchführen, ist gerechtfertigt. Dies gilt auch für die Tatsache, dass Gemeinwesen von der Lizenzpflicht befreit sind: Es ist überflüssig, von einem Gemeinwesen zu verlangen, dass es seine Zuverlässigkeit oder seine Finanzkraft beweist. Zudem können die Nutzerinnen und Nutzer von kommunalen Schülertransporten, die von Gemeinwesen organisiert werden, bei Bedarf sehr rasch bei den politischen Behörden intervenieren, um eine Anpassung des Angebots zu erreichen.

2.4. Erhöhung des minimalen Längsabstands der Sitze, um für die Schüler/innen den Komfort und die Sicherheit bei Unfällen zu verbessern

Den Fahrzeugherstellern steht es frei, Fahrzeuge mit grösserer Längsdistanz und/oder grösserem Zwischenraum zwischen den Sitzen auf den Markt zu bringen, denn es gibt diesbezüglich keine einschränkende Norm. Dies gilt auch für den Kauf solcher Fahrzeuge.

3. Fazit

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass eine Änderung des bundesgesetzlichen Rahmens nicht gerechtfertigt ist. Er hält es deshalb nicht für notwendig, sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Rapport 2019-GC-72 Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil (suite donnée au mandat 2011-GC-22)

Mandat Geinoz Jean-Denis / Page Pierre-André /
Clément Pierre-Alain / Mauron Pierre /
Thürler Jean-Pierre / Gobet Nadine / Feldmann Christiane /
Etter Heinz / Burkhalter Fritz / Peiry Stéphane

2011-GC-22 [MA 4028.11]

Décharge de la Pila : de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision (ci-après « mandat Geinoz »)

Résumé du mandat

Pour rappel, le mandat déposé le 7 juin 2011 par les députés Jean-Denis Geinoz, Pierre-André Page, Pierre-Alain Clément, Pierre Mauron, Jean-Pierre Thürler, Nadine Gobet, Christiane Feldmann, Heinz Etter, Fritz Burkhalter et Stéphane Peiry (ci-après « mandat Geinoz ») est le suivant :

ORIENTATION

Sur la base de ce qui a été publié dans la presse, un jour, il faudra assainir la décharge de la Pila. Les chiffres les plus fous ont circulé – on parle d'un montant pouvant aller jusqu'à 250 millions de francs – et nous ne sommes pas prêts à allouer une telle somme qui paraît déraisonnable. En effet, c'est plus que le coût du pont de la Poya.

Un jour, le Grand Conseil sera en présence d'un décret qui fixera l'ensemble des éléments (coûts, manière de faire, surface à dépolluer, élimination des déchets, etc.) et il n'aura de choix que de dire oui ou non.

Lorsque l'on construit une maison, lorsque l'on fait l'achat d'une voiture ou encore lorsque l'on fait de la rénovation, il y a toujours plusieurs options et celles-ci dépendent des finances que l'on a à disposition. Dans le cas qui nous préoccupe, nous souhaitons aussi que le Grand Conseil ait plusieurs options et qu'il puisse décider laquelle est la meilleure tant sur le plan financier que sur le plan de la mise en état. Dans de multiples domaines, il est connu que la réalisation du 80 % correspond à un montant donné et que le 20 % restant représente encore une fois le même montant.

DEMANDE AU CONSEIL D'ETAT

Partant de ces prémisses, nous demandons au Conseil d'Etat, avant de présenter un décret définitif, de présenter au Grand Conseil trois options pour décision, soit :

- > une solution « Mini », chiffrée, avec les effets escomptés*
- > une solution « Midi », chiffrée, avec les effets escomptés*
- > une solution « Maxi », chiffrée, avec les effets escomptés.*

Il a été accepté par le Grand Conseil le 8 février 2012.

Rapport du Conseil d'Etat

1. Sommaire

Résumé du mandat	1
Rapport du Conseil d'Etat	2
1. Sommaire	2
2. Ancienne décharge de la Pila – rappel des faits et état de situation	3
2.1. Historique du dossier	3
2.2. Aspects financiers	5
2.3. Données générales sur la décharge et la Sarine	5
2.3.1. Caractéristiques de la décharge et de la Sarine	5
2.3.2. Emissions de la décharge et flux de PCB dans la Sarine	7
2.3.3. Effets de la décharge sur la Sarine	7
2.3.4. Incertitudes et complexité du cas	9
2.3.5. Propriétés des PCB	9
2.4. Aspects juridiques et financement des mesures	10
3. Evaluation des variantes d'assainissement – présentation des résultats	11
3.1. Méthodologie	11
3.2. Justification et objectifs d'assainissement	12
3.3. Procédés d'assainissement	13
3.4. Variante 1	14
3.4.1. Descriptif	14
3.4.2. Effet sur l'environnement	14
3.5. Variante 2	14
3.5.1. Descriptif	14
3.5.2. Effet sur l'environnement	15
3.6. Variante 3	15
3.6.1. Descriptif	15
3.6.2. Effet sur l'environnement	16
3.7. Variante 4	17
3.7.1. Descriptif	17
3.7.2. Effet sur l'environnement	17
3.8. Conclusions en lien avec la description des variantes d'assainissement	18
3.9. Résultats de l'analyse des variantes	18
4. Détermination de l'Office fédéral de l'environnement	21
5. Résultat de l'évaluation du Conseil d'Etat	22
6. Prochaines étapes	24
7. Conclusions et recommandations du Conseil d'Etat	25

2. Ancienne décharge de la Pila – rappel des faits et état de situation

2.1. Historique du dossier

Les études sur l'ancienne décharge de la Pila ont commencé en 2004 par une **investigation préalable historique** en application de l'ordonnance fédérale du 26 août 1998 sur les sites contaminés (OSites). Au vu des teneurs élevées en polychlorobiphényles (PCB) mesurées dans les eaux souterraines sous la décharge en 2007, des caractéristiques chimiques et toxicologiques du polluant et de la proximité de la Sarine, des analyses de chairs de poissons ont été effectuées. Les résultats préoccupants ont imposé au Conseil d'Etat d'interdire la pêche sur plusieurs tronçons de cours d'eau en août 2007. Dès cette date, des investigations plus poussées ont aussi été menées sur la Sarine impactée, plus particulièrement sur les sédiments, les eaux et la faune benthique¹.

Etant donné l'importance que prenait le dossier, la Ville de Fribourg (exploitante de l'ancienne décharge) qui avait fait l'avance de frais des investigations jusque-là, a demandé à l'Etat (propriétaire du terrain) de s'associer afin de constituer un « Consortium pour l'assainissement de la Pila » (ci-après le Consortium) pour exécuter les prochaines mesures.

Le Consortium opère comme maître d'ouvrage et mandate les bureaux d'ingénieurs pour effectuer les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement requises par l'OSites et les autorités. Le contrat passé entre la Ville de Fribourg et l'Etat de Fribourg, représenté par le Service des forêts et de la faune (SFF), stipule que le Consortium sera dissout au terme de l'établissement du projet d'assainissement au sens de l'OSites approuvé par les autorités.

Dans le même temps, le Conseil d'Etat a mis en place une structure de projet adaptée afin de pouvoir suivre et coordonner ce dossier complexe. En application de la loi cantonale du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites), la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) est l'autorité d'exécution pour les dispositions en lien avec les sites pollués. Le Service de l'environnement (SEn) est l'unité administrative chargée des sites pollués. La DAEC et le SEn fixent notamment les mesures à réaliser, valident les cahiers des charges proposés par les bureaux d'ingénieurs mandatés par le Consortium et évaluent les rapports établis. Le SEn assure par ailleurs la coordination générale du dossier au sein de l'Etat et le contact avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

L'investigation de détail de l'ancienne décharge s'est poursuivie en 2007 et 2008 et le site a été mis sous surveillance en application de l'OSites.

Des mesures urgentes qui consistaient en l'enlèvement de matériaux en équilibre instable et pouvant glisser dans la Sarine ont été réalisées en 2009.

Des mesures préliminaires à l'assainissement ayant pour but de réduire sensiblement les émissions de polluants vers la Sarine et d'assainir le lit de la rivière à proximité de l'ancienne décharge ont été mises en œuvre entre 2011 et 2014. Il s'agit plus particulièrement du captage d'un flux amont d'eaux souterraines, du confinement partiel de la décharge (implantation d'une paroi de palplanches), du pompage et du traitement des eaux ainsi que du nettoyage des berges. Ces mesures ont une durée de vie limitée et un caractère non durable puisqu'un entretien des infrastructures, un pompage des eaux souillées et leur traitement dans une installation spécifique sont nécessaires.

¹ Faune benthique : ensemble des organismes aquatiques vivant à proximité du fond des lacs et cours d'eau (aussi appelé benthos ou macrofaune)

Elles ne peuvent pas être considérées comme un assainissement définitif du site, puisqu'elles ont une durée de vie limitée et nécessitent des mesures d'exploitation par ailleurs coûteuses. Elles ne répondent donc pas aux principes définis dans les dispositions légales relatives aux sites pollués qui veulent que les projets d'assainissement soient durables et ne génèrent pas de mesures complémentaires à moyen terme. Elles ont été conçues dans le but d'améliorer la situation jusqu'à la réalisation d'un assainissement définitif du site.

Le Consortium a déposé en décembre 2010 **un projet d'assainissement** au sens de l'OSites de l'ancienne décharge qui proposait d'excaver et de traiter l'ensemble des matériaux souillés pour un montant estimé à 250 millions de francs. Ce projet n'a pas été approuvé par les autorités. Suite au dépôt de ce projet d'assainissement et vu les montants en jeu, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et la DAEC ont demandé en 2011 d'analyser plus en détail si d'autres variantes d'assainissement étaient envisageables pour atteindre l'objectif d'assainissement selon l'OSites et d'évaluer leurs effets sur la Sarine. Le mandat Geinoz accepté par le Grand Conseil le 8 février 2012 va dans le même sens, demandant que 3 variantes soient présentées au Grand Conseil, à savoir une mini, une midi et une maxi avec évaluation des effets escomptés et des coûts.

Suite à la demande de l'OFEV et au mandat Geinoz, les documents produits jusqu'en 2011 ont été expertisés par un établissement public français de référence dans le domaine des sciences de la terre. Ce bureau a formulé trente recommandations pour mieux connaître l'effet de la pollution générée par la décharge de la Pila sur la Sarine (**expertise BRGM-IRSTEA** – novembre 2012). Après de nombreux échanges avec le Consortium et l'OFEV, cette expertise a débouché sur un projet de plan d'action pour la suite des études rédigé par le Service de l'environnement en avril 2014. Le Consortium a ensuite déposé une proposition de programme d'investigations complémentaires en octobre 2015 et avril 2016.

Des **investigations complémentaires** ont été menées sur l'ancienne décharge et sur la Sarine entre 2016 et 2017 afin de pouvoir évaluer plus en détail l'effet sur la Sarine des mesures d'assainissement pouvant être prises au niveau de la décharge. Il s'agissait plus précisément d'analyser si un assainissement partiel de la décharge permettrait d'atteindre un effet suffisant en termes de qualité des sédiments de la Sarine et de contamination consécutive des poissons et, si oui, pour quelles variantes d'assainissement et à quels coûts. Ces questions sont complexes et pour y répondre il était nécessaire d'analyser plus en détail les flux de polluants à partir de la décharge ainsi que le stock de PCB présent dans la Sarine et sa dynamique y compris au sein de la chaîne alimentaire. Les variantes d'assainissement étudiées ont été définies en tenant compte du fait que les émissions les plus importantes dans la Sarine avaient lieu au droit d'une zone de la décharge appelée « zone haute » et que c'est aussi dans cette zone que les concentrations les plus élevées de PCB ont été mesurées dans les matériaux. Les principaux résultats des investigations complémentaires sont présentés dans les chapitres suivants.

Dans le cadre de ces investigations, des prélèvements de poissons ont été organisés de mai à septembre 2016. Les résultats montrent une nette baisse des concentrations en PCB de type dioxine (cPCB) par rapport aux années précédentes. Le 30 novembre 2016, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), avec l'accord de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), a décidé de rouvrir à la pêche trois tronçons de la Sarine, entre la Pila et le pont de Pérolles, ainsi que le lac de Pérolles. Cette réouverture est cependant assortie de conditions et de recommandations.

Sur la base de ces investigations, le bureau d'ingénieurs mandaté par le Consortium a élaboré et évalué **quatre variantes d'assainissement** de la décharge en 2018.

Le SEn a déposé une **demande d'audition** selon l'ordonnance fédérale relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS) auprès de l'OFEV le 21 juin 2018, avec en annexe les rapports établis dans le cadre des investigations complémentaires. Afin de compléter son analyse, l'OFEV a commandé une **expertise** auprès d'un bureau d'ingénieurs en août 2018 relativement aux investigations complémentaires et à l'évaluation des variantes d'assainissement et a rendu sa détermination le 18 septembre 2018.

L'ancienne décharge de la Pila et la Sarine font l'objet de campagnes de surveillance régulières, en tous cas deux fois par année, afin de suivre l'évolution de la pollution et de pouvoir identifier suffisamment tôt les éventuelles modifications de situation.

Concernant la procédure juridique visant la fixation de la répartition finale des coûts, de nombreuses démarches d'instruction ont été menées, notamment l'audition de témoins et l'échange d'écritures entre les parties.

2.2. Aspects financiers

Les dépenses engagées au 31 décembre 2017 par le Consortium pour les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement pour le dossier de la Pila se montent à environ 19,5 millions de francs qui se répartissent comme suit :

> Phase initiale d'investigations	1,7 mio
> Frais généraux	1,8 mio
> Mesures urgentes	1,0 mio
> Aménagement nouveau camp des gens du voyage	1,6 mio
> Mesures préliminaires (réalisation et exploitation)	8,5 mio
> Projet d'assainissement	2,9 mio
> Investigations complémentaires	2,0 mio

Ces coûts ont été soutenus financièrement par la Confédération à hauteur de 40 %. Les membres du Consortium (Ville de Fribourg et DIAF) ont contribué au financement du solde de manière quasi paritaire.

Ces montants ne tiennent pas compte des coûts spécifiques à la gestion de ce projet pour les autorités communales et cantonales. En ce qui concerne les autorités cantonales, les montants dépensés sont de l'ordre de 1,2 mio pour des conseils juridiques et techniques, pour des tâches d'information et pour le déplacement du camp des gens du voyage.

2.3. Données générales sur la décharge et la Sarine

2.3.1. Caractéristiques de la décharge et de la Sarine

Située sur la commune de Hauterive, dans un méandre de la Sarine, la décharge de la Pila a été exploitée par la Ville de Fribourg de 1952 à 1973. Elle contient principalement des déchets urbains, ainsi que des déchets de chantier et des déchets artisanaux et industriels.

De nombreuses études ont été réalisées par le bureau d'ingénieurs mandaté par le Consortium et les principaux résultats sont résumés ci-après.

Le volume de l'ancienne décharge est estimé à environ 200 000 m³. Le volume des matériaux souillés, y compris le terrain naturel sous la décharge qui a été atteint par les polluants, est estimé quant à lui à 280 000 m³, ce qui représente environ 3,5 fois le volume de la patinoire St-Léonard à Fribourg. Le site s'étend sur quelque 2 hectares, équivalent à environ 3 terrains de football. L'épaisseur maximale des déchets est de l'ordre de 20 mètres.

Les polluants présents sont caractéristiques des décharges communales de l'époque, à l'exception des PCB qui dépassent largement les concentrations traditionnellement mesurées. Le besoin d'assainissement de cette ancienne décharge est essentiellement lié aux concentrations mesurées de PCB dans les eaux souterraines qui s'écoulent dans les eaux superficielles. Des dépassements des valeurs d'assainissement ont aussi été constatés pour l'ammonium ainsi que ponctuellement et faiblement pour le chlorure de vinyle, sans présenter de risque particulier pour l'environnement et nécessiter de mesures spécifiques.

La quantité de PCB présente dans le corps de la décharge a été estimée à 31 tonnes. Le corps de la décharge contient en certains endroits des concentrations particulièrement élevées en PCB.

La décharge peut être subdivisée en deux zones désignées ci-après zone haute et zone basse.

- > La zone haute se trouve au nord-ouest du site, a une épaisseur de déchets de l'ordre de 20 mètres, une surface d'environ 1 ha (50 % du total), un volume de matériaux souillés de l'ordre de 170 000 m³ (60 % du total), contient environ 25 tonnes de PCB (80 % du total) et contribue à environ 90 % des émissions de PCB dans la Sarine. C'est la zone qui a été confinée dans le cadre des mesures préliminaires.
- > La zone basse se trouve au sud-est du site, a une épaisseur de déchets de l'ordre de 10 mètres, une surface d'environ 1 ha (50 % du total), un volume de matériaux souillés de l'ordre de 110 000 m³ (40 % du total), contient environ 6 tonnes de PCB (20 % du total) et contribue à environ 10 % des émissions de PCB dans la Sarine.

Le site de la Pila se trouve dans la zone alluviale d'importance nationale de la vallée de la Sarine. Le secteur est également inventorié au niveau fédéral comme zone de reproduction des batraciens.

Les caractéristiques hydrauliques de la Sarine au droit de la décharge sont fortement liées aux conditions d'exploitation des ouvrages hydroélectriques de Groupe E (centrale de Hauterive, barrage de Rossens). La décharge se trouve dans un méandre de la Sarine. La centrale hydroélectrique de Hauterive se trouve à la pointe de ce méandre et influe sur les variations du niveau de la rivière. En effet, les niveaux à l'aval de la centrale subissent des variations liées à la production électrique. Le niveau de la rivière est d'environ 1,20 m supérieur en hautes eaux qu'en basses eaux.

Des crues exceptionnelles peuvent se produire sur le tronçon de rivière qui jouxte la décharge. Les derniers événements de ce type ont eu lieu le 23 août 2005 et le 9 août 2007.

Des échanges entre l'aquifère situé sous le corps de la décharge et la Sarine ont lieu en fonction des variations journalières de niveau de la rivière.

Le stock de PCB présent dans les sédiments de la Sarine entre l'ancienne décharge et le barrage de la Maigrauge est quant à lui estimé entre 20 et 150 kg.

La voie principale de contamination de la truite est l'ingestion de faune benthique, principalement des petits crustacés et des insectes (gammare et trichoptères à fourreau) en contact étroit avec les sédiments contaminés. Le phénomène de bioaccumulation via les eaux de surface est considéré comme mineur.

2.3.2. Emissions de la décharge et flux de PCB dans la Sarine

La quantité de matériaux souillés qui pourrait potentiellement se retrouver dans la Sarine en cas de glissement de terrain dans la zone haute de la décharge a été estimée à 22 000 m³ et contiendrait environ 6 tonnes de PCB. Pour estimer un flux potentiel annuel de PCB lié à un glissement de terrain, l'hypothèse a été posée que le glissement ne se produit pas en une seule fois, mais que des petits glissements se répartiraient sur une durée relativement longue à savoir 50 ans. Ainsi, le flux potentiel moyen de PCB lié aux glissements a été estimé à environ 12 kg de PCB par année.

Les flux annuels de matériaux souillés qui contamineraient la Sarine à cause de l'érosion des talus de la décharge si aucune mesure n'était prise ont quant à eux été estimés à 2,5 kg/an et représenteraient 165 g/an de PCB.

Ainsi, les flux annuels de PCB solides de la décharge vers la Sarine sans mesures de confinement (état initial sans mesures préliminaires) ont été estimés à 12 kg/an, ce qui est supérieur à la quantité nécessaire pour dépasser le seuil de qualité des sédiments fixé pour la Sarine afin de viser l'absence d'effets indésirables sur les poissons (200 g de PCB sur une année) ;

En ce qui concerne les PCB dissous (eaux souterraines), les flux annuels de la décharge vers la Sarine sans mesures de confinement (état initial sans mesures préliminaires) ont été estimés entre 50 et 200 g/an, ce qui est inférieur au seuil de qualité défini pour les eaux de la Sarine afin de viser l'absence d'effets indésirables sur les poissons (2675 g de PCB sur une année).

Ces estimations sont à prendre avec précaution et il s'agit de tenir compte du fait qu'elles pourraient être plus importantes si des processus particuliers étaient activés (chemins préférentiels à travers le sol, montée des eaux souterraines au niveau du corps de la décharge, etc.).

Les flux de PCB dissous présents dans la Sarine indépendamment de l'ancienne décharge ont été estimés quant à eux à 600 g/an pour l'ensemble du bassin versant en amont de la Pila (env. 1000 km²) et à 315 g/an pour la diffusion et la remise en suspension de sédiments pollués sur le tronçon Pila-Gérine. Ces chiffres sont des ordres de grandeur à considérer avec précaution.

2.3.3. Effets de la décharge sur la Sarine

Une amélioration significative de la qualité des eaux, des sédiments et des poissons de la Sarine a été observée suite à la réalisation des mesures préliminaires à l'assainissement, notamment grâce à l'extraction des déchets qui étaient présents dans le lit du cours d'eau.

Les mesures préliminaires à l'assainissement, qui ont été réalisées entre 2011 et 2014, limitent grandement les émissions de PCB de la décharge vers la Sarine et font que ces dernières influencent peu la contamination de la faune piscicole. Pour rappel, ces mesures ont un caractère provisoire. La situation actuelle avec les mesures préliminaires donne une première appréciation de l'effet d'un assainissement partiel de la décharge.

Les investigations complémentaires réalisées en 2016 et 2017 ont aussi eu pour objectif de déterminer des seuils de qualité des eaux de la Sarine et des sédiments visant l'absence d'effets indésirables pour les poissons (teneurs de PCB dans leurs chairs < 3,3 pg/g TEQ05²). Le seuil relatif à la qualité des eaux serait de 2,2 ng/l³ dans l'eau de la Sarine et serait dépassé si 2,6 kg/an de PCB sous forme dissoute étaient émis de la décharge.

Concernant le seuil de qualité des sédiments, il a été défini à 0,04 mg/kg pour atteindre la valeur de PCB admissible dans les poissons de 3,3 pg/g TEQ05. Une quantité théorique d'environ 200 grammes de PCB contenue dans les 15 premiers centimètres des sédiments du tronçon Pila-Gérine suffirait à atteindre ce seuil.

Ce seuil est fixé selon l'effet toxique des PCB. S'il est dépassé, le développement embryonnaire des poissons est perturbé, la mortalité des embryons croît et des troubles de la reproduction apparaissent. Dans l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux), l'annexe 2 concernant les exigences générales liées aux eaux superficielles précise que « la qualité des eaux doit être telle que les eaux propices au frai des poissons soient conservées ».

Concernant la pollution du cours d'eau via les émissions de l'ancienne décharge (état initial en supprimant le confinement provisoire actuel) ou via les sédiments contaminés, les points suivants peuvent être relevés :

- > Le flux PCB solide provenant du glissement est la source potentielle majeure de pollution des sédiments.
- > En absence de glissement, c'est le stock de PCB sédimentaire qui est le plus susceptible de contribuer à la contamination des poissons à court terme.
- > Même sans palplanches ni pompage, le flux de PCB dissous lié à la décharge ne participerait que dans une moindre mesure à l'augmentation du flux entre amont et aval de la décharge à court terme. Cette conclusion est à considérer avec précaution au vu des incertitudes liées à l'estimation des flux de PCB dissous issus de l'ancienne décharge.
- > L'augmentation du flux de PCB dissous entre l'amont et l'aval de la décharge s'explique aujourd'hui principalement par la désorption/dissolution/diffusion de PCB dans les sédiments (eaux interstitielles, surface du lit exposée aux courants).

Les études démontrent qu'un assainissement partiel de la décharge est envisageable et répondrait aux exigences définies dans l'OSites. Ceci s'explique notamment par le fait que les émissions résiduelles de PCB dans la Sarine qui auraient lieu en cas d'assainissement partiel de la décharge seraient en dessous des quantités qui feraient dépasser les objectifs de qualité définis pour les sédiments et les eaux de la Sarine.

Les effets des mesures d'assainissement qui seront prises sur la décharge ne seront pas immédiatement mesurables dans la Sarine, car il subsistera des sédiments contaminés dans le lit de la rivière. Les effets d'un assainissement de la décharge seront de plus en plus marqués, notamment au niveau des poissons, lorsque les sédiments superficiels contaminés seront enfouis sous des sédiments propres dans les retenues d'eau. Les sédiments sont transportés par le débit de la Sarine

² TEQ est l'unité d'équivalence toxique. Pour plus d'informations :

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/produits-chimiques/publications-etudes/publications/polychlorobiphenyles-eaux-suisse.html>

³ Les concentrations en PCB exprimées dans ce document correspondent à la somme des 6 isomères 28, 52, 101, 138, 153 et 180 multipliée par 4,3 (4,3 * Σ6 i-PCB).

chaque jour et plus largement lors des crues. Il est impératif d'assainir l'ancienne décharge afin de couper une source active ou potentielle d'émission de PCB à long terme dans la Sarine par glissement de matériaux souillés, érosion ou déversement d'eaux polluées.

2.3.4. Incertitudes et complexité du cas

Les résultats obtenus dans le cadre des investigations complémentaires sont entachés d'une incertitude qui peut être relativement grande en fonction de l'objet et de la matrice analysés (stock de déchets, émissions de la décharge, contamination du cours d'eau, etc.). Ce type d'incertitudes est inhérent à un dossier tel que celui de la Pila et inévitable à cette phase de projet. Les incertitudes sur certains paramètres peuvent varier en fonction des variantes. Les variantes prévoyant l'excavation de grandes quantités de matériaux auront par exemple une incertitude moindre relativement à l'atteinte des objectifs d'assainissement que celles prévoyant de plus faibles quantités d'excavation. Il est important de tenir compte de ces incertitudes et des risques qu'elles peuvent engendrer lors du processus de décision.

L'estimation des coûts est elle aussi entachée d'une incertitude. Celle-ci est notamment liée à la marge d'erreur importante de l'estimation des stocks de PCB dans la décharge. Une fois la variante d'assainissement retenue, une analyse détaillée sera menée dans le cadre de l'établissement du projet d'assainissement afin de préciser les coûts. Les incertitudes sur l'estimation des coûts sont similaires pour toutes les variantes étudiées et permettent de ce fait leur comparaison. Les expériences faites dans le cadre de projets de taille similaire démontrent par ailleurs que les coûts définis suite à des appels d'offre peuvent être très différents des estimations faites au stade de l'analyse des variantes d'assainissement. Autrement dit, les coûts seront constamment affinés au fil du développement du projet et feront l'objet d'un controlling rigoureux.

L'effet des mesures d'assainissement sur les émissions de la décharge sera également affiné pour la variante retenue dans le cadre de l'établissement du projet d'assainissement, phase qui interviendra après le traitement du mandat Geinoz par le Grand Conseil.

La complexité technique du cas est principalement liée :

- > à la taille de la décharge ;
- > à l'hétérogénéité de son contenu qui rend complexe la définition des quantités de matériaux pollués à excaver ;
- > aux caractéristiques chimiques des PCB ainsi que leur comportement dans l'environnement ;
- > à l'absence de rétention des polluants jusqu'à la réalisation des mesures préliminaires ;
- > à la dynamique du système rivière-décharge, à la proximité de la Sarine qui a rendu nécessaire les investigations complémentaires ;
- > au stock secondaire de PCB que constituent les sédiments du cours d'eau.

C'est un réel défi technique, scientifique et financier, puisque le maître de l'ouvrage et l'autorité de surveillance ne peuvent se baser sur aucun autre cas similaire. Pour cela tout est mis en œuvre afin de consolider autant que possible les estimations et les choix réalisés au fil du projet.

2.3.5. Propriétés des PCB

Les PCB sont des polluants organiques persistants (POPs) c'est-à-dire des molécules qui résistent aux dégradations biologiques naturelles. Les PCB restent intacts dans l'environnement durant des périodes exceptionnellement longues. Ils sont distribués largement dans tous les compartiments de l'environnement et se propagent par-delà les frontières. Ils s'accumulent dans les écosystèmes

terrestres et aquatiques, par exemple dans les tissus graisseux des organismes vivants. Ils sont toxiques aussi bien pour les humains que pour les autres organismes vivants.

Les PCB figurent dans la liste des perturbateurs endocriniens et des cancérigènes certains. Les PCB peuvent conduire à des mélanomes malins et une association positive a été observée pour la survenue de lymphome non Hodgkinien et le cancer du sein. Les PCB peuvent induire des effets génotoxiques, une suppression immunitaire, une réponse inflammatoire, et des effets endocriniens à différents degrés et par différentes voies.

La Suisse a ratifié la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants le 30 juillet 2003. Cette convention vise la réduction des apports de ces substances dans l'environnement.

2.4. Aspects juridiques et financement des mesures

L'OSites précise dans son article 17 que le projet d'assainissement devra décrire :

- a. les mesures d'assainissement, y compris les mesures de surveillance et d'élimination des déchets, ainsi que l'efficacité des mesures, le suivi et le temps nécessaire ;
- b. les effets des mesures prévues sur l'environnement ;
- c. les dangers subsistant pour l'environnement après l'assainissement ;
- d. les parts de responsabilité des personnes impliquées par rapport au site contaminé si la personne tenue d'assainir le site exige une décision sur la répartition des coûts (art. 32d, al. 31, LPE).

Pour le cas de l'ancienne décharge de la Pila, le projet d'assainissement sera établi dès que le type de variante d'assainissement aura été arrêté par la DAEC après traitement au Grand Conseil du mandat Geinoz.

La DAEC évaluera le projet d'assainissement et conformément à l'article 18 OSites, elle tiendra compte en particulier :

- a. de l'effet des mesures sur l'environnement ;
- b. de l'efficacité à long terme de ces mesures ;
- c. des dangers que représente le site pollué pour l'environnement avant et après l'assainissement ;
- d. si la décontamination est incomplète, de la possibilité de contrôler les mesures et de combler les lacunes, ainsi que d'assurer les moyens nécessaires pour les mesures prévues ;
- e. de ce que les conditions permettant de s'écarter de l'objectif fixé pour l'assainissement en vertu de l'art. 15, al. 2 et 3, sont remplies ou non.

Se basant sur l'évaluation, la DAEC rendra une décision fixant en particulier :

- a. les buts définitifs de l'assainissement ;
- b. les mesures d'assainissement, le suivi ainsi que les délais à respecter ;
- c. les autres charges et conditions à remplir pour la protection de l'environnement.

Concernant l'exécution des mesures, l'OSites fixe à l'article 20 les principes suivants :

1. Les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué.
2. L'autorité peut obliger des tiers à procéder à l'investigation préalable, à exécuter les mesures de surveillance ou à effectuer l'investigation de détail lorsqu'il y a lieu de penser que leur comportement est à l'origine de la pollution du site.

3. Elle peut, avec l'accord du détenteur, obliger des tiers à élaborer le projet d'assainissement et à exécuter les mesures d'assainissement lorsque leur comportement est à l'origine de la pollution du site.

La question de la prise en charge finale des coûts est quant à elle précisée à l'article 32d LPE de la manière suivante :

1. Celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué.
2. Si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement. Celle qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution.
3. La collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables.
4. L'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même.

Pour le dossier de l'ancienne décharge de la Pila, les mesures en lien avec OSites sont actuellement préfinancées paritairement par la Ville de Fribourg et la DIAF, membres du Consortium. La répartition des coûts entre les différents perturbateurs devra être arrêtée sous forme de décision une fois l'instruction juridique terminée (art. 32 d al. 4 LPE), ce qui est prévu lors du 2^e semestre 2019 dans le planning prévisionnel. Or, celle-ci s'avère être complexe en raison de l'établissement des faits devant être réalisé par l'autorité compétente, à savoir la DAEC, permettant d'arrêter les responsabilités entre les différents perturbateurs.

La Confédération subventionne à raison de 40 % les coûts des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement via le fonds OTAS.

Comme le prévoit la loi cantonale du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites), des subventions cantonales sont aussi prévues, à raison de 30 % des frais imputables à charge des communes. Quand les frais imputables prévisibles dépassent les 10 millions de francs, les subventions cantonales doivent faire l'objet d'un crédit d'engagement (art. 22 LSites). L'Etat doit en outre prendre en charge l'éventuelle part de frais due par les personnes à l'origine des mesures qui ne peuvent pas être identifiées ou qui sont insolvables (art. 9 al. 2 LSites).

3. Evaluation des variantes d'assainissement – présentation des résultats

3.1. Méthodologie

Concernant les variantes d'assainissement, la Confédération a établi une aide à l'exécution en 2014 qui précise les étapes à suivre pour identifier les procédés réalisables et évaluer les variantes envisageables. Les mesures d'assainissement peuvent consister soit en une décontamination (excavation et élimination des matériaux contaminés ou traitement in situ), soit en un confinement, ou en une combinaison des deux. L'évaluation des variantes d'assainissement doit se faire sur la base des critères suivants : faisabilité, efficacité, respect de l'environnement, apport écologique et coûts. L'objectif est d'identifier la variante optimale d'assainissement qui est décrite comme suit dans l'aide à l'exécution de l'OFEV « c'est-à-dire la variante qui permet d'atteindre l'objectif d'assainissement fixé tout en respectant les exigences mentionnées (respect de l'environnement,

conformité aux normes techniques et efficacité économique). Il s'agit de conditions indispensables pour l'obtention des indemnités prévues dans l'ordonnance fédérale du 26 septembre 2008 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS) ».

C'est dans le cadre des investigations complémentaires décrites plus haut que les variantes d'assainissement ont été évaluées en se basant sur les critères de la Confédération.

Elles sont au nombre de 4, à savoir en résumé :

- > assainissement total du site (variante 1) ;
- > assainissement de la zone haute (variante 2) ;
- > assainissement partiel de la zone haute (variante 3) ;
- > sécurisation / confortation de la zone haute (variante 4).

3.2. Justification et objectifs d'assainissement

Indépendamment de la contamination actuelle de la Sarine, qu'elle provienne de l'amont ou qu'elle soit liée à la remobilisation de PCB présents dans les sédiments, l'ancienne décharge de la Pila doit être assainie pour les raisons suivantes :

- > L'ancienne décharge de la Pila nécessite un assainissement en application du droit fédéral relatif aux sites pollués (dépassement des valeurs d'assainissement dans les eaux qui s'écoulent dans les eaux superficielles).
- > L'ancienne décharge de la Pila est une source active d'émission de PCB dans le cours d'eau qui ne s'arrêtera jamais définitivement sans mesures d'assainissement.
- > Des quantités considérables de PCB termineraient dans la Sarine en cas de glissement de terrain ou d'érosion des talus.
- > La quantité de PCB présente dans la décharge est importante (31 tonnes) et crée un risque majeur pour l'environnement à long terme qu'il s'agit de ne pas léguer aux prochaines générations. Les PCB sont des polluants persistants et toxiques pour les êtres vivants (cf. chapitre 2.3.5).
- > Les émissions de PCB dans l'environnement doivent être réduites conformément aux principes définis dans la Convention internationale de Stockholm ratifiée par la Suisse en 2003.

Les buts que doit atteindre l'assainissement ont été définis par l'Etat en collaboration avec l'OFEV en application de l'OSites et sont les suivants :

1. Pas de dépassement de la valeur d'assainissement définie dans l'OSites (10 fois la valeur de concentration de l'annexe 1 équivalent à 1 µg/l) dans l'eau qui s'écoule dans les eaux de surface. Dans le cas de l'ancienne décharge de la Pila, les eaux considérées sont les eaux souterraines à l'aval à proximité du site. L'aval à proximité du site est considéré comme la bordure aval qui forme le pourtour de la décharge actuelle. Par exemple, la partie de la décharge que l'on laisserait en place dans le cadre d'un assainissement partiel ne doit pas générer d'écoulement vers la zone aval à proximité du site (donc vers la rivière) qui dépasse en « temps normal », hors crue, la valeur d'assainissement.
2. Une dérogation selon l'article 15 OSites est envisageable pour la zone basse en cas de crue entraînant ponctuellement un dépassement de la valeur d'assainissement en aval à proximité du site, sans effet sur les poissons.
3. Pas de déchets dans la Sarine : l'assainissement doit permettre d'exclure tout déversement de déchets dans la Sarine (par exemple glissement de matériaux ou érosion lors de crue).

Ces objectifs d'assainissement ne comprennent pas directement de valeurs à atteindre dans les poissons, conformément aux principes de l'OSites qui veut que les objectifs soient définis au niveau des sites pollués eux-mêmes et non pas dans le panache de pollution.

Les conditions cumulatives pour pouvoir déroger aux objectifs d'assainissement sont définies à l'art. 15 al. 3 OSites) :

- a. si, ce faisant, on réduit globalement la pollution de l'environnement ;
- b. si cela permet d'éviter des coûts disproportionnés ;
- c. si les eaux satisfont aux exigences relatives à la qualité des eaux formulées dans la législation sur la protection des eaux.

Les teneurs dans les poissons sont considérées dans la définition des objectifs de qualité du cours d'eau qui ont été établis afin de pouvoir évaluer la possibilité de déroger aux buts d'assainissement et de garantir le respect de la législation sur la protection des eaux.

L'OFEV rend attentif au fait qu'il semble très difficile de s'écarter des objectifs d'assainissement pour le site de la Pila car la première condition ci-dessus est difficile à appliquer. Les polluants persistants et hautement toxiques comme les PCB doivent, dans la mesure du possible, être éliminés de l'environnement et être détruits thermiquement. Les mesures d'assainissement (excavation, transports...) quelles qu'elles soient sont toujours préférables du point de vue de la pollution de l'environnement au fait de laisser des PCB dans l'environnement.

La deuxième condition dépend des coûts d'assainissement, y compris les coûts à long terme en cas de décontamination partielle comme les coûts de surveillance et sécurisation.

La troisième condition doit permettre d'assurer la qualité de la totalité des eaux de surface, c'est-à-dire la qualité des sédiments, des poissons (le frai ne doit pas être entravé) et aussi la faune benthique. Selon les investigations complémentaires, cette condition serait respectée, même en cas de non atteinte de l'objectif de 10 fois la concentration OSites dans l'eau qui s'écoule dans la Sarine. Par contre, un déversement de déchets solides, même ponctuel et de faible importance, ne permet pas de respecter cette condition car il représente des quantités importantes de PCB.

L'objectif d'assainissement qui vise à ce que les valeurs de concentration de polluants dans les eaux qui s'écoulent de la décharge vers la Sarine ne dépassent pas plus de 10 fois la valeur de concentration de l'annexe 1 OSites doit être respecté. Néanmoins, comme la qualité des eaux est assurée, une exception est possible si le dépassement est faible et limité dans le temps. C'est le cas par exemple lors de crue centennale ; les quantités de PCB qui seraient mobilisées via les eaux souterraines seraient a priori très faibles et ne justifieraient pas forcément le coût des mesures pour l'empêcher.

3.3. Procédés d'assainissement

Une analyse complète des procédés d'assainissement existants, ou autrement dit des traitements des matériaux contaminés, a été effectuée.

Les procédés prévoyant l'intervention directement sur les matériaux en place, appelés procédés in situ, ont été écartés car les PCB s'y prêtent mal et l'hétérogénéité du corps de la décharge limite le développement de telles solutions. Le temps de contact nécessaire entre les produits injectés et les polluants serait en effet impossible à garantir pour l'ensemble de la zone à assainir.

L'excavation et le traitement des matériaux hors du site est privilégiée à ce stade. Il n'est toutefois pas exclu que d'autres méthodes de tri et de traitement des déchets soient proposées ultérieurement par des entreprises lorsque des appels d'offre seront lancés.

3.4. Variante 1

3.4.1. Descriptif

La variante 1 vise l'excavation totale de tous les déchets et alluvions polluées et leur traitement dans des installations hors du site. Le plan de situation de cette variante figure en annexe 2.

Elle permet d'agir :

- > sur la totalité du périmètre de la décharge (corps de la décharge + alluvions + graviers interglaciaires), ce qui exclut définitivement le risque d'apport de déchets / polluants dans la Sarine en supprimant les vecteurs de dissémination comme les glissements, l'érosion des talus et des berges en période de crues ;
- > sur tous les flux en provenance de la décharge et des matériaux sous la décharge permettant ainsi d'atteindre de manière durable et définitive des teneurs en PCB et en ammonium inférieures à la valeur d'assainissement dans les eaux souterraines à l'aval immédiat du site.

Les principales données techniques et financières de cette variante sont les suivantes :

- > Estimation du volume excavé : 280 000 m³ (100 % du total)
- > Estimation de la quantité de PCB extraits : 31 t (100 % du total)
- > Estimation des coûts en millions de francs (valeur minimale, moyenne, maximale) : 140, 195, 250

Les flux de PCB solides ou dissous en direction de la Sarine seraient intégralement et définitivement supprimés. Cette variante ne prévoit aucune mise en place d'installation de traitement post-assainissement et ne nécessiterait des mesures de surveillance et d'entretien qu'à court terme.

3.4.2. Effet sur l'environnement

La suppression de tous les flux pouvant impacter les sédiments à long terme a un effet immédiat sur le système Sarine : le stock de PCB présent dans les sédiments n'est plus alimenté et la qualité des sédiments superficiels s'améliore dans un horizon de temps de quelques décennies. Les effets sur la qualité des eaux de la Sarine, sur la faune benthique et les poissons suivent cette amélioration.

Le potentiel de pollution laissé sur place est supprimé ainsi que le risque résiduel que présente ce potentiel de pollution à long et à très long terme, notamment en relation avec une crue extrême.

3.5. Variante 2

3.5.1. Descriptif

La variante 2 vise l'assainissement partiel de la décharge avec l'excavation totale de la zone haute et le traitement des déchets dans des installations hors site. Les secteurs laissés en place dans la zone basse sont sécurisés. Le plan de situation de cette variante figure en annexe 3.

Les principales données techniques et financières de cette variante sont les suivantes :

- > Estimation du volume excavé : 185 000 m³ (68 % du total)
- > Estimation de la quantité de PCB extraits : 25 t (80 % du total)
- > Estimation des coûts en millions de francs (valeur minimale, moyenne, maximale) : 110, 150, 195

Elle permet de supprimer durablement 100 % du flux de PCB solides (glissements, érosion) et 99 % du flux de PCB dissous. Les sources de PCB à l'origine des dépassements des valeurs d'assainissement dans les eaux souterraines sont éliminées, à l'exception des périodes de crues extrêmes où des émissions supérieures aux valeurs d'assainissement peuvent avoir lieu depuis la zone basse, sans toutefois dépasser les objectifs de qualité définis pour les eaux et les sédiments de la Sarine. Cette variante ne prévoit aucune installation de traitement post-assainissement, mais nécessiterait une surveillance de la qualité des eaux souterraines, des eaux de la Sarine et des travaux d'entretien. Ces prestations sont prises en considération dans l'estimation des coûts pour une durée de 100 ans. Lors de l'élaboration du projet d'assainissement il devra toutefois être démontré que les mesures post-assainissement ne dureront pas plus de 1 à 2 générations. Cette exigence découle des objectifs généraux de traitement des sites pollués en Suisse.

3.5.2. Effet sur l'environnement

En supprimant 100 % du flux de PCB sous forme solide et plus de 90 % du flux de PCB sous forme dissoute, les compartiments sédiments, eaux et poissons du système Sarine ne sont plus impactés par les flux de PCB provenant de la décharge. La suppression des flux les plus importants pouvant impacter les sédiments à long terme a un effet immédiat sur le système Sarine : le stock de PCB dans les sédiments n'est plus alimenté et la qualité des sédiments superficiels s'améliore dans un horizon de temps de quelques décennies. Les effets sur la qualité des eaux de la Sarine, sur la faune benthique et les poissons suivent cette amélioration.

La contribution du flux résiduel de PCB dissous provenant de la décharge est insignifiante à court terme en comparaison avec le flux de PCB provenant du stock des sédiments contaminés et de l'amont. L'effet des mesures d'assainissement sur le cours d'eau est pertinent sur le long terme, surtout au vu des valeurs définies pour les objectifs de qualité du cours d'eau qui sont très basses.

Cette variante laisse sur place 6 tonnes de PCB qui en l'état ne sont pas à l'origine d'atteintes nuisibles ou incommodantes. La localisation des matériaux qui resteraient en place pour la variante 2, à savoir dans un secteur moins sensible d'un point de vue hydrogéologique, limite ce risque par rapport à la variante 3.

3.6. Variante 3

3.6.1. Descriptif

La variante 3 vise l'assainissement partiel de la zone haute avec l'excavation des déchets susceptibles d'être entraînés par le glissement ainsi que ceux qui se trouvent dans la zone d'appel du puits dans lequel ont été observés les principaux dépassements de la valeur d'assainissement.

L'excavation est prévue dans un secteur limité de la zone haute contenant des déchets et des alluvions fortement contaminés par les PCB, avec une quantité importante de condensateurs ou/et de déchets de condensateurs. La contamination la plus importante se situe à cet endroit au fond de la décharge. De plus, il s'agit du secteur le plus pentu de la décharge et le plus proche de la Sarine.

Néanmoins, des quantités importantes de déchets fortement contaminés et proches de la Sarine sont laissés sur le site.

Le plan de situation de cette variante figure en annexe 4.

Les principales données techniques et financières de cette variante sont les suivantes :

- > Estimation du volume excavé : 66 000 m³ (24 % du total)
- > Estimation de la quantité de PCB extraits : 10 t (32 % du total)
- > Estimation des coûts en millions de francs (valeur minimale, moyenne, maximale) : 50, 70, 90

Elle permet de supprimer durablement 100 % du flux de PCB solides (glissements, érosion) et de réduire de 97 % le flux de PCB dissous. Ce dernier chiffre est à considérer avec précaution car sujet à d'importantes incertitudes. Les sources de PCB à l'origine des dépassements des valeurs d'assainissement dans les eaux souterraines sont éliminées, à l'exception des périodes de crues extrêmes où des émissions supérieures aux valeurs d'assainissement peuvent avoir lieu depuis la zone basse, sans toutefois dépasser les objectifs de qualité définis pour les eaux et les sédiments de la Sarine.

Elle permettrait d'atteindre l'objectif d'assainissement (10 fois la valeur de concentration OSites pour les PCB à l'aval immédiat du site).

Cette variante ne prévoit aucune installation de traitement post-assainissement, mais nécessiterait une surveillance de la qualité des eaux souterraines, des eaux de la Sarine et des travaux d'entretien à moyen terme qui seraient plus conséquentes que pour les variantes 1 et 2. Ces prestations sont prises en considération dans l'estimation des coûts pour une durée de 100 ans. Lors de l'élaboration du projet d'assainissement il devra toutefois être démontré que les mesures post-assainissement ne dureront pas plus de 1 à 2 générations. Cette exigence découle des objectifs généraux de traitement des sites pollués en Suisse.

3.6.2. Effet sur l'environnement

La suppression de tous les flux solides pouvant impacter les sédiments à long terme a un effet immédiat sur le système Sarine : le stock de PCB présent dans les sédiments n'est plus alimenté et la qualité des sédiments superficiels s'améliore dans un horizon de temps de quelques décennies. Les effets sur la qualité des eaux de la Sarine, sur la faune benthique et les poissons suivent cette amélioration.

Selon les investigations complémentaires, l'effet de cette variante sur la diminution attendue des flux et des concentrations de PCB dans les sédiments superficiels, dans les eaux de la Sarine, dans les eaux souterraines, dans les poissons et la faune benthique serait quasi identique à celui des variantes 1 et 2. L'effet de cette variante 3 doit toutefois être considéré avec beaucoup de précaution car il est entaché d'une incertitude plus grande que pour les autres variantes. Pour atteindre les objectifs d'assainissement définis, l'emprise de l'excavation qui sera affinée dans le cadre de l'établissement du projet d'assainissement risque de devoir être plus conséquente et le volume excavé pourrait se situer entre la variante 2 et la variante 3.

La suppression de 97 % du flux de PCB sous forme dissoute, si elle était confirmée lors du développement ultérieur de cette variante, présenterait une amélioration nette de la qualité des eaux. Si on se base sur les hypothèses énoncées dans les investigations complémentaires, le flux initial de PCB sous forme dissoute et solide (matière en suspension) serait insignifiant pour les

compartiments sédiments, eaux, faune benthique et poissons à court terme. L'effet des mesures d'assainissement sur le cours d'eau est donc pertinent sur le long terme, surtout au vu des valeurs définies pour les objectifs de qualité du cours d'eau qui sont très basses.

Cette variante laisse sur place 21 tonnes de PCB qui en l'état ne sont pas à l'origine d'atteintes nuisibles ou inconfortantes.

3.7. Variante 4

3.7.1. Descriptif

La variante 4 vise l'assainissement partiel de la décharge avec l'élimination uniquement des matériaux susceptibles d'être entraînés par le glissement. Les secteurs laissés en place sont sécurisés. Il s'agit donc d'une sécurisation / confortation de la décharge existante, minimisant le volume de matériaux à évacuer et traiter. Le plan de situation de cette variante figure en annexe 5.

Les principales données techniques et financières de cette variante sont les suivantes :

- > Estimation du volume excavé : 26 000 m³ (10 % du total)
- > Estimation de la quantité de PCB extraits : 3 t (10 % du total)
- > Estimation des coûts en millions de francs (valeur minimale, moyenne, maximale) : 35, 45, 55

Elle permet de supprimer 100 % du flux de PCB sous forme solide (glissements, érosion) et de réduire de 70 % le flux de PCB dissous.

Cette variante ne permet pas de répondre à l'ensemble des objectifs d'assainissement, en particulier ceux liés au respect des valeurs limites de l'OSites dans les eaux souterraines qui s'écoulent dans la Sarine. Elle ne pourrait pas bénéficier d'indemnités OTAS car elle ne permettrait pas d'atteindre les objectifs d'assainissement et n'aurait pas un caractère durable notamment car les infrastructures mises en place nécessiteraient des mesures importantes et coûteuses de surveillance, d'entretien et de renouvellement à long terme.

3.7.2. Effet sur l'environnement

La suppression de tous les flux solides pouvant impacter les sédiments à long terme a un effet immédiat sur le système Sarine : le stock de PCB présent dans les sédiments n'est plus alimenté et la qualité des sédiments superficiels s'améliore dans un horizon de temps de quelques décennies. Les effets sur la qualité des eaux de la Sarine, sur la faune benthique et les poissons suivent cette diminution.

La suppression de 70 % du flux de PCB sous forme dissoute présenterait une amélioration de la qualité des eaux. Si on se base sur les hypothèses énoncées dans les investigations complémentaires, le flux résiduel de PCB pourrait être considéré comme non déterminant pour les compartiments de la rivière (eaux, poissons, faune benthique, sédiments). Il s'agit toutefois de tenir compte du fait que les émissions de la décharge à long terme pourraient être plus conséquentes que celles modélisées. La suffisance des mesures n'est pas démontrée et c'est une raison de plus pour écarter cette variante qui laisse en place presque l'intégralité des matériaux, n'intervient pas sur les déversements de PCB dans la Sarine sous forme dissoute et nécessite des mesures importantes de surveillance, d'entretien et de renouvellement d'installations.

Cette variante laisse sur place 28 tonnes de PCB, dont il s'agirait encore de démontrer qu'elles ne peuvent pas être à l'origine d'atteintes nuisibles ou inconfortantes.

3.8. Conclusions en lien avec la description des variantes d'assainissement

La suppression du flux de PCB sous forme solide fait partie intégrante des 4 variantes du fait que ce flux est déterminant en lien avec la contamination des sédiments et des poissons.

Pour ce qui est des déversements de PCB sous forme dissoute, la variante 1 permettrait de les supprimer intégralement tandis que les variantes 2 et 3 ne les supprimeraient que partiellement, avec une réserve sur cette hypothèse pour la variante 3 au vu de l'importance des incertitudes, tout en garantissant le respect des objectifs d'assainissement en temps normal. La variante 4 aurait quant à elle un effet moindre de diminution de ces déversements, laisse en place presque l'intégralité des quantités de PCB présentes et ne permettrait pas d'atteindre les objectifs d'assainissement définis même en temps normal.

3.9. Résultats de l'analyse des variantes

Les 4 variantes d'assainissement ont été élaborées par le bureau d'ingénieurs mandaté par le Consortium et comparées selon la méthodologie présentée dans l'aide à exécution de l'OFEV « Évaluation des variantes d'assainissement ».

Etant donné que la variante 4 ne répond pas aux objectifs d'assainissement, elle ne figure pas dans les tableaux de synthèse ci-dessous.

La synthèse des principales données déterminantes pour le choix des variantes est présentée dans le tableau ci-après.

Critères déterminants pour le choix	Variante 1	Variante 2	Variante 2 moins	Variante 3
Respect des objectifs d'assainissement pour les PCB	Oui	Oui, avec risque de dépassements ponctuels de valeurs d'assainissement OSites en cas de crue exceptionnelle		Oui, avec risque de dépassements ponctuels de valeurs d'assainissement OSites en cas de crue exceptionnelle
Volume de matériaux extraits	280 000 m ³	185 000 m ³		66 000 m ³
% du volume total pollué (280 000 m³)	100 %	68 %		24 %
Réduction du flux de PCB dissous	100 %	99 %		97 %
Masse de PCB extraite	31 tonnes	25 tonnes		10 tonnes
% de masse totale présente sur site (31 tonnes)	100 %	80 %		32 %
Masse de PCB restant sur le site après assainissement (tonnes)	0	6 tonnes		21 tonnes
Coût moyen de référence (mio CHF)	195	150		70
Coût / tonne de PCB éliminée du site (mio CHF)	6,3	6,1		7,2

Adapté du rapport CSD Ingénieurs SA, rapport « évaluation des variantes d'assainissement », 31.05.2018

Concernant la variante 4, la quantité de matériaux extraits serait de 26 000 m³ (10 % du total), dont 3 tonnes de PCB (10 % du total). Elle aurait un coût moyen de 45 millions de francs. Le coût par tonne de PCB éliminé serait de 15 millions de francs.

En ce qui concerne la variante « 2 moins », se référer au chapitre 5.

Le résultat de l'analyse des variantes d'assainissement selon la méthodologie de l'OFEV est résumé dans le tableau suivant. Les notes vont de 1 (défavorable) à 5 (favorable) et sont multipliées par le facteur de pondération. Les scores faisabilité, efficacité et environnement sont la somme des notes pondérées des sous-critères.

Critères		Pondération	Variante 1	Variante 2	Variante 2 moins	Variante 3
Faisabilité	Etat de la technique / perspectives de réussite	1,5	6	4,5		3
	Flexibilité	1,0	2,5	2		1,5
	Infrastructures requises / mesures de sécurité	0,5	0,5	1		1,5
	Score faisabilité		9	7,5		6
Efficacité	Degré d'atteinte des objectifs d'assainissement	2,0	10	10		10
	Réduction du flux de PCB solides	2,0	10	10		10
	Réduction du flux de PCB dissous	2,0	10	8		8
	Niveau de contrôle possible	0,5	2	1,5		1,5
	Score efficacité		32	29,5		29,5
Respect de l'environnement / apport écologique	Potentiel de pollution / réduction de la quantité de polluants	2	10	8		4
	Nécessité d'un suivi et d'une surveillance et durée des opérations / nécessité d'une maintenance des infrastructures	1	5	4		3
	Consommation d'énergie	0,5	0,5	1		1,5
	Emissions	0,5	0,5	1		2
	Score environnement		16	14		10,5
	Score total		57	51		46

Adapté du rapport CSD Ingénieurs SA, rapport « évaluation des variantes d'assainissement », 31.05.2018

Le score total de la variante 4 aurait été de 30. En ce qui concerne la variante « 2 moins », se référer au chapitre 5.

Si l'on intègre le facteur coûts, la notation des variantes d'assainissement est la suivante :

	Variante 1	Variante 2	Variante 2 moins	Variante 3
Score total	57	51		42
Coût moyen (Mio CHF)	195	152		72
Ratio coût / efficacité	3,42	2,98		1,57

Adapté du rapport CSD Ingénieurs SA, rapport « évaluation des variantes d'assainissement », 31.05.2018

Le ratio coût / efficacité de la variante 4 aurait été de 1,50.

En ce qui concerne la variante « 2 moins », se référer au chapitre 5.

Sur la base des investigations complémentaires et de l'évaluation des variantes d'assainissement résumée ci-dessus, le Consortium s'est exprimé en faveur de la variante 3, puisque qu'elle satisferait les objectifs d'assainissement et aurait le meilleur ratio coût / efficacité.

Le Service de l'environnement (SEn) a transmis la proposition de variante 3 à l'OFEV le 21 juin 2018.

4. Détermination de l'Office fédéral de l'environnement

En s'appuyant sur une expertise qu'elle a commandée (rapport AECOM 17.09.2018), l'OFEV a rendu sa détermination le 18 septembre 2018 sur les 4 variantes d'assainissement qui lui ont été soumises.

L'OFEV relève en préambule les points suivants :

- > Les mesures d'assainissement (excavation, transports...) quelles qu'elles soient sont toujours préférables du point de vue de la pollution de l'environnement au fait de laisser des PCB dans l'environnement.
- > Même si les flux de PCB via les eaux souterraines sont faibles, il convient de les évaluer avec la plus grande prudence puisqu'ils vont persister ad aeternam si une partie de la décharge est laissée en place. La part de la décharge qui doit être éliminée afin que les concentrations de polluants dans les eaux souterraines restent en dessous de 10 fois la valeur de concentration OSites doit être définie avec le plus grand soin mais également avec une marge de sécurité suffisante.

L'OFEV a pris position pour la variante 2 principalement pour les raisons suivantes :

- > La variante 2 obtient le meilleur coût par tonne de PCB éliminée.
- > Elle permet l'élimination de 80 % des PCB et l'élimination complète de la zone haute.
- > Le confinement de surface est facilité et durable.
- > Un certain nombre d'incertitudes sont supprimées.
- > Le risque d'érosion en cas de crue centennale ou plus est supprimé tout comme celui de déstabilisation des matériaux restant sur place.
- > La future limite de la zone basse est optimisée.

L'OFEV déclare que des indemnités fédérales (OTAS), qui s'élèvent à 40 % des coûts totaux, ne pourraient pas être allouées pour la variante 3 telle que décrite notamment pour les raisons suivantes :

- > Les incertitudes sont nombreuses et il est mentionné dans le rapport des investigations complémentaires que la délimitation précise de la zone à excaver et la géométrie du talus seront définies ultérieurement suite à des études détaillées. L'emprise effective pourrait donc se situer entre la variante 2 et la variante 3 et il s'agit de se placer du côté de la sécurité. Des incertitudes existent aussi sur la durabilité de la stabilité du futur talus.
- > La variante 3 présente des inconvénients techniques majeurs et des risques tels que l'augmentation possible du flux de PCB sous forme dissoute dans les eaux souterraines.
- > Il existe un risque de ne pas atteindre les objectifs d'assainissement à court terme et de devoir prendre de nouvelles mesures d'assainissement dans le futur.
- > La dépense est élevée (plus de 70 mio francs) pour n'enlever « que » moins d'un tiers des PCB et des PCB sont laissés à proximité immédiate de la rivière.

L'expert mandaté par l'OFEV relève le fait que les 21 tonnes de PCB qui seraient laissées sur le site pour cette variante se trouvent dans l'ancien lit majeur de la rivière et pourraient représenter un risque pour la Sarine sur le long terme, notamment en fonction des conditions climatiques changeantes qui pourraient potentiellement engendrer des crues extrêmes. La localisation des matériaux qui resteraient en place pour cette variante, à savoir proches de la rivière, et les caractéristiques du talus sont sensibles du fait des conditions hydrogéologiques et devrait faire l'objet d'une attention particulière lors du développement du projet.

L'OFEV conclut en déclarant qu'en tenant compte des incertitudes sur les coûts, les variantes 2 et 3 ne sont plus autant éloignées.

Concernant la variante 1 (assainissement complet), l'OFEV annonce que si l'Etat et la Ville de Fribourg la choisissaient afin de résoudre de manière totalement définitive et durable le problème de la décharge de la Pila, il pourrait accepter de la subventionner notamment pour les raisons suivantes : elle présente moins d'incertitudes quant à l'atteinte durable des objectifs et elle permet d'éliminer définitivement 31 tonnes de PCB, polluants hautement toxiques et persistants, de l'environnement.

La variante 4 ne remplit quant à elle pas les critères d'octroi des indemnités OTAS. Elle ne permet pas d'atteindre les objectifs d'assainissement et n'est pas durable car elle engendre des mesures et des coûts importants de surveillance, d'entretien et de renouvellement à long terme, ce qui est contraire aux objectifs de traitement des sites pollués en Suisse qui vise à régler le problème de manière définitive en l'espace d'une à deux générations.

5. Résultat de l'évaluation du Conseil d'Etat

Les articles 79 et suivants de la loi sur le Grand Conseil (LGC) traitent de l'instrument parlementaire du mandat. Il ressort de l'article 79 al. 2 que le mandat est irrecevable s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi (let. a) ou s'il vise à influencer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision sur recours (let. b). A ce sujet, il convient de rappeler que la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions est compétente pour prononcer des décisions d'assainissement en matière de sites pollués conformément à l'article 7 de la loi cantonale sur les sites pollués (LSites).

Vu ce qui précède, il ressort qu'en demandant que le Conseil d'Etat lui présente trois options pour décision, en vue de s'assurer des implications financières, le Grand Conseil a accepté en fait un mandat vraisemblablement non conforme aux exigences légales définies par la LGC et le principe de la séparation des pouvoirs ressortant de l'art. 85 de la Constitution cantonale du canton de Fribourg.

Fort de ce constat, après consultation des chefs de groupe à l'été 2017 et dans le but d'éviter tout risque sur la procédure, le Conseil d'Etat a choisi de présenter au Grand Conseil un rapport informatif sur la suite qu'il entend donner aux propositions de mesures, avec un choix de variantes et explication des conséquences de chacune d'elles. La DAEC prendra acte et tiendra compte, dans la mesure du possible, des avis exprimés dans le cadre de la discussion au Grand Conseil pour décider de la mesure d'assainissement.

A ce stade, des incertitudes demeurent à ce stade sur :

- > l'incidence des mesures d'assainissement sur les émissions de la décharge,
- > l'effet sur le cours d'eau des mesures d'assainissement prises au niveau de la décharge,
- > le coût des variantes d'assainissement.

Malgré cela, option doit rapidement pouvoir être prise sur le type de variante à retenir pour la suite du développement du projet.

Comme cela est le cas dans les projets d'assainissement complexes (cf. publication OFEV « Sites contaminés, gestion de projets d'assainissement complexes » 2013), les incertitudes seront réduites, les techniques d'assainissement seront affinées et le ratio coût/bénéfice sera optimisé lors du développement du projet final d'assainissement pour le type de variante retenu, phase qui interviendra après le traitement du mandat Geinoz au Grand Conseil.

L'objectif commun est d'identifier la variante optimale d'assainissement, potentiellement située entre la variante 2 soutenue par l'OFEV et la variante 3 soutenue par le Consortium, en termes de faisabilité, efficacité, respect de l'environnement, apport écologique et coûts.

La principale question ouverte concerne l'importance de l'excavation. Ce sera un des enjeux de l'établissement du projet d'assainissement.

Les deux cas de figure suivants pourraient au final se ressembler :

- > Si la variante 3 est choisie : nécessité d'une excavation plus conséquente qu'estimée à ce stade.
- > Si la variante 2 est choisie : possibilité d'optimisation, avec limitation de l'excavation dans la zone haute.

L'OFEV joue un rôle central dans ce dossier, puisqu'il est à la fois autorité de subventionnement, et qu'il en va d'une participation financière de 40 % des coûts, et haute autorité de surveillance. Dans ce cadre, l'OFEV aurait la possibilité ultérieurement de recourir contre la décision d'assainissement que pourrait prendre la DAEC, ce qui pourrait bloquer le dossier et imposer de le reprendre au stade où il en est aujourd'hui. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat entend suivre la position de l'OFEV, en tant qu'autorité spécialisée au niveau fédéral, à laquelle se réfère en principe les tribunaux, qui s'est déterminé pour la variante 2 et qui affirme que la variante 3 telle que décrite actuellement n'est pas subventionnable, tout en précisant lors des dernières discussions pouvoir entrer en matière sur une variante « 2 moins » qui se rapprocherait de la variante 3. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat relève que les variantes 2 et 3 peuvent se rejoindre suivant leur modulation.

C'est dans le cadre de l'établissement du projet d'assainissement qu'il s'agira d'optimiser la variante retenue. Le Consortium, le SEN et la Confédération veilleront à rationaliser au mieux le ratio coûts-efficacité.

Les incidences financières du choix de la variante d'assainissement figurent dans le tableau ci-dessous.

	Coût estimé (mio CHF)	Subventions OTAS (mio CHF)	Coût à charge des perturbateurs (mio CHF)
Variante 1, montant max	250	100	150
Variante 1, montant moyen	195	78	117
Variante 1, montant min	140	56	84
Variante 2, montant max	195	78	117
Variante 2, montant moyen	150	60	90
Variante 2, montant min	110	44	66
Variante 2 moins			
Variante 3, montant max	90	0	90
Variante 3, montant moyen	70	0	70
Variante 3, montant min	50	0	50

Le coût moyen de la variante 2 a été estimé à 150 millions de francs, qui se répartiraient à raison de 90 millions de francs à charge des perturbateurs et 60 millions de francs de subventions de la Confédération (OTAS).

Les coûts estimés pour la variante 4 iraient quant à eux de 35 millions de francs pour le montant minimum à 55 millions de francs pour le montant maximum, avec un coût moyen à 45 millions de francs.

Ces montants intègrent les coûts de surveillance et d'entretien du site après assainissement qui ont été estimés pour la variante 1 à 1,9 millions de francs, pour la variante 2 à 6,4 millions de francs, pour la variante 3 à 8,7 millions de francs et pour la variante 4 à 10,3 millions de francs. Ces montants sont des coûts moyens totaux calculés sur toute la durée de la surveillance.

La répartition des coûts n'est pas définie à ce jour. Pour rappel, des subventions cantonales à hauteur de 30 % sont prévues dans la LSites pour les communes, sous réserve de la disponibilité du fonds.

6. Prochaines étapes

Le planning prévisionnel à ce stade pour la suite du projet d'assainissement est donné ci-après. Ce planning pourra être adapté en cas de difficultés techniques, procédurales ou juridiques.

Tâches permanentes

- > Exploitation des mesures préliminaires, surveillance de la décharge et monitoring de la Sarine.

Projet assainissement

- > **2019** : traitement du mandat Geinoz au Grand Conseil, établissement du projet d'assainissement sur la base de la variante retenue, allocation de l'OFEV et décision d'assainissement DAEC ;
- > **2020** : projet d'ouvrage, demande de permis de construire ;
- > **2021** : appel d'offres et crédit d'engagement au Grand Conseil ;
- > **dès 2022** : début des mesures d'assainissement.

Décision sur la répartition des coûts

- > **Printemps 2019** : fin de l'instruction ;
- > **2^e semestre 2019** : première décision sur la répartition des coûts qui définira principalement :
 - > les pourcentages des coûts pour les différents perturbateurs applicables pour l'ensemble du projet et
 - > les montants dus par les différents perturbateurs en fonction des montants dépensés à ce jour et des pourcentages définis.

Une deuxième décision sera rendue une fois seulement que les coûts du projet d'assainissement seront connus de manière plus précise, en se fondant sur les pourcentages définis pour chacun des perturbateurs identifiés.

7. Conclusions et recommandations du Conseil d'Etat

Les investigations complémentaires ont permis d'esquisser des variantes d'assainissement, d'évaluer leur effet sur la Sarine et d'estimer leurs coûts. Les résultats sont encore entachés d'une grande incertitude, ce qui est tout à fait normal pour un projet d'assainissement complexe à l'issue d'une étude d'avant-projet. Il ressort toutefois que le Consortium (composé de la Ville de Fribourg et de l'Etat via la DIAF), la DAEC et l'OFEV préconisent un assainissement partiel de l'ancienne décharge de la Pila. L'objectif commun est d'optimiser le rapport entre les effets sur l'environnement et le coût total de l'assainissement. L'étendue de l'assainissement partiel de la décharge sera fixée dans la prochaine phase du projet qui consistera à développer la variante retenue à ce stade. Pour la recherche de cet optimum, le Consortium propose de partir d'un assainissement partiel réduit et l'OFEV d'un assainissement plus étendu. La solution finale se situera certainement entre ces deux variantes.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil que la DAEC entend demander au Consortium d'établir un projet d'assainissement au sens de l'OSites sur la base de la variante 2 (assainissement de la zone haute) en examinant jusqu'où cette variante peut être rapprochée de la variante 3 sans perdre la reconnaissance fédérale. La DAEC veillera ainsi à ce que la variante 2 soit développée en limitant au maximum l'intervention dans la zone haute, tout en garantissant le respect des objectifs d'assainissement définis. Dès que le projet d'assainissement sera établi, la DAEC déposera une demande d'allocation OTAS à l'OFEV puis rendra une décision d'assainissement conformément à l'article 18 OSites. Le Grand Conseil aura l'occasion de se prononcer ultérieurement sur un crédit d'engagement.

12 février 2019

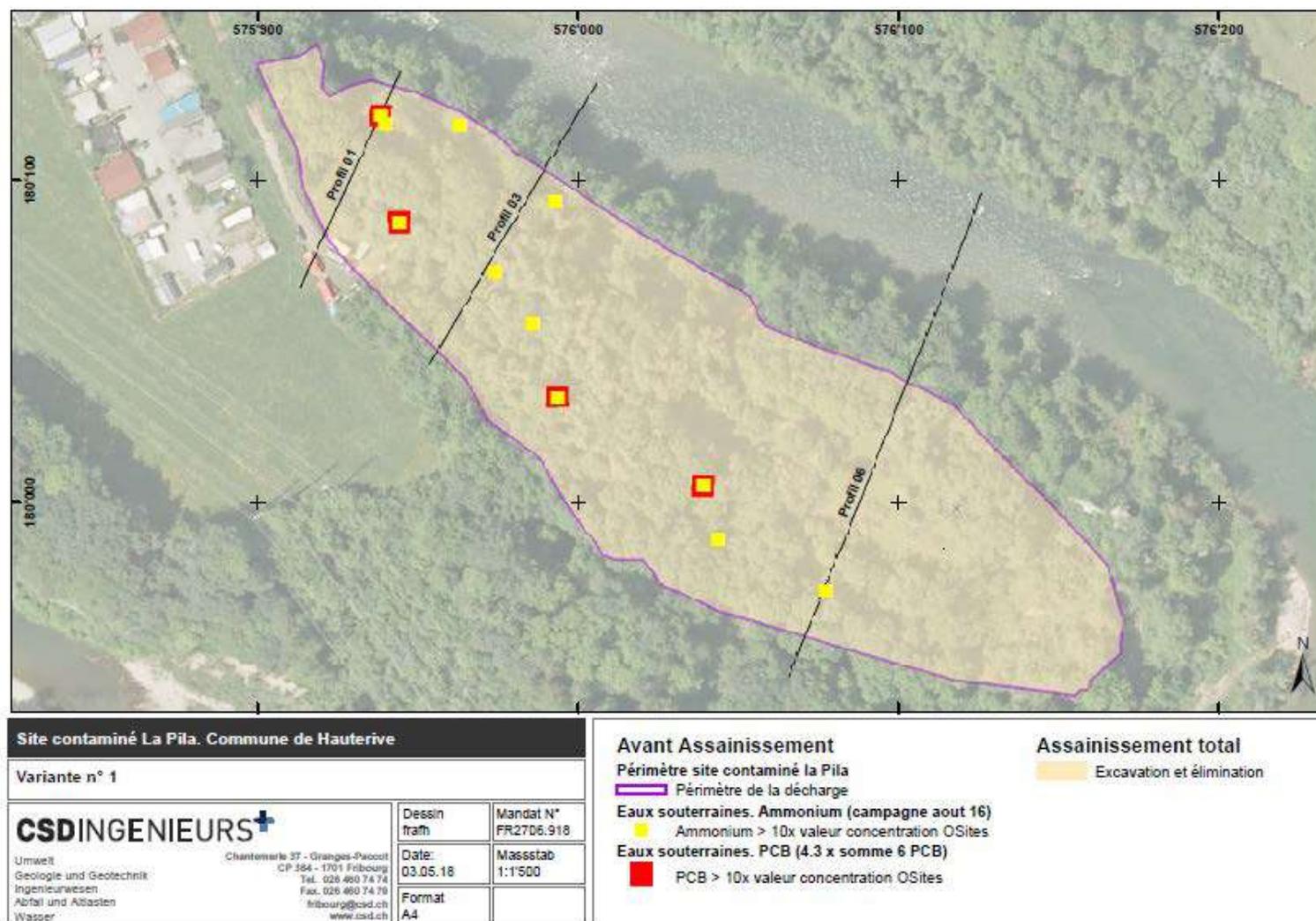
Liste des annexes :

1. Liste des principaux documents de base
2. Plan de situation de la variante 1
3. Plan de situation de la variante 2
4. Plan de situation de la variante 3
5. Plan de situation de la variante 4

Annexe 1: Liste des principaux documents de base.

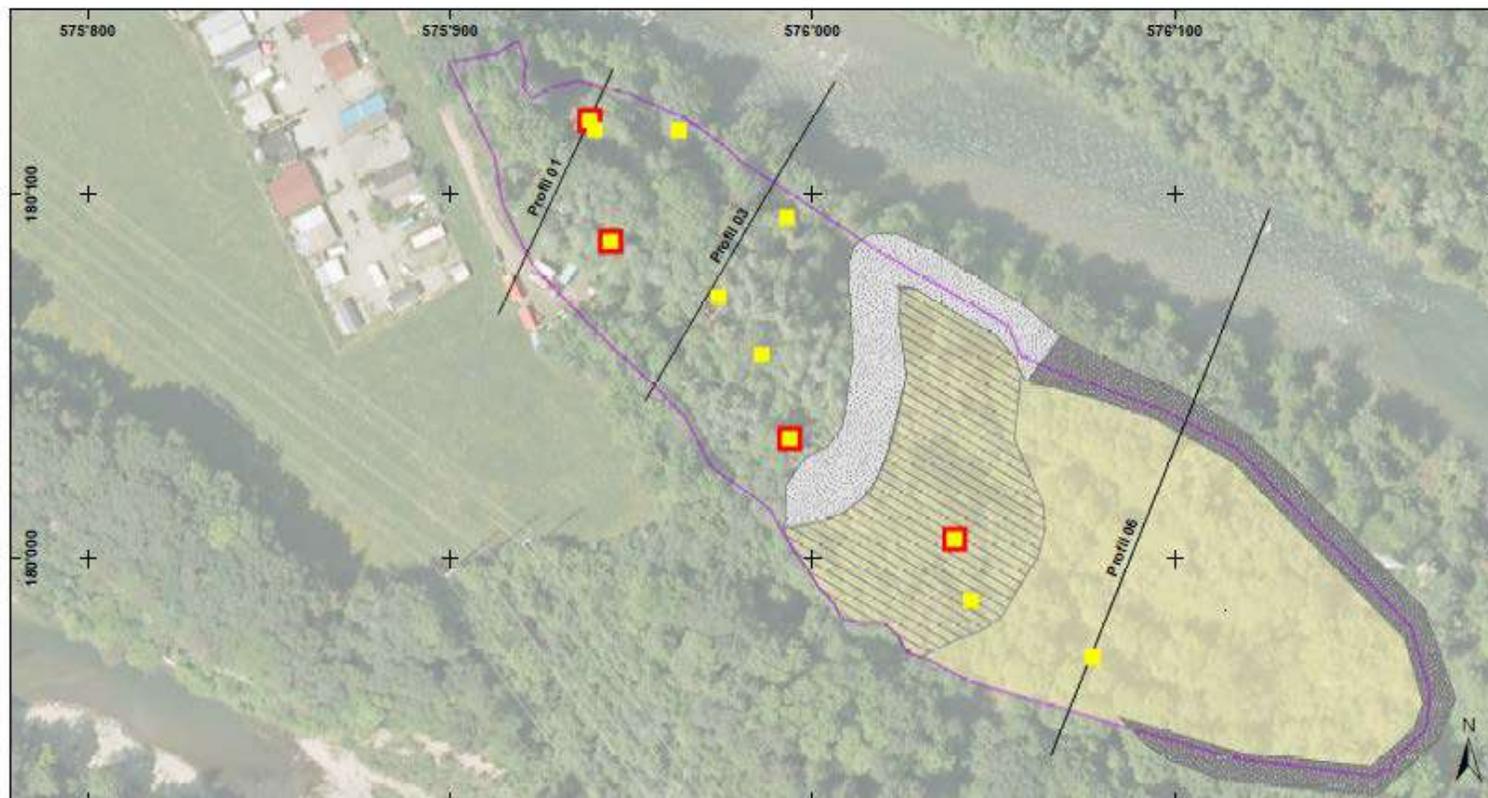
1. Rapport du bureau CSD Ingénieurs SA du 25 mai 2018 « Décharge de la Pila – suite des démarches en relation avec le projet d’assainissement – mesures complémentaires, version 2 ».
2. Rapport du bureau CSD Ingénieurs SA du 31 mai 2018 « Décharge de la Pila – évaluation des variantes d’assainissement, version 2 ».

Annexe 2: Plan de situation de la variante 1



Référence : CSD Ingénieurs SA, rapport « évaluation des variantes d'assainissement », 31.05.2018

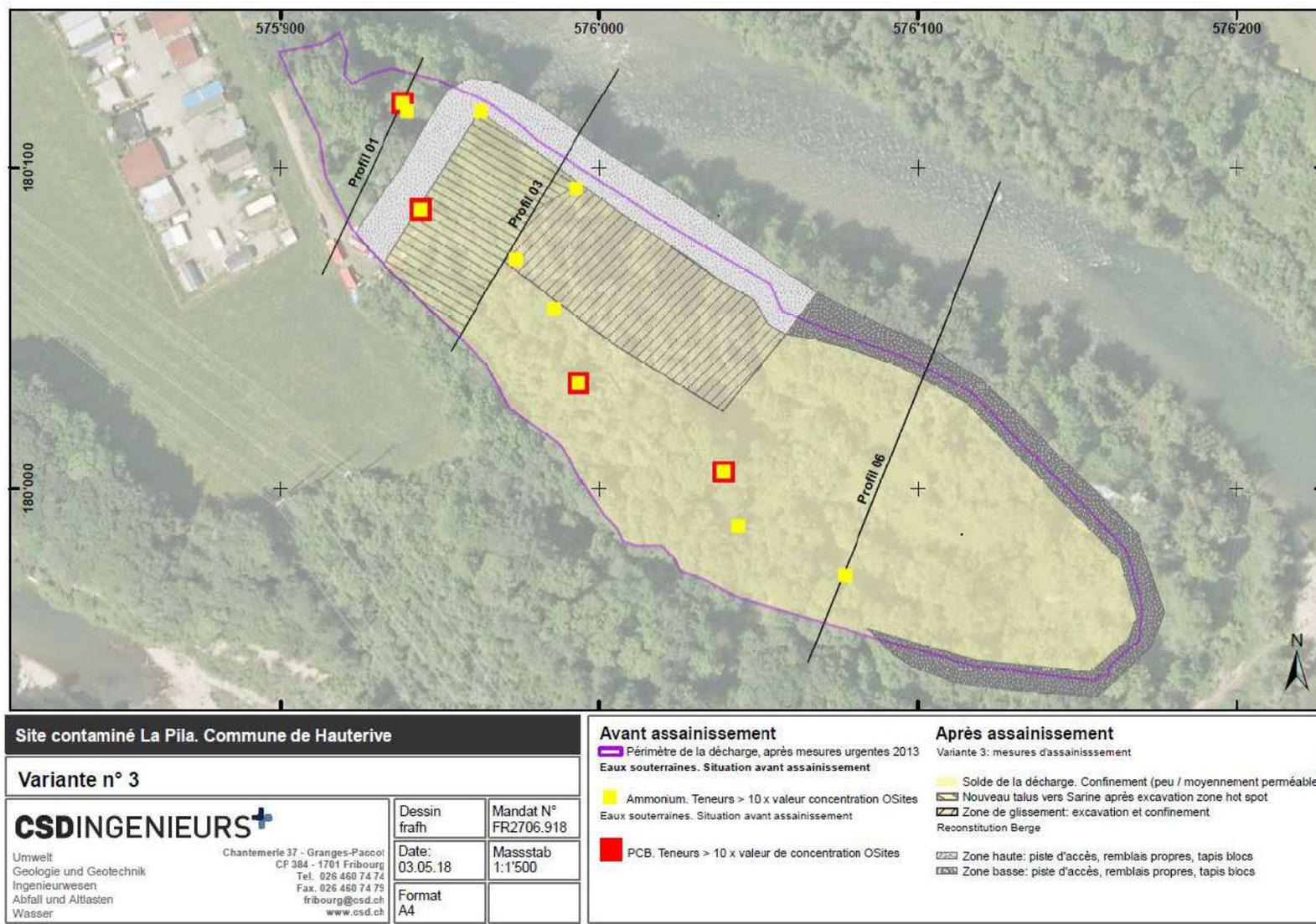
Annexe 3: Plan de situation de la variante 2



Site contaminé La Pila. Commune de Hauterive		Situation avant assainissement		Après assainissement	
Variante n° 2		Périmètre La Pila		Variante 2	
<p>Chantier 37 - Granges-Paccot CP 384 - 1701 Fribourg Tel. 026 460 74 74 Fax. 026 460 74 79 fribourg@csd.ch www.csd.ch</p>		Dessin	Mandat N°	<p>■ Talus vers zone basse</p> <p>■ Zone basse, confinement</p> <p>Reconstitution Berge</p> <p>■ Zone haute: piste d'accès, remblais propres, tapis blocs</p> <p>■ Zone basse: piste d'accès, remblais propres, tapis blocs</p>	
		traff	FR2706.918		
Umwelt Geologie und Geotechnik Ingenieurwesen Abfall und Altlasten Wasser		Date:	Massstab:		
		03.05.18	1:1'500		
		Format			
		A4			

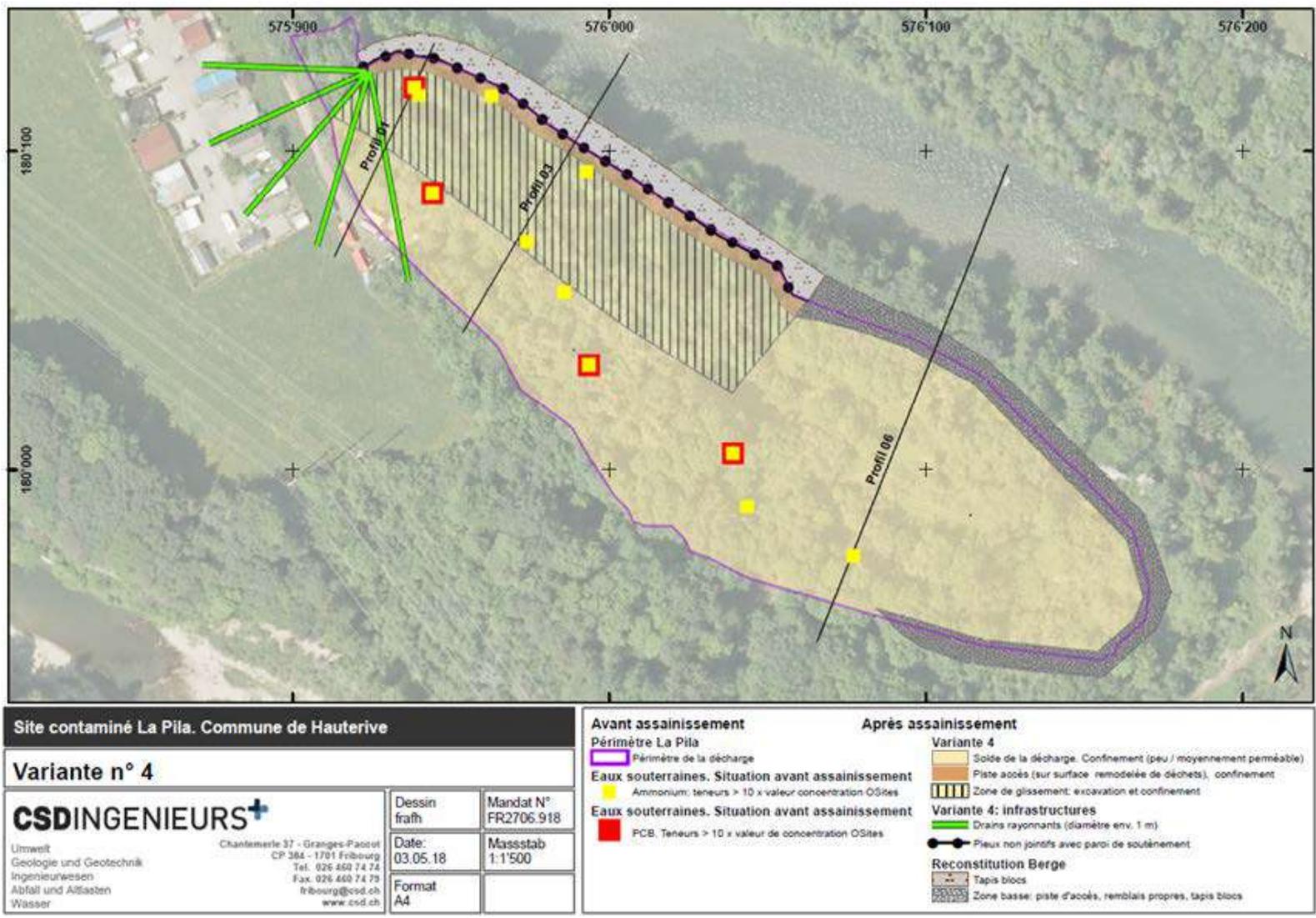
Référence : CSD Ingénieurs SA, rapport « évaluation des variantes d'assainissement », 31.05.2018

Annexe 4: Plan de situation de la variante 3



Référence : CSD Ingénieurs SA, rapport « évaluation des variantes d'assainissement », 31.05.2018

Annexe 5: Plan de situation de la variante 4



Référence : CSD Ingénieurs SA, rapport « évaluation des variantes d'assainissement », 31.05.2018

Bericht 2019-GC-72 Deponie La Pila: Auswahlmöglichkeit für den Grossen Rat (Folge zum Auftrag 2011-GC-22)

Auftrag Geinoz Jean-Denis / Page Pierre-André /
Clément Pierre-Alain / Mauron Pierre /
Thürler Jean-Pierre / Gobet Nadine / Feldmann Christiane /
Etter Heinz / Burkhalter Fritz / Peiry Stéphane

2011-GC-22 [MA 4028.11]

Deponie La Pila: Auswahlmöglichkeit für den Grossen Rat (nachfolgend: „Auftrag Geinoz“)

Zusammenfassung des Auftrags

Zur Erinnerung, der Auftrag, den die Grossräte Jean-Denis Geinoz, Pierre-André Page, Pierre-Alain Clément, Pierre Mauron, Jean-Pierre Thürler, Nadine Gobet, Christiane Feldmann, Heinz Etter, Fritz Burkhalter et Stéphane Peiry (nachfolgend: „Auftrag Geinoz“) am 7. Juli 2011 eingereicht haben, lautete wie folgt:

HINTERGRUND

Glaubt man den Nachrichten in den Medien, ist die Sanierung der Deponie La Pila unausweichlich. In diesem Rahmen wurden die wildesten Zahlen herumgereicht. So war etwa davon die Rede, dass die Sanierung bis zu 250 Millionen Franken kosten werde – ein Betrag, der jenseits von Gut und Böses zu sein scheint, und für den wir somit nicht bereit sind, einen Kredit zu sprechen. Ein solcher Betrag würde die Kosten der Poyabücke übertreffen.

Es ist zu befürchten, dass dem Grossen Rat irgendwann ein Dekretsentwurf mit allen Elementen (Kosten, Verfahren, zu sanierende Fläche, Abfallentsorgung usw.) vorgelegt wird und dass das Parlament lediglich ja oder nein wird sagen können.

Wer ein Haus bauen lässt, ein Auto kauft oder Renovierungen durchführt, kann immer zwischen verschiedenen Optionen auswählen und dabei seine finanziellen Möglichkeiten berücksichtigen. Deshalb fordern wir, dass dem Grossen Rat ebenfalls verschiedene Varianten vorgelegt werden, damit dieser entscheiden kann, welche Option aus Sicht der Finanzen und der Sanierung der Deponie die beste ist. In verschiedenen Bereichen ist anerkannt, dass die letzten 20 % der Verwirklichung gleich viel kosten wie die ersten 80 %.

FORDERUNG AN DEN STAATSRAT

Vor diesem Hintergrund ersuchen wir den Staatsrat, dem Grossen Rat vor der Unterbreitung eines Kreditbegehrens drei Varianten zur Auswahl vorzulegen:

- > eine Minivariante einschliesslich der erwarteten Wirkungen;*
- > eine Midivariante einschliesslich der erwarteten Wirkungen;*
- > eine Maxivariante einschliesslich der erwarteten Wirkungen.*

Der Grosse Rat hat den Auftrag am 8. Februar 2012 erheblich erklärt.

Bericht des Staatsrats

1. Inhalt

Zusammenfassung des Auftrags	1
Bericht des Staatsrats	2
1. Inhalt	2
2. Ehemalige Deponie La Pila – Rückschau und Standortbestimmung	3
2.1. Historischer Abriss	3
2.2. Finanzielle Folgen	5
2.3. Allgemeine Informationen zur Deponie und zur Saane	5
2.3.1. Merkmale der Deponie und der Saane	5
2.3.2. PCB-Verbreitung und Eintrag in die Saane	7
2.3.3. Auswirkungen der Deponie auf die Saane	7
2.3.4. Unsicherheiten und Komplexität des Dossiers	9
2.3.5. Eigenschaften der PCB	9
2.4. Juristische und finanzielle Aspekte der Massnahmen	10
3. Evaluation der Sanierungsvarianten – Präsentation der Ergebnisse	11
3.1. Methode	11
3.2. Begründung und Sanierungsziele	12
3.3. Sanierungsverfahren	14
3.4. Variante 1	14
3.4.1. Beschreibung	14
3.4.2. Umweltauswirkungen	14
3.5. Variante 2	15
3.5.1. Beschreibung	15
3.5.2. Umweltauswirkungen	15
3.6. Variante 3	16
3.6.1. Beschreibung	16
3.6.2. Umweltauswirkungen	16
3.7. Variante 4	17
3.7.1. Beschreibung	17
3.7.2. Umweltauswirkungen	17
3.8. Zusammenfassung der Sanierungsvarianten	18
3.9. Ergebnisse der Variantenanalyse	18
4. Stellungnahme des Bundesamts für Umwelt	21
5. Beurteilung des Staatsrats	22
6. Die nächsten Schritte	24
7. Schlussfolgerung und Empfehlungen des Staatsrats	25

2. Ehemalige Deponie La Pila – Rückschau und Standortbestimmung

2.1. Historischer Abriss

Die Studien zur ehemaligen Deponie La Pila begannen 2004 mit einer **historischen Voruntersuchung** gemäss Bundesverordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (AltIV). Nachdem 2007 unterhalb der Deponie hohe PCB-Gehalte (polychlorierte Biphenyle) im Grundwasser gemessen worden waren, wurden die chemischen und toxikologischen Eigenschaften des Schadstoffs, der nahen Umgebung der Saane sowie des Fischfleisches analysiert. Die Resultate waren beunruhigend, sodass der Staatsrat im August 2007 die Fischerei auf mehreren Fliessgewässerabschnitten verbieten musste. In der Folge wurden eingehendere Untersuchungen in der davon betroffenen Saane durchgeführt, wobei insbesondere die Sedimente, das Wasser und die benthische Fauna¹ untersucht wurden.

Weil das Dossier ein bedeutendes Ausmass annahm, gelangte die Stadt Freiburg, die als frühere Betreiberin der Deponie bis dahin die Untersuchungskosten vorgeschossen hatte, an den Staat (Eigentümer des Grundstücks), um mit Blick auf die Ausführung der weiteren Massnahmen ein Konsortium für die Sanierung der ehemaligen Deponie La Pila (nachfolgend: das Konsortium) zu bilden.

Das Konsortium hat die Bauherrschaft inne und beauftragt Ingenieurbüros mit den Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen, die vom AltIV und den Behörden verlangt werden. Der Vertrag zwischen der Stadt Freiburg und dem Staat Freiburg, der vom Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) vertreten wird, sieht vor, dass das Konsortium nach der Erstellung des Sanierungsprojekts nach AltIV aufgelöst wird.

Parallel dazu richtete der Staatsrat eine Projektstruktur ein, um dieses komplexe Dossier begleiten und die Koordination sicherstellen zu können. In Anwendung des Gesetzes vom 7. September 2011 über belastete Standorte (AltlastG) sorgt die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) für den Vollzug der Bundes- und kantonalen Gesetzgebung über die Altlasten. Das Amt für Umwelt (AfU) ist die für belastete Standorte zuständige Verwaltungseinheit. Die RUBD und das AfU bestimmen namentlich die zu treffenden Massnahmen, validieren die Pflichtenhefte, die von den vom Konsortium beauftragten Ingenieurbüros vorgeschlagen werden, und evaluieren die Berichte. Im Übrigen ist das AfU innerhalb des Staats und im Austausch mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) für die allgemeine Koordination des Dossiers zuständig.

2007 und 2008 wurde die **Detailuntersuchung** der ehemaligen Deponie fortgeführt; der Standort wurde zudem gemäss AltIV überwacht.

2009 wurden **Sofortmassnahmen** getroffen, um zu verhindern, dass sich Materialien und Abfälle aus der instabilen Zone lösen und in die Saane gelangen.

2011 bis 2014 wurden **vorbereitende Massnahmen** durchgeführt, um die Schadstoffemissionen Richtung Saane spürbar zu verringern und das Flussbett in der Nähe der ehemaligen Deponie zu sanieren. Hierzu wurde das Grundwasser oberhalb der Deponie gefasst, die Deponie durch eine Spundwand teilweise isoliert sowie das hinter der Spundwand gefasste Deponieabwasser abgepumpt und behandelt und die Uferböschung gereinigt. Diese Massnahmen haben eine zeitlich

¹ Benthische Fauna (auch Benthos oder Makrofauna): Gesamtheit aller in der Bodenzone eines Gewässers vorkommenden Lebewesen.

beschränkte Wirkung und sind nicht auf die Dauer angelegt, weil sie den Unterhalt der Infrastrukturen, das Abpumpen und Behandeln des verschmutzten Wassers sowie eine spezifische Einrichtung erfordern. Da diese Massnahmen eine begrenzte Lebensdauer haben und kostspielige Bewirtschaftungsmassnahmen erfordern, ist damit keine definitive Sanierung der Deponie möglich. Sie entsprechen somit nicht den Grundsätzen, die in der Gesetzgebung über belastete Standorte festgelegt sind und verlangen, dass die Sanierungsprojekte nachhaltig sind und mittelfristig keine ergänzenden Massnahmen erfordern. Sie waren vielmehr darauf ausgelegt, die Situation bis zur definitiven Sanierung zu verbessern.

Das Konsortium unterbreitete im Dezember 2010 ein **Sanierungsprojekt** nach AltIV für die ehemalige Deponie La Pila, das für geschätzte 250 Millionen Franken vorsah, das gesamte verschmutzte Material auszuheben und zu behandeln. Die zuständigen Behörden haben dieses Projekt nicht genehmigt. Stattdessen verlangten das BAFU und die RUBD nach Analyse des eingereichten Sanierungsprojekts und angesichts der Kosten im Jahr 2011 eine detaillierte Abklärung der Frage, ob die Sanierungsziele gemäss AltIV auch mit anderen Sanierungsvarianten erreicht werden können, sowie eine Beurteilung der Auswirkungen der verschiedenen Varianten auf die Saane. Der Auftrag Geinoz, den der Grosse Rat am 8. Februar 2012 erheblich erklärt hat, geht in dieselbe Richtung, verlangt er doch, dass dem Kantonsparlament 3 Varianten – eine Maximal-, eine Midi- und eine Minimalvariante – für die Sanierung der ehemaligen Deponie La Pila unterbreitet werde.

Die Dokumente, die bis 2011 infolge der Aufforderung des BAFU und des Auftrags Geinoz erstellt wurden, wurden von einem im Bereich der Erdwissenschaften spezialisierten öffentlichen französischen Institut begutachtet. Das Institut formulierte dreissig Empfehlungen (**Expertise BRGM-IRSTEA** – November 2012), um die von der Deponie La Pila verursachten Belastungen und deren Auswirkungen auf die Saane besser zu verstehen. Nach einem intensiven Austausch mit dem Konsortium und dem BAFU und gestützt auf diese Expertise verfasste das AfU im April 2014 einen Massnahmenplanentwurf für die weiteren Studien. Das Konsortium unterbreitete darauf einen Vorschlag für ein Programm mit Zusatzuntersuchungen im Oktober 2015 und April 2016.

Zwischen 2016 und 2017 wurden **Zusatzuntersuchungen** in der ehemaligen Deponie und der Saane durchgeführt, um im Detail zu bestimmen, welche Auswirkungen verschiedene Sanierungsmassnahmen bei der Deponie auf die Saane haben. So sollte genauer abgeklärt werden, ob eine Teilsanierung der Deponie ausreichen würde, um die erforderliche Sedimentqualität der Saane zu erreichen und somit die Belastung der Wasserfauna über die Sedimente in genug hohem Mass zu senken und, wenn ja, mit welchen Sanierungsvarianten und zu welchen Kosten. Dies sind komplexe Fragen. Um sie zu beantworten, mussten die Schadstoffströme, die von der Deponie ausgehen sowie der PCB-Bestand in der Saane und dessen Dynamik einschliesslich in der Nahrungskette im Detail untersucht werden. Bei der Definition der untersuchten Sanierungsvarianten wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Schadstoffeinträge in die Saane grossmehrheitlich aus der «oberen Zone» der Deponie stammen und dass in dieser Zone zudem die grössten PCB-Konzentrationen gemessen wurden. Die wichtigsten Resultate dieser Zusatzuntersuchungen werden in den nachfolgenden Kapiteln vorgestellt.

Im Rahmen dieser Untersuchungen wurden von Mai bis September 2016 neue Fischproben genommen. Die Analysen zeigten, dass die Konzentrationen bei den dioxinähnlichen PCB (cPCB) im Vergleich zu den Vorjahren deutlich abgenommen haben. Am 30. November 2016 beschloss die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) im Einvernehmen mit der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), drei Abschnitte der Saane zwischen der Deponie und

der Pérolles-Brücke sowie den Pérolles-See wieder für die Fischerei zu öffnen. Die Wiedereröffnung ging jedoch mit Bedingungen und Empfehlungen einher.

Gestützt auf die Untersuchungen entwickelte und beurteilte das vom Konsortium beauftragte Ingenieurbüro 2018 **vier Sanierungsvarianten** für die Deponie.

Das AfU reichte am 21. Juni 2018 ein **Gesuch um Anhörung** gemäss der Bundesverordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) ein und legte diesem Gesuch die Berichte bei, die im Rahmen der Zusatzuntersuchungen erstellt worden waren. Um die Analyse zu vervollständigen, gab das BAFU im August 2018 eine **Expertise** zu den Zusatzuntersuchungen und der Evaluation der Sanierungsvarianten bei einem Ingenieurbüro in Auftrag, um gestützt darauf am 18. September 2018 Stellung zu nehmen.

Die ehemalige Deponie La Pila und die Saane sind Gegenstand von regelmässigen Untersuchungen, die mindestens zwei Mal im Jahr vorgenommen werden, um die Entwicklung der Belastung zu verfolgen und allfällige Veränderungen rechtzeitig erkennen zu können.

Mit Blick auf das Rechtsverfahren zur Festlegung der endgültigen Kostenverteilung wurden zahlreiche Abklärungen getroffen (Zeugenvernehmung, Schriftwechsel zwischen den Parteien usw.).

2.2. Finanzielle Folgen

Bis am 31. Dezember 2017 hat das Konsortium für die Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen für das Pila-Dossier rund 19,5 Millionen Franken ausgegeben. Die Ausgaben setzen sich wie folgt zusammen:

> erste Untersuchungsphase	1,7 Mio.
> allgemeine Auslagen	1,8 Mio.
> Sofortmassnahmen	1,0 Mio.
> Einrichtung eines neuen Standplatzes für Fahrende	1,6 Mio.
> vorbereitende Massnahmen (Verwirklichung und Betrieb)	8,5 Mio.
> Sanierungsprojekt	2,9 Mio.
> Zusatzuntersuchungen	2,0 Mio.

Der Bund hat diese Kosten zu 40 % mitfinanziert. Die Mitglieder des Konsortiums (Stadt Freiburg und ILFD) haben den Saldo ungefähr hälftig geteilt.

In diesen Beträgen nicht eingerechnet sind die verfahrensspezifischen Kosten für die kommunalen und kantonalen Behörden. Die kantonalen Behörden wendeten 1,2 Millionen Franken für juristische und fachliche Beratungen, für Informationsaufgaben und für die Verlegung des Standplatzes der Fahrenden auf.

2.3. Allgemeine Informationen zur Deponie und zur Saane

2.3.1. Merkmale der Deponie und der Saane

Die Deponie La Pila, die in einer der Windungen der Saane auf dem Gebiet der Gemeinde Hauterive liegt, wurde von 1952 bis 1973 durch die Stadt Freiburg betrieben. In ihr wurden hauptsächlich Siedlungsabfälle, aber auch Bauabfälle sowie Gewerbe- und Industrieabfälle abgelagert.

Das vom Konsortium beauftragte Ingenieurbüro realisierte mehrere Studien. Die wichtigsten Resultate dieser Studien sind nachfolgend zusammengefasst:

Das Volumen der ehemaligen Deponie beträgt geschätzte 200 000 m³. Das verschmutzte Material einschliesslich des gewachsenen Bodens unter der Deponie, das verschmutzt wurde, hat ein Volumen von rund 280 000 m³, was in etwa dem dreieinhalbfachen Volumen des Eisstadions St. Leonhard entspricht. Der Standort hat eine Fläche von zirka 2 ha und somit von ungefähr 3 Fussballfeldern. Die maximale Mächtigkeit der Abfälle liegt bei etwa 20 m.

Die vorhandenen Schadstoffe sind typisch für die kommunalen Deponien der Zeit, mit Ausnahme der PCB, deren Konzentration deutlich über den üblicherweise gemessenen Konzentrationen liegt. Die Sanierungsbedürftigkeit ist hauptsächlich auf die gemessenen PCB-Konzentrationen in den unterirdischen Gewässern, die in die Oberflächengewässer fliessen, zurückzuführen. Daneben werden die Sanierungswerte für Ammonium sowie – punktuell und in geringer Weise – für Vinylchlorid überschritten, was allerdings kein besonderes Risiko für die Umwelt darstellt und keine spezifischen Massnahmen nötig macht.

Die PCB-Menge in der Deponiebasis wird auf 31 t geschätzt. An gewissen Stellen ist die PCB-Konzentration in der Deponie besonders hoch.

Die Deponie kann in zwei Zonen unterteilt werden, in die obere und die untere Zone.

- > Die obere Zone befindet sich im Nordwesten des Standorts, hat eine Abfallmächtigkeit von etwa 20 m, eine Fläche von zirka 1 ha (50 % der Gesamtfläche) und ein Volumen an verschmutztem Material von rund 170 000 m³ (60 % des Gesamtvolumens), enthält rund 25 t PCB (80 % der Gesamtmasse) und ist für rund 90 % der PCB-Einträge in die Saane verantwortlich. Es ist dies auch die Zone, die im Rahmen der vorbereitenden Massnahmen isoliert worden ist.
- > Die untere Zone befindet sich im Südostens des Standorts, hat eine Abfallmächtigkeit von etwa 10 m, eine Fläche von zirka 1 ha (50 % der Gesamtfläche) und ein Volumen an verschmutztem Material von rund 110 000 m³ (40 % des Gesamtvolumens), enthält rund 6 t PCB (20 % der Gesamtmasse) und ist für rund 10 % der PCB-Einträge in die Saane verantwortlich.

Der Standort La Pila liegt im Auengebiet des Sensegrabens, das von nationaler Bedeutung ist. Dieser Sektor ist zudem im Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung erfasst.

Die hydraulischen Merkmale der Saane bei der Deponie sind stark mit den Betriebsbedingungen der Wasserkraftanlagen der Groupe E (Anlage in Hauterive, Staudamm von Rossens) verbunden. Die Deponie befindet sich in einer der Windungen der Saane. Das Wasserkraftwerk von Hauterive liegt an der Spitze dieser Flussschleife und beeinflusst den Pegel der Saane. So schwankt der Pegel unterhalb des Wasserkraftwerks in Abhängigkeit von der Stromerzeugung. Die Pegelschwankungen (Unterschied zwischen Niederwasser- und Hochwasserperioden) erreichen rund 1,20 m.

Auf dem Flussabschnitt bei der Deponie können zudem aussergewöhnlich grosse Hochwasser auftreten. Die letzten Ereignisse dieser Art wurden am 23. August 2005 und am 9. August 2007 beobachtet.

Der Austausch zwischen dem Grundwasser unter der Deponiebasis und der Saane ist das Resultat der täglichen Wasserspiegelschwankungen.

Der PCB-Bestand in den Sedimenten der Saane auf dem Abschnitt zwischen der Deponie und der Staumauer bei der Mageren Au wird auf 20 bis 150 kg geschätzt.

Die PCB-Belastung der Forellen ist vor allem das Resultat der Einnahme von benthischen Lebewesen (hauptsächlich wirbellose Kleintiere und Insekten wie Gammariden und Trichopteren mit Köcher), die selber in engem Kontakt mit den belasteten Sedimenten sind. Die Rolle der Bioakkumulation über die Oberflächengewässer wird als gering eingeschätzt.

2.3.2. PCB-Verbreitung und Eintrag in die Saane

Die Menge des verschmutzten Materials, das bei einer Rutschung von der oberen Zone der Deponie in die Saane gelangen könnte, wird auf 22 000 m³ mit rund 6 t PCB geschätzt. Grundlage für die Schätzung des potenziellen jährlichen PCB-Stroms infolge von Rutschungen war die Hypothese, dass die Rutschung nicht in einem Mal, sondern in kleinen Rutschungen über einen Zeitraum von 50 Jahre stattfindet. So wurde der mittlere PCB-Strom infolge von Rutschungen mit rund 12 kg PCB pro Jahr veranschlagt.

Das verschmutzte Material, das jährlich durch Erosion der Böschung und der Deponiebasis in die Saane gelangen könnte, wird auf 2,5 kg/Jahr geschätzt, was einer PCB-Fracht von 165 g/Jahr gleichkommt.

Der PCB-Strom in fester Form von der Deponie Richtung Saane beträgt ohne Sicherungsmassnahmen (Zustand vor den vorbereitenden Massnahmen) geschätzte 12 kg/Jahr; bei dieser Menge, wird der Schwellenwert der Sedimentqualität der Saane (200 g PCB pro Jahr) überschritten, die festgelegt worden ist, um unerwünschte Auswirkungen auf die Fische zu vermeiden.

Und der PCB-Strom in gelöster Form von der Deponie Richtung Saane ohne Sicherungsmassnahmen (Zustand vor den vorbereitenden Massnahmen) wird auf 50 bis 200 g/Jahr geschätzt; dies liegt unter dem Schwellenwert für die Wasserqualität der Saane (2675 g PCB pro Jahr), die festgelegt worden ist, um unerwünschte Auswirkungen auf die Fische zu vermeiden.

Diese Schätzungen sind mit Vorsicht zu geniessen. Auch muss beachtet werden, dass die Einträge bei besonderen Vorkommnissen (Kanalbildung im Boden, Anstieg des Grundwassers bis zur Deponiebasis usw.) höher ausfallen könnten.

Die PCB-Ströme in gelöster Form, die man unabhängig von der ehemaligen Deponie in der Saane vorfindet, wurden für das gesamte Einzugsgebiet oberhalb der Deponie (zirka 1000 km²) auf 600 g/Jahr und für die Diffusion und Aufwirbelung von verschmutzten Sedimenten auf dem Abschnitt Pila–Ärgera auf 315 g/Jahr geschätzt. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Grössenordnungen, die mit Vorsicht zu geniessen sind.

2.3.3. Auswirkungen der Deponie auf die Saane

Seit Beginn der vorbereitenden Massnahmen (dazu gehörte insbesondere die Beseitigung der Abfälle im Flussbett der Saane) wurde eine signifikante Verbesserung der Wasser-, Sediment- und Fischqualität beobachtet.

Mit den vorbereitenden Massnahmen, die zwischen 2011 und 2014 durchgeführt wurden, konnten die PCB-Einträge in die Saane deutlich reduziert werden, weswegen sie kaum noch einen Einfluss auf die Fischfauna haben. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass es sich um provisorische Massnahmen handelt. Die heutige Situation mit den vorbereitenden Massnahmen ermöglicht eine erste Einschätzung der Auswirkungen einer teilweisen Sanierung der ehemaligen Deponie.

Die Zusatzuntersuchungen von 2016 und 2017 hatten auch zum Ziel, die Schwellenwerte für die Wasser- und Sedimentqualität der Saane zu bestimmen, die es erlauben, negative Auswirkungen auf die Fische zu vermeiden (PCB-Gehalt des Fischfleisches $< 3,3 \text{ pg/g TEQ05}^2$). Der Schwellenwert für die Wasserqualität liegt bei $2,2 \text{ ng/l}^3$ und wird erreicht, wenn $2,6 \text{ kg PCB}$ in gelöster Form pro Jahr von der Deponie in die Saane gelangen.

Der Schwellenwert für die Sedimentqualität wurde bei $0,04 \text{ mg/kg}$ festgelegt, sodass bei den Fischen der PCB-Gehalt von $3,3 \text{ pg/g TEQ05}$ nicht überschritten wird. Die theoretische Menge von rund 200 gr PCB in den ersten 15 Zentimetern des Sediments beim Abschnitt Pila-Ärgera sollte reichen, um dieses Ziel zu erreichen.

Der Schwellenwert wurde aufgrund der toxischen Eigenschaften der PCB definiert. Wird dieser überschritten, so wird die embryonale Entwicklung der Fische gestört, die Sterblichkeitsrate der Embryonen steigt und es treten Fortpflanzungsstörungen auf. Nach Anhang 2 der Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV) muss die Wasserqualität so beschaffen sein, «dass die Laichgewässer für Fische erhalten bleiben».

Mit Blick auf die Verschmutzung des Flusses im Zusammenhang mit den Emissionen der ehemaligen Deponie (Ausgangszustand nach Rückbau der derzeit bestehenden provisorischen Sicherung) oder wegen der belasteten Sedimente, kann Folgendes hervorgehoben werden:

- > Die PCB-Einträge in fester Form infolge von Rutschungen sind die wichtigste potenzielle Quelle der Belastung der Sedimente.
- > Solange keine Rutschungen eintreten, geht die kurzfristige Belastung der Fische am ehesten vom sedimentären PCB-Bestand aus.
- > Auch ohne Spundwand und Abpumpen trüge der Strom der PCB in gelöster Form nur in geringem Mass zur Zunahme des kurzfristigen PCB-Stroms zwischen oberhalb und unterhalb der Deponie bei. Wegen der Unsicherheiten bei der Schätzung der PCB-Ströme in gelöster Form, die von der Deponie stammen, ist diese Schlussfolgerung mit Vorbehalten zu betrachten.
- > Die Zunahme des PCB-Stroms zwischen oberhalb und unterhalb der Deponie ist hauptsächlich in der Desorption/Diffusion/Auflösung der PCB in den Sedimenten begründet (Porenwasser, Oberfläche der Flussbettoberfläche, die den Strömungen ausgesetzt ist).

Aus den Studien geht hervor, dass eine Teilsanierung der Deponie in Betracht gezogen werden kann und die Vorgaben der AltIV erfüllt, hauptsächlich weil die verbleibenden Emissionen in die Saane nach einer Teilsanierung der Deponie unterhalb der Schwelle liegen, die für die Erreichung der festgelegten Qualitätsziele für Wasser und Sediment unterboten werden muss.

Die Sanierungsmassnahmen bei der Deponie werden keine sofort messbaren Resultate für die Saane zeitigen, weil die belasteten Sedimente im Flussbett fortbestehen. Die bei der Deponie getroffenen Sanierungsmassnahmen werden aber mit der Zeit eine immer stärkere Wirkung haben, namentlich auf die Fische, weil die verschmutzten Oberflächensedimente in den Rückstauungen unter den unverschmutzten Sedimentschichten deponiert werden. Jeden Tag transportiert die Saane Sedimente; bei Hochwasser nimmt diese Menge zu. Es ist unabdingbar, die ehemalige Deponie zu

² TEQ: Toxizitätsäquivalenz. Weitere Informationen:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/chemikalien/publikationen-studien/publikationen/polychlorierte-biphenyle-gewaessern.html>

³ Die in diesem Dokument erwähnten PCB-Konzentrationen entsprechen der Summe der 6 Einzelisomere 28, 52, 101, 138, 153 und 180 multipliziert mit dem Faktor 4,3 ($4,3 * \sum 6 \text{ i-PCB}$).

sanieren, um eine aktive oder potenzielle Quelle für langfristige PCB-Einträge über Rutschungen mit verschmutztem Material, Erosion oder Einleitung von verschmutztem Wasser, auszutrocknen.

2.3.4. Unsicherheiten und Komplexität des Dossiers

Die Resultate der Zusatzuntersuchungen sind mit Unsicherheiten behaftet, die je nach Gegenstand und Analysematrix (Abfallbestand, Emissionen der Deponie, Verschmutzung des Fliessgewässers usw.) relativ gross sein können. Diese Art von Unsicherheit ist solchen Dossiers inhärent und in der jetzigen Projektphase unvermeidlich. Je nach Variante können die Unsicherheiten bei gewissen Parametern unterschiedlich hoch ausfallen. So ist beispielsweise die Erreichung der Sanierungsziele bei den Varianten mit einem bedeutenden Aushub mit einer geringeren Unsicherheit behaftet als bei den Varianten mit einem geringeren Aushub. Im Entscheidungsprozess muss diesen Unsicherheiten und den damit verbundenen Risiken Rechnung getragen werden.

Auch bei der Kostenschätzung gibt es Unsicherheiten, vor allem wegen der grossen Fehlerspanne bei der Schätzung des PCB-Bestands in der Deponie. Nachdem entschieden ist, welche Sanierungsvariante verwirklicht werden soll, wird es mit Blick auf die Ausarbeitung des eigentlichen Sanierungsprojekts darum gehen, die Kosten mit einer detaillierten Analyse genauer zu bestimmen. Die Unsicherheiten bei den Kostenschätzungen sind für alle untersuchten Varianten mehr oder weniger dieselben, sodass deren Vergleich trotzdem möglich ist. Die Erfahrungen bei Projekten von vergleichbarer Grösse zeigen im Übrigen, dass die Kosten, die nach der Ausschreibung definiert wurden, erheblich von den Kostenschätzungen, die im Stadium der Variantenanalyse gemacht wurden, abweichen können. Mit anderen Worten, die Kosten werden im Laufe der Projektentwicklung laufend verfeinert werden und sie werden Gegenstand eines straffen Controllings sein.

Die Wirkung der Sanierungsmassnahmen auf die Emissionen der Deponie gemäss gewählter Variante werden bei der Ausarbeitung des Sanierungsprojekts – also erst nach der Behandlung des Auftrags Geinoz durch den Grossen Rat – ebenfalls präzisiert werden.

Gründe für die technische Komplexität des Dossiers sind vor allem:

- > die Grösse der Deponie;
- > die Heterogenität des abgelagerten Abfalls, was die Festlegung des Volumens an verschmutztem Material, das ausgehoben werden soll, erschwert;
- > die chemischen Eigenheiten der PCB und deren Interaktionen mit der Umwelt;
- > das Fehlen einer Schadstoffretention bis zur Verwirklichung der vorbereitenden Massnahmen;
- > die Dynamik des Fluss-Deponie-Systems und die Nähe zur Saane, was zusätzliche Abklärungen nötig macht;
- > der PCB-Sekundärbestand in den Sedimenten der Saane.

Weil es keinen vergleichbaren Fall gibt, auf den sich der Bauherr und die Aufsichtsbehörde stützen könnten, stellt die Sanierung der Deponie La Pila eine technische, wissenschaftliche und finanzielle Herausforderung dar. Aus diesem Grund wird alles unternommen, um die Schätzungen und die Entscheide, die im Verlauf des Projekts getroffen werden müssen, so weit wie möglich zu konsolidieren.

2.3.5. Eigenschaften der PCB

PCB sind persistente organische Schadstoffe (persistent organic pollutants, POPs); es handelt sich mit anderen Worten um Moleküle, die gegenüber natürlichen biologischen Abbauprozessen widerstandsfähig sind. PCB bleiben über einen aussergewöhnlich langen Zeitraum unverändert. Sie

finden sich in allen Umweltkompartimenten und werden über internationale Grenzen hinweg befördert und weitab von ihrem Freisetzungsort abgelagert, wo sie in terrestrischen und aquatischen Ökosystemen (z. B. im Fettgewebe von Lebewesen) angereichert werden. Sie sind für den Menschen und die übrigen lebenden Organismen toxisch.

PCB gehören zu den endokrinen Disruptoren und sind erwiesenermassen krebserregend. PCB können bösartige Melanome zur Folge haben. Auch wurde ein kausaler Zusammenhang zwischen PCB-Exposition und Non-Hodgkin-Lymphom bzw. Brustkrebs beobachtet. Die PCB können in verschiedenen Graden und über unterschiedliche Übertragungswege genotoxische Wirkungen haben oder zu Immunsuppression, Entzündungsreaktionen und endokrinen Effekten führen.

Die PCB-Emissionen müssen aus diesem Grund und in Übereinstimmung mit dem Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe, das die Schweiz am 30. Juli 2003 ratifiziert hat, gesenkt werden.

2.4. Juristische und finanzielle Aspekte der Massnahmen

Artikel 17 AltIV verlangt, dass das Sanierungsprojekt insbesondere folgende Aspekte beschreibt:

- a. die Sanierungsmassnahmen, einschliesslich der Massnahmen zur Überwachung und der Massnahmen zur Entsorgung von Abfällen, sowie die Wirksamkeit der Massnahmen, die Erfolgskontrolle und den Zeitbedarf;
- b. die Auswirkungen der vorgesehenen Massnahmen auf die Umwelt;
- c. die nach der Sanierung verbleibende Umweltgefährdung;
- d. die Anteile an der Verursachung der Altlast, wenn der oder die Sanierungspflichtige eine Verfügung über die Kostenverteilung verlangt (Art. 32d Abs. 31 USG).

Für die ehemalige Deponie La Pila wird das Sanierungsprojekt erstellt werden, nachdem die RUBD die Sanierungsvariante im Anschluss an die Behandlung der Anfrage Geinoz durch den Grossen Rat festgelegt hat.

Die RUBD wird das Sanierungsprojekt beurteilen und dabei gemäss Artikel 18 AltIV insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- a. die Auswirkungen der Massnahmen auf die Umwelt;
- b. deren langfristige Wirksamkeit;
- c. die Gefährdung der Umwelt durch den belasteten Standort vor und nach der Sanierung;
- d. bei nicht vollständiger Dekontamination die Kontrollierbarkeit der Massnahmen, die Möglichkeit zur Mängelbehebung sowie die Sicherstellung der für die vorgesehenen Massnahmen erforderlichen Mittel;
- e. ob die Voraussetzungen zum Abweichen vom Sanierungsziel nach Artikel 15 Abs. 2 und 3 AltIV erfüllt sind.

Gestützt auf die Beurteilung wird die RUBD in einer Verfügung insbesondere festlegen:

- a. die abschliessenden Ziele der Sanierung;
- b. die Sanierungsmassnahmen, die Erfolgskontrolle sowie die einzuhaltenden Fristen;
- c. weitere Auflagen und Bedingungen zum Schutz der Umwelt.

In Bezug auf die Ausführung der Massnahmen legt Artikel 20 AltIV folgende Grundsätze fest:

1. Die Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen sind vom Inhaber oder von der Inhaberin eines belasteten Standortes durchzuführen.
2. Zur Durchführung der Voruntersuchung, der Überwachungsmassnahmen oder der Detailuntersuchung kann die Behörde Dritte verpflichten, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese die Belastung des Standorts durch ihr Verhalten verursacht haben.
3. Zur Ausarbeitung des Sanierungsprojektes und zur Durchführung der Sanierungsmassnahmen kann die Behörde mit Zustimmung des Inhabers oder der Inhaberin Dritte verpflichten, wenn diese die Belastung des Standortes durch ihr Verhalten verursacht haben.

Die endgültige Tragung der Kosten wird in Artikel 32d USG folgendermassen geregelt:

1. Der Verursacher trägt die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte.
2. Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte.
3. Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.
4. Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt.

Für die ehemalige Deponie La Pila werden die Massnahmen nach AltIV derzeit in gleichen Teilen von den beiden Mitgliedern des Konsortiums (Stadt Freiburg und ILFD) finanziert. Die Kostenverteilung unter den Verursachern wird nach Abschluss der juristischen Abklärungen in einer Verfügung festgelegt werden (Art. 32d Abs. 4 USG). Laut der vorläufigen Planung soll dies im 2. Halbjahr 2019 geschehen. Die Festlegung der definitiven Kostenverteilung ist eine komplexe Angelegenheit, weil zuerst der Sachverhalt durch die zuständige Behörde (die RUBD) abgeklärt werden muss, um die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Verursacher zu bestimmen.

Der Bund wird die Kosten der Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen über den VASA-Fonds zu 40 % subventionieren.

Der Kantonsbeitrag seinerseits beträgt laut kantonalem Gesetz vom 7. September 2011 über belastete Standorte (AltlastG) 30 % der Gesamtkosten zulasten der Gemeinden. Wenn die Gesamtkosten aller Voraussicht nach 10 Millionen Franken übersteigen, müssen die Subventionen des Kantons Gegenstand eines Verpflichtungskredits des Grossen Rats sein (Art. 22 AltlastG). Der Staat muss zudem den Kostenanteil der Verursacher tragen, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind (Art. 9 Abs. 2 AltlastG).

3. Evaluation der Sanierungsvarianten – Präsentation der Ergebnisse

3.1. Methode

Der Bund hat 2014 eine Vollzugshilfe über die Evaluation von Sanierungsvarianten herausgegeben, welche die Etappen für die Identifikation der technisch realisierbaren Verfahren und deren Bewertung beschreibt. Als Sanierungsmassnahmen kommen entweder eine Dekontamination (Aushebung und Entsorgung des Abfalls oder Behandlung vor Ort), eine Sicherung oder eine Kombination dieser beiden Verfahren in Frage. Die Sanierungsvarianten müssen gemäss folgenden Kriterien bewertet werden: Machbarkeit, Wirksamkeit, Umweltverträglichkeit, ökologischer Nutzen und Kosten. Mit diesem Vorgehen soll gewährleistet werden, dass die optimale Variante gewählt

wird, die in der Vollzugshilfe des BAFU als Variante definiert wird, «mit welcher das Sanierungsziel erreicht werden kann und deren Umweltverträglichkeit, Stand der Technik sowie Wirtschaftlichkeit gegeben und optimal ist. All dies sind auch Grundvoraussetzungen für Abgeltungen aus dem VASA-Fonds [Fonds gemäss Bundesverordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten].»

Die Sanierungsvarianten wurden im Rahmen der weiter oben erwähnten Zusatzuntersuchungen gemäss den vom Bund vorgegebenen Kriterien bewertet.

Konkret wurden 4 Varianten untersucht:

- > Totalsanierung des Standorts (Variante 1);
- > Sanierung der oberen Zone (Variante 2);
- > Teilsanierung der oberen Zone (Variante 3);
- > Sicherung / Stabilisierung der oberen Zone (Variante 4);

3.2. Begründung und Sanierungsziele

Unabhängig von der aktuellen Belastung der Saane – ob deren Quelle nun stromaufwärts liegt oder in der Remobilisierung der PCB in den Sedimenten zu suchen ist – muss die ehemalige Deponie La Pila aus folgenden Gründen saniert werden:

- > Die ehemalige Deponie La Pila muss gemäss Altlastengesetzgebung des Bundes saniert werden (Überschreitung der Sanierungswerte in den Abwässern, die in die Oberflächengewässer fliessen).
- > Die Deponie ist eine aktive Quelle von PCB-Emissionen und wird eine bleiben, solange keine Sanierungsmassnahmen getroffen werden.
- > Bei Rutschungen oder Böschungserosionen können grosse PCB-Mengen in die Saane gelangen.
- > Die Menge der in der Deponie vorhandenen PCB ist beachtlich (31 t); dies ist langfristig ein erhebliches Risiko für die Umwelt und darf nicht den künftigen Generationen zugeschoben werden. Bei den PCB handelt es sich um persistente Schadstoffe, die toxisch für Lebewesen sind (vgl. Punkt 2.3.5).
- > Die PCB-Emissionen müssen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe, das die Schweiz 2003 ratifiziert hat, gesenkt werden.

Die zu erreichenden Sanierungsziele in Anwendung der AltIV wurden vom Staat in Zusammenarbeit mit dem BAFU definiert und lauten wie folgt:

1. Keine Überschreitung der Sanierungswerte nach AltIV im Abstrombereich (das Zehnfache des Konzentrationswerts nach Anhang 1; entspricht 1 µg/l). Für die ehemalige Deponie La Pila werden die unterirdischen Gewässer im Abstrombereich berücksichtigt. Als Abstrombereich gilt die flussabwärts gelegene Böschung, die den Umfang der aktuellen Deponie bildet. Das heisst zum Beispiel, dass der Teil der Deponie, der bei einer Teilsanierung unberührt bliebe, keinen Abfluss in den Abstrombereich (in die Saane) erzeugen darf, der «in normalen Zeiten», wenn kein Hochwasser herrscht, zu einer Überschreitung des Sanierungswerts führt.
2. Eine Abweichung nach Artikel 15 AltIV kann für die untere Zone in Betracht gezogen werden für die Fälle, in denen ein Hochwasser punktuell eine für die Fischfauna folgenlose Überschreitung des Sanierungswerts im Abstrombereich nach sich zieht.

3. Keine Abfälle in die Saane. Mit der Sanierung muss jeglicher Eintrag von Abfällen in die Saane (z. B. infolge von Rutschungen oder Erosionen bei Hochwasser) verhindert werden.

Die zu erreichende Konzentrationswerte für die Fische sind nicht direkt Teil der Sanierungsziele; dies entspricht den Grundsätzen der AltIV, gemäss denen die Ziele nicht auf der Ebene der Verschmutzungsfahne, sondern auf der Ebene der belasteten Standorte zu definieren sind.

Nach Artikel 15 Abs. 3 AltIV kann von den Sanierungszielen abgewichen werden, wenn:

- a. dadurch die Umwelt gesamthaft weniger belastet wird;
- b. sonst unverhältnismässige Kosten anfallen würden; und
- c. das Gewässer die Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung an die Wasserqualität erfüllt.

Der PCB-Gehalt im Fischfleisch ist in der Definition der Qualitätsziele für das Fliessgewässer berücksichtigt, die festgelegt wurden, um die Möglichkeit einer Abweichung von den Sanierungszielen zu evaluieren und die Einhaltung der Gewässerschutzgesetzgebung sicherzustellen.

Aus Sicht des BAFU wird es kaum möglich sein, von den Sanierungszielen für den Standort La Pila abzuweichen, weil die erste Bedingung für eine Abweichung (siehe weiter oben) kaum wird erfüllt werden können. Persistente hochtoxische Schadstoffe wie die PCB müssen nach Möglichkeit aus der Umwelt entfernt und thermisch zerstört werden. Sanierungsmassnahmen sind aus Sicht der Umweltbelastung in jedem Fall – unabhängig davon, ob die Massnahme im Aushub und Transport oder in einer anderen Massnahme besteht – dem Belassen vor Ort der PCB vorzuziehen.

Die zweite Bedingung ist von den Kosten der Sanierung abhängig, einschliesslich der langfristigen Kosten bei einer teilweisen Dekontamination (Kosten für die Überwachung, Sicherung usw.).

Mit der dritten Bedingung soll eine ausreichende Qualität für das Oberflächengewässer in seiner Gesamtheit sichergestellt werden, wozu auch die Qualität der Sedimente, der Fische (keine Beeinträchtigung des Fischlaichs) und der benthischen Fauna gehört. Laut Zusatzuntersuchungen wird diese Bedingung auch dann erfüllt, wenn das Ziel einer Belastung, die dem Zehnfachen des Konzentrationswerts nach AltIV entspricht für das Wasser, das in die Saane gelangt, nicht erreicht wird. Falls aber Abfälle in fester Form in die Saane gelangen – selbst, wenn es nur punktuell und in geringem Ausmass ist – kann diese Bedingung nicht erfüllt werden, weil der PCB-Eintrag in einem solchen Fall gross ist.

Das Sanierungsziel, das besagt, dass die Schadstoff-Konzentrationswerte im Abfluss von der Deponie in die Saane höchstens das Zehnfache des Konzentrationswerts nach Anhang 1 AltIV betragen dürfen, muss erreicht werden. Weil aber die Wasserqualität sichergestellt ist, ist eine Abweichung möglich, sofern die Überschreitung gering und zeitlich beschränkt ist. Dies ist etwa bei einem 100-jährlichen Hochwasser der Fall. Die PCB-Mengen, die über das Grundwasser mobilisiert würden, dürften sehr gering sein. Auch wären die Kosten für Gegenmassnahmen kaum gerechtfertigt.

3.3. Sanierungsverfahren

Es wurde eine vollständige Analyse der bestehenden Sanierungsverfahren (Behandlung des Abfalls) durchgeführt.

Die Verfahren, die eine Behandlung an Ort und Stelle vorsehen, auch In-situ-Verfahren genannt, wurden verworfen, weil diese Art von Verfahren für PCB ungeeignet ist und die Heterogenität der Deponiebasis die Entwicklung von solchen Lösungen beeinträchtigt. Es wäre nämlich nicht möglich, die nötige Kontaktzeit der injizierten Produkte mit den Schadstoffen für die Gesamtheit der sanierungsbedürftigen Zone zu garantieren.

Im jetzigen Stadium wird somit eine Lösung bevorzugt, die Aushubarbeiten und eine externe Entsorgung umfasst. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass Unternehmen im Rahmen der öffentlichen Ausschreibungen, die zu einem späteren Zeitpunkt anstehen werden, andere Methoden für die Trennung und Behandlung der Abfälle vorgeschlagen.

3.4. Variante 1

3.4.1. Beschreibung

Die Variante 1 sieht den vollständigen Aushub aller Abfälle und des verschmutzten Geschiebes mit einer anschliessenden Off-Site-Behandlung dieses Materials vor. Der Situationsplan für diese Variante ist im Anhang 2 abgebildet.

Dieser Variante ermöglicht ein Einwirken auf:

- > die Gesamtheit des Deponieperimeters (Deponiebasis + Geschiebe + interglaziales Kies), wodurch die Verbreitungsvektoren wie Rutschungen und Böschungserosionen bei Hochwasser entfernt werden und somit das Risiko von Abfall- und Schadstoffeinträgen in die Saane endgültig gebannt wird;
- > alle Abflüsse von der Deponie und alle Materialströme unter der Deponie, wodurch im Grundwasser unmittelbar unterhalb des Standorts dauerhaft und definitiv PCB- und Ammonium-Konzentrationen erreicht werden, die kleiner sind als der Sanierungswert.

Die wichtigsten technischen und finanziellen Daten dieser Variante lauten wie folgt:

- > geschätztes Aushubvolumen: 280 000 m³ (100 % des Gesamtvolumens);
- > geschätzte Masse der entfernten PCB: 31 t (100 % der Gesamtmasse);
- > geschätzte Kosten in Millionen Franken (Mindest-, Durchschnitts-, Höchstkosten): 140, 195, 250.

Die PCB-Einträge in die Saane in fester oder gelöster Form werden vollständig und endgültig gestoppt. Diese Variante sieht keine Aufbereitungsanlage als Nachsorge vor und es sind keine Überwachungs- und Unterhaltmassnahmen auf kurze Zeit nötig.

3.4.2. Umweltauswirkungen

Die Aufhebung aller Ströme mit langfristigen Auswirkungen auf die Sedimente hat einen unmittelbaren Einfluss auf das System Saane: Der sedimentäre PCB-Bestand wird nicht mehr gespeisen, wodurch sich die Qualität der Oberflächensedimente im Laufe von ein paar Jahrzehnten verbessert. Die Wirkung auf die Qualität des Saanewassers, der benthischen Fauna und der Fische folgt demselben Trend.

Das Schadstoffpotenzial und das Restrisiko dieses Schadstoffpotenzials auf lange bis sehr lange Sicht (namentlich im Zusammenhang mit einem extremen Hochwasser) werden beseitigt.

3.5. Variante 2

3.5.1. Beschreibung

Die Variante 2 besteht in der Teilsanierung der Deponie und sieht den vollständigen Aushub der oberen Zone mit einer Off-Site-Behandlung des verschmutzten Materials vor. Die nicht betroffenen Sektoren in der unteren Zone werden gesichert. Der Situationsplan für diese Variante ist im Anhang 3 abgebildet.

Die wichtigsten technischen und finanziellen Daten dieser Variante lauten wie folgt:

- > geschütztes Aushubvolumen: 185 000 m³ (68 % des Gesamtvolumens);
- > geschätzte Masse der entfernten PCB: 25 t (80 % der Gesamtmasse);
- > geschätzte Kosten in Millionen Franken (Mindest-, Durchschnitts-, Höchstkosten): 110, 150, 195.

Mit dieser Sanierungsvariante werden 100 % des PCB-Stroms in fester Form (Rutschungen, Erosion) und 99 % des PCB-Stroms in gelöster Form gestoppt. Die PCB-Quellen, die zur Überschreitung der Sanierungswerte im Grundwasser führen, werden eliminiert. Es bleibt allerdings ein Restrisiko: Extreme Hochwasserereignisse können Emissionen aus der unteren Zone zufolge haben und damit zu einer (punktuellen) Überschreitung der Werte der Sanierungsziele führen, ohne aber die Qualitätsziele für das Wasser und die Sedimente der Saane zu gefährden. Bei dieser Variante ist keine Aufbereitungsanlage als Nachsorge vorgesehen, doch müssen das Grundwasser und das Wasser der Saane überwacht werden und es sind Unterhaltsarbeiten nötig. In der Kostenschätzung sind diese Leistungen für einen Zeitraum von 100 Jahren berücksichtigt. Bei der Ausarbeitung des Sanierungsprojekts wird jedoch in Übereinstimmung mit den Zielen für die Behandlung von belasteten Standorten in der Schweiz aufgezeigt werden müssen, dass die Nachsorgemassnahmen für höchstens 2 Generationen nötig sein werden.

3.5.2. Umweltauswirkungen

Indem 100 % des PCB-Stroms in fester Form und über 90 % des PCB-Stroms in gelöster Form beseitigt werden, werden die Bereiche Sedimente, Wasser und Fische des Systems Saane nicht mehr durch PCB-Einträge aus der Deponie belastet. Die Aufhebung der wichtigsten Ströme mit langfristigen Auswirkungen auf die Sedimente hat einen unmittelbaren Einfluss auf das System Saane: Der sedimentäre PCB-Bestand wird nicht mehr gespiesen, wodurch sich die Qualität der Oberflächensedimente im Laufe von ein paar Jahrzehnten verbessert. Die Wirkung auf die Qualität des Saanewassers, der benthischen Fauna und der Fische folgt demselben Trend.

Der Beitrag des verbleibenden PCB-Stroms in gelöster Form aus der Deponie ist auf kurze Sicht unbedeutend im Vergleich zu den Emissionen aus den verschmutzten Sedimenten und dem Zustrom. Die Wirkung der Sanierungsmassnahmen auf das Fliessgewässer ist langfristig bedeutend, vor allem weil die definierten Werte für die Qualitätsziele für das Fliessgewässer sehr tief sind.

Mit dieser Variante bleiben 6 t PCB unberührt, die, Stand heute, keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen haben. Weil das Material, das mit der Variante 2 vor Ort belassen wird, in einem Sektor gelegen ist, das aus hydrogeologischer Sicht weniger sensibel ist, sind die Risiken bei dieser Variante geringer als bei der Variante 3.

3.6. Variante 3

3.6.1. Beschreibung

Die Variante 3 hat die Teilsanierung der oberen Zone mit dem Aushub der Abfälle zum Ziel, die entweder bei einer Rutschung freigesetzt werden könnten oder im Entnahmebereich des Brunnens, in welchem die bedeutendsten Überschreitungen des Sanierungswerts gemessen wurden, gelegen sind.

Der Aushub ist lediglich im Sektor der oberen Zone vorgesehen, in dem sich Abfälle und Geschiebe mit hoher PCB-Belastung befinden (grosse Mengen an Kondensatoren und/oder Kondensatorenreststoffen). Die grösste Belastung findet man an diesem Ort in der untersten Schicht der Deponie. Es handelt sich ausserdem um den Sektor mit der grössten Neigung und der geringsten Distanz zur Saane. Dessen ungeachtet wird eine bedeutende Menge stark verschmutzter Abfälle vor Ort, in der Nähe der Saane, belassen.

Der Situationsplan für diese Variante ist im Anhang 4 abgebildet.

Die wichtigsten technischen und finanziellen Daten dieser Variante lauten wie folgt:

- > geschütztes Aushubvolumen: 66 000 m³ (24 % des Gesamtvolumens);
- > geschätzte Masse der entfernten PCB: 10 t (32 % der Gesamtmasse);
- > geschätzte Kosten in Millionen Franken (Mindest-, Durchschnitts-, Höchstkosten): 50, 70, 90.

Mit dieser Sanierungsvariante werden 100 % des PCB-Stroms in fester Form (Rutschungen, Erosion) gestoppt und der Strom der PCB in gelöster Form um 97 % reduziert. Die letzte Zahl ist mit Vorsicht zu betrachten, weil die Unsicherheiten gross sind. Die PCB-Quellen, die zur Überschreitung der Sanierungswerte im Grundwasser führen, werden eliminiert. Es bleibt allerdings ein Restrisiko: Extreme Hochwasserereignisse können Emissionen aus der unteren Zone zur Folge haben und damit zu einer (punktuellen) Überschreitung der Werte der Sanierungsziele führen, ohne aber die Qualitätsziele für das Wasser und die Sedimente der Saane zu gefährden.

Mit ihr kann das Sanierungsziel (Belastung unmittelbar unterhalb des Standorts, die höchstens dem Zehnfachen des Konzentrationswerts nach AltIV für die PCB entspricht) erreicht werden.

Bei dieser Variante ist keine Aufbereitungsanlage als Nachsorge vorgesehen, doch müssen das Grundwasser und das Wasser der Saane überwacht werden und es sind mittelfristige Unterhaltsarbeiten nötig, die weiter gehen als bei den Varianten 1 und 2. In der Kostenschätzung sind diese Leistungen für einen Zeitraum von 100 Jahren berücksichtigt. Bei der Ausarbeitung des Sanierungsprojekts wird jedoch in Übereinstimmung mit den Zielen für die Behandlung von belasteten Standorten in der Schweiz aufgezeigt werden müssen, dass die Nachsorgemassnahmen für höchstens 2 Generationen nötig sein werden.

3.6.2. Umweltauswirkungen

Die Aufhebung aller Ströme in fester Form mit langfristigen Auswirkungen auf die Sedimente hat einen unmittelbaren Einfluss auf das System Saane: Der sedimentäre PCB-Bestand wird nicht mehr gespiesen, wodurch sich die Qualität der Oberflächensedimente im Laufe von ein paar Jahrzehnten verbessert. Die Wirkung auf die Qualität des Saanewassers, der benthischen Fauna und der Fische folgt demselben Trend.

Laut Zusatzuntersuchungen ist die Wirkung dieser Variante in Bezug auf die erwartete Reduktion der Ströme und PCB-Konzentrationen in den oberen Sedimentschichten, im Wasser der Saane, im Grundwasser, in den Fischen und in der benthischen Fauna praktisch identisch mit der Wirkung der Varianten 1 und 2. Die Wirkung der Variante 3 muss jedoch mit Vorsicht betrachtet werden, weil sie mit grösseren Unsicherheiten behaftet ist als die der beiden erstgenannten Varianten. Um die definierten Sanierungsziele zu erreichen, wird der Umfang des Aushubs, der bei der Ausarbeitung des Sanierungsprojekts verfeinert werden muss, wahrscheinlich erweitert werden müssen. Auch wird das tatsächliche Aushubvolumen wohl zwischen den gegenwärtig skizzierten Varianten 2 und 3 liegen.

Die Aufhebung von 97 % des PCB-Stroms in gelöster Form, soweit diese Annahme bei der Entwicklung dieser Variante bestätigt würde, führt zu einer Verbesserung der Wasserqualität. Gemäss den Hypothesen der Zusatzuntersuchungen ist der ursprüngliche Strom der PCB in gelöster und fester Form (Schwebestoff) kurzfristig unbedeutend für die Bereiche Sedimente, Wasser, benthische Fauna und Fische. Die Wirkung der Sanierungsmassnahmen auf das Fliessgewässer ist langfristig bedeutend, vor allem weil die definierten Werte für die Qualitätsziele für das Fliessgewässer sehr tief sind.

Mit dieser Variante bleiben 21 t PCB unberührt, die, Stand heute, keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen haben.

3.7. Variante 4

3.7.1. Beschreibung

Die Variante 4 besteht in der Teilsanierung der Deponie, wobei lediglich das Material, das bei einer Rutschung freigesetzt werden könnte, entfernt werden soll. Die nicht betroffenen Sektoren werden gesichert. Es handelt sich mit anderen Worten um eine Sicherung / Stabilisierung der bestehenden Deponie, bei der das Volumen des auszuhebenden und zu behandelnden Materials auf das Minimum beschränkt wird. Der Situationsplan für diese Variante ist im Anhang 5 abgebildet.

Die wichtigsten technischen und finanziellen Daten dieser Variante lauten wie folgt:

- > geschütztes Aushubvolumen: 26 000 m³ (10 % des Gesamtvolumens);
- > geschätzte Masse der entfernten PCB: 3 t (10 % der Gesamtmasse);
- > geschätzte Kosten in Millionen Franken (Mindest-, Durchschnitts-, Höchstkosten): 35, 45, 55.

Mit dieser Sanierungsvariante werden 100 % des PCB-Stroms in fester Form (Rutschungen, Erosion) gestoppt und der Strom der PCB in gelöster Form um 70 % reduziert.

Mit dieser Variante können nicht alle Sanierungsziele erreicht werden; dies gilt insbesondere für die Einhaltung der Grenzwerte nach AltIV für die unterirdischen Gewässer, die in die Saane fliessen. Diese Variante erfüllt die Kriterien für die Gewährung von Abgeltungen nach VASA nicht, weil die Sanierungsziele damit nicht erreicht werden können. Sie ist zudem nicht dauerhaft, weil die erforderlichen Infrastrukturen über einen längeren Zeitraum hohe Überwachungs-, Unterhalts- und Erneuerungskosten verursachen.

3.7.2. Umweltauswirkungen

Die Aufhebung aller Ströme in fester Form mit langfristigen Auswirkungen auf die Sedimente hat einen unmittelbaren Einfluss auf das System Saane: Der sedimentäre PCB-Bestand wird nicht mehr gespiesen, wodurch sich die Qualität der Oberflächensedimente im Laufe von ein paar Jahrzehnten

verbessert. Die Wirkung auf die Qualität des Saanewassers, der benthischen Fauna und der Fische folgt demselben Trend.

Die Aufhebung von 70 % des PCB-Stroms in gelöster Form führt zu einer Verbesserung der Wasserqualität. Gemäss den Hypothesen der Zusatzuntersuchungen kann der verbleibende PCB-Strom als unbedeutend für die Bereiche Sedimente, Wasser, benthische Fauna und Fische betrachtet werden. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die langfristigen Emissionen der Deponie die modellierten Emissionen übersteigen könnten. Die Angemessenheit der Massnahmen ist nicht erwiesen, was ein weiterer Grund ist, diese Variante, bei der fast die Gesamtheit des Materials vor Ort belassen wird, die keinen Eingriff in die PCB-Einträge in gelöster Form vorsieht und bedeutende Überwachungs-, Unterhalts- und Erneuerungsmassnahmen erfordert, nicht weiterzuverfolgen.

Diese Variante sieht vor, 28 t PCB vor Ort zu belassen, für die noch der Nachweis erbracht werden müsste, dass sie nicht der Ursprung von schädlichen oder lästigen Einwirkungen sein können.

3.8. Zusammenfassung der Sanierungsvarianten

Die Beseitigung des PCB-Stroms in fester Form ist integrierender Bestandteil aller vier Varianten, da dieser Strom für die Belastung der Sedimente und der Fische massgebend ist.

Betreffend des PCB-Stroms in gelöster Form kann festgehalten werden, dass die Variante 1 diesen Strom vollständig beseitigt, während die Varianten 2 und 3 dies teilweise tun, wobei aber die Sanierungsziele in normalen Zeiten auch mit den beiden letztgenannten Varianten erreicht werden, auch wenn diese Annahme bei der Variante 3 angesichts der grossen Unsicherheiten mit Fragezeichen zu versehen ist. Die Variante 4 hat diesbezüglich eine geringere Wirkung, belässt praktisch die gesamte Masse an PCB vor Ort und erlaubt es nicht, die definierten Sanierungsziele zu erreichen, auch nicht in normalen Zeiten.

3.9. Ergebnisse der Variantenanalyse

Die vier Sanierungsvarianten, die das vom Konsortium beauftragte Ingenieurbüro ausgearbeitet hat, wurden nach der Methodik verglichen, die in der Vollzugshilfe des BAFU «Evaluation von Sanierungsvarianten» beschrieben ist.

Da die Variante 4 mit den Sanierungszielen nicht vereinbar ist, fehlt sie in der nachfolgenden Aufstellung.

Die Tabelle hiernach gibt Auskunft über die massgebenden Daten für die Wahl der Sanierungsvarianten.

Ausschlaggebende Kriterien	Variante 1	Variante 2	Variante 2 Minus	Variante 3
Erfüllung der Sanierungsziele für die PCB	Ja	Ja, mit möglichen punktuellen Überschreitungen der Sanierungswerte nach AltIV bei aussergewöhnlichem Hochwasser		Ja, mit möglichen punktuellen Überschreitungen der Sanierungswerte nach AltIV bei aussergewöhnlichem Hochwasser
Volumen des ausgehobenen Materials	280 000 m ³	185 000 m ³		66 000 m ³
Anteil des verschmutzten Gesamtvolumens (280 000 m³)	100 %	68 %		24 %
Reduktion des PCB-Stroms in gelöster Form	100 %	99 %		97 %
PCB-Aushub	31 Tonnen	25 Tonnen		10 Tonnen
Anteil der am Standort vorhandenen Gesamtmasse (31 t)	100 %	80 %		32 %
Masse an PCB, die nach der Sanierung vor Ort belassen wird (in Tonnen)	0	6 Tonnen		21 Tonnen
Mittlere Referenzkosten (in Mio. CHF)	195	150		70
Kosten pro Tonne PCB, die vom Standort entfernt wird (in Mio. CHF)	6,3	6,1		7,2

Gemäss Bericht «Évaluation des variantes d'assainissement», CSD Ingénieurs SA, 31.05.2018

Bei der Variante 4 betrüge das ausgehobene Material 26 000 m³ (10 % des Gesamtvolumens), davon 3 t PCB (10 % der Gesamtmasse). Die mittleren Kosten wurden auf 45 Millionen Franken geschätzt (15 Mio. Franken pro Tonne PCB).

Für die Variante 2 Minus wird auf Kapitel 5 verwiesen.

Das Resultat der Variantenanalyse gemäss Methode des BAFU ist in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Die Noten reichen von 1 (ungünstig) bis 5 (günstig) und wurden mit dem Gewichtungsfaktor multipliziert. Die Punktzahlen für die Kriterien Machbarkeit, Wirksamkeit und Umwelt sind die Summe der gewichteten Noten für die Unterkriterien.

Kriterien		Gewichtung	Variante 1	Variante 2	Variante 2 Minus	Variante 3
Machbarkeit	Stand der Technik / Erfolgsaussichten	1,5	6	4,5		3
	Flexibilität	1,0	2,5	2		1,5
	Nötige Infrastrukturen / Sicherheitsmassnahmen	0,5	0,5	1		1,5
	Punktzahl Machbarkeit		9	7,5		6
Wirksamkeit	Grad der Zielerreichung	2,0	10	10		10
	Reduktion des PCB-Stroms in fester Form	2,0	10	10		10
	Reduktion des PCB-Stroms in gelöster Form	2,0	10	8		8
	Kontrollierbarkeit	0,5	2	1,5		1,5
	Punktzahl Wirksamkeit		32	29,5		29,5
Umweltverträglichkeit / ökologischer Nutzen	Schadstoffpotenzial / Reduktion der Schadstoffmenge	2	10	8		4
	Bedarf und Dauer für Nachkontrolle und Überwachung / Notwendigkeit eines Unterhalts der Infrastrukturen	1	5	4	3	
	Energieverbrauch	0,5	0,5	1	1,5	
	Emissionen	0,5	0,5	1	2	
		Punktzahl Umwelt		16	14	10,5
	Gesamtpunktzahl		57	51	46	

Gemäss Bericht «Évaluation des variantes d'assainissement», CSD Ingénieurs SA, 31.05.2018

Die Variante 4 hätte die Gesamtpunktzahl 30 erreicht. Für die Variante 2 Minus wird auf Kapitel 5 verwiesen.

Unter Berücksichtigung der Kosten wurden die Sanierungsvarianten wie folgt benotet:

	Variante 1	Variante 2	Variante 2 Minus	Variante 3
Gesamtpunktzahl	57	51		42
Mittlere Kosten (in Mio. CHF)	195	152		72
Kosten/Wirksamkeit	3,42	2,98		1,57

Gemäss Bericht «Évaluation des variantes d'assainissement», CSD Ingénieurs SA, 31.05.2018

Die Kostenwirksamkeit der Variante 4 betrüge 1,50.

Für die Variante 2 Minus wird auf Kapitel 5 verwiesen.

Gestützt auf die Zusatzuntersuchungen und die Bewertung der Sanierungsvarianten (siehe weiter oben) kam das Konsortium zum Schluss, dass die Variante 3 die optimale Variante ist, weil mit ihr die Sanierungsziele erreicht werden können und sie die beste Kostenwirksamkeit aufweist.

Das Amt für Umwelt (AFU) hat am 21. Juni 2018 dem BAFU entsprechend den Vorschlag unterbreitet, die Variante 3 weiterzuverfolgen.

4. Stellungnahme des Bundesamts für Umwelt

Gestützt auf die Expertise, die das BAFU in Auftrag gegeben hatte (AECOM 17.09.2018), nahm das Bundesamt am 18. September 2018 Stellung zu den vier unterbreiteten Sanierungsvarianten.

Einleitend hob das BAFU folgende Punkte hervor:

- > Sanierungsmassnahmen sind aus Sicht der Umweltbelastung in jedem Fall – unabhängig davon, ob die Massnahme im Aushub und Transport oder in einer anderen Massnahme besteht – dem Belassen vor Ort der PCB vorzuziehen.
- > Auch wenn die PCB-Flüsse Richtung Grundwasser gering sind, müssen sie mit der grössten Umsicht evaluiert werden, weil sie ad aeternam bestehen bleiben, wenn ein Teil der Deponie im heutigen Zustand belassen wird. Der Teil der Deponie, der eliminiert werden muss, damit die Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser das Zehnfache des Konzentrationswerts nach AltIV nicht übersteigen, ist ebenfalls mit der grössten Sorgfalt festzulegen. Dabei muss zudem eine ausreichende Sicherheitsmarge eingerechnet werden.

Das BAFU spricht sich für die Variante 2 aus und nennt hierfür hauptsächlich folgende Gründe:

- > Die Variante 2 weist die geringsten Kosten je Tonne PCB, die entfernt wird, aus.
- > Sie erlaubt die Entfernung von 80 % der PCB und die vollständige Elimination der oberen Zone.
- > Die Sicherung an der Oberfläche wird so vereinfacht und sie ist dauerhaft.
- > Es werden mehrere Unsicherheiten beseitigt.
- > Das Risiko von Erosionen bei einem 100-jährlichen oder extremeren Hochwasser wird beseitigt genauso wie das Risiko einer Destabilisierung des vor Ort belassenen Materials.
- > Die künftige Grenze der unteren Zone wird optimiert.

Für die Variante 3 gemäss Vorschlag kommt das BAFU hingegen zum Schluss, dass für sie aus folgenden Gründen keine Abgeltungen des Bundes nach VASA (40 % der Gesamtkosten) gewährt werden können:

- > Die Unsicherheiten sind zahlreich; auch wird im Bericht zu den Zusatzuntersuchungen erwähnt, dass es noch nötig sein wird, nach Detailstudien die genaue Grenze der auszuhebenden Zone und die Geometrie der Böschung zu definieren. Das tatsächliche Aushubvolumen könnte somit zwischen der im jetzigen Stadium skizzierten Varianten 2 und 3 zu liegen kommen. Weiter wird sichergestellt werden müssen, dass man auf der sicheren Seite liegt. Es ist zudem nicht klar, wie dauerhaft die Stabilität der künftigen Böschung sein wird.
- > Die Variante 3 hat bedeutende technische Nachteile und Risiken wie etwa die mögliche Zunahme des PCB-Stroms in gelöster Form im Grundwasser.
- > Es besteht die Gefahr, dass die Sanierungsziele auf kurze Sicht nicht erreicht werden und deshalb zu einem späteren Zeitpunkt neue Sanierungsmassnahmen getroffen werden müssen.
- > Die Kosten sind hoch (über 70 Mio. Franken); dabei werden weniger als ein Drittel der PCB entfernt und die PCB werden in der unmittelbaren Nähe des Flusses belassen.

Die vom BAFU beauftragte Fachperson macht darauf aufmerksam, dass die 21 t PCB, die bei dieser Variante vor Ort belassen werden, im früheren Pendelband liegen und längerfristig eine Gefährdung für die Saane darstellen könnten, insbesondere wenn der Klimawandel zu extremen Hochwasserereignissen führt. Die Lage des bei dieser Variante vor Ort belassenen Materials (in der Nähe der Saane) ist aufgrund der hydrogeologischen Bedingungen sensibel. Auch muss der Lage bei der Entwicklung des Projekts eine besondere Beachtung geschenkt werden.

Der BAFU schliesst damit ab, dass die Varianten 2 und 3 angesichts der Unsicherheiten bezüglich Kosten letztlich nicht weit auseinander liegen.

Zur Variante 1 (vollständige Sanierung) sagt das BAFU Folgendes: Sollten sich der Staat und die Stadt Freiburg für diese Variante entscheiden, um das Problem der Deponie La Pila vollständig und endgültig zu lösen, ist eine Subventionierung möglich, weil sie in Bezug auf die dauerhafte Zielerreichung weniger Unsicherheiten aufweist und sie die definitive Beseitigung von 31 t PCB und somit von 31 t persistenten und hochtoxischen Schadstoffen ermöglicht.

Die Variante 4 hingegen erfüllt die Kriterien für die Gewährung von Abgeltungen nach VASA nicht. Mit ihr können die Sanierungsziele nicht erreicht werden. Darüber hinaus ist sie nicht nachhaltig, weil sie weitere Massnahmen erfordert und über eine lange Zeit Überwachungs-, Unterhalts- und Erneuerungskosten verursacht. Dies widerspricht jedoch den Zielen für die Behandlung von belasteten Standorten in der Schweiz, soll das Problem doch dauerhaft und innerhalb von zwei Generationen gelöst werden.

5. Beurteilung des Staatsrats

Die Artikel 79 ff. des Grossratsgesetzes (GRG) haben den Auftrag als parlamentarischen Vorstoss zum Gegenstand. Artikel 79 Abs. 2 GRG legt fest, dass der Auftrag nicht zulässig ist, wenn er entweder die Aufgabenteilung oder andere Bestimmungen aus der Verfassung oder aus einem Gesetz infrage stellt, oder wenn er darauf abzielt, eine Verwaltungsverfügung, die im Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens getroffen werden muss, oder einen Beschwerdeentscheid zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion dafür zuständig ist, die Sanierungsverfügungen bei belasteten Standorten zu erlassen (Art. 7 des kantonalen Gesetzes über belastete Standorte AltlastG).

Das heisst, der Grosse Rat hat einen Auftrag angenommen, der wahrscheinlich weder die rechtlichen Bestimmungen des GRG noch den Grundsatz der Gewaltenteilung gemäss Artikel 85 der Kantonsverfassung erfüllt, weil damit der Staatsrat aufgefordert wird, dem Grossen Rat drei Optionen mit den jeweiligen finanziellen Folgen zum Entscheid vorzulegen.

Aus diesem Grund, nach Gesprächen mit den Fraktionsvorstehern im Sommer 2017 und um jegliches Verfahrensrisiko zu vermeiden, entschied sich der Staatsrat dafür, dem Grossen Rat einen Bericht zur Information vorzulegen und darin darzulegen, welche Folgen er den verschiedenen Sanierungsvorschlägen geben will, wie die Varianten aussehen und welches die Folgen einer jeden Variante ist. Die RUBD wird die verschiedenen Meinungen, die während den Debatten im Grossen Rat kundgetan werden, zur Kenntnis nehmen und nach Möglichkeit berücksichtigen, wenn es darum gehen wird, die Sanierungsvariante zu beschliessen.

Im jetzigen Stadium gibt es noch Unsicherheiten in folgenden Punkten:

- > die Auswirkung der Sanierungsmassnahmen auf die Emissionen der Deponie;
- > die Auswirkung der bei der Deponie getroffenen Sanierungsmassnahmen auf das Fliessgewässer;
- > die Kosten der Sanierungsvarianten.

Dessen ungeachtet muss rasch die Variante bestimmt werden, um auf dieser Grundlage das Sanierungsprojekt ausarbeiten zu können.

Wie dies bei komplexen Sanierungsprojekten üblich ist (vgl. «Projektmanagement bei komplexen Altlastensanierungen», BAFU, 2013) werden bei der Ausarbeitung des endgültigen Sanierungsprojekts für die gewählte Variante die Unsicherheiten reduziert, die Sanierungstechniken verfeinert und das Kosten-Nutzen-Verhältnis optimiert werden. Dies wird allerdings erst nach der Behandlung des Auftrags Geinoz durch den Grossen Rat erfolgen.

Das Ziel besteht darin, die Sanierungsvariante zu bestimmen, die in Bezug auf Machbarkeit, Wirksamkeit, Umweltverträglichkeit, ökologischer Nutzen und Kosten optimal ist; diese wird möglicherweise zwischen der Variante 2, die vom BAFU bevorzugt wird, und der Variante 3, für die sich das Konsortium ausspricht, liegen.

Die bedeutendste Frage betrifft den Umfang des Aushubs. Diese Frage zu beantworten wird eine der Herausforderungen bei der Erstellung des Sanierungsprojekts sein.

Es sind zwei Fälle denkbar, die sich letztlich angleichen könnten:

- > Entscheid zugunsten der Variante 3: Notwendigkeit eines grösseren Aushubs als derzeit vorgesehen.
- > Entscheid zugunsten der Variante 2: Optimierungsmöglichkeit mit einem kleineren Aushub in der oberen Zone.

Das BAFU spielt in diesem Dossier eine zentrale Rolle, weil es sowohl über die Bundessubvention zu einem Satz von 40 % entscheidet als auch die Oberaufsicht ausübt. In diesem Rahmen könnte das BAFU später gegen die Sanierungsverfügung der RUBD Beschwerde einlegen, wodurch das Dossier blockiert werden könnte, sodass es neu aufgerollt werden müsste. Vor diesem Hintergrund will der Staatsrat der Position des BAFU, der Fachbehörde auf Bundesebene, auf welche die Gerichte üblicherweise Bezug nehmen, folgen. Das BAFU sprach sich für die Variante 2 aus und kam zum Schluss, dass die Variante 3, so wie sie skizziert wurde, nicht beitragsberechtigt ist. Bei

den letzten Gesprächen gab das Bundesamt allerdings auch zu verstehen, dass es auf eine Variante 2 Minus eintreten könnte, die sich der Variante 3 nähert. Der Staatsrat hielt in diesem Zusammenhang fest, dass sich die Varianten 2 und 3 je nach konkreter Ausgestaltung sehr nahe kommen können.

Die letztlich gewählte Variante wird bei der Ausarbeitung des Sanierungsprojekts optimiert werden müssen. Dabei werden das Konsortium, das AfU und der Bund darauf achten, dass die bestmögliche Kostenwirksamkeit erreicht wird.

Die finanziellen Folgen des Variantenentscheids sind nachfolgend aufgeführt.

	Geschätzte Kosten (Mio. CHF)	Subventionen nach VASA (Mio. CHF)	Kosten zulasten der Verursacher (Mio. CHF)
Variante 1, Höchstbetrag	250	100	150
Variante 1, mittlerer Betrag	195	78	117
Variante 1, Mindestbetrag	140	56	84
Variante 2, Höchstbetrag	195	78	117
Variante 2, mittlerer Betrag	150	60	90
Variante 2, Mindestbetrag	110	44	66
Variante 2 Minus			
Variante 3, Höchstbetrag	90	0	90
Variante 3, mittlerer Betrag	70	0	70
Variante 3, Mindestbetrag	50	0	50

Die durchschnittlichen Kosten der Variante 2 wurden auf 150 Millionen Franken geschätzt. Die Kosten zulasten der Verursacher betragen somit 90 Millionen und die Bundesbeiträge nach VASA 60 Millionen Franken.

Die geschätzten Kosten der Variante 4 reichen von 35 Millionen Franken (Mindestbetrag) bis zu 55 Millionen Franken (Höchstbetrag); die mittleren Kosten beliefen sich auf 45 Millionen Franken.

In diesen Beträgen eingeschlossen sind die Kosten für die Überwachung und den Unterhalt des Standorts nach dessen Sanierung; diese Kosten werden für die Variante 1 auf 1,9 Millionen Franken, für die Variante 2 auf 6,4 Millionen Franken, für die Variante 3 auf 8,7 Millionen Franken und für die Variante 4 auf 10,3 Millionen Franken geschätzt. Es handelt sich dabei um die durchschnittlichen Gesamtkosten über die gesamte Dauer der Überwachung.

Die Aufteilung der Kosten wurde noch nicht festgelegt. Zur Erinnerung: Das AltlastG sieht im Rahmen der zur Verfügung stehenden Fondsmittel einen Kantonsbeitrag von 30 % der Gesamtkosten zulasten der Gemeinden vor.

6. Die nächsten Schritte

Nachfolgend wird auf die vorläufige Planung eingegangen, so wie sie heute steht. Diese Planung wird bei Auftreten von technischen, verfahrenstechnischen oder juristischen Schwierigkeiten angepasst werden.

Ständige Aufgaben

- > Betrieb der vorbereitenden Massnahmen, Überwachung der Deponie und Monitoring der Saane.

Sanierungsprojekt

- > **2019:** Behandlung des Auftrags Geinoz im Grossen Rat, Ausarbeitung des Sanierungsprojekts auf der Grundlage der gewählten Variante, Zusicherung des BAFU und Sanierungsverfügung der RUBD;
- > **2020:** Bauprojekt, Baubewilligungsgesuch;
- > **2021:** Ausschreibung und Verabschiedung des Verpflichtungskredits durch den Grossen Rat;
- > **ab 2022:** Beginn der Sanierungsmassnahmen.

Verfügung über die Kostenverteilung

- > **Frühling 2019:** Abschluss der Abklärungen;
- > **2. Halbjahr 2019:** erster Entscheid zur Kostenverteilung, mit der hauptsächlich folgende Punkte geklärt werden:
 - > Anteil an den Gesamtkosten des Projekts, den die verschiedenen Verursacher tragen müssen;
 - > Beträge, welche die verschiedenen Verursacher aufgrund der bereits getätigten Ausgaben und der definierten Kostenanteile schulden.

Erst wenn die Kosten des Sanierungsprojekts genauer bekannt sind, wird eine zweite Verfügung erlassen werden, die sich auf den Kostenanteil für jeden der identifizierten Verursacher stützen wird.

7. Schlussfolgerung und Empfehlungen des Staatsrats

Gestützt auf die Zusatzuntersuchungen konnten die Sanierungsvarianten skizziert, deren Wirkung für die Saane bewertet und die Kosten geschätzt werden. Die Ergebnisse sind im jetzigen Stadium mit grossen Unsicherheiten behaftet, was für ein komplexes Sanierungsprojekt in der Phase nach den Vorprojektstudien absolut normal ist. Jetzt schon kann festgehalten werden, dass sich das Konsortium, bestehend aus der Stadt Freiburg und dem Staat Freiburg (ILFD), die RUBD und das BAFU für eine Teilsanierung der ehemaligen Deponie aussprechen. Das gemeinsame Ziel besteht darin, das optimale Nutzen-Kosten-Verhältnis zu finden. Der genaue Umfang der Teilsanierung wird in einer nächsten Projektphase bestimmt werden, die darin bestehen wird, die gewählte Variante zu entwickeln. Um dieses Optimum zu finden, schlägt das Konsortium eine eingeschränkte Teilsanierung (Variante 3) als Ausgangspunkt vor, während sich das BAFU für eine weitergehende Teilsanierung (Variante 2) als Ausgangspunkt ausspricht. Die letztlich gewählte Lösung wird wohl zwischen diesen beiden Varianten liegen.

Vor diesem Hintergrund informiert der Staatsrat den Grossen Rat, dass die RUBD vor hat, das Konsortium zu ersuchen, ein Sanierungsprojekt nach AltIV auf der Grundlage der Variante 2 (Sanierung der oberen Zone) auszuarbeiten und dabei zu prüfen, wie weit diese Variante an die Variante 3 angeglichen werden kann, ohne die Bundessubvention zu verlieren. Die RUBD wird somit darauf achten, dass die Variante 2 so entwickelt wird, dass die Eingriffe in der oberen Zone auf ein Minimum reduziert werden und gleichzeitig sichergestellt ist, dass die definierten Sanierungsziele erreicht werden. Sobald das Sanierungsprojekt ausgearbeitet ist, wird die RUBD beim BAFU ein Gesuch um Zusicherung der Abgeltungen nach VASA einreichen und in der Folge eine Sanierungsverfügung gemäss Artikel 18 AltIV erlassen, bevor dem Grossen Rat zu einem späteren Zeitpunkt ein Kreditbegehren vorgelegt werden wird.

12. Februar 2019

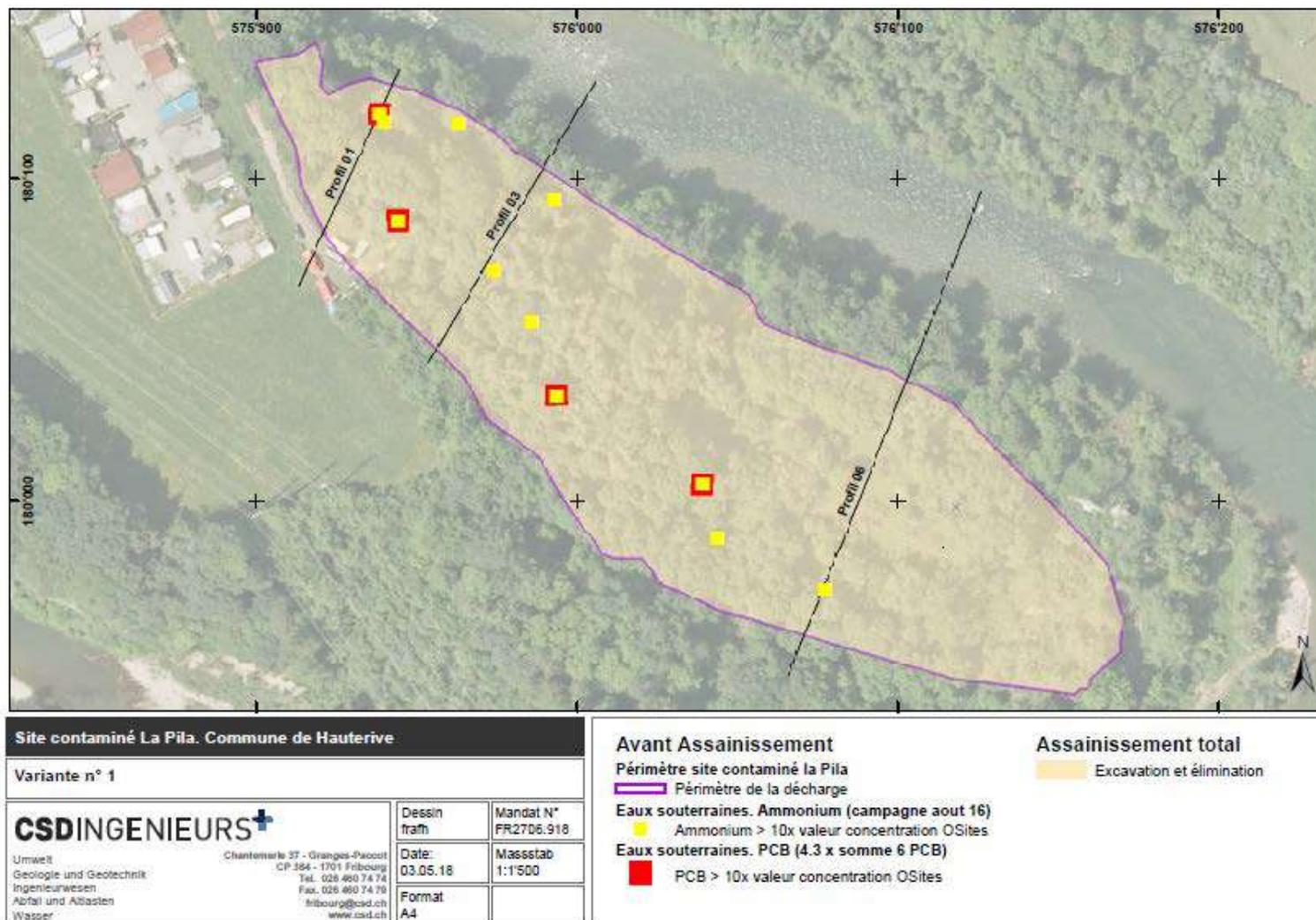
Liste der Anhänge:

1. Liste der wichtigsten Grundlagendokumente
2. Situationsplan der Variante 1
3. Situationsplan der Variante 2
4. Situationsplan der Variante 3
5. Situationsplan der Variante 4

Anhang 1: Liste der wichtigsten Grundlegendokumente

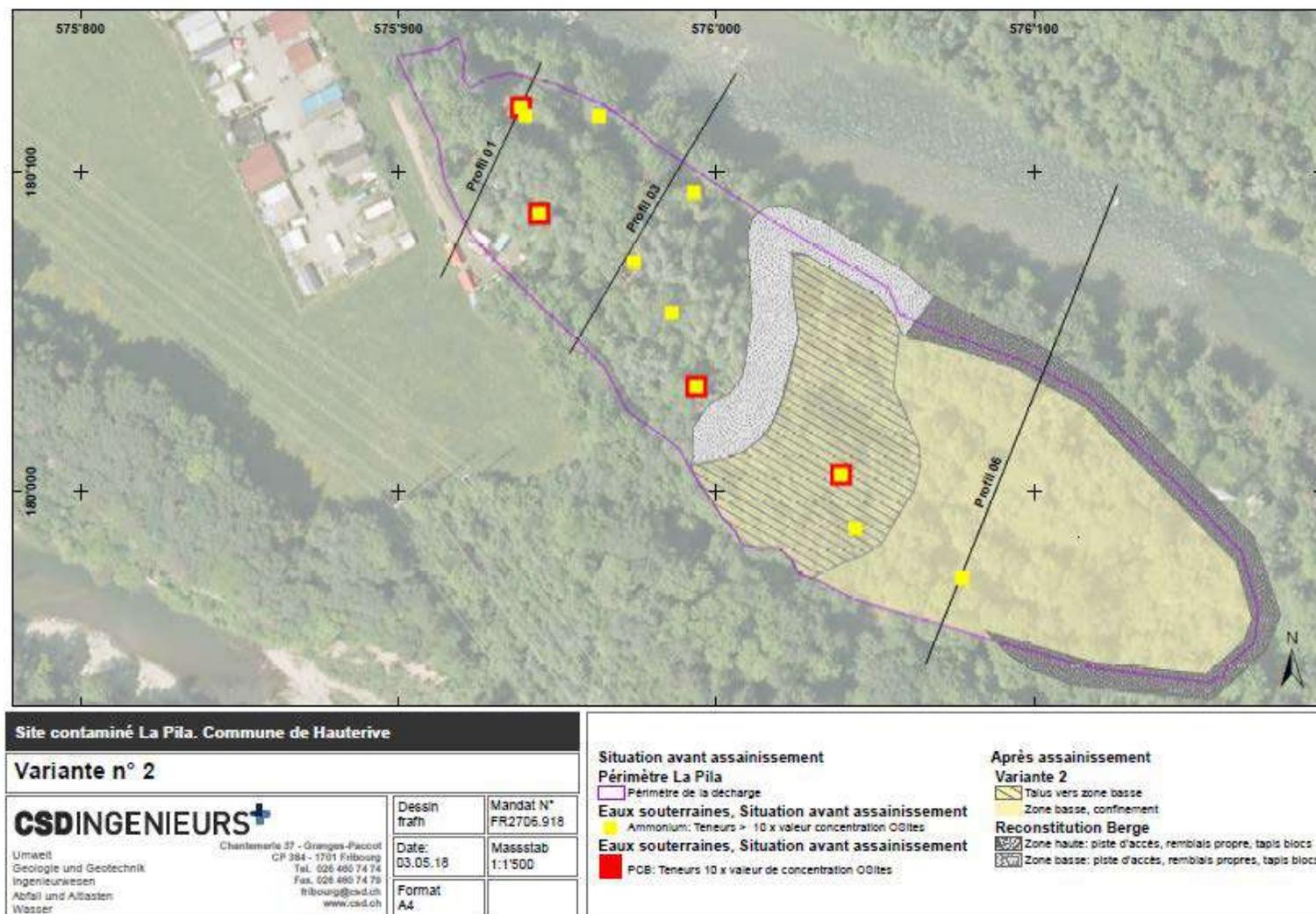
1. Bericht des Büros CSD Ingénieurs SA vom 25. Mai 2018 «Décharge de La Pila – suite des démarches en relation avec le projet d’assainissement – mesures complémentaires, version 2».
2. Bericht des Büros CSD Ingénieurs SA vom 31. Mai 2018 «Décharge de La Pila – évaluation des variantes d’assainissement, version 2».

Anhang 2: Situationsplan der Variante 1



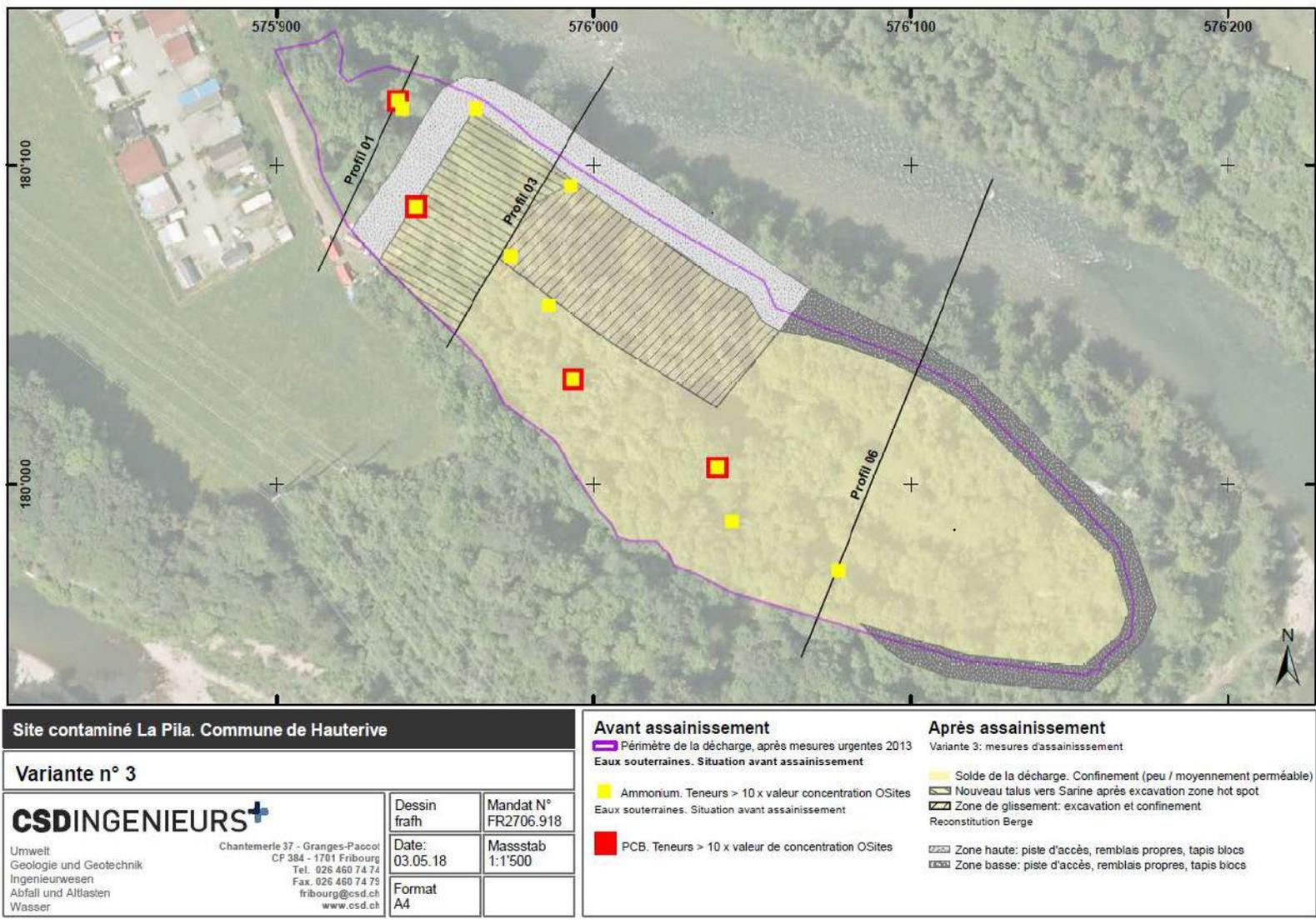
Referenz: CSD Ingénieurs SA, Bericht «Évaluation des variantes d'assainissement», 31.05.2018

Anhang 3: Situationsplan der Variante 2



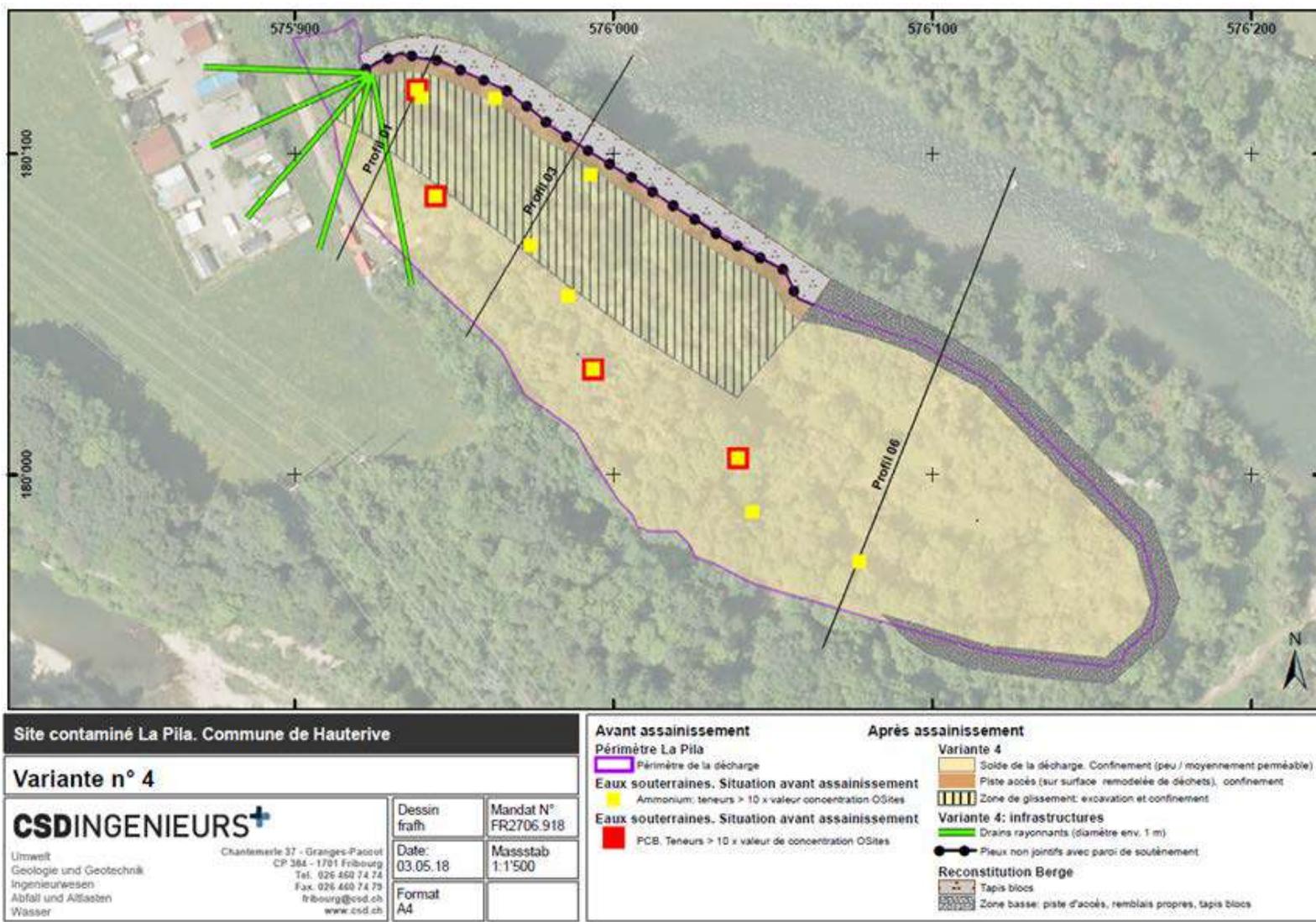
Referenz: CSD Ingénieurs SA, Bericht «Évaluation des variantes d'assainissement», 31.05.2018

Anhang 4: Situationsplan der Variante 3



Referenz: CSD Ingénieurs SA, Bericht «Évaluation des variantes d'assainissement», 31.05.2018

Anhang 5: Situationsplan der Variante 4



Referenz: CSD Ingénieurs SA, Bericht «Évaluation des variantes d'assainissement», 31.05.2018

Réponses

Motion 2018-GC-72 Nicolas Kolly/ Romain Collaud Suppression de la rente à vie des conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets¹

Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation actuelle

a) Conseillers d'Etat/conseillères d'Etat et préfets

- Les conditions de «retraite» des conseillers d'Etat/conseillères d'Etat et des préfets démissionnaires ou non réélus diffèrent selon leur âge (âge seuil: 50 ans) et la durée accomplie des fonctions (5 ans, 6 à 10 ans, plus de 10 ans):
 - si la cessation d'activité survient avant l'âge de 50 ans et avant l'accomplissement de cinq années de fonction, les personnes concernées ont droit à un montant égal à une année de traitement, au titre de prestation analogue à une prestation de sortie et une année de traitement (art. 8 al. 1 let. a LTCE et art. 14 al. 1 let. a LTCE);
 - si, avant l'âge de 50 ans également, la cessation d'activité survient de la sixième à la dixième année de fonction, les personnes concernées ont droit à un montant égal à 120% du traitement annuel, augmentant pour chaque année de fonction de 20% jusqu'au maximum de deux traitements annuels, au titre de prestation analogue à une prestation de sortie et à une année de traitement (art. 8 al. 1 let. b LTCE et art. 14 al. 1 let. b LTCE);
 - si la cessation d'activité survient après l'âge de 50 ans ou après l'accomplissement de dix années de fonction, les personnes concernées ont droit à une pension viagère de 6% du dernier traitement par année durant les cinq premières années de fonction; cette pension augmente de 4% par année jusqu'à la dixième année de fonction, puis de 2% par année de fonction révolue dès la onzième année de fonction, jusqu'au maximum de 60% du dernier traitement (art. 9 al. 1 LTCE et art. 15 al. 1 LTCE).

b) Juges cantonaux

- Les juges cantonaux sont assurés auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, dans le régime des pensions (art. 23 LTCE). Toutefois, les juges en fonction

à la date de l'entrée en vigueur de la LTCE (1^{er} septembre 2004) demeurent soumis à l'ancien droit et bénéficient d'une pension viagère (art. 28 LTCE). 15 personnes bénéficient du droit transitoire pour un montant total annuel de 1 670 667 francs (valeur 31.12.2017)².

Il ressort de ce qui précède que la problématique des pensions viagères allouées à certains magistrats concerne les conseillers d'Etat, les conseillères d'Etat et les préfets. En revanche, sous réserve des cas transitoires sur lesquels il ne convient pas de revenir (droits acquis), la situation des juges cantonaux est déjà conforme à la demande des auteurs de la motion.

2. Détermination des préfets

Les préfets étant directement visés par la motion, le Conseil d'Etat les a priés de se déterminer sur les objectifs poursuivis par les auteurs de la motion. La position des préfets peut se résumer comme suit:

La Conférence des préfets accepte l'idée de mener un débat approfondi sur la question d'une refonte éventuelle du système de traitement et de prévoyance des magistrats. Elle juge toutefois le cadre procédural choisi par les députés Kolly et Collaud, soit celui d'une motion, trop étroit, car les réflexions et analyses qu'exige cette thématique ne sont pas purement législatives, mais relèvent également de considérations politiques et financières.

La Conférence des préfets met en évidence l'approche différenciée et graduée du système actuel. En effet, celui-ci ne se limite pas à simplement prévoir le versement d'une pension à vie en faveur de l'ensemble des magistrats. Au contraire, comme indiqué ci-dessus sous chiffre 1, le système en vigueur apporte des réponses différenciées selon la situation personnelle particulière de chaque personne concernée (notamment son âge et la durée d'activité). Il permet de tenir compte de la situation particulière des magistrats contraints d'abandonner leur carrière professionnelle et soumis au risque d'une non-réélection.

Les préfets mentionnent encore que le but poursuivi par les pensions viagères accordées aux magistrats remplissant les conditions d'âge et de durée de fonction est d'en garantir l'indépendance et l'impartialité.

¹ Déposée et développée le 14 mai 2018, BGC p. 2638.

² Comptes 2017 (sous rubrique 2100/3060.000).

3. Comparaison intercantonale

c) Introduction

- Les auteurs de la motion ont demandé au Conseil d'Etat de réaliser une étude comparative des solutions appliquées dans les autres cantons. A cette fin, un questionnaire a été adressé à tous les cantons. Il ressort des réponses qui ont été retournées que les régimes applicables diffèrent considérablement d'un canton à l'autre, si bien qu'il est difficile de présenter une synthèse reflétant de manière précise les différents systèmes appliqués. Si l'on renonce à entrer dans le détail de chaque réglementation, on peut néanmoins regrouper les systèmes applicables aux conseillers d'Etat et conseillères d'Etat en trois catégories principales:
 - *versement d'une rente viagère*: VD, GE, NE, BE¹, GR, SZ et TI;
 - *assurance auprès de la caisse de prévoyance cantonale avec versement d'une indemnisation transitoire*: AG, AI, AR, BS, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, ZH et ZG;
 - *uniquement assurance auprès de la caisse de prévoyance du personnel cantonal*: VS.

Ce catalogue sommaire est précisé ci-après sous lettre b.

S'agissant des préfets, une comparaison des différents systèmes n'est pas représentative, dès lors que tous les cantons ne connaissent pas ce type de magistrats et que, dans les cantons qui ont des préfets, leur statut n'est pas toujours comparable à celui des préfets fribourgeois.

Pour ce qui est des juges cantonaux, il a déjà été relevé ci-dessus (cf. ch. 1) que, sous réserve des cas transitoires, ils sont soumis au régime ordinaire de retraite. Il convient ainsi de renoncer, pour eux également, à procéder à la comparaison demandée.

d) Conseillers d'Etat/conseillères d'Etat

Versement d'une rente viagère

- A l'image de la solution retenue sur le plan fédéral, certains cantons, principalement romands, connaissent le système des rentes viagères.
- Ainsi, dans le canton de **Vaud**, les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat quittant leur fonction bénéficient d'une pension viagère, lorsque leur départ est dû à des problèmes de santé, lorsqu'ils n'ont pas été réélus après cinq années d'activité au moins et lorsqu'ils quittent volontairement leur charge après l'avoir exercée durant 10 ans au moins. La pension est fixée dans une fourchette de 15 à 60% du dernier traitement touché.
- Le canton de **Genève** connaît également le système des pensions viagères. Ces pensions sont également proportionnelles à la durée de la charge, jusqu'à un maxi-

– mum de 64% du dernier traitement annuel, au-delà de 12 années de fonction.

- Les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat du canton de **Neuchâtel** qui ont siégé plus de 4 années et sont âgés de plus de 50 ans à leur départ ont également droit à une rente viagère calculée selon la durée des fonctions, mais de 50% du salaire au plus. Ils n'ont toutefois droit qu'à une rente limitée, versée durant un nombre de mois égal au nombre de mois passés dans la fonction, lorsqu'ils ont accompli 4 années de fonction et sont âgés de 40 à 50 ans au moment du départ. Les personnes ayant accompli moins de 4 années de fonction ou ayant moins de 40 ans ont droit à une indemnité correspondant à 2 mois de traitement par année d'activité.
- Lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les membres du gouvernement du canton de **Berne**, assurés auprès de la caisse de prévoyance cantonale, ont droit à un capital (pour les moins âgés et ceux pour lesquels la durée des fonctions a été brève) ou à une rente de retraite viagère calculée en fonction de leur âge et de la durée de leur charge (de 15 à 65% du gain assuré)².
- Dans le canton des **Grisons**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat sont assurés pour leur prévoyance vieillesse auprès de la caisse de pension du personnel. Toutefois, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, ils ont, en complément de la rente ordinaire, droit à une rente viagère s'élevant, pour chaque année de fonction, à 3,5% du dernier traitement.
- Dans le canton de **Schwyz**, une pension, de 20% à 50% calculée, selon la durée des fonctions, sur un montant forfaitaire correspondant à un traitement de 25 000 francs par année, est versée aux conseillers d'Etat et conseillères d'Etat lorsque, au moment où ils quittent leur charge, la somme de leur âge et du double de la durée de leur fonction atteint le chiffre de 65 au moins.
- Au **Tessin**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat quittant leurs fonctions après plus de trois ans d'activité pour cause de démission ou de non-réélection ont droit à une rente annuelle de 15% de leurs honoraires; cette rente est augmentée de 3,75% par année supplémentaire, jusqu'à un maximum de 60%. Lorsque la durée des fonctions a été inférieure à trois années, les magistrats ont droit à une indemnité unique de 15% des honoraires. Lorsque la fin du mandat intervient en raison de la survenance de l'âge de la retraite ou d'un cas d'invalidité durant les cinq premières années de fonction, les bénéficiaires reçoivent une rente de 40% des honoraires; cette rente est augmentée de 3% par année supplémentaire, jusqu'à un maximum de 60%.

¹ A noter toutefois que, le 19 novembre 2018, le Grand Conseil bernois a accepté une motion demandant que la rente des anciens membres du gouvernement soit limitée à trois années.

² A noter toutefois que, le 19 novembre 2018, le Grand Conseil bernois a accepté une motion demandant que la rente des anciens membres du gouvernement soit limitée à trois années.

Assurance auprès de la caisse de prévoyance cantonale avec versement d'une indemnisation transitoire

- La majorité des cantons ont choisi d'assurer leurs conseillers d'Etat et conseillères d'Etat auprès de la caisse de pension cantonale au même titre que le personnel de l'Etat. Toutefois, par rapport au personnel «ordinaire», ces magistrats bénéficient, parfois sous certaines conditions, de prestations particulières en principe sous la forme d'une rente transitoire, parfois sous celle du versement d'une indemnité unique. Suivant les cantons, la durée de la rente transitoire est limitée par la réglementation ou échoit au moment où le ou la bénéficiaire atteint l'âge de la retraite, âge auquel elle est remplacée par les prestations du 2^e pilier.
- En résumé, les systèmes applicables dans les différents cantons sont les suivants:
- Les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat du **canton d'Argovie** qui quittent leurs fonctions après l'âge de 57 ans reçoivent jusqu'à 65 ans une rente transitoire de 50% du dernier salaire annuel. Le montant de la rente est réduit lorsque l'entrée en fonction intervient après l'âge de 55 ans, lorsque la durée des fonctions est inférieure à 12 ans, en cas de départ avant l'âge de 60 ans. En revanche, lorsqu'ils quittent leur fonction avant d'avoir atteint l'âge de 57 ans, ils ont simplement droit à une indemnité de départ correspondant à une année de traitement.
- Dans le canton d'**Appenzell Rhodes Intérieures**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat âgés de plus de 50 ans lors de leur départ et dont la charge a duré au moins 8 ans, ont droit durant un nombre d'années équivalent à celui de leurs fonctions – mais au plus jusqu'à 65 ans – à une indemnité annuelle correspondant au plus à la moitié du dernier traitement.
- Dans le canton d'**Appenzell Rhodes Extérieures**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat reçoivent, durant 18 mois et jusqu'à l'âge de la retraite au maximum, une rente correspondant à leur dernier salaire.
- A **Bâle-Ville**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat qui quittent leurs fonctions reçoivent une rente transitoire pendant 12 à 36 mois selon le nombre d'années de fonction, mais au plus jusqu'à l'âge de la retraite. Cette rente correspond à 65% du salaire assuré.
- Dans le canton de **Glaris**, une indemnisation de départ correspondant à 6 mois de salaire est versée en cas de non-réélection. En cas de décès en cours de mandat lorsque le défunt avait charge de famille, une indemnité identique est également accordée. A noter toutefois que les collaborateurs «ordinaires» bénéficient également de cette dernière indemnité selon leur ancienneté au service de l'Etat.
- Dans le canton du **Jura**, les ministres sont affiliés à la caisse de pensions cantonale; ils ont par ailleurs droit à une indemnité de prévoyance correspondant à 55 000 francs par année de mandat.
- A **Lucerne**, la rente transitoire se monte à 56% au maximum du traitement; son montant exact dépend de la durée des fonctions du bénéficiaire. Elle est versée jusqu'à l'âge de la retraite.
- A **Nidwald**, la rente se monte à 80% du dernier salaire et est versée durant 9 à 20 mois, selon le nombre d'années durant lesquelles le ou la bénéficiaire a été en fonction. De plus, en cas de non-réélection uniquement, le conseiller d'Etat ou la conseillère d'Etat a droit à 6 mois de salaire complet, avant que le versement de la rente réduite précitée ne débute.
- Dans le canton d'**Obwald**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat non réélus reçoivent une indemnité correspondant à 6 mois de salaire au maximum. S'ils sont âgés de plus de 60 ans lorsqu'ils quittent leurs fonctions, ils bénéficient d'un «pont AVS». Par ailleurs, le canton d'Obwald a mis en place un système d'«assurance-épargne»: l'Etat et les membres du Conseil d'Etat versent des cotisations annuelles d'un montant total de 6% du salaire des personnes concernées; au moment où celles-ci quittent leurs fonctions, le montant accumulé, additionné des intérêts, leur est versé.
- Les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat du canton de **St-Gall** ont droit à une rente mensuelle durant au moins 18 mois et au plus 48 mois. Le montant de la rente correspond à 50% du dernier salaire.
- Dans le canton de **Schaffhouse**, le conseiller d'Etat et la conseillère d'Etat non réélu a droit au versement de son traitement durant encore six mois après la fin de son mandat. Par ailleurs, jusqu'à l'âge de 60 ans, il a droit à une rente transitoire dont le montant correspond à 20 à 50% du dernier salaire assuré sur une durée maximale de 114 mois en cas de non-réélection. En cas de départ volontaire, la rente n'est accordée que si le démissionnaire est âgé de plus de 55 ans et son montant va de 10 à 50% du dernier salaire assuré.
- Dans le canton de **Soleure**, les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat quittant leur fonction avant l'âge de 55 ans et ceux qui ont siégé entre 1 et 4 ans ont droit, en cas de non-réélection ou de départ pour cause de maladie, à une indemnité de départ correspondant à 6 mois de traitement. En cas de départ entre 55 et 65 ans, ils reçoivent, jusqu'à 65 ans, une rente transitoire de 60% ou 80% (selon la durée des fonctions) du salaire assuré auprès de l'institution de prévoyance compétente, à condition d'avoir siégé au moins 4 ans.
- En **Thurgovie**, les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat quittant leur fonction après l'âge de 50 ans ont droit à une rente transitoire correspondant à 50% du salaire déterminant, une réduction étant prévue pour les personnes ayant siégé moins de 12 ans.
- A **Uri**, comme à Obwald, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat non réélus reçoivent une indemnité correspondant à 6 mois de salaire au maximum. L'indemnité

n'est versée qu'aux personnes âgées de moins de 62 ans lors de la non-réélection.

- Dans le canton de **Zurich**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat sont assurés après de la caisse de pension cantonale. A leur départ, ils bénéficient d'une «indemnité» d'un montant compris dans une fourchette de 1 à 36 fois le dernier salaire mensuel. Le montant de l'indemnité est fixé en fonction de l'âge de la personne bénéficiaire, de la durée de ses fonctions et du caractère volontaire ou non de son départ.
- Dans le canton de **Zoug**, dès le 1^{er} janvier 2019, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat qui quittent leur charge pour cause de non-réélection seront indemnisés par le versement d'une rente correspondant à 50% de leur dernier traitement pour une durée de 6 mois, s'ils ont été en fonction moins de 4 ans, et de 12 mois, si leurs fonctions ont duré plus de 4 ans.

Uniquement assurance auprès de la caisse de pension cantonale

- Les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat du canton du **Valais** élus après le 1^{er} janvier 2015 sont assurés auprès de la caisse de prévoyance de l'Etat du Valais, au même titre que les collaborateurs de l'Etat. Le salaire des magistrats concernés par ce régime a été augmenté à titre de mesure compensatoire.

4. Détermination du Conseil d'Etat

- a) En 2004, lors de l'adoption de la LTCE, le législateur a revu fondamentalement la prévoyance des juges cantonaux. Comme déjà indiqué, conformément au droit actuel et sous réserve des cas transitoires, **les juges cantonaux sont soumis aux règles ordinaires en matière de prévoyance professionnelle; ils ne bénéficient pas d'une pension viagère** (art. 23 LTCE). Dès lors, la demande des auteurs de la motion est infondée en ce qui concerne ce volet. Seule la question de la prévoyance professionnelle des membres du Conseil d'Etat ainsi que des préfets est actuelle. La motion ne sera donc traitée par le Conseil d'Etat que sous cet aspect.
- b) Par ailleurs, le Conseil d'Etat souligne que la LTCE tient également déjà compte de la situation particulière des magistrats quittant leurs fonctions lorsqu'ils sont encore relativement jeunes ou après n'avoir accompli que peu d'années de mandat. Selon les dispositions de cette loi, **les «jeunes» anciens magistrats et anciennes magistrates, soit ceux et celles de moins de 50 ans, et les magistrats et magistrates comptabilisant moins de 10 années complètes de fonction ne peuvent pas prétendre à une pension viagère** (art. 8 et 14 LTCE). Pour cette catégorie de magistrats et magistrates, les pensions sont remplacées par le versement d'un capital (composé d'une part d'une prestation analogue à une prestation de sortie au sens de la législation sur la prévoyance professionnelle [destinée à un rachat auprès d'une institution de prévoyance et dont le montant va d'une à deux années de traitement en fonction de la durée du mandat] et d'autre part d'une indemnité de sortie dont le montant équivaut à une année de traitement).
- c) En conséquence, **la problématique de la pension viagère ne se pose qu'en relation avec les membres du Conseil d'Etat et les préfets qui quittent leur fonction après avoir atteint l'âge de 50 ans, ou avec ceux qui ont accompli plus de 10 années de fonction** (art. 9 et 15 LTCE). La portée de la motion étant ainsi limitée, il convient de présenter plus en détail les éléments sur lesquels repose la LTCE.
- d) La solution retenue dans cette loi vise à **préserv**er l'attractivité des charges de conseiller d'Etat ou conseillère d'Etat et de préfet. Ces charges sont importantes et la prévoyance professionnelle des élu-e-s doit en tenir compte. Les personnes qui les endossent, s'agissant des membres du Conseil d'Etat pour une durée maximale de quinze années, prennent le risque d'abandonner leurs autres activités antérieures et il arrive qu'elles peinent à retrouver une activité professionnelle par la suite. Il est important de leur donner les moyens de réorienter leur carrière au terme de leur mandat. De plus, en comparaison avec le montant des rémunérations versées dans le secteur privé pour des professions avec le même niveau de responsabilités, les rémunérations versées aux membres du Conseil d'Etat et aux préfets ne sont pas excessives. Il est de la responsabilité de la collectivité publique de reconnaître l'engagement particulier de ces personnes en leur garantissant une certaine sécurité financière au terme de leur mandat. L'idée à la base de la loi est de valoriser ces fonctions afin que personne – et surtout les personnes les plus compétentes – ne soit dissuadé de se porter candidat pour de simples raisons financières.
- e) Ensuite, historiquement, les prestations financières particulières qui sont allouées aux magistrats et magistrates ont pour objectif d'en **garantir l'indépendance**, d'éviter les éventuels conflits d'intérêts et d'écarter les risques de corruption. Il est essentiel que les magistrats et magistrates accomplissent leurs tâches en toute indépendance, qu'ils et elles prennent les décisions utiles dans l'intérêt du canton et sans être guidé-e-s par des préoccupations liées au risque d'une non-réélection.
- f) **Ces arguments qui ont conduit à l'adoption de la LTCE demeurent hautement actuels**: en cas d'acceptation de la motion, les nouvelles dispositions devront offrir la garantie que l'attractivité de la charge ne sera pas réduite et que l'indépendance des élu-e-s ne sera pas mise en péril.
- g) Après examen des solutions retenues dans les autres cantons, le Conseil d'Etat constate que tous les cantons (y compris le canton du Valais, si on prend en compte l'augmentation de traitement consentie parallèlement à la soumission des conseillers d'Etat et des conseillères d'Etat aux règles ordinaires de la prévoyance professionnelle) accordent à leurs magistrats et magistrates un statut particulier, eu égard aux spécificités de la fonction. Aucune des solutions retenues ne s'impose toute-

fois par elle-même; chaque canton a adopté un système spécifique correspondant à ses besoins propres. **L'étude comparative des solutions adoptées dans les autres cantons montre néanmoins que, dans la majorité des cas, les magistrats et magistrates sont affiliés auprès de l'institution de prévoyance professionnelle du personnel cantonal.** Par ailleurs, des mesures transitoires sont prévues, sous certaines conditions, pour compenser les risques politiques de non-réélection. A cet égard, comme déjà évoqué, le canton du Valais s'est écarté de la norme: il a remplacé lesdites mesures par une augmentation du salaire des membres du Conseil d'Etat.

- h) Le Conseil d'Etat considère que **l'affiliation des magistrats et magistrates à la CPPEF serait une solution simple, moderne et équitable.** Le régime de la prévoyance professionnelle est en effet un système global qui prend en compte les diverses situations de la vie susceptibles de se présenter et pour lesquelles la LTCE actuelle n'offre pas de réponse, ainsi la problématique du concubinage ou celle de l'utilisation des moyens de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition du logement. Le Conseil d'Etat ajoute que le système actuel des rentes viagères des magistrats et magistrates a été remis en question dans plusieurs réponses données dans le cadre de la consultation relative à la modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP). Ces divers éléments l'incitent à aller dans le sens des auteurs de la motion.
- i) Si la motion était acceptée, les magistrats et magistrates devraient être affiliés à la CPPEF à leur entrée en fonction, au même titre que les membres du personnel de l'Etat. Le cas échéant, ils y apporteraient leur prestation de libre passage. Pendant la durée du mandat, les cotisations seraient soumises aux règles applicables aux membres du personnel et, à leur départ, ils emporteraient leur prestation de libre passage, sous réserve des personnes remplissant les conditions d'obtention d'une rente intermédiaire (cf. ci-dessous let. l).
- j) **La mise en œuvre du nouveau régime appellera certaines adaptations. Les salaires des nouveaux magistrats et magistrates** devront en particulier être adaptés aux nouvelles conditions. En effet, à l'heure actuelle, ces personnes contribuent au financement de leur future rente par un prélèvement de 4% sur leur salaire (art. 13 LTCE). Les cotisations mises à la charge des employé-e-s assurés à la CPPEF se montent à 10,66% (art. 13 al. 1 LCP). Dans le cadre des travaux d'élaboration du projet de loi donnant suite à la motion, il conviendrait d'examiner si un correctif est nécessaire, eu égard notamment à la modification du 4 octobre 2016 de la LTCE, qui a introduit l'obligation pour les personnes concernées de restituer à l'Etat l'intégralité des indemnités perçues pour la représentation de l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux au sein de conseils d'administration ou de fondation ou au sein d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public. Le montant total encaissé par les membres du Conseil d'Etat

durant les cinq années précédant l'obligation de restitution s'élève en moyenne à un peu moins de 112 000 francs par année, le montant correspondant pour les préfets d'environ 125 000 francs. Depuis l'entrée en vigueur de la modification légale précitée, les magistrats et magistrates concerné-e-s ne perçoivent plus ces montants.

- k) Par ailleurs, les modifications légales **devront prendre en compte la situation des magistrats et magistrates déjà pensionné-e-s ou déjà en fonction**, conformément à la volonté des auteurs de la motion.
- l) A l'instar des régimes applicables dans la majorité des autres cantons, il conviendrait de mettre en place des mesures transitoires pour pallier les risques politiques auxquels sont soumis les membres du Conseil d'Etat et les préfets. L'idée est de **permettre aux personnes concernées, ayant atteint un certain âge ou ayant accompli un certain nombre de mandats et n'ayant pas d'autre source de revenu professionnel, de vivre correctement durant la période courant du moment où elles quittent leur fonction jusqu'à la date de la retraite.** Pour ce faire, le Conseil d'Etat, pour éviter de s'écarter inutilement des dispositions de la LTCE – qui tiennent compte de manière graduée de l'âge et de l'engagement des élu-e-s –, propose d'instaurer une rente intermédiaire pour les magistrats et magistrates démissionnaires ou non réélus après l'âge de 50 ans ou après l'accomplissement de 10 années complètes de fonction (cpr art. 9 et 15 LTCE). Conformément aux dispositions précitées de la LTCE, le montant de la rente intermédiaire devrait dépendre du nombre de mandats accomplis: elle correspondrait à 6% du dernier traitement par année durant les cinq premières années de fonction; elle augmenterait de 4% par année jusqu'à la dixième année de fonction, puis de 2% par année de fonction révolue dès la onzième année de fonction, jusqu'au maximum de 60% du dernier traitement.
- m) Il est important de noter que **la rente intermédiaire ne profiterait pas aux personnes de moins de 50 ans qui n'auraient pas accompli les 10 années de fonction requises.** Dans le système envisagé, au terme de leur mandat, ces personnes seraient soumises aux règles applicables aux membres du personnel de l'Etat (versement de la prestation de libre passage). Toutefois, pour tenir compte du risque de non-réélection et de la lourdeur de la charge, il serait souhaitable que l'Etat verse une indemnité aux personnes concernées. Pour fixer le montant de cette indemnité, le législateur pourrait s'inspirer de la LTCE actuelle. Par ailleurs, **les personnes quittant leur fonction après avoir atteint l'âge de la retraite ne bénéficieraient pas non plus de la rente intermédiaire.** Elles percevraient immédiatement leur pension de retraite.
- n) Une estimation globale des **conséquences financières** est difficilement réalisable, le résultat dépendant de facteurs aléatoires, tels l'existence d'une non-réélection, l'âge, le nombre d'années de mandats accomplis. En revanche, il

est possible de présenter les économies qui pourraient être réalisées par l'Etat dans des cas de figure donnés.

- o) Un membre du Conseil d'Etat de 60 ans non réélu après 10 ans de fonction et vivant jusqu'à 85 ans aurait droit entre 60 ans et 65 ans, durant 5 ans, à une rente intermédiaire de 50% soit 640 925 francs¹ auxquels il faut ajouter la cotisation LPP de ses 5 années comme rentier à charge totale de l'employeur (25,9% selon les cotisations employé et employeur de la CPPEF) soit 133 774 francs². Au total, il coûterait entre 60 et 65 ans à l'Etat 774 699 francs³. Dès 65 ans et jusqu'à 85 ans, l'Etat de Fribourg n'aurait plus rien à payer puisque l'ancien conseiller serait rentier de la CPPEF. La même situation dans le régime actuel coûte à l'Etat de Fribourg 3 204 625 francs⁴.
- p) Un membre du Conseil d'Etat de 65 ans qui démissionnerait après 15 ans de fonction et vivrait jusqu'à 85 ans n'aurait pas droit à une rente intermédiaire. Dès 65 ans et jusqu'à 85 ans, l'Etat de Fribourg n'aurait plus rien à payer puisque l'ancien conseiller serait rentier de la CPPEF. La même situation dans le régime actuel coûte à l'Etat de Fribourg 3 076 428 francs⁵.
- q) Il serait souhaitable que les dispositions adoptées en application de la motion des députés Nicolas Kolly et Romain Collaud entrent en vigueur au début de la nouvelle législature.
- r) Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre en considération la motion 2018-GC-72 des députés Nicolas Kolly et Romain Collaud et de charger le Conseil d'Etat d'y donner suite.

Le 9 avril 2019

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1197ss.

Motion 2018-GC-72 Nicolas Kolly/ Romain Collaud Abschaffung der lebenslänglichen Rente der Staatsräte, Kantonsrichter und Oberamtswärter⁶

Antwort des Staatsrats

1. Ausgangslage

- a) *Staatsrätinnen/Staatsräte und Oberamtspersonen*
- Die «Rentenbedingungen» der zurücktretenden oder nicht wiedergewählten Staatsrätinnen/Staatsräte und Oberamtspersonen hängen von ihrem Alter (Min-

destalter: 50 Jahre) und den Amtsjahren (5 Jahre, 6 bis 10 Jahre, über 10 Jahre) ab.

- Bei Aufgabe der Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr und weniger als fünf Amtsjahren haben die betreffenden Personen Anspruch auf ein Jahresgehalt als Austrittsleistung und ein Jahresgehalt als Entschädigung (Art. 8 Abs. 1 Bst. a GSRG und Art. 14 Abs. 1 Bst. a GSRG).
- Bei Aufgabe der Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr und sechs bis zehn Amtsjahren haben die betreffenden Personen Anspruch auf eine Austrittsleistung von 120% des Jahresgehalts, die für jedes Amtsjahr um 20% erhöht wird bis zu einem Maximum von zwei Jahresgehältern, sowie ein Jahresgehalt als Entschädigung (Art. 8 Abs. 1 Bst. b GSRG und Art. 14 Abs. 1 Bst. b GSRG).
- Bei Aufgabe der Amtstätigkeit nach dem 50. Altersjahr oder nach zehn Amtsjahren haben die betreffenden Personen einen Anspruch auf eine lebenslängliche Pension von 6% des letzten Gehalts pro Jahr für die ersten fünf Amtsjahre. Die Pension wird bis zum 10. Amtsjahr um je 4% pro Jahr und ab dem 11. Amtsjahr um weitere 2% pro geleistetes Amtsjahr erhöht, bis zum Maximum von 60% des letzten Gehalts (Art. 9 Abs. 1 GSRG und Art. 15 Abs. 1 GSRG).

b) *Kantonsrichter/innen*

- Die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter sind bei der Pensionskasse des Staatspersonal nach der Pensions-Vorsorgeregelung versichert (Art. 23 GSRG). Jedoch unterstehen die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter, die bei Inkrafttreten des GSRG bereits im Amt waren (1. September 2004), weiterhin den vor dem Inkrafttreten des GSRG geltenden Bestimmungen und haben Anspruch auf eine lebenslängliche Rente (Art. 28 GSRG). 15 Personen sind im Genuss der Übergangsrechtlichen Bestimmungen, was einem jährlichen Gesamtbetrag von 1 670 667 Franken entspricht (per 31.12.2017)⁷.

Damit wird klar, dass die Problematik der lebenslänglichen Renten, die gewissen Magistratspersonen gewährt werden, die Staatsrätinnen und Staatsräte sowie die Oberamtspersonen betrifft. Abgesehen von den Fällen, für die das Übergangsrecht gilt und die nicht zur Diskussion stehen (Besitzstandwahrung), ist die Regelung für die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter bereits in Einklang mit dem Begehren der Motionäre.

2. Stellungnahme der Oberamtswärter

Da die Oberamtswärter direkt von der Motion betroffen sind, hat der Staatsrat sie um Stellungnahme zum Anliegen der Motionäre gebeten. Ihr Standpunkt ist Folgender:

¹ Soit 50% de 256 369.– (salaire annuel actuel d'un conseiller d'Etat) pendant 5 ans.

² Rente de 128 185.– coordonnée: 103 300 × 25,9% × 5 ans = 133 774.–

³ 640 925 + 133 774 = 774 699.–

⁴ Rente annuelle: 50% de 256 369.– = 128 185.– × 25 ans (entre 60 et 85 ans) = 3 204 625.–

⁵ Rente annuelle: 60% de 256 369.– = 153 821.– × 20 ans (65–85 ans) = 3 076 428.–

⁶ Eingereicht und begründet am 14. Mai 2018, TGR S. 2638.

⁷ Staatsrechnung 2017 (Rubrik 2100/3060.000).

Die Oberamt männerkonferenz ist damit einverstanden, eine allfällige Überarbeitung des Gehalts- und Vorsorgesystems für die Magistratspersonen eingehend zu diskutieren. Für sie ist jedoch der von den Grossräten Kolly und Collaud gewählte Verfahrensrahmen einer Motion zu eng gefasst, da die Überlegungen und Analysen, die diese Thematik verlangt, nicht nur in gesetzgeberischer, sondern auch in politischer und finanzieller Hinsicht relevant sind.

Die Oberamt männerkonferenz weist auch auf den differenzierten Ansatz des aktuellen Systems mit Abstufung hin. So wird nicht einfach allen Magistratspersonen eine Rente auf Lebenszeit ausgerichtet, sondern ganz im Gegenteil wie unter Ziffer 1 weiter oben erwähnt je nach persönlicher Situation der einzelnen betroffenen Personen (namentlich je nach Alter und Amtsdauer). Nach diesem System kann der besonderen Situation der Magistratspersonen Rechnung getragen werden, die ihre berufliche Karriere aufgeben und sich dem Risiko einer Nichtwiederwahl aussetzen müssen.

Die Oberamt männer geben ausserdem zu bedenken, dass der Zweck der Renten auf Lebenszeit für die Magistratspersonen, die die altersmässigen und auf die Amtsdauer bezogenen Voraussetzungen erfüllen, in der Garantie ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit liegt.

3. Interkantonaler Vergleich

c) Einleitung

- Die Motionäre haben vom Staatsrat eine Vergleichsstudie über die in den anderen Kantonen geltenden Bestimmungen verlangt. Zu diesem Zweck wurde allen Kantonen ein Fragebogen zugestellt. Aus den Antworten geht hervor, dass die diesbezügliche Praxis der Kantone alles andere als einheitlich ist, so dass sich kaum eine aussagekräftige Zusammenstellung mit den genauen Eigenheiten der verschiedenen Systeme bewerkstelligen lässt. Auch wenn nicht auf jede Reglementierung im Detail eingegangen wird, lassen sich die Regelungen für die Staatsrätinnen und Staatsräte in drei Hauptkategorien einteilen:
 - **Lebenslängliche Rente:** VD, GE, NE, BE¹, GR, SZ und TI;
 - **Bei der kantonalen Pensionskasse versichert mit befristeter Entschädigung:** AG, AI, AR, BS, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, ZH und ZG;
 - **Nur bei der kantonalen Pensionskasse versichert:** VS.

Auf diese Einteilung wird unter Buchstabe b ausführlicher eingegangen.

Bei den Oberamt spersonen lässt sich kein repräsentativer Vergleich anstellen, da es diese Kategorie von Magistrats-

personen nicht überall gibt und sie dort, wo es sie gibt, nicht unbedingt eine mit dem Kanton Freiburg vergleichbare Funktion ausüben.

Was die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter betrifft, so wurde bereits weiter oben (s. Ziff. 1) gesagt, dass für sie abgesehen von den übergangsrechtlichen Fällen bereits die ordentliche Pensionskassenregelung gilt. Der verlangte Vergleich ist für sie somit ebenfalls hinfällig.

d) Staatsrätinnen/Staatsräte(Regierungsrätinnen/Regierungsräte)

Lebenslängliche Rente

- Wie beim Bund kennen auch gewisse, hauptsächlich Westschweizer Kantone das System der lebenslänglichen Rente.
- Im Kanton **Waadt** haben Staatsrätinnen und Staatsräte, die aus gesundheitlichen Gründen zurücktreten oder die nach mindestens fünf Amtsjahren nicht wiedergewählt wurden oder ihr Amt während mindestens zehn Jahren ausgeübt haben, Anspruch auch eine lebenslängliche Rente. Der Betrag dieser Rente liegt zwischen 15 und 60% des zuletzt bezogenen Gehalts.
- Im Kanton **Genf** gibt es ebenfalls das System der lebenslänglichen Rente. Die Höhe der Rente hängt ab von den geleisteten Amtsjahren und beträgt maximal 64% des zuletzt bezogenen Jahresgehalts, was nach 12 Amtsjahren der Fall ist.
- Die Staatsrätinnen und Staatsräte des Kantons **Neuenburg**, die mehr als 4 Amtsjahre geleistet haben und über 50 sind, wenn sie aus ihrem Amt ausscheiden, haben ebenfalls Anspruch auf eine von den geleisteten Amtsjahren abhängige Rente, jedoch maximal 50% des Gehalts. Es handelt sich dabei aber um eine zeitlich befristete Rente, die während so vielen Monaten ausbezahlt wird, wie sie ihr Amt ausgeübt haben, sofern sie mindestens 4 Amtsjahre geleistet haben und bei ihrem Rücktritt zwischen 40 und 50 Jahre alt sind. Wer weniger als vier Amtsjahre geleistet hat oder beim Austritt noch nicht 40 Jahre alt ist, hat Anspruch auf eine Entschädigung von zwei Monatsgehältern pro geleistetes Amtsjahr.
- Die bei der kantonalen Pensionskasse versicherten Regierungsrätinnen und Regierungsräte des Kantons **Bern** haben bei ihrem Amtsaustritt Anspruch auf eine Kapitalabfindung (die jüngeren und diejenigen mit wenigen Amtsjahren) oder auf eine lebenslängliche Rente, abgestuft nach Alter und geleisteten Amtsjahren (15–65% des versicherten Lohnes)².
- Im Kanton **Graubünden** sind die Mitglieder der Regierung für die berufliche Vorsorge bei der Kantonalen Pensionskasse versichert. Beim Ausscheiden aus der Regierung haben sie zusätzlich Anspruch auf ein

¹ Allerdings hat der bernische Grosse Rat am 19. November 2018 eine Motion gutgeheissen, wonach Alt-Regierungsratsmitglieder nur noch während höchstens dreier Jahre einen Rentenanspruch haben sollen.

² Allerdings hat der bernische Grosse Rat am 19. November 2018 eine Motion gutgeheissen, wonach Alt-Regierungsratsmitglieder nur noch während höchstens dreier Jahre einen Rentenanspruch haben sollen.

lebenslängliches Ruhegehalt, das für jedes Amtsjahr 3,5% des zuletzt bezogenen Gehalts entspricht.

- Im Kanton **Schwyz** haben Mitglieder des Regierungsrats, die nach wenigstens vier Amtsjahren ausscheiden, Anspruch auf ein Ruhegehalt, wenn in diesem Zeitpunkt die Summe der Lebensjahre und der doppelgezählten Amtsjahre wenigstens 65 beträgt, wobei das Ruhegehalt entsprechend den geleisteten Amtsjahren zwischen 20% und 50% der anrechenbaren Besoldung von 25 000 Franken jährlich liegt.
- Im Kanton **Tessin** haben die Regierungsrätinnen und Regierungsräte, die nach mehr als drei Jahren aus ihrem Amt ausscheiden (freiwilliger Rücktritt oder Nichtwiederwahl) Anspruch auf eine jährliche Rente, die 15% ihrer Besoldung entspricht. Diese Rente wird pro zusätzliches Amtsjahr um 3,75% erhöht bis zum Maximum von 60%. Bei weniger als drei geleisteten Amtsjahren haben die Magistratspersonen Anspruch auf eine einmalige Entschädigung von 15% der Besoldung. Scheiden sie in den ersten fünf Amtsjahren wegen Erreichen des AHV-Alters oder wegen Invalidität aus dem Amt aus, erhalten sie eine Rente von 40% der Besoldung; diese Rente wird pro zusätzliches Amtsjahr um 3% erhöht bis zum Maximum von 60%.

Bei der kantonalen Pensionskasse versichert mit befristeter Übergangsentchädigung

- Die Mehrheit der Kantone versichert ihre Regierungsmitglieder bei der kantonalen Pensionskasse genauso wie das Kantonspersonal. Im Vergleich zum «ordentlichen» Personal erhalten diese Magistratspersonen – manchmal unter gewissen Voraussetzungen – Sonderleistungen in Form einer Übergangsrente oder manchmal in Form einer einmaligen Vergütung. Je nach Kanton ist die Dauer der Übergangsrente reglementarische begrenzt oder sie erlischt mit Erreichen des Rentenalters, in dem sie durch die Leistungen aus der 2. Säule ersetzt wird.
- Zusammengefasst kommen in den Kantonen folgende Systeme zu Anwendung:
- Die Mitglieder des Regierungsrats des **Kantons Aargau**, die nach Vollendung des 57. Altersjahrs aus dem Amt ausscheiden, haben bis zum Erreichen des 65. Altersjahrs Anspruch auf eine Übergangsrente von 50% des zuletzt bezogenen Jahreslohns. Die Übergangsrente wird gekürzt, wenn der Eintritt in den Regierungsrat nach Vollendung des 55. Altersjahrs erfolgt, bei einer Amtstätigkeit von weniger als 12 Jahren sowie bei Ausscheiden aus der Regierung vor Vollendung des 60. Altersjahrs. Mitglieder des Regierungsrats, die vor Vollendung des 57. Altersjahrs aus dem Amt ausscheiden, haben ihrerseits lediglich Anspruch auf eine Entschädigung von einem Jahresgehalt.
- Im Kanton **Appenzell Innerrhoden** haben Mitglieder der Standeskommission, die mindestens 8 Amtsjahre geleistet haben und im Rücktrittsjahr mindestens das 50. Altersjahr erreichen, Anspruch auf eine jährliche Austrittsentchädigung von höchstens der Hälfte des zuletzt bezogenen Gehalts, wobei der Anspruch auf die Anzahl Jahre der Zugehörigkeit zur Standeskommission, längstens aber bis zur Erreichung des AHV-Alters begrenzt ist.
- Im Kanton **Appenzell Ausserrhoden** haben die Mitglieder des Regierungsrats Anspruch auf eine der zuletzt ausgerichteten Besoldung entsprechende Austrittsentchädigung, die während 18 Monaten ausgerichtet wird und spätestens mit Erreichen des AHV-Alters erlischt.
- In **Basel-Stadt** haben die Mitglieder des Regierungsrats, die aus dem Amt ausscheiden, Anspruch auf ein von den geleisteten Amtsjahren abhängiges Ruhegehalt während 12 bis 36 Monaten, aber spätestens bis zum Erreichen des AHV-Alters. Das Ruhegehalt beträgt 65% des versicherten Lohnes.
- Im Kanton **Glarus** haben Regierungsratsmitglieder bei einer Nichtwiederwahl Anspruch auf eine Abgangsentchädigung von 6 Monatslöhnen. Im Falle eines Ablebens im Amt und sofern zu unterstützende Familienangehörige hinterlassen werden, besteht ein Anspruch auf dieselbe Entschädigung. Diese wird allerdings, abgestuft nach Dienstjahren, allen Staatsangestellten gewährt.
- Im Kanton **Jura** sind die Mitglieder des Regierungsrats bei der kantonalen Pensionskasse versichert und haben überdies Anspruch auf eine Vorsorgeentschädigung von 55 000 Franken pro Amtsjahr.
- Im Kanton **Luzern** beträgt die Überbrückungsrente maximal 56% des Lohnes, der exakte Betrag hängt von den geleisteten Amtsjahren ab. Ausbezahlt wird sie bis zum Erreichen des Rentenalters.
- Im Kanton **Nidwalden** beträgt die Abgangsentchädigung 80% des zuletzt bezogenen Gehalts, die abhängig von den geleisteten Amtsjahren zwischen 9 bis 20 Monaten ausbezahlt wird. Bei einer Nichtwiederwahl wird ausserdem während 6 Monaten das volle Gehalt ausgerichtet, bevor die Entrichtung der Abgangsentchädigung einsetzt.
- Im Kanton Obwalden **Obwalden** haben die Mitglieder des Regierungsrats Anspruch auf eine Abgangsentchädigung von höchstens 6 Monatslöhnen. Scheiden sie nach dem erfüllten 60. Altersjahr aus dem Amt aus, haben sie Anspruch auf eine Überbrückungsrente. Zudem hat der Kanton Obwalden eine «Sparversicherung» eingerichtet: Der Kanton und die Mitglieder des Regierungsrats leisten an die Sparversicherung einen Jahresbeitrag von insgesamt 6% des jeweiligen Lohnes. Im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Regierungsrat werden ihnen die gesamten aufgezinnten Einzahlungen ausgezahlt.
- Die Regierungsrätinnen und Regierungsräte des Kantons **St. Gallen** haben nach Massgabe der Zahl der Amtsjahre Anspruch auf eine Lohnfortzahlung während wenigstens 18 und längstens 48 Monaten. Der Betrag entspricht 50% des zuletzt bezogenen Lohns.

- Im Kanton **Schaffhausen** hat ein nichtwiedergewähltes Mitglieder des Regierungsrats nach Ablauf der Amtsdauer während 6 Monaten Anspruch auf das volle Gehalt. Überdies besteht vor Erreichen des 60. Altersjahrs ein Anspruch auf ein Ruhegehalt in Höhe von 20% bis 50% der letzten versicherten Besoldung, das bei Nichtwiederwahl während maximal 114 Monaten ausbezahlt wird. Bei freiwilligem Rücktritt wird das Ruhegehalt nur gewährt, wenn der Rücktritt nach dem vollendeten 55. Altersjahr erfolgt; es beträgt zwischen 10 und 50% der letzten versicherten Besoldung.
- Im Kanton **Solothurn** haben ehemalige Mitglieder des Regierungsrats, die nach mindestens einem bis drei vollendeten Amtsjahren vor dem vollendeten 55. Altersjahr zufolge Nichtwiederwahl, Nichtwiedernominierung, oder aus gesundheitlichen Gründen aus dem Regierungsrat ausscheiden, eine Abfindungsleistung von 6 Monatslöhnen. Scheiden sie nach dem vollendeten 55. und vor dem vollendeten 65. Altersjahr aus dem Regierungsrat aus und haben sie mindestens vier Amtsjahre vollendet, so erhalten sie bis spätestens nach Vollendung des 65. Lebensjahres ein temporäres Ruhegehalt, das abhängig von den geleisteten Amtsjahren 60–80% des bei der Pensionskasse versicherten Lohns beträgt.
- Im Kanton **Thurgau** haben die Mitglieder des Regierungsrats, die beim Ausscheiden aus dem Amt das 50. Altersjahr vollendet haben, Anspruch auf ein Ruhegehalt von 50% des massgebenden beitragspflichtigen Gehalts. Bei weniger als 12 Amtsjahren wird das Ruhegehalt gekürzt.
- Im Kanton **Uri** haben die Mitglieder des Regierungsrats im Falle einer Nichtwiederwahl Anspruch auf eine Abgangsentschädigung von höchstens 6 Monatslöhnen, die allerdings nur denjenigen Personen ausbezahlt wird, die im Zeitpunkt der Nichtwiederwahl jünger als 62 sind.
- Im Kanton **Zürich** sind die Mitglieder des Regierungsrats bei der kantonalen Pensionskasse versichert. Bei Beendigung ihres Amtes wird ihnen eine «Abfindung» von 1 bis 36 Monatslöhnen ausgerichtet. Die Höhe der Abfindung ist abhängig vom Lebensalter, den Amtsjahren und davon, ob die Beendigung des Amtes freiwillig oder unfreiwillig erfolgt.
- Ab dem 1. Januar 2019 wird Regierungsrätinnen und Regierungsräten im Kanton **Zug**, die infolge unverschuldeter Nichtwiederwahl aus dem Amt ausscheiden, eine Abgangsentschädigung von 50% des zuletzt bezogenen Gehalts ausgerichtet, und zwar für die Dauer von 6 Monaten bei weniger als vier Amtsjahren und für die Dauer von 12 Monaten bei 4 und mehr Amtsjahren.

Nur bei der kantonalen Pensionskasse versichert

- Im Kanton **Wallis** sind die nach dem 1. Januar 2015 gewählten Mitglieder des Staatsrats der Pensionskasse des Staates Wallis angeschlossen, wie die anderen Kantonsangestellten auch. Die Gehälter der betroffenen Magistratspersonen wurden kompensierend angehoben.

4. Position des Staatsrats

- a) Bei der Verabschiedung des GSRG im Jahr 2004 hat der Gesetzgeber die Altersvorsorge der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter grundlegend geändert. Gemäss geltendem Recht und unter Vorbehalt der Übergangsbestimmungen **unterstehen die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter** wie bereits gesagt **den ordentlichen Vorschriften der beruflichen Vorsorge; sie kommen nicht in den Genuss einer lebenslangen Rente** (Art. 23 GSRG). Was sie betrifft, ist das Begehren der Motionäre somit gegenstandslos. Offen ist lediglich noch die Frage der beruflichen Vorsorge der Staatsrätinnen und Staatsräte sowie der Oberamtspersonen. Der Staatsrat behandelt die Motion damit nur unter diesem Aspekt.
- b) Der Staatsrat betont auch, dass das GSRG der besonderen Situation der Magistratspersonen bereits Rechnung trägt, die schon in relativ jungen Jahren oder nach nur kurzer Amtsdauer zurücktreten. Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes haben die **«jungen» ehemaligen Magistratspersonen, also die unter 50-Jährigen, und die Magistratspersonen mit weniger als 10 vollen Amtsjahren keinen Anspruch auf eine lebenslange Rente** (Art. 8 und 14 GSRG). Für diese Kategorie von Magistratspersonen werden die Renten durch eine Abfindung ersetzt, die sich zusammensetzt aus einer Austrittsleistung gemäss Gesetzgebung über die beruflich Vorsorge (für den Einkauf in einer Vorsorgeeinrichtung in Höhe von einem bis zwei Jahresgehältern je nach Amtsdauer) und einer Abgangsentschädigung in Höhe eines Jahresgehalts.
- c) Folglich **besteht die Problematik der lebenslangen Rente nur bei den Staatsrätinnen und Staatsräten sowie den Oberamtspersonen, die ihre Amtstätigkeit nach dem 50. Altersjahr oder nach mehr als 10 Amtsjahren aufgeben** (Art. 9 und 15 GSRG). Da somit der Geltungsbereich der Motion begrenzt ist, sollte genauer auf die Elemente eingegangen werden, auf denen das GSRG beruht.
- d) Der Lösungsansatz dieses Gesetzes zielt darauf ab, **die Attraktivität der Ämter zu wahren, sowohl für den Staatsrat als auch für die Oberamtspersonen**. Diese Ämter sind mit grossen Belastungen verbunden, und die berufliche Vorsorge der gewählten Amtsinhabenden sollte dem Rechnung tragen. Wer bereit ist, ein solches Amt auszuüben, bei einer maximalen Amtsdauer von 15 Jahren im Falle des Staatsrats, geht das Risiko ein, dass sich nach Aufgabe der früheren Tätigkeiten der berufliche Wiedereinstieg schwierig gestaltet. Es ist wichtig, dass diese Personen die Mittel erhalten, ihre Karriere nach Ablauf ihrer Amtsdauer neu auszurichten. Zudem sind die Vergütungen für die Staatsrätinnen und Staatsräte sowie die Oberamtspersonen im Vergleich zu den Beträgen in Berufen mit gleicher Verantwortungsstufe in der Privatwirtschaft keineswegs exzessiv. Es liegt in der Verantwortung der öffentlichen Hand, das besondere Engagement dieser Personen anzuerkennen, indem sie ihnen am Ende ihres Amtes eine gewisse finanzielle Sicherheit garantiert. Diese Funktionen

sollen finanziell insofern attraktiv sein, dass niemand – vor allem nicht die fähigsten Personen – aus rein finanziellen Überlegungen von einer Kandidatur absieht.

- e) Historisch gesehen haben die besonderen Abgeltungen für die Magistratspersonen auch den Zweck, ihre **Unabhängigkeit zu gewährleisten** sowie mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden und Korruptionsrisiken auszuschalten. Die Magistratspersonen müssen völlig unabhängig arbeiten und Entscheidungen im Interesse des Kantons treffen können, ohne sich Sorgen um ihre Wiederwahl machen zu müssen.
- f) **Diese Argumente, die zur Annahme des GSRG führten, sind nach wie vor sehr aktuell:** Bei Annahme der Motion müssen die neuen Bestimmungen gewährleisten, dass die Ämter nicht an Attraktivität einbüßen und die Unabhängigkeit der Magistratspersonen garantiert bleibt.
- g) Nach Prüfung der Regelungen in den anderen Kantonen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass alle Kantone (einschliesslich des Kantons Wallis, wenn man der Gehaltserhöhung Rechnung trägt, die im Zuge der Unterstellung der Staatsratsmitglieder unter die ordentlichen Vorschriften der beruflichen Vorsorge gewährt wurde) ihren Magistratspersonen angesichts der Besonderheiten der Funktion einen besonderen Status einräumen. Keine der Regelungen liegt jedoch einfach so auf der Hand, sondern jeder Kanton hat ein seinen eigenen Bedürfnissen entsprechendes System eingeführt. **Die Vergleichsstudie über die Lösungen der anderen Kantone zeigt jedoch, dass die Magistratspersonen in den meisten Fällen der kantonalen Pensionskasse angeschlossen sind.** Zudem sind – unter gewissen Voraussetzungen – Übergangsmassnahmen zur Abfederung des politischen Risikos der Nichtwiederwahl vorgesehen. Hier hat sich der Kanton Wallis wie bereits erwähnt für eine andere Lösung entschieden und stattdessen die Gehälter der Staatsratsmitglieder angehoben.
- h) Nach Auffassung des Staatsrats wäre der **Anschluss der Magistratspersonen an die PKSPF eine moderne, einfache und gerechte Lösung.** Die berufliche Vorsorge ist ein umfassendes System, das die verschiedenen möglichen Lebenssituationen berücksichtigt, für die das geltende GSRG keine Lösung bietet, wie für Konkubinatspaare und den Erwerb von Wohneigentum mit Mitteln der beruflichen Vorsorge. Das geltende System der lebenslangen Renten der Magistratspersonen ist in den Vernehmlassungsantworten zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG) auch verschiedentlich in Frage gestellt worden. Diese verschiedenen Punkte haben den Staatsrat dazu bewogen, das Begehren der Motionäre zu unterstützen.
- i) Bei Annahme der Motion müssten die Magistratspersonen bei ihrem Amtsantritt wie das übrige Staatspersonal der PKSPF angeschlossen werden und würden gegebenenfalls ihre Freizügigkeitsleistung einbringen. Für die Beiträge würden während ihrer Amtsdauer die gleichen Vorschriften gelten wie für das Staatspersonal, und am

Ende ihrer Amtszeit hätten sie Anspruch auf ihr Freizügigkeitsguthaben; eine Ausnahme bilden diejenigen Personen, die die Voraussetzungen für eine Überbrückungsrente erfüllen (s. unten Bst. l).

- j) **Die Umsetzung dieser neuen Praxis wird einige Anpassungen erfordern.** Insbesondere müssen die Gehälter der neuen Magistratspersonen an die neuen Bedingungen angepasst werden. Gegenwärtig werden auf ihrem Gehalt 4% als Beteiligung an der Finanzierung ihrer beruflichen Vorsorge abgezogen (Art. 13 GSRG). Der Beitrag zulasten der bei der PKSPF versicherten Arbeitnehmenden beträgt 10,66% (Art. 13 Abs. 1 PKG). Bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs, mit dem der Motion Folge geleistet wird, wäre zu prüfen, ob es eine Korrektur braucht, namentlich mit Blick auf die Änderung des GSRG vom 4. Oktober 2016, mit der für die Magistratspersonen, die den Staat oder andere kantonale Interessen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, verpflichtet wurden, dem Staat den Betrag der Entschädigungen, die sie dafür erhalten, vollumfänglich zurückzuerstatten. Für die Staatsratsmitglieder belief sich der durchschnittliche jährliche Betrag in den fünf Jahren vor Inkrafttreten der Rückerstattungspflicht auf etwas weniger als 112 000 Franken und für die Oberamtswärter auf rund 125 000 Franken. Seit Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung erhalten die Magistratspersonen diese Beträge nicht mehr.
- k) Zudem werden die gesetzlichen Änderungen nach dem Willen der Motionäre **die Situation derjenigen Magistratspersonen berücksichtigen müssen, die bereits im Amt oder bereits pensioniert sind.**
- l) Wie bei den Regelungen in den meisten anderen Kantonen sind Übergangsmassnahmen zur Abfederung der Risiken, denen die Staatsratsmitglieder und die Oberamtswärter ausgesetzt sind, erforderlich. **Den betroffenen Personen, die ein gewisses Alter erreicht oder eine gewisse Anzahl Amtsjahre geleistet und kein anderes berufliches Einkommen haben, soll ab ihrem Ausscheiden aus dem Amt bis zu ihrer ordentlichen Pensionierung ein angemessener Lebensstandard ermöglicht werden.** Um nicht unnötig von den Bestimmungen des GSRG abzuweichen – das dem Alter und der Amtszeit der Gewählten abgestuft Rechnung trägt –, schlägt der Staatsrat die Einführung einer Überbrückungsrente für die Magistratspersonen bei Rücktritt oder Nichtwiederwahl nach dem 50. Altersjahr oder nach 10 vollen Amtsjahren vor (vgl. Art. 9 und 15 GSRG). Entsprechend diesen GSRG-Bestimmungen sollte die Höhe der Überbrückungsrente von der Anzahl der geleisteten Amtsjahre abhängen und sich bis zum 10. Amtsjahr pro Jahr um jeweils 4% erhöhen, ab dem 11. Amtsjahr dann um 2% pro geleistetes Amtsjahr, bis zum Maximum von 60% des letzten Gehalts.
- m) Wichtig ist, dass **Personen, die das 50. Altersjahr nicht vollendet und weniger als die erforderlichen zehn Amts-**

jahre geleistet haben, nicht in den Genuss der Überbrückungsrente kommen. Für diese Personen würden mit dem geplanten System am Ende ihrer Amtszeit die gleichen Vorschriften gelten wie für die Mitglieder des Staatspersonals (Zahlung der Freizügigkeitsleistung). Um jedoch dem Risiko der Nichtwiederwahl und der beruflichen Belastung Rechnung zu tragen, sollte der Staat den betroffenen Personen doch eine Entschädigung ausrichten. Zur Festsetzung der Höhe dieser Entschädigung könnte sich der Gesetzgeber an das geltende GSRG anlehnen. **Bei Rücktritt vor Erreichen des Pensionsalters besteht auch kein Anspruch auf die Überbrückungsrente, sondern sofort der Anspruch auf die Alterspension.**

- n) Eine Gesamtschätzung der **finanziellen Auswirkungen** ist schwierig, da das Ergebnis von Zufallsfaktoren wie Nichtwiederwahl, Alter, Anzahl Amtsjahre abhängt. Hingegen lassen sich die Einsparungen für den Staat in bestimmten Fällen berechnen.
- o) Ein 60-jähriges Staatsratsmitglied, das nach 10 Amtsjahren nicht wiedergewählt wird und bis 85 lebt, hätte zwischen 60 und 65 während 5 Jahren Anspruch auf eine Überbrückungsrente von 50%, d. h. 640 925 Franken¹, zu denen die während diesen 5 Jahren voll zu Lasten des Arbeitgebers gehenden PK-Beiträge hinzuzurechnen sind (25,9% gemäss Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag der PKSPF), das heisst 133 774 Franken². Es würde den Staat zwischen 60 und 65 Jahren insgesamt 774 699 Franken kosten³. Ab 65 bis 85 Jahren müsste der Staat Freiburg nichts mehr zahlen, da das ehemalige Staatsratsmitglied Rentenbezüger/in der PKSPF wäre. Nach der geltenden Regelung kostet das gleiche Szenario den Staat Freiburg 3 204 625 Franken⁴.
- p) Ein 65-jähriges Staatsratsmitglied, das nach 15 Amtsjahren zurücktritt und bis 85 leben würde, hätte keinen Anspruch auf eine Überbrückungsrente. Ab 65 bis 85 Jahren müsste der Staat Freiburg nichts mehr zahlen, da das ehemalige Staatsratsmitglied Rentenbezüger/in der PKSPF wäre. Nach der geltenden Regelung kostet das gleiche Szenario den Staat Freiburg 3 076 428 Franken⁵.
- q) Es wäre sinnvoll, dass die in Umsetzung der Motion der Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud erlassenen Bestimmungen zu Beginn der neuen Legislaturperiode in Kraft reten.
- r) In Anbetracht dessen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Annahme der Motion 2018-GC-72 der Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud und den Staatsrat mit ihrer Umsetzung zu beauftragen.

Den 9. April 2019

¹ 50% von 256 369.- (aktuelles Jahresgehalt Staatsratsmitglied) während 5 Jahren.

² Koordinierte Rente von 128 185.-: 103 300 × 25,9% × 5 Jahre = 133 774.-

³ 640 925 + 133 774 = 774 699.-

⁴ Jährliche Rente: 50% von 256 369.- = 128'185.- × 25 ans (60–85 Jahre) = 3 204 625.-

⁵ Jährliche Rente: 60% von 256 369.- = 153 821.- × 20 Jahre (65–85 Jahre) = 3 076 428.-

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1197ff.

Postulat 2018-GC-164 Christa Mutter/ Bertrand Gaillard Augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion⁶

Réponse du Conseil d'Etat

Comme le relèvent les postulant-e-s, un traitement rapide de ce dernier permettra de tenir compte de ses conclusions dans le cadre de certains processus de fusion en cours, notamment celui concernant le Grand Fribourg, qui semble particulièrement visé par le postulat. Le Conseil d'Etat renonce donc à user du délai légal d'une année et décide de donner une suite directe au postulat, en application de l'art. 64 de la loi sur le Grand Conseil. Ainsi, il propose d'accepter le postulat, et de prendre acte du rapport annexé.

Le 2 avril 2019

- > La discussion relative au rapport donnant suite à cet instrument se trouve aux pages 1188ss.

Annexe

—
Rapport 2019-DIAF-6 du 28 mai 2019
(remplace la version du 2 avril 2019)
—

Postulat 2018-GC-164 Christa Mutter/ Bertrand Gaillard Erhöhung der Erfolgchancen von Fusionsverfahren⁷

Antwort des Staatsrats

Wie die Verfasserin und der Verfasser des Postulats festhalten, würde eine rasche Behandlung ihres Vorstosses es erlauben, die daraus gezogenen Schlussfolgerungen bei gewissen laufenden Fusionsverfahren zu berücksichtigen, namentlich bei der Fusion Grossfreiburgs, um die es in diesem Postulat vor allem zu gehen scheint. Der Staatsrat verzichtet daher darauf, die im Gesetz vorgesehene Frist von einem Jahr auszuschöpfen, und beschliesst, dem Postulat in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes direkt Folge zu geben. Er beantragt Ihnen daher, das Postulat anzunehmen und Kenntnis vom beigelegten Bericht zu nehmen.

Den 2. April 2019

⁶ Déposé et développé le 16 novembre 2018.

⁷ Eingereicht und begründet am 16. November 2018.

- > Die Diskussion zum Bericht, der diesem Vorstoss Folge leistet, findet sich auf den Seiten 1188ff.

Beilage

—
Bericht 2019-DIAF-6 vom 28. Mai 2019
(ersetzt die Version vom 2. April 2019)

Postulat 2018-GC-179 Elias Moussa/ Johanna Gapany Santé économique du canton: la compétitivité en jeu¹

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat estime pertinent le souhait des auteurs de préciser la notion de compétitivité économique et de disposer d'indicateurs fiables permettant d'en mesurer la performance à l'échelon cantonal et en comparaison nationale. Il dispose à cet effet des résultats développés régulièrement par le Centre de recherche sur la compétitivité de l'Université de Fribourg. En outre, le Conseil d'Etat a défini clairement dans son Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017–2021 les investissements qu'il entendait consentir et les différents outils financiers qu'il entendait mettre en œuvre sur le plan législatif afin d'améliorer le potentiel d'innovation des entreprises fribourgeoises et leur compétitivité sur le plan national comme international durant les années à venir. Enfin, le Conseil d'Etat relève l'impossibilité d'utiliser un mécanisme du type du filtre Hodrick-Prescott comme outil de politique d'investissements et relativise également le recours à tout autre mécanisme du même type même dans l'optique d'esquisser une tendance à long terme de la productivité cantonale.

En résumé, le Conseil d'Etat dispose actuellement des informations suffisantes permettant de répondre aux attentes des postulants. Il propose ainsi d'accepter le postulat et d'y donner une suite directe.

Le 14 mai 2019

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1238ss.

Annexe

—
Rapport 2019-DEE-17 du 14 mai 2019
—

Postulat 2018-GC-179 Elias Moussa/ Johanna Gapany Wirtschaftliche Gesundheit des Kantons: die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Spiel²

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hält den Wunsch der Verfasser des Postulats für gerechtfertigt, den Begriff der Wettbewerbsfähigkeit zu präzisieren und über zuverlässige Indikatoren zu verfügen, die es erlauben, die wirtschaftliche Leistungskraft zu messen und mit den anderen Kantonen zu vergleichen. Er verfügt zu diesem Zweck über die Resultate, die das Forschungszentrum für Wettbewerbsfähigkeit der Universität Freiburg regelmässig liefert. Er hat ausserdem im Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021 klar festgelegt, welche Investitionen er tätigen und welche Finanzierungsinstrumente er gesetzlich verankern möchte, um das Innovationspotenzial der Freiburger Unternehmen und ihre Wettbewerbsfähigkeit in den kommenden Jahren auf nationaler und internationaler Ebene zu verbessern. Der Staatsrat weist darauf hin, dass sich ein Mechanismus wie der Hodrick-Prescott-Filter nicht als Instrument für die Investitionspolitik eignet. Er relativiert auch den Nutzen jeglicher Mechanismen, die ähnlich funktionieren, und sei es nur, um einen langfristigen Trend der Produktivität der kantonalen Wirtschaft auszumachen.

Kurz gefasst verfügt der Staatsrat über ausreichend Informationen, um dem Postulat direkt Folge zu geben. Er beantragt Ihnen somit, das Postulat anzunehmen und vom beiliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Den 14. Mai 2019

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1238ff.

Beilage

—
Bericht 2019-DEE-17 vom 14. Mai 2019
—

¹ Déposé et développé le 17 décembre 2018, BGC p. 4354.

² Eingereicht und begründet am 17. Dezember, TGR S. 4354.

Motion 2019-GC-25 Nicolas Kolly/ Michel Chevalley Institutionnaliser par décret le Ranz des vaches au rang d'hymne officiel du canton de Fribourg¹

Réponse du Conseil d'Etat

Le Ranz des vaches est issu d'une très longue tradition musicale. Evoquant notamment l'appel du troupeau pour la traite, cette pratique est attestée dans de nombreuses régions alpines de notre pays, comme le rappellent les auteurs de la notice accompagnant l'inscription du Ranz des vaches dans la liste des traditions vivantes en Suisse dressée par l'Office fédéral de la culture. Selon ces auteurs, la version gruérienne est apparue (sous la forme écrite) en 1813, avant de devenir «une sorte d'hymne national» au cours du XIX^e siècle, avec la naissance de l'Etat fédéral et la constitution des mythes qui l'accompagnent. Chantée lors de la Fête des vigneronns depuis 1819, cette version du Ranz des vaches est devenue l'un des éléments phares de cet événement. Organisée une fois par génération pour célébrer les vigneronns, mais également les armaillis qui entretenaient avec eux d'étroites relations, tant économiques que culturelles, la Fête des vigneronns a ainsi confirmé l'inscription du Ranz des vaches dans le patrimoine populaire (culturel immatériel) au-delà des frontières du canton de Fribourg.

De manière plus générale, le Ranz des vaches a largement conquis le cœur des Fribourgeoises et des Fribourgeois. S'il est régulièrement chanté lors de manifestations officielles (assermentations des autorités communales, réceptions d'élus...), il est également entonné très souvent lors de fêtes publiques ou privées. L'engouement et l'émotion que ce chant provoque sont indéniables, et dépassent largement les frontières cantonales.

S'agissant de la question d'un hymne cantonal, le Conseil d'Etat constate par ailleurs que plusieurs cantons suisses ont effectivement choisi d'adopter officiellement un chant. C'est ainsi le cas, par exemple, de Neuchâtel, du canton de Vaud, du canton du Valais («Notre Valais») ou encore du canton du Jura («La Nouvelle Rauracienne»). Le Conseil d'Etat constate toutefois que l'adoption d'un hymne relève souvent de la tradition et de l'histoire du canton concerné, plutôt que d'un acte législatif. En outre, ces partitions relèvent davantage du folklore cantonal, contenant des références explicites aux régions concernées. Rien de tel avec le Ranz des vaches qui chante, au-delà du site des Colombettes, une culture pastorale et des traditions plus largement alpines.

Il rappelle en outre qu'un chant, «Les bords de la libre Sarine», a été considéré pendant des décennies comme l'hymne patriotique du canton de Fribourg. Sans être institutionnalisé, ce chant, écrit en 1843, mais remanié également par

l'Abbé Bovet en 1911, a longtemps été enseigné dans les écoles fribourgeoises. En 1959, un auteur assurait même que «Les bords de la libre Sarine» (que l'Abbé Bovet avait rebaptisé «Les bords que baigne la Sarine» pour atténuer les origines libérales de la version de 1843) était «un des rares chants avec *Roulez tambours* et *Le vieux chalet*, que l'on chante en français dans les autres parties linguistiques de notre pays».

S'agissant de la demande des motionnaires, le Conseil n'est pas favorable à décréter le Ranz des vaches hymne fribourgeois officiel. Il estime que ce chant, dont la riche histoire a accompagné la naissance de la Suisse moderne, rayonne au-delà des frontières de notre canton. Le revendiquer pour hymne cantonal pourrait froisser les autres habitantes et habitants de notre pays qui se reconnaissent dans les valeurs et la mélodie du Ranz des vaches. Le Conseil d'Etat estime d'ailleurs que l'institutionnalisation du Ranz des vaches pourrait menacer le caractère populaire et universel de ce chant.

A titre d'exemple, il rappelle que, lors de l'édition 1977 de la Fête des vigneronns, le célèbre soliste Bernard Romanens a entonné le Ranz des vaches accompagné de lanceurs des drapeaux suisse, fribourgeois et vaudois, symboles de l'attachement de la population à ce chant par-delà les frontières. En revendiquant pour lui seul le Ranz des vaches, le canton de Fribourg irait ainsi à l'encontre de l'esprit d'échange et de partage au cœur des manifestations lors desquelles il est justement chanté.

Comme le relèvent les auteurs de la motion, le Ranz des vaches figure dans la liste des traditions vivantes en Suisse établie par l'Office fédéral de la culture. Si cette tradition est bien rattachée au canton de Fribourg, qui l'a proposée, sa description fait référence à plusieurs reprises à sa dimension nationale. D'autre part, les ouvrages de référence, et notamment le plus récent publié en mai 2019 par Anne Philipona (*Le Ranz des vaches. Du chant des bergers à l'hymne patriotique; Ides et Calendes*) s'accordent pour souligner la diversité des ranz – des Kuhreihen – repérés dès le milieu du XVI^e siècle de l'Emmental au Simmental, de l'Entlebuch aux Ormonts.

Conférer un caractère officiel à ce chant équivaldrait à figer sa forme et son expression qui n'ont cessé d'évoluer à travers les âges. Le Conseil d'Etat est en effet convaincu qu'une institutionnalisation du Ranz des vaches comme hymne officiel exigerait que soient fixées, voire figées, tant la mélodie que les paroles de ce chant. Or il apparaît que celui-ci connaît plusieurs versions, dont la plus connue est naturellement l'arrangement de l'Abbé Bovet dans la première moitié du XX^e siècle (qui sert de base depuis la Fête des vigneronns de 1927). L'attachement populaire à ce chant, ainsi que les innombrables occasions lors desquelles il est chanté (rencontres sportives, manifestations officielles, fêtes culturelles, événements familiaux, voire, en 2010, tentative de record du monde du plus grand chœur...), provoquent par ailleurs des aménagements, notamment dans le nombre des couplets interprétés. Les 19 couplets, notamment retenus

¹ Déposée et développée le 18 février 2019, BGC p. 503.

dans la description de cette tradition vivante (disponible, en français et en allemand, sur [le site fédéral consacré aux traditions vivantes](#)), sont ainsi très rarement chantés, au profit du ou des premier(s). A titre d'exemple, Bernard Romanens ne chante que le premier couplet à la Fête des vigneronns de 1977 (dans une interprétation qui dure toutefois à elle seule près de 4 minutes), alors que la Fête des vigneronns de 1999 donne l'occasion d'entendre l'intégral des 19 couplets.

Le Conseil d'Etat estime ainsi que le Ranz des vaches doit rester un hymne populaire, entonné spontanément par les Fribourgeoises et les Fribourgeois, comme par les autres personnes touchées par les valeurs et les ambiances qu'il véhicule, sans être figé dans la législation de notre canton. Comme indiqué ci-dessus, le Ranz des vaches a une longue histoire, et sa persistance démontre qu'il est solidement ancré dans le cœur des Fribourgeoises et des Fribourgeois, d'origine ou d'adoption, sans qu'il soit nécessaire pour cela d'en faire un hymne officiel.

En affublant ce chant éminemment populaire d'une dimension officielle contradictoire, une telle démarche pourrait avoir des conséquences négatives, comme celle de susciter des débats, voire des polémiques, par exemple sur l'opportunité d'un hymne officiel en patois dans un canton dont les seules langues officielles sont le français et l'allemand, ou sur la pertinence de certaines paroles, voire de certaines des valeurs sociales promues par certaines versions. Face à ce réel écueil, certains ont évoqué la possibilité d'adapter le texte, voire de le traduire en français et en allemand. Le Conseil d'Etat estime toutefois que l'authenticité de l'œuvre doit être conservée. Une adaptation tiendrait d'un exercice ambigu et périlleux.

Conscient de l'émotion que cette question soulève et de l'attachement des motionnaires et Fribourgeoises et Fribourgeois à ce chant populaire, le Conseil d'Etat vous appelle néanmoins à rejeter la présente motion. Il vous invite à ne pas officialiser le Ranz des vaches comme hymne cantonal mais à perpétuer la tradition d'aujourd'hui qui veut que ce chant soit dans les cœurs des Fribourgeoises et des Fribourgeois, et de toutes les personnes attachées à cet hymne populaire.

Le 28 mai 2019

> Retrait p. 1106.

—

Motion 2019-GC-25 Nicolas Kolly/ Michel Chevalley Den «Ranz des vaches» per Dekret zur offiziellen Hymne des Kantons Freiburg erklären¹

Antwort des Staatsrats

Der «Ranz des vaches» (Lioba, Kuhreihen) entstammt einer langen musikalischen Tradition. Solche Kuhreihen, mit denen die Herde zum Melken herbeigerufen wurde, sind in verschiedenen Bergregionen unseres Landes belegt, wie die Autoren der Begleitnotiz zur Aufnahme des «Ranz des vaches» in die Liste der lebendigen Traditionen des Bundesamts für Kultur schreiben. Gemäss den Autoren dieser Notiz erschien die Greyerzer Fassung (in schriftlicher Form) erstmals 1813, bevor der «Ranz des vaches» im 19. Jahrhundert mit der Entstehung des Bundesstaates und der Bildung der diesbezüglichen Mythen zu «einer Art Nationalhymne» wurde. Diese Fassung des «Ranz des vaches» wird seit 1819 an der «Fête des Vignerons» (Winzerfest) gesungen und ist zu einem der Höhepunkte dieses Festes geworden, das einmal pro Generation stattfindet. Die «Fête des Vignerons» feiert die Winzer, aber auch die Sennen, die mit ihnen sowohl wirtschaftlich als auch kulturell eng verbunden waren. Dieses Fest hat die Aufnahme des «Ranz des vaches» in die Schweizer Volkskultur (Immaterielles Kulturerbe) über die Freiburger Kantons Grenzen hinaus somit bestätigt.

Ganz allgemein hat der «Ranz des vaches» die Herzen der Freiburgerinnen und Freiburger erobert. Bei offiziellen Anlässen (Vereidigung von Gemeindebehörden, Empfänge von gewählten Personen ...) wird er oft gesungen, und auch an privaten Festen wird er häufig intoniert. Die Begeisterung und die Emotionen, die dieses Lied weit über die Kantons Grenzen auslöst, sind unbestritten.

Was die Institutionalisierung des «Ranz des vaches» als kantonale Hymne angeht, so stellt der Staatsrat fest, dass tatsächlich mehrere Kantone eine offizielle Hymne haben, so zum Beispiel die Kantone Neuenburg, Waadt oder Wallis («Notre Valais/Wallis, unser Heimatland») oder auch der Kanton Jura («La Nouvelle Rauracienne»). Wenn sich ein Kanton für eine Hymne entscheidet, so hängt das jedoch eher von der Tradition und der Geschichte dieses Kantons ab, als von der Verabschiedung eines gesetzlichen Erlasses. Im Übrigen beruhen diese Kompositionen eher auf der kantonalen Folklore und enthalten explizite Verweise auf die betroffene Regionen. Dies ist nicht der Fall für den «Ranz des vaches», der abgesehen von den Colombettes eine Hirtenkultur und Alpenbräuche im Allgemeinen besingt.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass das Lied «Les bords de la libre Sarine» während Jahrzehnten als patriotische Hymne des Kantons Freiburg betrachtet wurde. Dieses Lied war 1843

¹ Eingereicht und begründet am 18. Februar 2019, TGR S. 503.

geschrieben und 1911 ebenfalls von Abbé Bovet überarbeitet worden. Es wurde zwar nie institutionalisiert, jedoch lange an den Freiburger Schulen unterrichtet. 1959 sagte ein Autor sogar, «Les bords de la libre Sarine» (das Abbé Bovet in «Les bords que baigne la Sarine» umbenannt hatte, um den liberalen Ursprung der Version von 1843 etwas abzuschwächen) sei nebst *Roulez tambours* und *Le vieux chalet* eines der wenigen Lieder, das auch in den anderen Sprachregionen unseres Landes auf Französisch gesungen werde.

Was den Wunsch der Motionäre betrifft, so ist der Staatsrat nicht dafür, den «Ranz des vaches» zur offiziellen freiburgischen Hymne zu bestimmen. Er ist der Ansicht, dass die Ausstrahlung dieses Lieds, dessen reichhaltige Geschichte die Entstehung der modernen Schweiz begleitet hat, über die Grenzen unseres Kantons hinausgeht. Es als kantonale Hymne zu beanspruchen, könnte die übrigen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz vor den Kopf stossen, die sich in den Werten und der Melodie des «Ranz des vaches» wiedererkennen. Eine Institutionalisierung könnte nach Ansicht des Staatsrats sogar den populären und universellen Charakter dieses Lieds gefährden.

Er erinnert daran, dass an der Ausgabe der «Fête des Vignerons» von 1977 beispielsweise der berühmte Solist Bernard Romanens den «Ranz des vaches» begleitet von Fahenschwingern mit Schweizer, Freiburger und Waadtländer Fahnen zum Besten gab. Dies symbolisiert die Verbindung der Bevölkerung mit diesem Lied über die Grenzen hinaus. Würde der Kanton Freiburg den «Ranz des vaches» für sich alleine beanspruchen, so würde das genau jenem Geist des Austauschs und der Gemeinsamkeit der Veranstaltungen entgegenwirken, an denen dieses Lied gesungen wird.

Wie von den Verfassern dieser Motion erwähnt, steht der «Ranz des vaches» auf der vom Bundesamt für Kultur erstellten Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz. Auch wenn diese Tradition im Kanton Freiburg, der die Aufnahme auf die Liste vorgeschlagen hat, fest verankert ist, so wird in ihrer Beschreibung mehrmals auf ihre nationale Dimension Bezug genommen. Andererseits heben die Referenzwerke, und namentlich das im Mai 2019 von Anne Philipona publizierte jüngste Nachschlagewerk (*Le Ranz des vaches. Du chant des bergers à l'hymne patriotique; Ides et Calendes*) übereinstimmend die Vielfalt der Ranz – der Kuhreihen – hervor, die seit der Mitte des 16. Jahrhunderts vom Emmental bis ins Simmental und vom Entlebuch bis in Les Ormonts abgebildet wurden.

Diesem Lied einen offiziellen Charakter zu verleihen, würde bedeuten, seine Form und seinen Ausdruck, die sich über die Jahre ständig weiterentwickelt haben, erstarren zu lassen. Der Staatsrat ist überzeugt, dass eine Institutionalisierung des «Ranz des vaches» als offizielle Hymne voraussetzen würde, dass sowohl die Melodie als auch der Text dieses Lieds genau festgelegt werden. Wie sich gezeigt hat, gibt es aber mehrere Versionen davon, wobei die bekannteste natürlich das Arran-

gement von Abbé Bovet aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist (die seit der «Fête des Vignerons» von 1927 als Grundlage dient). Die Verbundenheit der Bevölkerung mit diesem Lied sowie die zahlreichen Gelegenheiten, an denen es gesungen wird (Sportveranstaltungen, offizielle Anlässe, kulturelle Feste, Familienfeste oder im Jahr 2010 sogar ein Weltrekordversuch für den grössten Chor ...), führen im Übrigen zu zahlreichen Umstellungen, namentlich bei der Anzahl der Strophen, die gesungen werden. Die 19 Strophen, die namentlich in der Beschreibung dieser lebendigen Tradition (auf Deutsch und Französisch auf der [Website des Bundes zu den lebendigen Traditionen](#)) aufgeführt sind, werden so sehr selten gesungen. Man beschränkt sich auf die erste(n) Strophe(n). An der «Fête des Vignerons» von 1977 sang Bernard Romanens zum Beispiel nur die erste Strophe (in einer Interpretation, die jedoch vier Minuten dauerte), während an der «Fête des Vignerons» von 1999 alle 19 Strophen zum Besten gegeben wurden.

Der Staatsrat ist somit der Ansicht, dass der «Ranz des vaches» eine volkstümliche Hymne bleiben sollte, die von den Freiburgerinnen und Freiburgern, wie auch von anderen Personen, die sich von den Werten und der Stimmung dieses Lieds berühren lassen, spontan gesungen wird, ohne in der Kantonsgesetzgebung festgelegt zu sein. Wie bereits erwähnt, hat der «Ranz des vaches» eine lange Geschichte, und seine Beständigkeit zeigt, dass er im Herzen der Freiburgerinnen und Freiburger, ob hier geboren oder zugewandert, fest verankert ist, ohne dass er zu einer offiziellen Hymne ernannt werden muss.

Wenn man dieses ungemein populäre Lied mit einer widersprüchlichen offiziellen Dimension ausstattet, könnte sich dies nachteilig auswirken, indem zum Beispiel Diskussionen oder eine Polemik darüber ausgelöst werden, wie sinnvoll eine offizielle Hymne in Patois für einen Kanton ist, dessen Amtssprachen Französisch und Deutsch sind, oder wie zutreffend gewisse Textstellen oder soziale Werte, die in bestimmten Versionen dieses Werks dargestellt werden, sind. Um diese Hürde zu umgehen, wurde von gewissen Personen vorgeschlagen, den Text anzupassen, bzw. ihn auf Deutsch und Französisch zu übersetzen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die Authentizität dieses Werks bewahrt werden sollte. Eine Adaptation wäre ein zweideutiges und heikles Unterfangen.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass diese Anfrage Emotionen auslöst und die Motionäre, wie auch die Freiburgerinnen und Freiburger, an diesem beliebten Lied hängen. Dennoch beantragt er die Ablehnung dieser Motion. Er lädt Sie ein, den «Ranz des vaches» nicht zur offiziellen kantonalen Hymne zu erklären, sondern die heutige Tradition weiterzuführen, die will, dass dieses Lied in den Herzen der Freiburgerinnen und Freiburger und all jener, die an diesem beliebten Lied hängen, bleibt.

Den 28. Mai 2019

> Rückzug S. 1196.

Postulat 2019-GC-26 Jean-Daniel Chardonnens
Transports scolaires: Permis de conduire, espace dans les bus, licence et cours OACP¹

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat émet un doute sur la recevabilité du présent postulat, dans la mesure où son auteur charge avant tout le Conseil d'Etat de répondre à des questions factuelles. Néanmoins, dans la mesure où il dispose de tous les éléments utiles à traiter cette requête, il décide d'y donner une suite directe, 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 la conclusion suivante: le Conseil d'Etat estime qu'une modification du cadre légal fédéral ne se justifie pas. Il n'estime dès lors pas nécessaire d'intervenir auprès des instances fédérales.

Le 14 mai 2019

> La discussion relative au rapport ayant donné suite à cet instrument se trouve aux pages 1203ss.

Annexe

—

Rapport 2019-DSJ-116 du 14 mai 2019

—

Postulat 2019-GC-26 Jean-Daniel Chardonnens
Schülertransporte: Führerausweis, Platz in den Bussen, Lizenz und Kurs nach CZV²

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt die Zulässigkeit des Postulats in Frage, da dessen Urheber dem Staatsrat in erster Linie den Auftrag gibt, sachbezogene Fragen zu beantworten. Da er jedoch über alle nötigen Elemente für die Beantwortung dieses Antrags verfügt, beschliesst er, diesem in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes direkte Folge zu geben. Er beantragt Ihnen deshalb, das Postulat anzunehmen und den Bericht im Anhang zur Kenntnis zu nehmen, der zu folgender Schlussfolgerung kommt: Der Staatsrat ist der Ansicht, dass eine Änderung des bundesgesetzlichen Rahmens nicht

gerechtfertigt ist. Er hält es deshalb nicht für notwendig, sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen.

Den 14. Mai 2019

> Die Diskussion zum Bericht, der diesem Vorstoss Folge leistet, findet sich auf den Seiten 1203ff.

Anhang

—

Bericht 2019-DSJ-116 vom 14. Mai 2019

Motion 2019-GC-53 Christine Jakob/ Ueli Johner-Etter
Evaluation et bulletin scolaire au premier cycle (1H–4H) de la scolarité obligatoire³

Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

L'école obligatoire remplit une mission de formation et de socialisation comportant des tâches d'enseignement et d'éducation. Les plans d'études cantonaux permettent aux élèves de développer au mieux leurs aptitudes et possibilités. A l'école primaire (1H–8H), les élèves doivent acquérir des connaissances et compétences de base telles que les mathématiques, ou la capacité de lire et écrire dans la langue de leur école. Ces connaissances et compétences seront consolidées, approfondies et étendues au cycle d'orientation (9H–11H). Des dispositions réglementaires régissent d'un côté la promotion et de l'autre la sélection et les conditions d'admission aux voies de formation postobligatoires. Ainsi en est-il de la préorientation des élèves dans un type de classe du cycle d'orientation dans le cadre de la procédure de passage de l'école primaire au CO sur la base du niveau des performances de chaque élève de 8H. En plus des compétences disciplinaires, les élèves développent des compétences transversales (personnelles, sociales et méthodiques) qui leur permettront des apprentissages tout au long de leur vie.

Dans un enseignement orienté sur les compétences, l'évaluation permet de regarder dans quelle mesure et avec quelle profondeur ont eu lieu les acquisitions des connaissances et compétences dans les domaines disciplinaires figurant dans le plan d'études. Cela nécessite une explicitation fondée de l'évaluation avec ses aspects centraux durant une séquence d'apprentissage, indépendamment des régions linguistiques (définition des objectifs basés sur les degrés de compétences, culture du feedback pour l'encouragement de l'apprenante ou de l'apprenant au cours du processus d'apprentissage, évaluation formative et sommative, autoévaluation, différen-

¹ Déposé et développé le 18 février 2019, BGC p. 504.

² Eingereicht und begründet am 18. Februar 2019, TGR S. 504.

³ Déposée et développée le 15 avril 2019, BGC p. 1083.

formes de situations d'évaluation, critères d'évaluation transparents et formulés de manière compréhensible).

Pour l'accomplissement de ces missions, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) dispose de deux Services, soit le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA) avec le Lehrplan 21 (LP21) dès l'année scolaire 2019/20 et le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) avec le Plan d'études romand (PER).

2. Plans d'études et évaluation dans un enseignement orienté sur les compétences

2.1. Plans d'études

Selon l'article 62 al. 4 de la Constitution fédérale, les cantons ont une obligation d'harmonisation des principaux repères de l'école obligatoire.

Avec «l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire» (concordat HarmoS) auquel le canton de Fribourg a adhéré en 2010, les cantons remplissent toutes les conditions imposées par la Constitution à l'école obligatoire. Ces conditions concernent entre autres les objectifs importants des degrés de formation définis dans des plans d'études par régions linguistiques.

Le PER de la «Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP)», et le Lehrplan 21 de la «Conférence alémanique des directeurs de l'instruction publique (D-EDK)» et le plan d'études tessinois reprennent ces objectifs de formation qui ont été définis en 2011 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) pour la langue de l'établissement (L1), les langues étrangères (L2), les mathématiques et les sciences naturelles à l'école obligatoire.

Les plans d'études décrivent le mandat de la politique de formation confié à l'école obligatoire et les objectifs qui y sont définis permettent à chaque élève d'accéder à la formation professionnelle ou aux écoles du secondaire II qui proposent une formation générale.

Dans la partie francophone du canton, le PER a été introduit en 2010. Quant au Lehrplan 21, il entre en vigueur dans les écoles germanophones de la scolarité obligatoire à tous les degrés et pour toutes les années scolaires au début de l'année scolaire 2019/20 et sera implémenté jusqu'à la fin de l'année scolaire 2022/23.

L'interprétation en fonction des régions linguistiques des objectifs de formation contenus dans le PER et le Lehrplan 21 (et spécifiquement pour l'enseignement des langues étrangères dans la partie alémanique dans le plan d'études Passepartout, qui est conforme au Lehrplan 21), ainsi que l'empreinte linguistique et culturelle, ont à différents niveaux une influence

sur les écoles des deux régions linguistiques. Cette influence concerne d'une part la formation du corps enseignant (profils) et d'autre part la culture scolaire, l'organisation de l'école, l'organisation de l'enseignement et les grilles horaires.

2.2. L'évaluation dans un enseignement orienté sur les compétences

Dans le cadre d'un enseignement orienté sur les compétences, il convient de développer une culture de l'évaluation et du retour d'informations centrée sur l'atteinte des compétences disciplinaires et transversales. En cela, l'évaluation n'est pas le but de l'enseignement, mais un moyen d'encouragement et elle a en fin de compte un caractère sélectif. En même temps, les conditions cadres légales relatives à l'évaluation doivent être mises en œuvre dans le cadre du nouveau bulletin scolaire.

Pour l'acquisition de compétences disciplinaires et transversales, un enseignement orienté sur les compétences crée des opportunités d'apprentissage dans lesquelles le savoir et le «pouvoir» peuvent être utilisés dans des situations significatives et de la manière la plus autonome possible, ce qui permet aux élèves de déployer leurs capacités et leur potentiel. Les processus d'apprentissage des élèves sont soutenus par l'enseignante ou l'enseignant. De la sorte, l'évaluation formative (orientée sur l'encouragement) gagne en signification de par le fait qu'elle accompagne et soutient la construction et l'élargissement des compétences des élèves de manière ciblée.

L'évaluation se focalise sur les compétences disciplinaires et transversales qui deviennent visibles par la mobilisation et l'utilisation de savoirs (disciplinaires, sociaux ou de l'ordre de la stratégie) dans différentes tâches ou situations-problèmes complexes. L'enseignement orienté sur les compétences comporte également toujours une autoévaluation du niveau d'apprentissage ainsi qu'une réflexion sur les processus d'apprentissage par le dialogue entre le corps enseignant et les élèves.

Dans sa planification, l'enseignante ou l'enseignant fixe les objectifs, guidé-e par les balises du Lehrplan 21 et détermine les exigences de base et les exigences étendues. Il ou elle les communique aux élèves au début de la séquence d'apprentissage. Au cours du processus d'apprentissage, il ou elle soutient les élèves par un feedback formatif. L'évaluation sommative sous la forme d'un justificatif de performance (appréciation/note) fait le bilan de l'atteinte des objectifs à l'aide de critères transparents et compréhensibles. Un tel bilan de l'atteinte des objectifs est possible dès la 3H.

2.3. Le Lehrplan 21 et l'évaluation sommative

Ni le Lehrplan 21, ni le PER ne donnent d'indications relatives à l'évaluation à but de promotion, pas plus que sur les épreuves d'évaluation, les bulletins scolaires, la distribution de notes ou les règles de promotion, qui relèvent du canton.

Pour ces raisons, la décision de principe de la DICS relatif au bulletin scolaire de 1H à 11H harmonisé pour les deux régions linguistiques ne contredit pas la philosophie de base du Lehrplan 21, contrairement à ce que prétendent les deux motionnaires. Le rapport spécifique «Évaluer», évoqué dans le développement de la motion, émane du groupe de travail «Kommission Volksschule» (03.11.2015) et contient des réflexions sur l'évaluation et une récolte de matériel; il ne comporte ni prise de position dudit groupe de travail, ni celle de l'assemblée générale de la Conférence alémanique des directeurs de l'instruction publique et ne peut donc pas être compris comme une recommandation faite aux cantons pour la mise en œuvre d'une évaluation en lien avec le bulletin scolaire.

Comme signalé plus haut, le Lehrplan 21 ne donne aucune indication quant à l'évaluation à but de promotion, car cette dernière relève du canton et s'appuie sur les conditions cadres cantonales respectives. Ainsi n'y a-t-il pas dans les cantons alémaniques où le Lehrplan 21 est déjà en vigueur aujourd'hui une pratique uniforme relative au moment de l'introduction des appréciations ou des notes pour l'évaluation en lien avec le bulletin scolaire au premier cycle. Au contraire, les formulations de compétences du Lehrplan 21 ouvrent des possibilités de développement dans le domaine de l'évaluation formative. Dans ce but, le DOA a développé un concept de formation continue interne aux établissements en 3 modules («Évaluation et vécu de compétences», «Feedback formatif et soutien adaptatif» ainsi que «Différenciation et tâches d'apprentissage») qui devra être déployé obligatoirement dans tous les établissements durant la période 2019/20–2022/23.

2.4. Grille-horaire

Comme la grille horaire se rapporte aux plans d'études, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a adopté la nouvelle grille horaire de 1H à 11H le 5 mars 2017 (valable à partir de l'année scolaire 2019/20 en même temps que l'entrée en vigueur du Lehrplan 21). Cette nouvelle grille se base sur les articles 18 et 22 de la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) et sur l'article 30 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS). Elle a été adoptée après analyse des retours d'une large consultation de tous les partenaires de l'école. La nouvelle grille horaire définit le temps d'enseignement par discipline et reprend la terminologie du Lehrplan 21 en ce qui concerne la description des domaines disciplinaires et les formulations des compétences transversales. Cette terminologie doit être reprise dans le bulletin scolaire.

3. Conditions cadres cantonales concernant l'évaluation et le bulletin scolaire

3.1. Dispositions légales

En 2014, le Grand Conseil a ancré les dispositions légales concernant l'évaluation et la promotion dans la LS. Il y a lieu de relever à ce sujet deux points forts: «*Les travaux scolaires*

sont l'objet d'une évaluation régulière qui est communiquée aux élèves et à leurs parents» (Art. 37 al. 1 LS) et «*Sont déterminants pour le passage d'une année scolaire à la suivante ou d'un cycle au suivant le travail scolaire, les connaissances et capacités acquises ainsi que l'âge des élèves»* (Art. 38 al. 1 LS). Les articles 72 à 79 RLS précisent de manière détaillée le but, le contenu, les modalités, les critères et la manière de communiquer l'évaluation, de même qu'ils donnent des indications relatives au bulletin scolaire. Ainsi, le bulletin scolaire contient pour chaque semestre des indications sur le degré d'atteinte des objectifs et donne des renseignements sur le développement des compétences transversales définies dans les plans d'études. L'enseignante ou l'enseignant établit à échéances régulières un bilan intermédiaire en faisant une évaluation/épreuve relative à l'ensemble de la matière/séquence d'enseignement traitée. Il s'agit là d'évaluations globales qui livrent des informations significatives sur la mesure dans laquelle les objectifs définis pour la période ou séquence d'enseignement ont été acquis par les élèves. Ces travaux mesurent aussi bien les connaissances des élèves que leur capacité à les utiliser dans une situation donnée. Ces évaluations globales constituent les bases essentielles de l'évaluation sommative, laquelle est exprimée soit sous la forme d'une évaluation par des appréciations, soit à l'aide de notes. Les résultats de l'évaluation sont donnés à l'aide d'une échelle d'évaluation (par exemple objectifs très bien atteints, bien atteints, atteints, non atteints) ou de notes (de 6 à 3 à l'école primaire, de 6 à 1 au cycle d'orientation, des notes au demi étant possibles). Les compétences transversales sont également évaluées à l'aide d'appréciations.

3.2. But et contenus du bulletin scolaire quant à l'évaluation des compétences disciplinaires et transversales

Le bulletin scolaire atteste pour chaque élève qu'il ou elle a fréquenté l'école obligatoire. C'est le document officiel de communication des résultats scolaires des élèves.

À l'entrée à l'école obligatoire, un bulletin scolaire est établi pour toutes et tous les élèves, bulletin scolaire qui doit être géré selon les dispositions de la loi scolaire (LS), de son règlement (RLS) et des lignes directrices correspondantes de la DICS. Le bulletin scolaire est transmis aux parents deux fois par année, à chaque fois à la fin du semestre. Les évaluations qui y sont inscrites concernent exclusivement le semestre indiqué dans le bulletin scolaire. Par leur signature, les parents attestent qu'ils ont pris connaissance des résultats qu'il contient. Dans le but de fournir une évaluation globale, deux domaines sont évalués: les performances obtenues dans les disciplines (compétences disciplinaires) et les compétences transversales (compétences personnelles, sociales, méthodiques).

Le chemin pour atteindre les objectifs fixés (processus d'apprentissage) est observé. L'élève obtient des retours réguliers sur ses progrès d'apprentissage et est accompagné sur son chemin personnel d'apprentissage.

3.2.1. L'évaluation des compétences disciplinaires dans le bulletin scolaire

Fondamentalement, tous les domaines disciplinaires qui impliquent des exigences de base dans les plans d'études sont évalués. Ces évaluations se rapportent à l'atteinte d'objectifs qui découlent des descriptifs de compétences des plans d'études. Comme il est prévu que l'évaluation des compétences disciplinaires dans le bulletin scolaire prenne la forme d'appréciations ou de notes, cette évaluation a lieu exclusivement sur la base de l'évaluation externe de l'enseignante ou de l'enseignant. En plus de l'évaluation comprenant des appréciations ou des notes, l'élève obtient régulièrement, durant son processus d'apprentissage, des retours du corps enseignant sur ses progrès.

3.2.2. L'évaluation des compétences transversales (compétences personnelles, sociales et méthodiques) dans le bulletin scolaire

Dans le bulletin scolaire, l'état de la situation quant aux compétences transversales induites par les plans d'études fait également l'objet de remarques à l'aide d'appréciations. Les compétences définies sont organisées en trois domaines, les compétences personnelles, sociales et méthodiques. L'évaluation décrit le degré de développement relatif à la compétence évaluée.

4. Mission d'harmonisation à l'école obligatoire (passage de l'école primaire au cycle d'orientation, changement de types de classes, admission aux voies de formation post obligatoires)

Dans le canton de Fribourg, la pratique de l'évaluation est influencée par l'existence de deux services de l'enseignement obligatoire, un pour chaque région linguistique, deux plans d'études, une formation initiale et continue différente selon les régions linguistiques, des moyens d'enseignement différents ainsi qu'une approche différente de l'enseignement pour des questions linguistiques et culturelles. Avec la mise en œuvre de la loi scolaire et de son règlement, la DICS se conforme à sa mission d'harmonisation de l'école obligatoire. En particulier, l'évaluation qui relève du bulletin scolaire doit être harmonisée afin de garantir le traitement équitable de toutes et tous les élèves du canton, car elle constitue la base des décisions au cours du parcours scolaire (passage de l'école primaire au cycle d'orientation, changement de types de classes, admission aux voies de formation postobligatoires).

4.1. Avant-projet de lignes directrices de la DICS à propos de la pratique de l'évaluation à l'école obligatoire

Le 21 novembre 2016, la DICS a mandaté un groupe de travail interservices (DOA/SENOF) dans lequel la HEP et l'Univer-

sité de Fribourg (CERF) étaient également représentées, en vue d'élaborer des lignes directrices relatives à l'application de l'évaluation à l'école obligatoire en s'appuyant sur les articles 37 et 38 de la loi scolaire et les articles 72 à 79 de son règlement. A ce groupe de travail était associé un groupe de résonance bilingue avec représentation d'enseignantes et d'enseignants de tous les cycles (délégué-e-s par les associations professionnelles), de la Conférence des directions d'écoles primaires et du CO.

L'avant-projet de ces lignes directrices prenait en considération les thèmes suivants:

- > L'accompagnement de l'élève dans son processus d'apprentissage afin de lui permettre d'atteindre les objectifs.
- > La pratique de l'évaluation orientée sur le soutien.
- > L'introduction du PER et du Lehrplan 21 et leur influence sur la pratique de l'évaluation.
- > La volonté d'harmonisation de la pratique de l'évaluation en tenant compte des particularités des différents cycles et régions linguistiques.
- > La nécessité de clarification dans le domaine des différentes pratiques d'évaluation.
- > La prise en considération des élèves à besoins particuliers.

La consultation interne à la DICS de cet avant-projet de lignes directrices a duré du 16 avril au 31 mai 2018.

La thématique de l'évaluation revêt une grande importance et concerne incontestablement les représentations en termes de valeurs et l'action professionnelle de toutes et tous les spécialistes de l'enseignement. Ainsi, les retours de consultation ont été le reflet de points de vue différents. Ces derniers sont en partie conditionnés par la région linguistique et parfois par des aspects spécifiques aux thèmes abordés.

Après analyse des retours de consultation, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a décidé de repousser dans un premier temps une refonte et une finalisation de l'avant-projet des lignes directrices. Même si quelques dispositions conditionnées par les directives de la loi scolaire et de son règlement n'étaient pas remises en question, ce report devait permettre de répondre aux demandes réitérées provenant des deux régions linguistiques, comme par exemple la mise sur pied d'une offre de formation continue ou l'élaboration d'un instrument d'évaluation pour le premier cycle. En effet, en fin de compte, ce ne sont pas les lignes directrices qui changent la pratique de l'évaluation dans l'enseignement, mais les échanges fondés au sujet de l'évaluation dans chaque établissement ainsi qu'en formation initiale et continue. Le travail aura lieu ces prochaines années dans les écoles francophones et germanophones du DOA et du SENOF. Le but demeure de garantir la qualité de l'école fribourgeoise de manière durable et de la développer en continu.

4.2. Décisions de principe de la DICS concernant l'évaluation et le bulletin scolaire dans le cadre de l'enseignement obligatoire, de 1H à 11H (DOA/SEnOF)

Comme mentionné, un bulletin scolaire est un document officiel qui est défini en grande partie par la loi scolaire et son règlement. En revanche, le règlement en question ne donne aucune indication quant au moment de l'introduction des appréciations, respectivement des notes. L'analyse des retours de consultation sur ces questions n'a pas débouché sur une prise de position unanime. Cependant, avec l'entrée en vigueur du Lehrplan 21 à partir de l'année scolaire 2019/20, un nouveau bulletin scolaire de 1H à 11H doit être mis à disposition des écoles germanophones. C'est pour cette raison que, en s'appuyant sur les articles 37 et 38 de la loi scolaire et les articles 72 à 79 de son règlement, les décisions de principe suivantes prises par la DICS en date du 14 décembre 2018 sont valables en ce qui concerne l'évaluation et le bulletin scolaire dans le cadre de la scolarité obligatoire (DOA/SEnOF):

Introduction du nouveau bulletin scolaire:

- > DOA: dès l'année scolaire 2019/20
- > SEnOF: dès l'année scolaire 2021/22

Il n'y a aucune différence dans les domaines suivants (harmonisation atteinte):

- > Les élèves qui n'atteignent pas les exigences de base (mesures d'aide ordinaires [MAO] ou renforcées [MAR]) ne reçoivent pas de notes individuelles (Remarque dans le bulletin: objectifs individuels → un rapport d'apprentissage apparaît automatiquement dans le bulletin).
- > Au troisième cycle, chaque élève reçoit un bulletin scolaire correspondant à l'un des trois types de classe. Il n'existe pas d'autre modèle de bulletin scolaire. Les élèves qui sont orienté-e-s en classe de soutien pour une mesure d'aide reçoivent le bulletin scolaire de la «classe à exigences de base». Pour les disciplines dans lesquelles l'élève travaille selon des objectifs individuels, un renvoi est automatiquement fait dans le bulletin scolaire vers le rapport d'apprentissage.
- > 1H/2H: l'attestation de suivi de l'enseignement ainsi que l'attestation selon laquelle un entretien avec les parents a eu lieu, entretien au cours duquel l'enseignant-e a présenté les progrès d'apprentissage de l'élève. Pour ce faire, l'enseignant-e s'appuie sur l'instrument officiel d'accompagnement et d'évaluation de 1H/2H.
- > 3H/4H: l'atteinte des objectifs fixés pour les compétences disciplinaires est évaluée à l'aide d'appréciations et d'une échelle à 4 degrés. Les compétences transversales sont évaluées à l'aide de critères déterminés par les deux services de l'enseignement obligatoire sur une échelle à 4 degrés.
- > 5H/11H: l'atteinte des objectifs fixés pour les compétences disciplinaires est évaluée par des notes (5H/8H: notes

de 6 à 3, les notes au demi sont possibles; 9H/11H: notes de 6 à 1, les notes au demi sont possibles). Les compétences transversales sont évaluées à l'aide de critères déterminés par les deux services de l'enseignement obligatoire sur une échelle à 4 degrés.

Harmonisation à laquelle aspirer:

- > Les disciplines facultatives au troisième cycle font l'objet d'une annotation «fréquentée» dans le bulletin scolaire au cas où la discipline concernée a été suivie pendant au moins un semestre (n'affecte en aucun cas le statut de l'élève).
- > La terminologie utilisée pour les appréciations (discussions entre le DOA et le SEnOF avec prise en considération des aspects pédagogiques, linguistiques et de compréhension pour les parents).

Différences possibles entre les régions linguistiques:

- > Contenus/terminologie des plans d'études (par exemple: descriptifs de disciplines/Formulations quant aux critères pour les compétences transversales).

4.3. Groupe de travail «Instrument Apprendre, accompagner, soutenir 3H/4H» du DOA

Contrairement à ce qui est mentionné par les deux questionnaires, aucun groupe de travail cantonal DOA/SEnOF n'a été mandaté, et aucun instrument d'évaluation adapté n'a été élaboré en s'appuyant sur le Lehrplan 21.

En octobre 2018, le DOA a mandaté un groupe de travail interne «Instrument Apprendre, accompagner, soutenir 3H/4H», dans lequel la HEP Fribourg était représentée. Celui-ci avait pour but de développer un instrument officiel d'accompagnement et d'évaluation en 3H/4H s'inscrivant dans le prolongement de l'instrument correspondant pour les 1H/2H (déjà développé durant l'année scolaire 2017/18 sur la base de l'instrument du même ordre du canton de Lucerne). Les travaux y relatifs se sont cependant révélés très complexes car, en 3H/4H, les compétences disciplinaires et les compétences transversales doivent être évaluées différemment qu'en 1H/2H, degrés pour lesquels l'instrument d'accompagnement et d'évaluation se limite à l'évaluation des critères orientés sur le développement.

A la suite des décisions de principe de la DICS du 14 décembre 2018 concernant l'évaluation et le bulletin scolaire dans le cadre de la scolarité obligatoire (DOA/SEnOF), le mandat du groupe de travail «Instrument Apprendre, accompagner, soutenir 3H/4H» du DOA a été adapté en janvier 2019 dans le sens où l'instrument en question devait servir à déterminer l'état de la situation dans le domaine de la construction des compétences disciplinaires en vue de l'entretien avec les parents. Les travaux ont montré que le développement d'un tel instrument est hautement problématique. Il deviendrait très volumineux et donc d'une part très exigeant pour les enseignant-e-s et d'autre part difficilement compréhensible.

sible pour les parents, car il doit obligatoirement contenir des compétences complètes et les degrés de compétences du Lehrplan 21. Autrement dit: le Lehrplan 21 fait foi et le canton n'a pas le droit d'établir un extrait qui comprendrait des choix de niveaux de compétences. Etablir un tel extrait

reviendrait en effet à créer une version cantonale simplifiée et incomplète, ce qui ne correspondrait plus à l'intention et à la compréhension du Lehrplan 21. Il n'existe ainsi actuellement aucun instrument d'évaluation adapté pour les 3H/4H.

4.4. Traitement actuel de l'évaluation des compétences disciplinaires dans le bulletin scolaire de 1H à 8H dans les parties germanophone et francophone du canton

cd = compétences disciplinaires; ct = compétences transversales

En jaune: traitement différé en DOA/SEnOF, en vert: traitement identique DOA/SEnOF

	Attestation de suivi de l'enseignement (ni appréciation, ni note)		Appréciation		Note	
	DOA	SEnOF	DOA	SEnOF	DOA	SEnOF
1H (1 ^{er} sem.)	L'élève ne reçoit pas de bulletin scolaire	Attestation de suivi de l'enseignement Attestation d'entretien avec les parents				
1H (2 ^e sem.)	Attestation de suivi de l'enseignement Attestation d'entretien avec les parents			ct		
2H (1 ^{er} sem.)	L'élève ne reçoit pas de bulletin scolaire			ct		
2H (2 ^e sem.)	Attestation de suivi de l'enseignement Attestation d'entretien avec les parents			cd et ct		
3H (1 ^{er} sem.)			cd et ct	cd et ct		
3H (2 ^e sem.)			cd et ct	cd et ct		
4H (1 ^{er} sem.)			cd et ct	cd et ct		
4H (2 ^e sem.)			cd et ct	ct		cd
5H (1 ^{er} sem.)			cd et ct	cd et ct		
5H (2 ^e sem.)			ct	cd et ct	cd	
6H (1 ^{er} sem.)			cd et ct	cd et ct		
6H (2 ^e sem.)			ct	ct	cd	cd
7H (1 ^{er} sem.)			cd et ct	ct		cd
7H (2 ^e sem.)			ct	ct	cd	cd
8H (1 ^{er} sem.)			ct	ct	cd	cd
8H (2 ^e sem.)			ct	ct	cd	cd

4.5. Harmonisation planifiée de la démarche d'évaluation des compétences disciplinaires et transversales dans le bulletin scolaire de 1H à 11H dans les parties germanophone et francophone du canton en tant que solution de compromis

L'harmonisation demandée par le Grand Conseil concernant l'évaluation qui relève du bulletin scolaire et la gestion du bulletin scolaire sera mise sur pied et garantie avec la mise en œuvre des articles 37 et 38 de la loi scolaire et des articles 72 à 75, 77 à 79 et 81 de son règlement. S'appuyant sur ces articles légaux, les décisions de principe relatives à l'évaluation et au bulletin scolaire dans le cadre de la scolarité obligatoire de 1H à 11H (DOA/SEnOF) précisent la mise sur pied des dispositions relatives à l'évaluation qui relève du bulletin scolaire (art. 73 al. 3 RLS). Les dispositions relatives à l'évaluation qui relève du bulletin scolaire doivent être considérées dans la perspective de chaque cycle concerné, mais également de l'ensemble de la scolarité obligatoire ainsi que du passage de l'école primaire au cycle d'orientation, de la perméabilité durant le cycle d'orientation et des conditions d'accès aux écoles du Secondaire II.

Les décisions de principe relatives à l'évaluation des compétences disciplinaires et transversales dans le bulletin scolaire durant toute la scolarité obligatoire dans le canton de Fribourg sont d'une part adaptées à l'état de développement des élèves et d'autre part appliquées de manière cohérente avec l'ensemble du parcours de formation jusqu'à l'accès aux écoles du secondaire II. En même temps, elles constituent une synthèse entre les démarches d'évaluation différentes actuellement en ce qui concerne le bulletin scolaire et les retours de consultation divergents sur l'avant-projet de lignes directrices de la DICS sur la pratique de l'évaluation à l'école obligatoire.

Pour ces raisons et afin d'accomplir la mission d'harmonisation sollicitée par le Grand Conseil pour ce qui concerne la scolarité obligatoire, voici ce qui est valable à l'avenir:

1H/2H	Attestation de suivi de l'enseignement et attestation d'entretien avec les parents , lequel s'appuie sur l'instrument officiel d'accompagnement et d'évaluation.
3H/4H	L'atteinte des objectifs fixés des compétences disciplinaires est évaluée à l'aide d'une échelle à 4 degrés et d'appréciations . Les compétences transversales sont évaluées à l'aide de critères que les services de l'enseignement obligatoire déterminent et d'une échelle à 4 degrés .
5H/8H	L'atteinte des objectifs fixés des compétences disciplinaires est évaluée à l'aide de notes (de 6 à 3, les notes au demi sont possibles). Les compétences transversales sont évaluées à l'aide de critères que les services de l'enseignement obligatoire déterminent et d'une échelle à 4 degrés .
9H/11H	L'atteinte des objectifs fixés des compétences disciplinaires est évaluée à l'aide de notes (de 6 à 1, les notes au demi sont possibles). Les compétences transversales sont évaluées à l'aide de critères que les services de l'enseignement obligatoire déterminent et d'une échelle à 4 degrés .

En ce qui concerne le bulletin scolaire, des différences entre les régions linguistiques sont possibles et nécessaires. Ces dernières concernent la terminologie et les contenus des plans d'études (disciplines, descriptifs de disciplines, formulations relatives aux critères pour les compétences transversales).

L'objection des deux motionnaires selon laquelle la démarche planifiée s'appuyant sur les décisions de principe de la DICS du 14 décembre 2018 relatives à l'évaluation et au bulletin scolaire dans le cadre de la scolarité obligatoire (DOA/SEnOF) ne correspond pas à la philosophie de base du Lehrplan 21 ne peut pas être considérée comme valable car, comme mentionné au point 2.3, le Lehrplan 21 ne donne aucune indication quant à l'évaluation qui relève du bulletin scolaire.

5. Conclusion et position du Conseil d'Etat

La nouvelle loi scolaire, qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2015, ainsi que son règlement, contiennent toutes les dispositions légales nécessaires permettant de procéder à une évaluation harmonisée et équivalente pour les élèves germanophones et francophones du canton de Fribourg. Les deux services de l'enseignement obligatoire (DOA et SEEnOF) de la DICS collaborent étroitement et veillent à une mise sur pied harmonisée des dispositions légales en prenant en considération les spécificités linguistiques régionales.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose le rejet de cette motion.

Le 28 mai 2019

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1209ss.

Motion 2019-GC-53 Christine Jakob/ Ueli Johner-Etter Beurteilung und Zeugnis im 1. Zyklus (1 bis 4H) des obligatorischen Unterrichts¹

Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Die obligatorische Schule erfüllt einen allgemeinen Bildungs- und Sozialisierungsauftrag mit Unterrichts- und Erziehungsaufgaben, der sich nach den kantonalen Lehrplänen richtet und den Schülerinnen und Schülern ermöglicht, ihre Begabungen und Fähigkeiten bestmöglich zu entfalten. In der Primarschule (1H–8H) sollen die Schülerinnen und Schüler solide Grundkenntnisse, -fertigkeiten und -kompetenzen wie Lesen und Schreiben in der Schulsprache und Mathematik erwerben, die an der Orientierungsschule (9H/11H) gefestigt, vertieft und erweitert werden. Die kantonalen reglementari-

¹ Eingereicht und begründet am 15. April 2019, TGR S. 1083.

schen Bestimmungen regeln einerseits die Promotion und andererseits die Selektion und Zulassungsbedingungen für die nachobligatorischen Bildungswege. So orientiert sich die Erstzuweisung der Schülerinnen und Schüler in einen Klassentypus der Orientierungsschule anlässlich des Übertrittsverfahrens von der Primar- an die Orientierungsschule am schulischen Leistungsstand jeder Schülerin und jedes Schülers in der 8H. Zusätzlich zu den fachlichen Kompetenzen bauen die Schülerinnen und Schüler überfachliche Kompetenzen (personale, soziale und methodische Kompetenzen) auf, die ihnen ein lebenslanges Lernen ermöglichen.

Mit der Beurteilung im kompetenzorientierten Unterricht wird der Blick darauf gerichtet, welches Wissen und Können (Fähigkeiten und Fertigkeiten) in welcher Qualität Schülerinnen und Schüler in den durch den Lehrplan vorgegebenen Fachbereichen erwerben sollen. Dies bedingt eine fundierte Auseinandersetzung mit zentralen Aspekten der Beurteilung während einer Lernsequenz (Festlegung der von den Kompetenzstufen abgeleiteten Lernzielen, Feedbackkultur zur Unterstützung der Lernenden während des Lernprozesses, formative und summative Beurteilung, Selbstbeurteilung, unterschiedliche Formen von Beurteilungsanlässen, transparente und verständlich formulierte Beurteilungskriterien) unabhängig der Sprachregionen.

Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) verfügt zur Erfüllung ihrer Aufgaben über zwei Ämter, nämlich das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) mit dem Lehrplan 21 (LP 21 ab Schuljahr 2019/20) und das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF) mit dem Plan d'études romand (PER).

2. Lehrpläne und Beurteilung im kompetenzorientierten Unterricht

2.1. Lehrpläne

Gemäss Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone zu einer Harmonisierung der wichtigen Eckwerte der obligatorischen Schule verpflichtet.

Mit der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat), welchem der Kanton Freiburg 2010 beigetreten ist, erfüllen die Kantone alle verfassungsmässigen Vorgaben für die obligatorische Schule. Diese Vorgaben betreffen unter anderem die wichtigsten Ziele der Bildungsstufen – festgelegt in sprachregionalen Lehrplänen.

Der PER und der Tessiner Lehrplan der «Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP)» und der LP 21 der «Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK)» nehmen diese Bildungsziele, welche 2011 von der Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) für Schulspra-

che (L1), Fremdsprachen (L2), Mathematik und Naturwissenschaften der obligatorischen Schule festgelegt wurden, auf.

Lehrpläne beschreiben den bildungspolitischen legitimierten Auftrag der Gesellschaft an die obligatorische Schule und die darin festgelegten Ziele ermöglichen jeder Schülerin und jedem Schüler den Zugang zur Berufsbildung oder zu den allgemein bildenden Schulen der Sekundarstufe II.

Im französischsprachigen Kantonsteil wurde der PER 2010 eingeführt, der LP 21 tritt an den deutschsprachigen obligatorischen Schulen in allen Schulstufen und Schuljahren auf Beginn des Schuljahres 2019/20 in Kraft und wird bis Ende Schuljahr 2022/23 implementiert sein.

Die sprachregionale Auslegung der Bildungsziele in die zwei Lehrpläne PER und LP 21 (und spezifisch für den deutschsprachigen Fremdsprachenunterricht in den «Lehrplan Passpartout», welcher dem LP 21 entspricht) sowie die sprachlich-kulturelle Prägung haben auf unterschiedlichen Ebenen Einfluss auf die Schulen der beiden Sprachregionen. Dieser Einfluss betrifft einerseits die Lehrerbildung (Profile) und andererseits die Schulkultur sowie die Schul- und Unterrichtsorganisation und Studentafeln.

2.2. Die Beurteilung im kompetenzorientierten Unterricht

Zum kompetenzorientierten Unterricht gehört eine Beurteilungs- und Rückmeldekultur, die sich auf das Erreichen von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen ausrichtet. Dabei soll Beurteilung nicht Ziel des Unterrichts, sondern Mittel zur Förderung sein und hat letztlich auch einen selektiven Charakter. Gleichzeitig müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich Beurteilung im Rahmen des neuen Schulzeugnisses umgesetzt werden.

Kompetenzorientierter Unterricht schafft für den Erwerb von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen Lerngelegenheiten, in denen Wissen und Können in bedeutsamen Situationen möglichst eigenständig angewendet werden kann und so den Schülerinnen und Schülern ermöglicht, ihre Fähigkeiten und Potentiale zu entfalten. Die Lernprozesse der Schülerinnen und Schüler werden durch die Lehrperson unterstützt. Dabei gewinnt die formative (*förderorientierte*) Beurteilung an Bedeutung, indem sie den Aufbau und die Erweiterung von Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler gezielt begleitet und unterstützt.

Im Fokus der Beurteilung stehen fachliche und überfachliche Kompetenzen, die bei der Nutzung und Anwendung von Wissen (*fachliches und soziales Wissen, Strategiewissen*) in unterschiedlich komplexen Aufgaben- und Problemsituationen sichtbar werden. Kompetenzorientierter Unterricht beinhaltet immer auch die Selbsteinschätzung des Lernstandes sowie die Reflexion über Lernprozesse im Dialog zwischen Lehrpersonen und Schülerinnen und Schülern.

Die Lehrperson legt bei der Planung, abgeleitet von den Kompetenzstufen des LP 21, die Lernziele fest und bestimmt die Grund- und erweiterten Anforderungen. Sie gibt diese den Schülerinnen und Schülern zu Beginn der Lernsequenz bekannt. Während des Lernprozesses unterstützt sie die Schülerinnen und Schüler durch formatives Feedback. Die summarische Beurteilung in Form eines bewerteten Leistungsnachweises (*Prädikat/Note*) zieht anhand von transparenten, verständlichen Kriterien Bilanz über die Erreichung der Lernziele. Diese Bilanzierung der Zielerreichung ist ab der 3H möglich.

2.3. LP 21 und summarische Beurteilung

Weder der LP 21 noch der PER machen Aussagen zur promotionsrelevanten Beurteilung, namentlich nicht zu Prüfungen, Zeugnissen, Notengebung und Promotionsregelungen, die kantonal geregelt sind.

Aus diesen Gründen widerspricht das von der EKSD beschlossene harmonisierte Zeugnis 1H–11H für beide Sprachregionen nicht dem Grundgedanken des LP 21, wie von den beiden Motionären bemängelt wird. Der im Begehren der Motion erwähnte Fachbericht «Beurteilen» der Arbeitsgruppe Kommission Volksschule (3.11.2015), welcher Überlegungen zu Beurteilung und eine Materialsammlung enthält, beinhaltet weder eine Stellungnahme der Kommission Volksschule, noch der Plenarversammlung der D-EDK und kann in diesem Sinne nicht als verbindliche Empfehlung an die Kantone zur Umsetzung der zeugnisrelevanten Beurteilung verstanden werden.

Wie oben erwähnt, macht der LP 21 keine Aussagen zur promotionsrelevanten Beurteilung, da diese in der Hoheit der Kantone liegt und sich auf die jeweiligen kantonalen Rahmenbedingungen stützt. Somit gibt es auch in den Deutschschweizer Kantonen, in welchen der LP 21 schon heute in Kraft ist, keine einheitliche Praxis bezüglich dem Zeitpunkt der Einführung von Prädikaten/Noten für die zeugnisrelevante Beurteilung im ersten Zyklus. Hingegen eröffnen die Kompetenzformulierungen des LP 21 Möglichkeiten für Entwicklung im Bereich der formativen Beurteilung. Hierzu hat das DOA ein schulinternes Weiterbildungskonzept mit drei Modulen («Beurteilung und Kompetenzerleben», «Formatives Feedback und adaptive Unterstützung» sowie «Differenzierung und Lernaufgaben») entwickelt, die im Zeitraum von 2019/20–2022/23 von allen Schulen verbindlich durchgeführt werden müssen.

2.4. Stundentafel

Da sich die Stundentafel auf die Lehrpläne bezieht, verabschiedete der Direktor EKS gestützt auf Art. 18 und 22 des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG) und Art. 30 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR) und nach Auswertung einer breit abgestützten Konsultation aller Schulpartner am 05. März 2017 die neue Stun-

dentafel 1H–11H (gültig ab Schuljahr 2019/20 mit Inkrafttreten des LP 21). Die neue Stundentafel legt die Unterrichtszeit pro Fach fest und bildet die Terminologie des LP 21 hinsichtlich der Bezeichnung der Fachbereiche und der Formulierungen der überfachlichen Kompetenzen ab. Diese Terminologie muss im Zeugnis wiedergegeben werden.

3. Kantonale Rahmenbedingungen betreffend Beurteilung und Zeugnis

3.1. Gesetzliche Bestimmungen

Der Grosse Rat verankerte im Jahr 2014 die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen zur Beurteilung und Promotion im SchG. Zu erwähnen sind dabei die beiden Schwerpunkte: «Die Arbeiten in der Schule sind Gegenstand einer regelmässigen Beurteilung, die den einzelnen Schülerinnen und Schülern und ihren Eltern mitgeteilt wird» (Art. 37 Abs. 1 SchG) und «Massgebend für den Übertritt von einem Schuljahr ins nächste oder von einem Zyklus in den nächsten sind die schulische Arbeit, die erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie das Alter der Schülerin oder des Schülers» (Art. 38 Abs. 1 SchG). Die Artikel 72–79 SchR präzisieren ausführlich Ziel, Inhalt, Modalitäten, Kriterien und Bekanntgabe der Beurteilung sowie Angaben betreffend Schulzeugnis. So enthält das Schulzeugnis für jedes Semester Angaben darüber, inwieweit die Lernziele erreicht sind, und gibt Aufschluss über den Entwicklungsstand der überfachlichen Kompetenzen, die in den Lehrplänen festgelegt sind. So erstellt die Lehrperson in regelmässigen Abständen eine Zwischenbilanz, indem sie einen Leistungsnachweis/Prüfung zum gesamten behandelten Stoff/Lernsequenz durchführt. Es handelt sich dabei um Gesamtbewertungen, die signifikante Informationen darüber liefern, inwieweit die für die Unterrichts-/Lernperiode- oder Sequenz festgelegten Ziele von der Schülerin oder dem Schüler erworben wurden. Diese Arbeiten messen sowohl die Kenntnisse der Schülerin oder des Schülers wie auch ihre oder seine Fähigkeiten, diese in einer gegebenen Situation anzuwenden. Diese Gesamtbeurteilungen bilden die wesentlichen Grundlagen der summarischen Beurteilung, die entweder in Form einer Bewertung mit Prädikaten oder in Noten ausgedrückt wird. Die Ergebnisse der Beurteilung werden mit einer Bewertungsskala ausgedrückt (beispielsweise Ziele sehr gut erreicht, gut erreicht, erreicht, nicht erreicht) oder in Form von Noten (6 bis 3 in der Primarschule und 6 bis 1 in der Orientierungsschule, halbe Noten sind möglich). Die überfachlichen Kompetenzen werden ebenfalls durch Beurteilungen bewertet.

3.2. Zweck und Inhalte des Schulzeugnisses hinsichtlich der Beurteilung von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen

Das Schulzeugnis bescheinigt jeder Schülerin und jedem Schüler, dass sie oder er die obligatorische Schule besucht hat. Es ist das offizielle Dokument zur Mitteilung der schulischen Ergebnisse der Schülerinnen und Schüler.

Beim Eintritt in die obligatorische Schule wird für alle Schülerinnen und Schüler ein Schulzeugnis ausgestellt, das nach den Bestimmungen des SchG, SchR und den entsprechenden Richtlinien der EKSD zu führen ist. Das Schulzeugnis wird den Eltern zweimal im Jahr zugestellt, jeweils am Ende des Semesters. Die ausgewiesenen Bewertungen beziehen sich ausschliesslich auf das im Schulzeugnis vermerkte Semester. Die Eltern bezeugen mit ihrer Unterschrift, dass sie die darin eingetragenen Ergebnisse zur Kenntnis genommen haben. Zum Zweck einer ganzheitlichen Beurteilung werden zwei Bereiche bewertet: die erzielten Leistungen in den Fachbereichen (Fachkompetenz) und die überfachlichen Kompetenzen (personale, soziale und methodische Kompetenzen).

Der Weg zur Erreichung der vorgegebenen Lernziele (Lernprozess) wird beobachtet. Die Schülerin oder der Schüler erhält regelmässig Rückmeldung über ihre oder seine Lernfortschritte und wird so auf ihrem/seinem persönlichen Lernweg begleitet.

3.2.1. Die Beurteilung der Fachkompetenz im Schulzeugnis

Grundsätzlich werden alle Fachbereiche, welche in den Lehrplänen mit Grundansprüchen versehen sind, bewertet. Diese Bewertungen beziehen sich auf die Erreichung von Lernzielen, die von den Kompetenzbeschreibungen der Lehrpläne abgeleitet sind. Wie bis anhin ist vorgesehen, dass die Bewertung der fachlichen Kompetenzen im Schulzeugnis in Prädikaten oder Noten erfolgt. Diese Bewertung erfolgt ausschliesslich auf der Fremdbeurteilung durch die Lehrperson. Nebst der Beurteilung mit Prädikaten oder Noten erhält die Schülerin oder der Schüler während ihres oder seines Lernprozesses zudem regelmässig Rückmeldung von den Lehrpersonen über ihre oder seine Lernfortschritte.

3.2.2. Die Beurteilung der überfachlichen Kompetenzen (personale, soziale und methodische Kompetenzen) im Schulzeugnis

Im Schulzeugnis wird ebenfalls der Kompetenzstand hinsichtlich der aus den Lehrplänen abgeleiteten überfachlichen Kompetenzen mit Prädikaten vermerkt. Die definierten Kompetenzen lassen sich den personalen, sozialen und methodischen Kompetenzen zuordnen. Die Bewertung beschreibt den Entwicklungsgrad innerhalb der beurteilten Kompetenz.

4. Harmonisierungsauftrag an die obligatorische Schule (Übertritt von der Primar- zur Orientierungsschule, Wechsel des Klassentypus, Zulassung zu postobligatorischen Bildungsgängen)

Im Kanton Freiburg ist die Beurteilungspraxis durch die Existenz zweier sprachregionaler Unterrichtsämter, zweier Lehrpläne, sprachregional unterschiedlicher Grund- und

Weiterbildung, unterschiedlichen Lehrmitteln sowie von sprachregional kulturell unterschiedlichem Unterrichtsverständnis geprägt. Mit der Umsetzung des SchG und des SchR kommt die EKSD dem Auftrag zur Harmonisierung der obligatorischen Schule nach. So soll insbesondere auch die schulzeugnisrelevante Beurteilung harmonisiert werden, um die Gleichbehandlung aller Schülerinnen und Schüler im Kanton sicherzustellen, da sie Grundlage für Laufbahntrennung ist (Übertritt von der Primar- zur Orientierungsschule, Wechsel des Klassentypus, Zulassung zu postobligatorischen Bildungsgängen).

4.1. Vorentwurf Richtlinien der EKSD über die Beurteilungspraxis an der obligatorischen Schule

Die EKSD mandatierte am 21. November 2016 eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe (DOA/SEnOF), in der ebenfalls die PH FR und die Uni FR (ZELF) vertreten waren, gestützt auf Art. 37 und 38 SchG und Art. 72–79 SchR, Richtlinien über die Handhabung der Beurteilung während der obligatorischen Schule zu erarbeiten. Dieser Arbeitsgruppe stand eine zweisprachige Resonanzgruppe mit Vertretungen von Lehrpersonen aller Zyklen (delegiert durch die Berufsverbände) und Vertretungen der Konferenz der Schuldirektoren und Schulleitungen zur Seite.

Der Vorentwurf dieser Richtlinien berücksichtigte folgende Überlegungen:

- > die Schülerin oder den Schüler in ihrem oder seinem Lernprozess zu begleiten, um ihr oder ihm zu ermöglichen, die Lernziele zu erreichen.
- > eine förderorientierte Beurteilungspraxis.
- > der Einführung des PER und des LP 21 und deren Einfluss auf die Beurteilungspraxis.
- > den Willen zur Harmonisierung der Beurteilungspraxis unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Zyklen und Sprachregionen.
- > das Bedürfnis der Klärung im Bereich der verschiedenen Beurteilungspraktiken.
- > Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf.

Die EKSD interne Konsultation des Vorentwurfs der Richtlinien dauerte vom 16. April bis zum 31. Mai 2018.

Die Beurteilungsthematik ist von hoher Relevanz und betrifft unweigerlich die Wertvorstellungen und das professionelle Handeln aller am Unterricht beteiligten Fachpersonen. Somit widerspiegelten die Vernehmlassungsrückmeldungen sehr unterschiedliche Ansichten. Die unterschiedlichen Einschätzungen sind teilweise sprachregional und manchmal themenspezifisch bedingt.

Nach Auswertung aller Rückmeldungen hat der Direktor EKS entschieden, eine Überarbeitung und Fertigstellung des vor-

liegenden Vorentwurfs der Richtlinien vorerst zu verschieben. Auch wenn einige Bestimmungen, bedingt durch die Vorgaben des SchG und SchR, nicht in Frage gestellt wurden, soll dieser Aufschub dazu dienen, den wiederholten Anfragen aus beiden Sprachregionen, wie beispielsweise der Bereitstellung eines Weiterbildungsangebots oder der Erarbeitung eines Beurteilungsinstruments für den ersten Zyklus, zu entsprechen. Denn letztlich sind es nicht Richtlinien, welche die aktuelle Handhabung der Beurteilungspraxis im Unterricht ändern, sondern vielmehr ein fundierter Austausch über Beurteilung und Bewertung an jeder Schule sowie in der Aus- und Weiterbildung. Diese Arbeit erfolgt in den nächsten Jahren an den deutsch- und französischsprachigen Schulen des DOA und SEnOF. Ziel bleibt es, die Freiburger Schulqualität nachhaltig zu sichern und weiterzuentwickeln.

4.2. Grundsatzentscheide der EKSD betreffend Beurteilung und Zeugnis im Rahmen des obligatorischen Unterrichts 1H bis 11H (DOA/SEnOF)

Wie dargelegt ist ein Schulzeugnis ein amtliches Dokument, das zu grossen Teilen durch das SchG und SchR definiert wird. Hingegen macht das betreffende SchR keine Aussagen zum Zeitpunkt der Einführung von Prädikaten respektive Noten. Die Auswertung der Konsultationsrückmeldungen zu diesen Fragen hat keine einheitliche Haltung ergeben. Durch die Inkraftsetzung des LP 21 muss jedoch für die deutschsprachigen Schulen ein neues Schulzeugnis 1H-11H ab Schuljahr 2019/20 zur Verfügung stehen. Deshalb gelten, gestützt auf Art. 37 und 38 SchG und Art. 72–75 sowie 77–79 SchR folgende Grundsatzentscheide vom 14. Dezember 2018 der EKSD betreffend Beurteilung und Zeugnis im Rahmen des obligatorischen Unterrichts (DOA/SEnOF):

Inkraftsetzung des neuen Schulzeugnisses:

- > DOA: ab Schuljahr 2019/20
- > SEnOF: ab Schuljahr 2021/22

Es bestehen keine Unterschiede in folgenden Bereichen (Harmonisierung erreicht):

- > Schülerinnen und Schüler, welche die Grundansprüche nicht erfüllen (Niederschwellige sonderpädagogische Massnahmen (NM)/Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen (VM)), erhalten keine individuellen Noten (Anmerkung im Zeugnis: Individuelle Lernziele → im Zeugnis erscheint automatisch ein Lernbericht).
- > Im 3. Zyklus erhält jede Schülerin und jeder Schüler ein Schulzeugnis entsprechend einem der drei Klassentypen. Es existieren keine weiteren Schulzeugnismodelle. Schülerinnen und Schüler, welche als Unterstützungsmassnahme einer «Förderklasse» zugewiesen sind, erhalten den Schulzeugnistyp der «Realklasse». Für Fächer, in welchen die Schülerin oder der Schüler nach individuellen

Lernzielen arbeitet, wird im Schulzeugnis automatisch auf den Lernbericht verwiesen.

- > 1H/2H: Unterrichtsbestätigung sowie die Bestätigung, dass ein Elterngespräch, an dem die Lehrperson die Lernfortschritte der Schülerin oder des Schülers präsentiert hat, stattgefunden hat. Die Lehrperson stützt sich dabei auf das offizielle Begleit- und Beurteilungsinstrument 1H/2H.
- > 3H/4H: Die Erreichung der festgelegten Lernziele der fachlichen Kompetenzen wird mit einer 4er-Skala anhand von Prädikaten beurteilt. Die überfachlichen Kompetenzen werden anhand von Kriterien, welche die Unterrichtsämter für obligatorischen Unterricht bestimmen, mit einer 4er-Skala beurteilt.
- > 5H/11H: Die Erreichung der festgelegten Lernziele der fachlichen Kompetenzen wird anhand von Noten beurteilt (5H-8H: Noten 6–3, halbe Noten sind möglich; 9H/11H: Noten 6–1, halbe Noten sind möglich). Die überfachlichen Kompetenzen werden anhand von Kriterien, welche die Unterrichtsämter für obligatorischen Unterricht bestimmen, mit einer 4er-Skala beurteilt.

Harmonisierung anstreben:

- > Freifächer im 3. Zyklus werden im Zeugnis mit «besucht» vermerkt, falls das Freifach während mindestens 1 Semester belegt wurde (betrifft in keiner Weise den Status der/des Schülers/in).
- > Terminologie Prädikate: Absprache DOA/SEnOF unter Berücksichtigung von pädagogischen und sprachlichen Aspekten und der Verständlichkeit für die Eltern.

Mögliche sprachregionale Unterschiede:

- > Inhalte/Terminologie der Lehrpläne (Bsp: Fachbezeichnungen/Formulierungen bezüglich der Kriterien für überfachliche Kompetenzen).

4.3. Arbeitsgruppe «Instrument Lernen, begleiten fördern 3H/4H Lbf (3H/4H)» des DOA

Anders als von den beiden Motionären dargelegt, wurde weder eine kantonale Arbeitsgruppe DOA/SEnOF mandatiert noch ein geeignetes auf den LP 21 gestütztes Beurteilungsinstrument erstellt.

Im Oktober 2018 mandatieret das DOA eine interne Arbeitsgruppe «Instrument Lbf 3H/4H» mit einer Vertretung der PH FR mit dem Ziel, aufbauend auf dem offiziellen Begleit- und Beurteilungsinstrument 1H/2H (Lbf 1H/2H), das schon im Schuljahr 2017/18 basierend auf dem diesbezüglichen Instrument des Kantons Luzern entwickelt wurde, ein offizielles Begleit- und Beurteilungsinstrument 3H/4H zur Standortbestimmung und Beurteilung in der 3H/4H ab Schuljahr 2019/20 zu entwickeln. Die diesbezüglichen Arbeiten erwiesen sich aber als sehr komplex, da in der 3H/4H sowohl fachliche wie überfachliche Kompetenzen beurteilt werden müs-

sen, anders als mit dem «Lbf 1H/2H», welches sich auf die Beurteilung der entwicklungsorientierten Zugänge des LP 21 beschränkt.

Mit den Grundsatzentscheiden der EKSD vom 14. Dezember 2018 betreffend die Beurteilung und Zeugnis im Rahmen des obligatorischen Unterrichts (DOA/SEnOF) wurde das Mandat der Arbeitsgruppe «Instrument Lbf 3H/4H» vom DOA im Januar 2019 in dem Sinne angepasst, dass das Lbf 3H/4H als Begleit- und Beurteilungsinstrument zur Standortbestimmung des fachlichen Kompetenzaufbaus hinsichtlich des Elterngesprächs dienen soll. Die Arbeiten haben gezeigt,

dass das Entwickeln eines solchen Instruments höchst problematisch ist. Es würde sehr umfangreich und daher einerseits aufwändig für die Lehrpersonen und andererseits nicht einfach verstehbar für die Eltern, denn es muss zwingend sämtliche Kompetenzen und Kompetenzstufen des LP 21 enthalten. Denn grundsätzlich gilt es den Lehrplan 21 in seiner Vollständigkeit zu wahren und der Kanton ist nicht berechtigt, eine Auswahl an Kompetenzen vorzunehmen. Andernfalls wird damit eine vereinfachte, unvollständige kantonale LP21-Version geschaffen. Diese entspräche in keiner Weise der Absicht und dem Verständnis des LP 21. Somit existiert aktuell kein geeignetes Beurteilungsinstrument für die 3H/4H.

4.4. Aktuelle Handhabung der Beurteilung der fachlichen Kompetenzen im Schulzeugnis 1H bis 8H im deutsch- und französischsprachigen Kantonsteil

fK= fachliche Kompetenzen; üfK = überfachliche Kompetenzen

gelb: unterschiedliche Handhabung DOA/SEnOF, grün: gleiche Handhabung DOA/SEnOF

	Unterrichtsbestätigung (weder Prädikat noch Note)		Prädikat		Note	
	DOA	SEnOF	DOA	SEnOF	DOA	SEnOF
1H (1. Sem.)	Die Schülerin der Schüler erhält kein Zeugnis	Unterrichtsbestätigung Gesprächsbestätigung				
1H (2. Sem.)	Unterrichtsbestätigung Gesprächsbestätigung			üfK		
2H (1. Sem.)	Die Schülerin der Schüler erhält kein Zeugnis			üfK		
2H (2. Sem.)	Unterrichtsbestätigung Gesprächsbestätigung			fK und üfK		
3H (1. Sem.)			fK und üfK	fK und üfK		
3H (2. Sem.)			fK und üfK	fK und üfK		
4H (1. Sem.)			fK und üfK	fK und üfK		
4H (2. Sem.)			fK und üfK	üfK		fK
5H (1. Sem.)			fK und üfK	fK und üfK		
5H (2. Sem.)			üfK	fK und üfK	fK	
6H (1. Sem.)			fK und üfK	fK und üfK		
6H (2. Sem.)			üfK	üfK	fK	fK
7H (1. Sem.)			fK und üfK	üfK		fK
7H (2. Sem.)			üfK	üfK	fK	fK
8H (1. Sem.)			üfK	üfK	fK	fK
8H (2. Sem.)			üfK	üfK	fK	fK

4.5. Geplante harmonisierte Handhabung der Beurteilung der fachlichen und überfachlichen Kompetenzen im Schulzeugnis 1H bis 11H im deutsch- und französischsprachigen Kantonsteil als Kompromisslösung

Die vom Grossen Rat des Kantons Freiburg geforderte Harmonisierung bezüglich zeugnisrelevanter Beurteilung und Zeugnisgestaltung wird mit der Umsetzung von Art. 37 und 38 SchG und der Art. 72–75, 77–79 und 81 SchR umgesetzt und gewährleistet. Gestützt auf die genannten Gesetzesartikel präzisieren die Grundsatzentscheide betreffend der Beurteilung und Zeugnis im Rahmen des obligatorischen Unterrichts 1H–11H (DOA/SEnOF) die Umsetzung der zeugnisrelevanten Bestimmungen (Art. 73 Abs. 3 SchR). Bestimmungen für die zeugnisrelevante Beurteilung müssen unter dem Blickwinkel des einzelnen Zyklus, aber auch der gesamten obligatorischen Schulzeit sowie dem Übertritt von der Primarschule in die Orientierungsschule, der Durchlässigkeit während der Orientierungsschule und den Übertrittsbestimmungen für die weiterführenden Schulen der Sekundarstufe II getroffen werden.

Die beschlossenen Grundsatzentscheide bezüglich der fachlichen und überfachlichen Beurteilung im Zeugnis des gesamten obligatorischen Unterrichts des Kantons Freiburg sind einerseits dem Entwicklungsstand der Schülerinnen und Schüler entsprechend abgestuft und andererseits hinsichtlich ihres gesamten Bildungswegs bis zum Übertritt in die Schulen der Sekundarstufe II kohärent abgebildet. Gleichzeitig bilden sie die Synthese zwischen den aktuellen unterschiedlichen Beurteilungshandhabungen hinsichtlich Schulzeugnis und den uneinheitlichen Rückmeldungen aus der Konsultation des Vorentwurfs der Richtlinien der EKSD über die Beurteilungspraxis an der obligatorischen Schule.

Aus diesen Gründen und zur Erfüllung des geforderten Harmonisierungsauftrags durch den Grossen Rat an die obligatorische Schulzeit gilt zukünftig:

1H/2H	Unterrichtsbestätigung und Bestätigung des Elterngesprächs, welches sich auf das offizielle Begleit- und Beurteilungsinstrument stützt.
3H/4H	Die Erreichung der festgelegten Lernziele der fachlichen Kompetenzen wird mit einer 4er-Skala anhand von Prädikaten beurteilt. Die überfachlichen Kompetenzen werden anhand von Kriterien , welche die Unterrichtsämter für den obligatorischen Unterricht bestimmen, mit einer 4er-Skala beurteilt.
5H/8H	Die Erreichung der festgelegten Lernziele der fachlichen Kompetenzen wird anhand von Noten (6–3, halbe Noten sind möglich) beurteilt. Die überfachlichen Kompetenzen werden anhand von Kriterien , welche die Unterrichtsämter für den obligatorischen Unterricht bestimmen, mit einer 4er-Skala beurteilt.
9H/11H	Die Erreichung der festgelegten Lernziele der fachlichen Kompetenzen wird anhand von Noten (6–1, halbe Noten sind möglich) beurteilt. Die überfachlichen Kompetenzen werden anhand von Kriterien, welche die Unterrichtsämter für den obligatorischen Unterricht bestimmen, mit einer 4er-Skala beurteilt.

Hinsichtlich des Zeugnisses sind sprachregionale Unterschiede, welche die Terminologie und Inhalte der Lehrpläne (Fächer, Fachbezeichnungen, Formulierungen bezüglich der Kriterien der überfachlichen Kompetenzen) möglich und nötig.

Der Einwand der beiden Motionäre, dass die geplante Handhabung gestützt auf die Grundsatzentscheide der EKSD 14. Dezember 2018 betreffend der Beurteilung und Zeugnis im Rahmen des obligatorischen Unterrichts (DOA/SEnOF) nicht den Grundgedanken des LP 21 entspricht, kann nicht geltend gemacht werden, da wie unter Punkt 2.3 dargelegt, der LP 21 keine Aussagen zur zeugnisrelevanten Beurteilung macht.

5. Fazit und Haltung des Staatsrats

Das neue SchG, das am 1. August 2015 in Kraft getreten ist, sowie das dazugehörige SchR enthalten alle notwendigen gesetzlichen Bestimmungen, um eine harmonisierte und gleichwertige Beurteilung für die deutschsprachigen und französischsprachigen Schülerinnen und Schüler im Kanton Freiburg vorzunehmen. Die beiden Unterrichtsämter für den obligatorischen Unterricht (DOA und SEnOF) der EKSD arbeiten eng zusammen und achten auf eine harmonisierte Umsetzung der reglementarischen Bestimmungen unter Berücksichtigung der sprachregionalen Eigenheiten.

Aus diesen Gründen schlägt der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion vor.

Den 28. Mai 2019

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1209ff.

Dépôt

—

Motion 2019-GC-44 Julia Senti/ Christa Mutter Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt

Begehren und Begründung

Die Motion verlangt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Klima- und den Umweltschutz.

Das Gesetz soll

- > die kantonalen Klimaschutzziele,
- > die Schaffung eines Masterplans als Koordinationsinstrument und
- > die Finanzierung der Massnahmen

enthalten.

Gesetzesgrundlage schaffen

Art. 71 der Kantonsverfassung dient als Grundlage für ein Klima- und Umweltgesetz: *«1. Staat und Gemeinden sorgen für die Erhaltung der natürlichen Umwelt und wirken jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegen.»*

Es ist Zeit, ein kantonales Klimagesetz zu schaffen, das die kantonalen Verpflichtungen bei der Umsetzung der nationalen Klima-Gesetzgebung (neu ab 1.1.2021) festhält. Es soll Massnahmen weiterführen, verstärken und nötige neue Massnahmen enthalten.

Da Freiburg auch kein Umweltgesetz hat, sondern nur Gesetze in Teilbereichen, wäre ein gemeinsames Umwelt- und Klimagesetz die effizienteste Lösung. Möglich wären auch zwei gesonderte kantonale Gesetze oder, als Notlösung, die Regelung des Klimaschutzes im Energiegesetz und anderen Gesetzen, was aber dem Thema kaum angemessen wäre.

Dringlichkeit des Handelns

Vordringlich sind Regelungen im Bereich des Klimaschutzes (also der «Minderung der Treibhausgasemissionen THG»). Der Zusatzbericht des Weltklimarats IPCC vom Oktober 2018 zeigt, wie dringend sofortiges Handeln ist, um die Klimaerwärmung unter der gefährlichen Schwelle von 2 Grad (gegenüber dem vorindustriellen Niveau) zu halten. Er zeigt aber auch, wie durch sofortige, entschiedene Absenkung der THG-Emissionen auf «Netto Null» bis 2050 eine Begrenzung der Erwärmung auf rund 1,5 Grad möglich wäre.

Wir spüren die Auswirkungen des Klimawandels immer stärker: Hitzesommer, steigende Durchschnittstemperaturen, Zunahme extremer Wetterereignisse, Gletscherschmelze. Die IPCC-Daten untermauern: Wir befinden uns bereits im Klimanotstand.

Die Jugendlichen der Klimastreik-Bewegung haben den Ernst der Lage erkannt. Mit hohem Engagement, grosser Glaubwürdigkeit und grossem Fachwissen fordern sie schnelles und eingreifendes Handeln.

Wie viele reiche Industrieländer verursacht die Schweiz überdurchschnittlich hohe THG-Emissionen. Als Alpenland ist sie auch überdurchschnittlich von den Folgen betroffen. Und sie hat die finanziellen und technischen Möglichkeiten zum Handeln. Dies gilt analog auch für die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Der oft gehörte Slogan «Jeder soll individuell handeln» verkennt die Lage und die Verantwortlichkeiten. Ohne gemeinschaftliches Handeln mit klaren staatlichen Vorgaben und Massnahmen ist die Klimakatastrophe unabwendbar. Das gilt für jede staatliche Ebene.

Klimaziele

Das Klima-Übereinkommen von Paris (2015) strebt an, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, sich den Folgen des Klimawandels anzupassen und die Finanzströme klimaverträglich zu regeln.

Die Bundesversammlung hat das Abkommen von Paris 2017 ratifiziert und sich damit verpflichtet, nationale Ziele festzulegen: 50% weniger THG-Emissionen als 1990 bis 2030 und ein Klimaziel 2050, das noch festzulegen ist (-70 bis -85% laut Bundesrat).

Klima-Organisationen sowie die Gletscher-Initiative, die im Mai lanciert wird, fordern hingegen, dass die CO₂-Emissionen bis 2050 bei «netto Null» liegen müssen. Mehrere europäische Staaten haben bereits ambitioniertere Ziele.

Für viele Bereiche sind die Kantone direkt zuständig. Freiburg hat die Stelle einer Klimadelegierten geschaffen; ein Pilotprojekt des Bundes, Studien und Projekte beschäftigen sich vor allem mit der «Anpassung an den Klimawandel». In der Bewältigung von Folgen wie Naturgefahren, Folgen in der Landwirtschaft oder für die Gesundheit sind auch am ehesten finanzielle Mittel gesichert.

Deshalb konzentriert sich unsere Motion auf den Bereich Klimaschutz, also die Senkung der Ursachen des Klimawandels. Als wissenschaftliche Grundlage liegt das Bundes-Inventar der THG-Emissionen; ein kantonales Inventar ist in Erarbeitung. Aufgrund der Dringlichkeit und des Umfangs der Aufgabe sollten bestehende Studien als vorläufige Grundlage dienen. So berechnet die «Klimabudget»-Studie (Ernst Basler und Partner, 2017) den Schweizer Anteil zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens auf einen linearen Absenkungspfad von 3,6% ab 2020 – also bis 2030 rund zwei Drittel weniger als 1990. Diese Zielvorgabe kann als Richtschnur für kantonale Klimaziele dienen.

Masterplan

Das Gesetz soll die Erarbeitung einer Strategie festlegen, am zweckmässigsten in Form eines Masterplans, der die Ziele und ihre Projektierung für die Handlungsbereiche definiert und koordiniert: Emissions-Absenkungspfad, Instrumente, Verantwortlichkeiten und Finanzierung, Förderung von Klimasenken (z. B. Forstwirtschaft, Bodenschutz).

Ein Aktionsplan legt konkrete Massnahmen und ihre Umsetzung fest; er ist in Ausarbeitung und sollte laufend angepasst werden. Die Planung umfasst alle relevanten Bereiche:

- > Gebäude (Energie)
- > Industrie und Gewerbe (Energie)
- > Mobilität (alle Bereiche)
- > Landwirtschaft und Forstwirtschaft (Produktion)
- > Konsum/Verhalten – Information, Beratung, Sensibilisierung

Finanzierung

Zur Umsetzung schlägt die Motion die Ausschöpfung bisheriger Finanzquellen sowie die Errichtung eines Klimafonds vor.

So können z. B. die Gebäudesanierung und die Produktion erneuerbarer Energien aus dem Energiefonds stärker gefördert werden. Die Lenkungswirkung der Motorfahrzeugabgaben könnte verstärkt werden, um den Anteil fossil betriebener Fahrzeuge zu senken.

Zusätzlich ist ein Klimafonds zu öffnen, um weitere Massnahmen zu realisieren. Neben einer ersten Ausstattung mit allgemeinen staatlichen Mitteln ist zu prüfen, welche Abgaben und Finanzquellen einen solchen Fonds alimentieren könnten, ohne andere Mittel der öffentlichen Hand zu belasten.

Die Motionärinnen bitten den Staatsrat und den Grosse Rat, die Motion im Interesse der Bevölkerung und der Umwelt, insbesondere der nachfolgenden Generationen des Kantons, zu unterstützen und so einen weiteren konkreten Schritt in Richtung Zukunft zu machen.

- > Der Staatsrat wird diesen Vorstoss binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

Mandat 2019-GC-91 Nadia Savary-Moser/ Antoinette de Weck/Laurent Dietrich/ Anne Meyer Loetscher/Philippe Demierre/ Katharina Thalmann-Bolz/Pierre Mauron/ Julia Senti/Benoît Rey/André Schneuwly Création de statistiques en matière d'agressions LGBTI+phobes

Dépôt et développement

Les mandataires invitent le Conseil d'Etat à modifier la pratique actuelle de la police afin que les agressions à caractère LGBTI+phobes soient d'une part, répertoriées dans le canton:

- > La police prendra les dispositions nécessaires pour enregistrer les actes de violence homophobe. Le but serait d'enregistrer non pas l'orientation sexuelle de la victime, mais plutôt le motif et le lieu de l'agression. La victime peut indiquer quelles sortes d'insultes lui ont été adressées au moment des faits. Cette manière de procéder est meilleure que l'approche du point de vue de la victime, pour deux raisons: premièrement, personne ne doit faire connaître contre son gré son orientation sexuelle et deuxièmement, la violence homophobe peut frapper également les hétérosexuels ou les bisexuels.
- > Ces données devront être analysées dans un rapport ou rendues accessibles à un observatoire de ces violences.

D'autre part, une formation de base tout comme des formations continues sur la gestion des agressions à caractère LGBTI+phobe doivent être proposées à la police cantonale, communale et au pouvoir judiciaire.

La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. La réalité est cependant bien différente, notamment pour les personnes LGBTI+. Ces dernières décennies, les combats en faveur de l'égalité des personnes LGBTI+ ont abouti à certains progrès: partenariat enregistré, droit d'adoption des enfants du/de la conjoint-e ou encore divers programmes de lutte contre les discriminations.

Malgré ces nombreuses avancées, il reste du chemin à parcourir afin d'atteindre une véritable égalité. Les personnes LGBTI+ subissent, aujourd'hui encore en Suisse des violences symboliques et physiques. Ces violences sont clairement une atteinte à la dignité des victimes qui, trop fréquemment encore, souffrent d'inégalités et de discriminations. Cette situation est préjudiciable pour l'ensemble de notre société. Il en résulte des dommages psychiques et physiques dont le

traitement coûte cher, la haine et la violence de la société à l'égard des citoyen-ne-s homosexuels s'en trouvent démultipliées. Seuls des chiffres concrets, produits par le quotidien de la police permettent de tirer des conclusions réalistes afin de combattre de tels actes de violence.

L'égalité pourtant garantie par notre Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 8, al. 2) n'est pas assurée pour les personnes LGBTI+.

L'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance), dans son cinquième rapport sur la Suisse du 16 septembre 2014, tout comme l'ONU dans ses recommandations, conseille aux autorités suisses d'adopter une législation complète pour lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

Aujourd'hui encore en Suisse, on peut agresser, inciter à la haine et s'en sortir sans condamnation, signal terrifiant envoyé aux personnes LGBTI+ qu'elles ne sont toujours pas acceptées telles qu'elles sont. Ces agressions ont lieu régulièrement sous forme de harcèlement, cyberharcèlement, injures, coups (parfois d'une grande violence), abus sexuels ou viols.

La fréquente impunité d'une grande part des agressions LGBTI+phobes pousse les victimes au silence, à l'angoisse, à l'isolement et parfois au suicide (notamment chez les jeunes). On estime que seules 10 à 20% des agressions font l'objet d'une dénonciation. Selon les chiffres clés en Suisse, les jeunes LGB ont deux à cinq fois plus de risques de faire une tentative de suicide que les jeunes hétérosexuel-le-s (dont 50% avant l'âge de 20 ans). De leur côté, les personnes transgenres ont dix fois plus de risques de faire une tentative de suicide que les personnes cisgenres. Malgré les nombreuses recommandations, accords et traités européens, nationaux et cantonaux non contraignants ratifiés par la Suisse mais malheureusement pas mis en œuvre, le système judiciaire et la police cantonale ne prennent pas en compte le caractère spécifiquement homophobe et/ou transphobe d'une agression. De fait, il n'existe toujours aucune statistique étatique de ce type d'agressions, malgré les demandes répétées des associations LGBTI+.

Les statistiques fourniront une image claire de la situation sécuritaire du canton de Fribourg. Elles permettront de mieux appréhender les enjeux sécuritaires et l'activité des corps de police, en particulier sur les questions des agressions sur des personnes LGBTI+. Il est nécessaire que l'Etat connaisse l'ampleur de ces agressions afin de lutter de manière efficace contre les LGBTI+phobies.

Dans un contexte de recrudescence des agressions physiques et verbales envers les personnes LGBTI+ rapportées auprès des associations en Suisse, il est également indispensable de donner des formations de base aux polices municipales et cantonales, ainsi que d'instaurer auprès des deux polices et du pouvoir judiciaire, des formations continues, etc.

Les mandataires souhaitent envoyer un message fort aux autorités fribourgeoises afin que le canton montre sa volonté de lutter contre les LGBTI+phobies en s'attaquant à toutes les formes de discriminations, et en mettant tout en œuvre afin que les personnes LGBTI+ puissent véritablement accéder à l'égalité en matière de droits ainsi que dans les faits.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2019-GC-100 Grégoire Kubski/ Pierre Mauron Dispositions complémentaires concernant les sûretés fournies en droit du bail

Dépôt et développement

Nous proposons d'introduire une nouvelle loi cantonale pouvant être intitulée *Loi protégeant les garanties fournies par les locataires*, ou un nouveau chapitre dans une loi existante traitant de cette matière, par lesquels serait exclue toute autre forme de garantie donnée par le locataire et des tiers en faveur d'un bailleur, que les garanties en espèces ou en valeurs fournies par le locataire lui-même ou par une tierce personne, ainsi que le recours au cautionnement simple, cette dernière sûreté sur demande du locataire uniquement. Il s'agit de mesures concrètes pour préciser la teneur des sûretés personnelles en droit du bail et réduire ainsi le nombre de litiges tant au détriment des bailleurs que des locataires.

La pratique la plus fréquente et la plus développée pour constituer des sûretés personnelles en droit du bail est l'engagement solidaire, respectivement la reprise cumulative de dette. Il s'agit d'une déclaration d'un tiers de répondre de la dette du débiteur de manière solidaire au sens des articles 143ss CO (BOHNET/JEANNIN, *Codébiteurs solidaires et tiers garants en droit du bail*, in: BOHNET/CARRON (édit.), *20^e Séminaire sur le droit du bail*, Neuchâtel 2018, p. 13). Le tiers devient codébiteur solidaire, ce qui signifie qu'il peut être recherché par le créancier de manière exclusive ou ensemble avec le premier débiteur, ou, comme le mentionne la loi: «le créancier peut, à son choix, exiger de tous les débiteurs solidaires ou de l'un d'eux l'exécution intégrale ou partielle de l'obligation» (art. 144 al. 1 CO). Contrairement à la caution, l'engagement solidaire respectivement la reprise cumulative de dette n'est pas subsidiaire ni strictement accessoire: le créancier peut directement attaquer le codébiteur solidaire et n'a pas besoin de s'en prendre en premier au débiteur d'origine (BOHNET/JEANNIN, *op. cit.*, p. 14).

Le cautionnement, quant à lui, est accessoire et subsidiaire. Dans l'idée du législateur, il a été conçu essentiellement pour l'hypothèse où un proche du débiteur, afin de faciliter les affaires de ce dernier, garantit au créancier le paiement de la

dette du débiteur. Le cautionnement suppose la fixation d'un montant maximal jusqu'auquel la caution peut être tenue (art. 493 al. 1 CO), contrairement à l'engagement solidaire où la responsabilité du garant n'est pas nécessairement limitée (BOHNET/JEANNIN, *op. cit.*, p. 21). Le recours à un cautionnement en bonne et due forme évite les problèmes de qualification de la garantie et réduit le risque de contestation lorsque le bailleur fait appel à la garantie (BOHNET/JEANNIN, *op. cit.*, p. 14).

L'article 257e alinéa 4 CO donne la possibilité aux cantons d'édicter des dispositions complémentaires concernant les sûretés fournies par le locataire. Des cantons comme Vaud et Genève ont fait usage de cette réserve et il semble nécessaire que Fribourg en fasse de même.

Il est important, à l'instar de ce qui a été introduit par la Loi protégeant les garanties fournies par les locataires du canton de Genève (LGFL-GE), d'exclure toute forme de garantie donnée par le locataire et des tiers en faveur d'un bailleur, autre que les garanties en espèces ou en valeurs fournies par le locataire lui-même ou par une tierce personne, ainsi que le recours au cautionnement simple. Cela simplifiera les nombreuses procédures liées aux problèmes des sûretés et permettra à la personne qui s'engage aux côtés d'un locataire de savoir exactement ce à quoi elle s'engage.

Ainsi, cela permettrait de clarifier la situation en droit du bail et d'exclure l'engagement solidaire et la reprise cumulative de dette conclus uniquement à titre de garantie. Le recours au cautionnement simple ne serait toutefois autorisé pour les baux à usage d'habitation qu'à la demande du locataire. En outre, le recours au cautionnement simple ou solidaire pourrait toutefois être autorisé pour les baux à usage exclusivement commercial.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2019-GC-108 Jean-Daniel Chardonens

Régulation des cormorans et reconstitution de la faune piscicole

Dépôt et développement

Par cette motion, je demande au Conseil d'Etat:

- > d'utiliser tous les moyens qui sont à sa disposition pour réguler de façon efficace la prolifération des cormorans. Le cas échéant augmenter les ressources nécessaires;
- > d'approcher les autorités fédérales et les cantons partenaires pour trouver une solution adéquate et globale à ce problème;

- > de mettre tout en œuvre pour reconstituer rapidement la faune piscicole.

Les cris d'alarme lancés par les pêcheurs professionnels doivent être entendus. Ceux-ci s'inquiètent pour leur avenir et font régulièrement savoir que la situation se détériore. Durant ces deux dernières années, le fruit de leur pêche a diminué de moitié, mettant ainsi les pêcheurs professionnels dans une situation économique difficile. Selon une estimation, les cormorans prélèvent près de 500 tonnes de poissons chaque année. Ils endommagent également les filets, causant ainsi des pertes financières considérables. A la suite de l'interpellation 18.3942 faite par le Conseiller national Pierre-André Page auprès du Conseil fédéral, il s'avère que ce sont les cantons qui sont responsables de réguler l'oiseau en question.

Dans la révision de l'ordonnance en 2012, le Conseil fédéral a étendu la chasse de septembre à février, prolongeant ainsi d'un mois par rapport à la situation précédente afin d'offrir aux cantons encore plus de possibilités d'adapter les populations au milieu naturel. Par ailleurs, les cantons peuvent autoriser en tout temps le tir de cormorans isolés qui causent des dégâts importants aux filets tendus, ceci également à partir de bateaux à moteur.

Les derniers recensements font état de 1200 couples nicheurs sur la rive-sud du lac de Neuchâtel, répartis dans trois colonies localisées dans la région du Fanel et de Champ-Pittet. Ce sont des réserves où la régulation est interdite avant la période de reproduction. Selon les pêcheurs, on peut facilement y rajouter entre 500 et 1000 cormorans de passage qui ne nichent pas autour du lac mais qui provoquent les mêmes nuisances. Dans les réserves, les cantons peuvent prévoir des exceptions lorsque les circonstances le demandent sous de nombreuses conditions.

Les cantons de Vaud, Fribourg et Neuchâtel ont émis une telle demande en 2010 qui avait été acceptée par l'Office fédéral de l'environnement, mais malheureusement rejetée par le Tribunal administratif fédéral pour le motif que les cantons n'avaient pas suffisamment étayé l'argumentation en faveur du fait qu'il y avait un préjudice, que le montant du dommage était trop faible et que les mesures de prévention des dégâts n'avaient pas été convenablement appliquées. On ne parlait alors que de 250 couples nicheurs. Dans sa réponse à Monsieur Page, le Conseil fédéral rappelle que les cantons sont libres de déposer une nouvelle demande sur des bases plus solides, et considère que l'actuel cadre légal est adéquat.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2019-GC-109 Katharina Thalmann-Bolz/Dominique Butty **Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1**

Dépôt et développement

Quels sont les points communs entre eCH, l'Observatoire du logement et Serafe? La réponse est l'annonce des arrivées et départs, les changements d'adresse à l'intérieur d'une commune et le rôle que jouent les régies, les bailleurs et les logeurs dans cette procédure.

Ces objectifs, directives ou thématiques marquent l'évolution en la matière depuis la dernière modification de la loi cantonale sur le contrôle des habitants.

En particulier:

- > eCH édicte des normes suisses, applicables à la Confédération, aux cantons et aux communes en matière de contrôle des habitants. Elle propose l'implémentation de la nouvelle norme eCH-0112 dont le type de données concerne «l'échange de données entre les régies et propriétaires et les communes sur les arrivées et départs de locataires» visant le flux «Régies/Propriétaires à Communes». Le projet de directive cantonale concernant les standards d'échange de données entre les communes, la plateforme informatique des données des habitants (FriPers) et la Confédération a pour objet de permettre la cristallisation dans le canton de Fribourg des différentes normes demandées par eCH. Cependant, la base légale cantonale fait défaut sur ce point précis (eCH-0112).
- > L'Observatoire du logement: la nouvelle plateforme cantonale est un projet phare de la Direction de l'économie et de l'emploi. «L'observatoire du logement et immobilier Fribourg repose sur le besoin des acteurs privés et le souhait du Grand Conseil ainsi que du Conseil d'Etat du canton de Fribourg de disposer d'un tel instrument. Ne poursuivant aucun but lucratif, l'association vise principalement à développer un système d'information de références utiles pour les décisions stratégiques sur le marché immobilier fribourgeois». Cette association réunit tant les privés, que l'Etat, l'Association des communes fribourgeoises, les organisations économiques et bancaires, l'Association des locataires ou l'Association des propriétaires fonciers ou la Chambre fribourgeoise de l'immobilier, etc. Une des données importantes pour remplir ses buts stratégiques serait de disposer des annonces d'arrivées et de départs communiquées par les régies, bailleurs et logeurs directement aux communes.
- > Serafe: la problématique de Serafe, à savoir le décalage des informations sur les arrivées et les départs ainsi que les changements d'adresse à l'intérieur de la commune et la base de facturation, met en évidence l'importance

de cette communication directe de la part des régies, bailleurs et logeurs aux communes.

Cette annonce des régies, bailleurs et logeurs aux communes pourrait donc:

- > résoudre en particulier les conséquences d'une non-annonce de départ de leurs locataires ou le décalage de l'annonce d'arrivée. Ces informations sont décalées dans le temps et faussent temporairement les données, avec les conséquences mises en évidence ci-dessus;
- > performer le rôle stratégique de l'Observatoire du logement;
- > offrir la base légale pour répondre aux exigences de eCH:

Relevons que l'obligation d'annonce par les régies, bailleurs et logeurs est inscrite dans les lois sur le contrôle des habitants de nos cantons voisins (Berne, Vaud, Neuchâtel, Valais) notamment.

Sur la base des arguments ci-avant développés, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi sur le contrôle des habitants de telle manière à inscrire l'obligation d'annonce par les régies, bailleurs et logeurs concernant les arrivées et départs de leurs locataires à la commune concernée.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2019-GC-113 André Schneuwly/Antoinette de Weck **Seniorinnen und Senioren sollen in der Regelschule regelmässig mitwirken**

Begehren und Begründung

Seit vielen Jahren wird in einigen Schulen Deutschfreiburgs das Projekt «Generationen im Schulzimmer» durchgeführt. 10 Deutschschweizer Kantone kennen das Projekt seit fast 20 Jahren, es wird von Pro Senectute begleitet und finanziell unterstützt und hat zum Ziel, Generationen im Schulzimmer zusammen zu bringen. Seit 2018 wird es auch von Pro Senectute «Arc Jurassien» übernommen. Im Rahmen der Schule begegnen sich Kinder/Jugend und Seniorinnen und Senioren. Das zentrale Anliegen des Projektes ist es, dass alle Beteiligten voneinander lernen und sich gegenseitig bereichern.

Am 12.04.2019 haben die Ämter für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) und des Service de l'enseignement obligatoires SEnOF eine Handhabung betreffend des Konzeptes «Generationen im Klassenzimmer» beschlossen, welche den Seniorinnen und Senioren nur noch einen Ein-

satz in der Schule zugesteht, wenn sie aus ihrem Leben (von früher) erzählen oder die Klasse aus Sicherheitsgründen auf Ausflügen begleiten.

Das Projekt in seinem ursprünglichen Sinn wird verboten und verliert seinen Zweck. Der in der kantonalen Verfassung und im Senior + festgehaltene Gedanke der aktiven Partizipation der Seniorinnen und Senioren beim intergenerationalen Austausch wird stark eingeschränkt.

Die Motionäre fordern, dass im Schulgesetz über die obligatorische Schule vom 9. September 2014 der Artikel 42 «Schutz der Privatsphäre» mit folgenden Wortlaut ergänzt wird: *«Den Lehrpersonen, dem sozialpädagogischen Personal, dem Personal der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Diensten, anderen regelmässigen Mitarbeitenden und den Schulbehörden ist es untersagt, Informationen aus dem Privatbereich der Schülerinnen und Schüler oder ihren Angehörigen, die sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit erfahren haben, an unberechtigte Dritte weiterzugeben».*

Artikel 28 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule vom 19.4.2016 muss als Konsequenz geändert werden: Die Schulleitungen haben die Kompetenz, die regelmässigen Interventionen von Seniorinnen und Senioren bei Schülerinnen und Schülern zu bewilligen.

Im Vordergrund des Projektes stehen einerseits die Begegnung zwischen den Generationen, andererseits aber auch der respektvolle Umgang zwischen Jung und Alt.

Der Austausch fördert den Dialog und die Solidarität über die Generationen hinweg und ermöglicht ein vertieftes Verständnis zwischen den Generationen. Das Projekt hat schweizweit einen grossen Erfolg.

Man weiss, dass es viele Senioren gibt, welche noch unzählige und vor allem unbezahlbare Ressourcen aufweisen, welche sie der Gesellschaft zur Verfügung stellen und auch für die Schulen eine grosse Bereicherung sind.

Die Kinder und Jugendlichen können vom Erfahrungswissen und der erweiterten Weltsicht profitieren.

Vor dem Einsatz wird mit der Lehrperson und der Schulleitung eine Zusammenarbeitsvereinbarung ausgefüllt und die Seniorin und der Senior sind an die Schweigepflicht gebunden.

Die älteren Menschen stellen ihre Geduld, Zeit und Lebenserfahrung zur Verfügung, die Schülerinnen und Schüler ihre Neugier, Energie und Lebenslust win-win!

- > Der Staatsrat wird diesen Vorstoss binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

Postulat 2019-GC-114 Laurent Dietrich/ Jean-Pierre Doutaz Changement des panneaux touristiques d'annonce et d'accueil sur les autoroutes

Dépôt et développement

Les panneaux touristiques d'annonce et d'accueil installés le long des autoroutes fribourgeoises datent de plusieurs décennies et ne répondent plus aux normes de l'OFROU. Ils sont également dépassés dans leurs messages promotionnels mais aussi dans leurs supports d'installation.

La gestion des autoroutes est une tâche nationale attribuée à l'OFROU. Or celui-ci demande aux organisations cantonales, l'Union fribourgeoise du Tourisme (UFT) pour le canton de Fribourg, de fournir un concept avant d'approuver toute modification. Les offices de tourisme régionaux, les régions et les communes sont donc dépendants de la mise en place du concept de l'UFT et ne peuvent agir alors que depuis plusieurs années les demandes se font croissantes et la mise en conformité devient une priorité.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier, avec son partenaire l'UFT et les services concernés, la mise en place d'un concept général sur les panneaux autoroutiers d'entrée et d'annonce contenant, notamment, la vision générale, les tâches et responsabilités, le planning de mise en œuvre, le financement et toute autre élément faisant partie des nouvelles directives (mise en conformité) de l'OFROU, visant prioritairement à la sécurité des usagers.

Nous demandons également au Conseil d'Etat d'évaluer, à l'instar de ce qui a été réalisé dans le canton de Vaud, l'opportunité de développer un schéma directeur avec les trois niveaux de signalisation (cantonal, régional, local). Cela permettrait une harmonisation du graphisme de l'ensemble des panneaux de signalisation, un guidage homogène et logique des visiteurs vers les sites touristiques, une plus grande fluidité du trafic et une valorisation de l'offre du territoire sur la base de critères de qualité.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Annexe

—

Signalisation d'intérêt local – Alpes vaudoises

**Motion 2019-GC-115 Martine Fagherazzi/
Elias Moussa**
**Initiative cantonale – Stop aux
licenciements abusifs au retour du congé
maternité: plus de protections pour les
mères**

Dépôt et développement

Conformément à l'art. 160 al. 1 Cst. et à l'art. 69 let. d) LGC, nous demandons au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil un projet d'acte ayant pour objet le dépôt d'une initiative cantonale, à l'attention de l'Assemblée fédérale, visant à adapter la législation fédérale afin d'améliorer et d'étendre la durée de protection légale des mères à leur retour au travail, afin de les protéger vraiment contre le licenciement pour cause de maternité ou de grossesse, notamment en inversant le fardeau de la preuve, en augmentant la durée de protection contre le licenciement d'actuellement 16 à 32 semaines, en augmentant le nombre de mois de traitement auxquels une femme a droit en cas de licenciement abusif ou en permettant d'imposer leur réintégration à leur employeur.

Selon le résultat choquant d'une récente étude de Travail Suisse, une femme sur dix en Suisse est licenciée à la suite de son congé maternité. L'étude analysant les jurisprudences cantonales relatives à la LEg réalisée en 2017 pour le Bureau fédéral de l'égalité dresse le même constat inquiétant: sur les 130 décisions judiciaires soumises aux expertes, 41 (soit 31,5%) portaient sur une discrimination liée à la grossesse ou à la maternité. Dans 33 cas, soit dans 80,4% des affaires, l'employée était licenciée. Et dans près de la moitié des cas (46%), la discrimination intervient au retour au travail.

En outre, en cas de licenciement pour cause de maternité ou de grossesse, la sanction maximale prévue par le droit suisse actuel est le versement par l'employeur d'une indemnité équivalente au plus à 6 mois de salaire. Selon l'étude précitée, la sanction moyenne infligée à l'employeur en cas de licenciement discriminatoire correspond à 5,7 mois de salaire. Force est de constater qu'elle n'est absolument pas dissuasive. Cette situation est incompréhensible et choquante. Et la protection donnée par le droit du travail actuel n'est clairement pas suffisante.

En Suisse, la durée de protection contre le licenciement est de 16 semaines (art. 336c al. 1 let. c CO), étant précisé que le congé maternité minimum est de 14 semaines. Les mères bénéficient ainsi finalement d'une protection maximale de 2 semaines à leur retour au travail. Dans les faits, la plupart des femmes cessent leurs activités professionnelles durant une période dépassant le seuil légal. En effet, la moitié des mères reprennent leurs activités au moins 22 semaines après la naissance. Dès lors, dans la plupart des cas, l'employée ne bénéficie d'aucune protection contre le licenciement à son retour au travail. En comparaison internationale, la durée de

protection des mères à leur retour au travail est de 10 semaines en France, 4 semaines en Belgique, 8 semaines en Allemagne et en Autriche. Notons que ces deux pays connaissent également la possibilité pour les parents de bénéficier d'un congé parental avec garantie d'emploi à leur retour.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

**Motion 2019-GC-116 Martine Fagherazzi/
Elias Moussa**
**Création d'un label cantonal pour
promouvoir l'égalité hommes-femmes
au sein des entreprises fribourgeoises
privées ou publiques**

Dépôt et développement

Voilà 38 ans que le principe fondamental de l'égalité hommes-femmes est inscrit dans la Constitution fédérale et 24 ans que la loi fédérale sur l'égalité hommes-femmes (LEg) a été promulguée. Si des efforts certains ont été entrepris depuis lors, force est de constater que celle-ci n'est toujours pas appliquée de manière optimale, concrète et satisfaisante. De nombreux écarts de traitement subsistent à différents niveaux et entravent ainsi la mise en œuvre de cette loi pourtant d'envergure majeure dans un Etat de droit démocratique. De ce fait, il devient urgent de pallier à ces différences de traitement pour les employé-e-s, qu'ils soient ou non parents, et ceci au regard de différents aspects. Pour cette raison, nous souhaitons par la présente motion que l'Etat de Fribourg crée les bases légales nécessaires afin de développer un label incitatif pour les entreprises fribourgeoises et les structures étatiques et ceci dans les buts suivants:

- > donner aux employeurs privés ou publics un outil de référence efficace avec un panel de mesures concrètes et modulables à développer au sein de leur structure professionnelle (job sharing, congé parental ou paternité interne à l'entreprise, télétravail, structure de garde sur le lieu de travail, aménagements et flexibilité dans l'organisation du temps de travail, formation continue,..);
- > susciter l'envie et l'intérêt des employeurs à s'investir et s'engager pour la réalisation concrète d'une société plus égalitaire qui valorise le travail de care et le rend compatible avec un épanouissement dans une carrière professionnelle, quel que soit le poste que l'employé-e occupe au sein de l'entreprise;
- > faire prendre conscience plus largement aux employeurs, qu'une entreprise qui promeut l'égalité des genres et le fait savoir, notamment en veillant au maintien d'un environnement sain et non sexiste, en informant ses employé-e-s de leurs droits et obligations à cet égard, en

sensibilisant les un-e-s et les autres aux questions de non-discrimination par le biais de formations, ou encore en s'assurant d'une représentation équitable des deux sexes à tous les niveaux de la hiérarchie, cette entreprise-là participe elle aussi, indirectement mais de manière certaine, à la lutte contre les inégalités salariales entre hommes et femmes;

- > créer entre les entreprises fribourgeoises une émulation dynamique de promotion de l'égalité et motiver ainsi d'autres employeurs à franchir le pas et devenir acteurs d'un changement de société et de mentalité fondamentale et en phase avec son époque;
- > récompenser, par un label de certification cantonal officiel et pourquoi pas aussi de manière tangible sous forme de contribution financière ou matérielle (forme à définir) l'effort des entreprises qui mettent déjà ou mettront en œuvre des solutions concrètes de promotion de l'égalité.

En effet, outre des écarts salariaux qui prêterent encore de nombreuses femmes durant leur vie active d'une part puis dans leurs conditions de retraite d'autre part, beaucoup de femmes continuent à subir des discriminations directes ou indirectes, en raison de leur genre, sur leur lieu de travail et plus largement dans leurs possibilités d'accès et de progression dans le monde professionnel. En plus des difficultés liées aux profils individuels (niveau de formation, discriminations à l'embauche, ancienneté, position au sein de l'entreprise, taux d'occupation, ...) à la défaveur des femmes, une des principales raisons réside dans le fait que la charge dite du travail de care (ménage, courses, éducation et soins des enfants, ...) leur incombe encore trop souvent et ceci parce que la société continue à cautionner un système de soutien (congé maternité) qui les contraint à devoir diminuer leur temps de travail à la naissance d'un enfant, voire d'y renoncer tout simplement par manque de possibilités de structures d'accueil ou de possibilités de se répartir plus équitablement cette tâche de care au sein de leur cellule familiale.

Ceci a bien évidemment des répercussions aussi pour les hommes qui n'ont pas la possibilité, s'ils le souhaitent (et ils sont de plus en plus nombreux dans les jeunes générations à le vouloir) de pouvoir, par exemple, s'organiser dans leur planning professionnel pour participer davantage, à ce travail dit de care.

Les entreprises doivent également encourager équitablement le développement professionnel de leurs salarié-e-s. Elles doivent pour ce faire offrir des accès équitables à l'embauche, à des promotions de postes mais aussi à la formation continue pour permettre à tout un chacun de pouvoir progresser dans sa carrière et ceci sans discrimination de genre, d'âge ou de situation familiale ou personnelle et veiller ainsi à une juste représentativité dans les organes dirigeants ou exécutants au sein de leur structure, lorsque cela s'y prête.

Or, il est évident que l'égalité hommes-femmes ne pourra se concrétiser que si de véritables conditions sont mises à la disposition des employé-e-s dans leur cadre professionnel. Nous pensons que les employeurs doivent assumer leur part de responsabilités dans la promotion et l'application de ces conditions égalitaires car elles sont la clé de voûte d'une adéquation équitable entre vie professionnelle, personnelle ou familiale auquel chaque employé-e devrait, indifféremment de son genre, pouvoir bénéficier. Le monde économique doit vivre en phase avec son temps et développer, dans toute la mesure de ses possibilités propres, des structures internes qui permettent au mieux cette conciliation.

Au regard de tous ces éléments, et au-delà des aspects proprement légaux touchant à des cas de discrimination manifestes, il est incontestable que les conditions de travail offertes par une entreprise à ses salarié-e-s peuvent jouer un rôle déterminant dans la réalisation effective de l'égalité femmes-hommes. En fonction de la flexibilité qui est accordée aux salarié-e-s dans la gestion et l'organisation de leur travail, une entreprise peut en effet faciliter ou à l'inverse contraindre la bonne application de la loi sur l'égalité. (LEg).

Voilà pourquoi nous demandons à l'Etat, via cette motion, d'encourager les entreprises à devenir des acteurs concernés à l'application concrète de cette loi sur le terrain de l'emploi.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Postulat 2019-GC-118 Anne Meyer Loetscher/Chantal Pythoud-Gaillard Favoriser l'installation de médecins de famille dans le canton

Dépôt et développement

Notre système de santé est en évolution constante et la médecine de famille va y occuper une place centrale. Des études scientifiques démontrent qu'un système de soins efficace et efficient se base sur une médecine de famille forte et qu'il faut donc la développer.

Le canton de Fribourg l'a bien compris en acceptant la création du master de médecine humaine à l'Université de Fribourg.

Ce premier effort n'assure pourtant pas à lui seul l'installation des médecins de famille dans toutes les régions du canton de Fribourg. Ce postulat vise donc à renforcer les mesures qui pourraient la favoriser.

Une photographie des médecins de famille installés

En préambule, nous souhaiterions une photographie des médecins de famille installés dans notre canton. Leur nombre en EPT effectif (sachant que certains ne sont pas à temps plein et que d'autres sont à la retraite) et leur répartition géographique nous permettraient d'obtenir une vision claire et de cibler les actions à venir.

Les bonnes pratiques pour favoriser l'installation d'un médecin de famille

Aujourd'hui certaines communes voient leur unique médecin de famille partir à la retraite sans avoir réussi à trouver une relève. Un catalogue de mesures pour favoriser l'installation d'un médecin de famille serait un outil bien précieux.

L'assistantat en cabinet médical, un atout majeur

Le canton de Fribourg participe déjà au cursus de formation postgraduée au niveau romand destiné aux médecins de famille. Ce cursus est né du constat que les futurs médecins généralistes, contrairement à leurs collègues s'orientant vers des spécialités, étaient en quelque sorte livrés à eux-mêmes pour l'organisation de leur parcours de formation. L'opportunité de former et ainsi de contribuer à assurer la relève est un élément qui explique l'intérêt des médecins établis pour ce programme. Dans ce cadre, le canton soutient financièrement un programme d'assistantat en cabinet médical (rétrocession de 30% du salaire), néanmoins le budget alloué pour l'attribution des postes ne semble pas suffisant pour répondre à la demande.

L'assistantat en cabinet est considéré comme un des éléments-clés pour lutter contre la pénurie de médecins de premier recours. Cette période d'assistantat permet de susciter des vocations et de confirmer des orientations. Dans le canton de Vaud où un grand nombre de postes d'assistantat a été accordé, il fut démontré que les médecins ont tendance à s'établir dans l'endroit où ils ont effectué leur formation. Le canton de Vaud bénéficie aujourd'hui des fruits de son investissement.

Il est noté que seuls les médecins suisses peuvent former des assistants; il est donc important de renforcer le réseau par des personnes formées chez nous afin qu'à leur tour elles forment les médecins de demain.

Ce postulat vise donc à mettre en lumière les régions où la pénurie en médecins de famille existe à court et moyen termes et les effets des mesures mises en place à ce jour (autre que le master en médecine humaine). Le but est de renforcer le soutien à la réussite de l'installation de médecins de famille dans toutes les régions de notre canton, notamment en donnant plus de moyens au projet «Cursus Fribourgeois de Médecine de Famille».

En résumé nous demandons:

- > une photographie du nombre de médecins de famille installés en EPT effectif (sachant que certains ne travaillent pas à 100% et que d'autres sont à la retraite) par région, aujourd'hui et dans dix ans en prévoyant les départs à la retraite;
- > une analyse des mesures à prendre pour faciliter l'installation des médecins de famille dans les régions où il y a une pénurie;
- > une analyse du nombre de places d'assistantat en cabinet nécessaire afin d'atteindre une bonne couverture sur l'ensemble du canton;
- > le calcul du financement des places de médecins-assistants et des autres mesures à prendre afin d'atteindre une bonne couverture sur l'ensemble du canton.
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2019-GC-121 Emanuel Waeber/ Stéphane Peiry Baisse d'impôts pour la classe moyenne, les familles et les retraités

Dépôt

Avec la motion de baisse d'impôts pour la classe moyenne, les familles et les retraités, nous invitons le Conseil d'Etat à présenter au Grand Conseil un projet d'adaptation de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) du 6 juin 2000 (version entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019) RSF 631.1:

Art. 36 al. 1 let. a), b), c), d), e), j) et al. 2 let. c), d)

Déductions sociales

¹ Sont déduits du revenu net:

- a) ~~8500~~ **14 000** francs pour chaque enfant mineur ou faisant un apprentissage ou des études, si l'enfant est à la charge exclusive du contribuable et que le revenu net n'excède pas la limite déterminante; la déduction est portée à ~~9500~~ **15 000** francs dès et y compris le troisième enfant. La déduction est réduite de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu dépassant la limite déterminante; elle ne peut toutefois être inférieure à 7000 francs pour chaque enfant, montant porté à 8000 francs dès et y compris le troisième enfant. La limite de revenu déterminante est de 62 000 francs pour le premier enfant; elle est augmentée de 10 000 francs pour chaque enfant supplémentaire;

- b) ~~8500~~ **14 000** francs du revenu de l'orphelin de père et mère, s'il est mineur, aux études ou en apprentissage et que son revenu net n'excède pas 62 000 francs. La déduction est réduite de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus. La déduction ne peut toutefois être inférieure à 7000 francs;
- c) ~~1000~~ **1500** francs pour toute autre personne incapable de subvenir à ses besoins, dont le contribuable supporte la principale charge d'entretien;
- d) un montant de ~~2000~~ (dès le 1^{er} janvier 2020 ~~2700~~) **3600** francs du salaire du contribuable aux études ou en apprentissage jusqu'à l'âge de 25 ans révolus;
- e) un montant de ~~2500~~ **4000** francs pour tout contribuable en fauteuil roulant qui exerce une activité lucrative sans être au bénéfice d'une rente AVS/AI;
- j) **en outre** du montant effectivement reçu à titre d'indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile, au maximum ~~9000~~ **14 000** francs par an.

² Sont en outre déductibles:

- c) un montant de ~~9000~~ **14 000** francs pour tout bénéficiaire de prestations AVS/AI n'ayant pas de charge d'entretien, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 24 000 francs. La déduction est réduite de 300 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus;
- d) un montant de ~~11 000~~ **17 000** francs pour tout bénéficiaire de prestations AVS/AI ayant charge d'entretien, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 30000 francs. La déduction est réduite de 400 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus;

Art. 37 Taux

Le coefficient annuel des impôts sur le revenu des personnes physiques est fixé, dès la période fiscale 2020, à **98%** des taux prévus à l'article 37 al. 1 LICD.

Art. 62

Le coefficient annuel des impôts sur la fortune des personnes physiques est fixé, dès la période fiscale 2020, à **95%** des taux prévus à l'article 62 LICD.

Développement

En considérant, d'une part, les excellents résultats ressortant des comptes de l'Etat de Fribourg ces dernières années (moyenne des excédents de revenus avant opérations de clôture entre 2015 et 2018 = 85 millions de francs) et, d'autre part, la croissance des charges de l'Etat entre 2011 et 2018 avec une augmentation de 397 millions de francs (soit +12,5%) à 3,582 milliards de francs, alors que, durant la même période, les recettes fiscales augmentaient de 234 millions de francs (soit

+20,8%) à 1,361 milliard de francs, nous estimons que les contribuables de notre canton méritent enfin un retour.

Les bons résultats relevés ci-dessus nous permettent de penser que l'Etat a la capacité de financer ses tâches, même avec l'acceptation de la présente motion. Ainsi, nous donnons un signe fort aux contribuables fribourgeois, en particulier en faveur de la classe moyenne, des familles et des retraités, et maintenons un canton attractif pour tout nouveau contribuable.

Adaptation des déductions sociales

Nous sommes persuadés que la classe moyenne, les familles et les retraités méritent une adaptation des déductions sociales et cela signifie un signe fort du canton pour la classe moyenne. Suite à la réponse du Conseil d'Etat sur la question à ce sujet (Question N°2019-CE-62) l'augmentation des déductions sociales entraînerait des pertes de recettes fiscales estimées à environ 32,1 millions de francs par année pour l'Etat.

Si notre canton veut rester attractif et donner une image non seulement innovatrice mais également compétitive dans le domaine de la fiscalité, nous devons améliorer les conditions cadres en faveur des contribuables.

Adaptation du taux d'impôt sur le revenu et la fortune

En outre, afin que chaque contribuable puisse bénéficier modestement des bons résultats enregistrés par le canton, nous estimons aussi qu'il y a lieu de faire un effort au niveau du coefficient d'impôts. Une réduction du coefficient à 98% pour l'impôt sur le revenu et à 95% pour l'impôt sur la fortune, entraînerait une baisse de recettes fiscales que nous pouvons estimer à environ 20 millions de francs.

L'excédent moyen de revenus de ces quatre dernières années (85 millions) permet de financer aussi bien l'adaptation des déductions sociales (environ 32 millions) que l'adaptation du coefficient sur les taux pour l'impôt sur le revenu et la fortune (environ 20 millions).

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

citav

Communauté
d'intérêt touristique
des Alpes vaudoises

**SIGNALISATION D'INTERET
LOCAL – ALPES VAUDOISES**

Ordre du jour

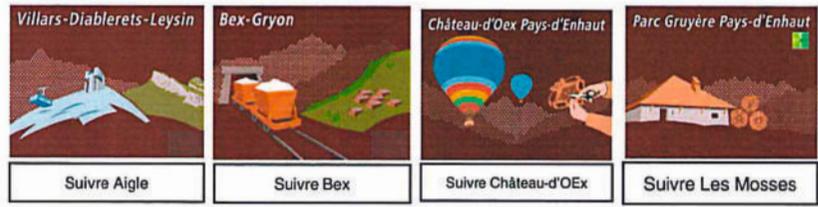
- PROJET AV – ARTICULATION DE TROIS NIVEAUX DE SIGNALISATION
- OBJECTIFS GÉNÉRAUX
- OBJECTIFS TECHNIQUES ET PHASAGE DES PROJETS
- MODÈLES FINANCIERS
- PRINCIPAUX FACTEURS-CLÉ DE SUCCÈS

Projet AV – Articulation de trois niveaux de signalisation

Panneau d'annonce/d'accueil sur autoroute

Panneau d'annonce sur RC

NIVEAU CANTONAL



Guidage



Guidage



NIVEAU RÉGIONAL

Panneau d'accueil



Guidage



NIVEAU LOCAL

Guidage



Zone grise



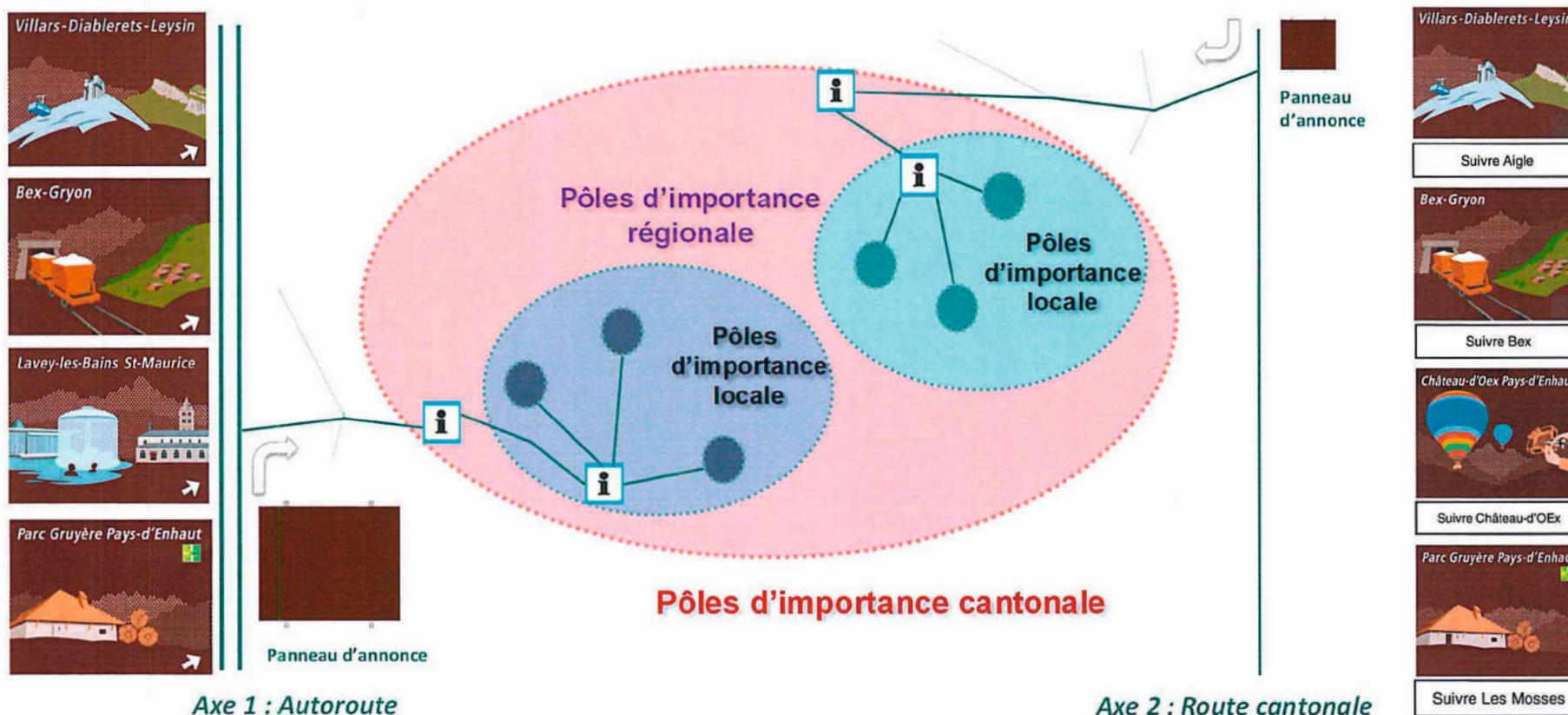
Sign. piétonne: pann. d'info (interface), guidage



Projet AV – Articulation de trois niveaux de signalisation

OBJECTIFS GÉNÉRAUX :

1. S'inscrire dans la continuité du programme de signalisation **cantonal**:



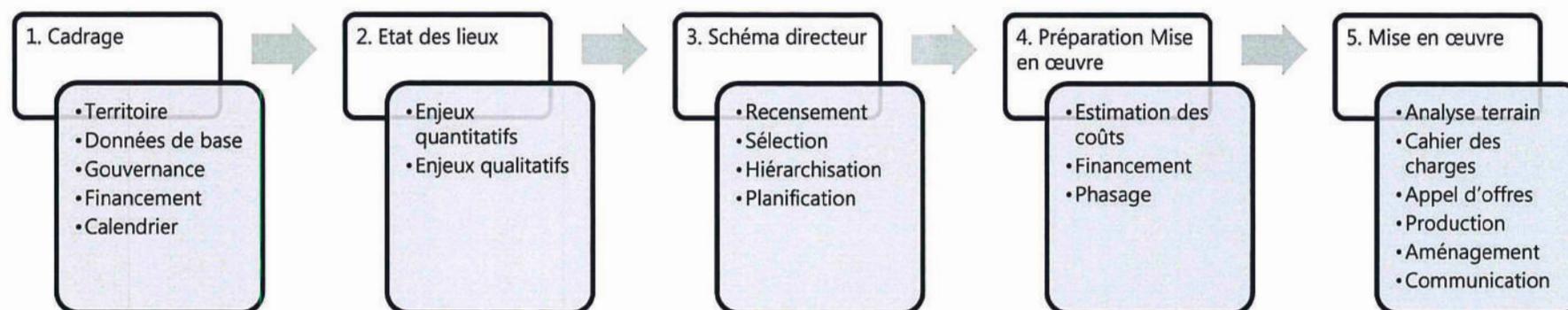
Projet AV – Articulation de trois niveaux de signalisation

OBJECTIFS GÉNÉRAUX :

2. Répondre aux attentes exprimées sur le plan régional (échange de clientèle, synergies entre les différentes destinations touristiques de la région, etc.) et local (communes, prestataires, etc.) :
 - Harmonisation du graphisme de l'ensemble des panneaux de signalisation.
 - Un guidage homogène et logique des visiteurs vers les sites touristiques.
 - Une plus grande fluidité du trafic.
 - Une valorisation de l'offre du territoire sur la base de critères de qualité.
- *La satisfaction des usagers s'en trouvera renforcée, avec une possible incidence sur la fréquentation des sites touristiques.*

Projet AV – Articulation de trois niveaux de signalisation

OBJECTIFS TECHNIQUES ET PHASAGE DES PROJETS :



Projet AV – Articulation de trois niveaux de signalisation

MODÈLES FINANCIERS :

Etape	Financement	
	Part cantonale	Part régionale
Etude (schéma directeur, planification)		
Réalisation	SPEI (-> 70%)	30% (Communes)
Mise en œuvre - Panneau d'accueil		
Accompagnement (définition contenu, fiches techniques, suivi)	SPEI (-> 100%)	-
Développement graphique	SPEI (-> 100%)	-
Production et pose	SPEI (-> 100%)	-
Mise en œuvre - Renouv. signalisation routière		
Accompagnement (fiches-carrefours, préavis, suivi)	SPEI (-> 50%)	50% (Communes)
Production et pose panneaux bleus et blancs - Hors localité	DGMR (à déf. au cas par cas)	Communes, Bénéficiaires, voire FET (à déf. au cas par cas)
Production et pose autres panneaux	-	Communes, Bénéficiaires, voire FET (à déf. au cas par cas)
Mise en œuvre - Panneau d'info. pour piétons		
Accompagnement (concept, emplacement, suivi)	SPEI (-> 50%)	50% (Communes)
Développement design et graphisme	SPEI (-> 50%)	50% (Communes)
Production et pose	SPEI (-> 50%)	50% (Communes, voire FET)

Projet AV – Articulation de trois niveaux de signalisation

PRINCIPAUX FACTEURS-CLÉ DE SUCCÈS

- Impulsions financières (ex.: co-financement cantonal).
- Délais (ex.: JOJ).
- Phase-pilote (ex.: commune de Leysin pour l'adaptation du guidage routier).
- Coordination horizontale entre les régions (au niveau du chef de projet et du mandataire).
- Temps, pour que les partenaires puissent s'approprier la problématique.

Résolution 2019-GC-106 Savary-Moser Nadia		
Pêcheurs professionnels en difficulté		
Cosignataires : 29	Déposée le : 25.06.2019	Acceptée le : 27.06.2019
Destinataire : Conseil d'Etat		Transmission le : 27.06.2019

**Texte accepté par le Grand Conseil
63 voix pour / 15 contre / 5 abstentions**

Dépôt

Je demande au Conseil d'Etat d'inviter la Confédération à apporter son soutien actif à la mise en œuvre de mesures de régulation efficaces du grand cormoran sur le lac de Neuchâtel. De plus, l'espèce étant particulièrement protégée par la législation fédérale, la Confédération doit contribuer à la réalisation d'une expertise fiable portant sur les pertes d'exploitation des pêcheurs professionnels et à l'indemnisation de ces derniers. Finalement, des aides en matière d'investissement, voire des paiements directs pour les prestations d'intérêt général fournies par les pêcheurs professionnels, méritent d'être évaluées par la Confédération pour prendre en compte leur situation économique difficile.

Développement

Depuis 2001, année de la première nidification de l'espèce au Fanel, le nombre de couples de grands cormorans ne cesse d'augmenter. Les derniers recensements font état de 1'200 couples nicheurs répartis dans trois colonies, toutes localisées sur la rive sud du lac, dans la région du Fanel et de Champ-Pittet. Malgré leur développement important dans la région, aucune mesure de régulation n'est possible dans les colonies avant le début de la reproduction, celles-ci étant toutes situées dans des réserves liées à l'Ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM). Dans ces zones vouées à la protection de la diversité des espèces et des biotopes, la mise en œuvre de mesures de contrôle des effectifs est en effet interdite ou soumise à une autorisation préalable de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Malheureusement, cette espèce, exclusivement piscivore et qui ne connaît pas ou peu de prédateurs naturels, prélève un nombre conséquent de poissons dans le lac de Neuchâtel. Dès lors, avec d'autres facteurs tels que la pauvreté en nutriments du lac et le changement climatique, l'activité de la pêche est remise en question par des prélèvements que certains estiment à quelque 300 tonnes annuelles. En comparaison, le rendement de la pêche professionnelle se montait en 2018 à 163 tonnes. La situation est d'autant plus difficile pour la pêche que les conditions cadre ont changé. Suite à la création des STEP et à la réduction de l'usage des engrais dans l'agriculture, les nutriments ont fortement baissé dans le lac de Neuchâtel. Cette situation est certes très réjouissante puisqu'elle reflète une bonne qualité des eaux. Elle a toutefois généré une diminution du rendement de la pêche professionnelle. Après le débat qui a déjà eu lieu aux Chambres fédérales dans les années 2010, il est aujourd'hui important que la Confédération prenne conscience de ce problème et apporte un réel soutien aux cantons cherchant à réguler le cormoran sur le Lac de Neuchâtel. Au vu de l'impossibilité actuelle de réguler les oiseaux nicheurs dans les réserves OROEM, la Confédération doit également se pencher sérieusement sur les pertes financières que subissent les pêcheurs professionnels et entrer en matière sur une indemnisation. La situation actuelle n'est pas

acceptable. Je demande donc à la Confédération de travailler avec les cantons concernés à la recherche de solutions pragmatiques, qui garantissent un équilibre entre la conservation de la biodiversité et la préservation de la pêche artisanale. Celle-ci fournit des produits de grande qualité et irréprochables d'un point de vue du développement durable. Elle mérite donc de la considération et du soutien. L'évaluation d'aide aux exploitations paysannes (AEP), voire de paiements directs de type agricole, mérite d'être réalisée par les Offices fédéraux.

Questions

Question 2017-CE-275 Dominique Zamofing/Pierre Décrind **Agroscope: le déménagement du site de Liebefeld à Posieux prend du retard**

Question

Voilà plus de deux ans que le Grand Conseil a voté un crédit de 65,8 millions de francs pour le déménagement de l'Agroscope Liebefeld à Posieux sur la commune de Hauterive FR avec plus de 170 nouveaux postes de travail à la clé pour le canton de Fribourg. Avec ce transfert, il y a une opportunité pour le canton de Fribourg de renforcer la filière agroalimentaire et de se positionner au niveau Suisse.

Le planning présenté lors de la votation du crédit au Grand Conseil mentionnait le début des travaux en 2016 et un déménagement en 2018.

A ce jour, il n'y a pas encore eu de mise à l'enquête alors que les gabarits ont été posés sur la parcelle voilà plus d'un an. La commission de bâtisse nommée n'a toujours pas siégé.

1. *Pour quelle raison ce projet prend-il du retard?*
2. *Le montant de 65,8 millions de francs voté rentre-t-il toujours dans le cadre financier pour cette construction?*
3. *La date du déménagement prévue initialement n'est plus réaliste et quel planning le Conseil d'Etat prévoit-il actuellement?*
4. *Devons-nous nous inquiéter quant au déménagement de l'Agroscope Liebefeld à Posieux?*

Le 17 novembre 2017

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les premières négociations entre le canton de Fribourg et la Confédération, pour regrouper sur le site de Posieux plusieurs unités de la station de recherche agronomique Agroscope, remontent à 2008. En novembre 2011, le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche a pris la décision de transférer à Posieux les activités sises à Liebefeld avec pour objectif l'accueil, dès 2017, d'environ 170 collaborateurs et collaboratrices supplémentaires. Le Grand Conseil a donné en janvier 2015 son feu vert à un crédit d'engagement

de 65 800 000 francs pour la construction d'un bâtiment sur le site de Posieux.

Dès les premiers échanges avec la Confédération, le Conseil d'Etat a considéré ce projet comme majeur pour le canton de Fribourg et n'a jamais, tout au long de ces années, relâché ses efforts. La position de Fribourg comme acteur clef de la filière agroalimentaire en Suisse en sortira renforcée.

1. Pour quelle raison ce projet prend-il du retard?

Plusieurs facteurs ont influencé le calendrier. Suite au départ de l'ancien Architecte cantonal et de l'intérim qui s'en est suivi, le projet a été repris par le nouvel Architecte cantonal à son arrivée en février 2017, sans chef de projet dédié.

En été 2017, le canton de Fribourg a été averti par la Confédération de son besoin d'optimisation du bâtiment à construire, puis de réflexion sur d'éventuelles synergies sur le site de Posieux, dans le cadre des travaux de préparation concertés entre l'Agroscope, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et le canton de Fribourg. En février 2018, le Contrôle fédéral des finances a recommandé à Agroscope de suspendre son projet et d'entamer une réflexion approfondie sur ses besoins. Cette recommandation faisait suite à l'objectif que s'était fixé Agroscope, à savoir renforcer les synergies entre les différents bâtiments existants à Posieux. Dans ce contexte, le Service des bâtiments (SBat) a analysé, d'août 2018 à fin 2018, la possibilité d'intégrer ces réflexions dans le projet déjà existant. Cette phase a été menée en collaboration avec Agroscope et l'OFCL et a abouti à un nouveau concept. Cette nouvelle solution a aussi été rendue possible suite à la création et à la privatisation de la Liebefelder Käsekultur AG, qui, même si elle envisage toujours de s'installer à Posieux, ne nécessite plus d'intégrer les surfaces utilisées par la culture fromagère dans le programme des locaux du bâtiment principal à construire par le canton de Fribourg.

Parallèlement aux démarches induites par le Contrôle fédéral des finances et les acteurs fédéraux concernés, en mars 2018, le Conseil fédéral a annoncé vouloir concentrer à Posieux la recherche agricole gérée par Agroscope, de manière à renforcer la contribution scientifique du centre de compétences de la Confédération pour la recherche agricole et à rationaliser son fonctionnement ainsi que ses prestations de service. Face à la levée de boucliers et aux protestations exprimées au Parlement fédéral, le Conseil fédéral a opté pour une proposition de la Commission des finances du Conseil national, à savoir

la création d'un campus de recherche central à Posieux, de deux centres de recherche régionaux, un à Changins (VD) et l'autre à Reckenholz (ZH), ainsi que des stations décentralisées. Agroscope a d'ores et déjà remanié son concept et est actuellement en train de définir précisément ses besoins. Une partie des besoins pourrait être intégrée dans un troisième étage du bâtiment de Posieux.

Tout au long de ces derniers mois, le Conseil d'Etat s'est montré vigilant et n'a cessé de mener des discussions et des négociations, tant avec les responsables d'Agroscope que les autorités fédérales ou les représentants d'autres cantons, concernant ces différentes variantes de restructuration. Ces discussions ont aussi permis à l'Etat de Fribourg de montrer que le projet initial pouvait être modifié pour répondre aux besoins d'Agroscope. Le gouvernement poursuit toujours à l'heure actuelle ces contacts pour défendre ce projet. Le gouvernement suit ainsi de près l'évolution de la situation et rappelle son engagement sans faille pour le transfert des activités d'Agroscope dans le canton de Fribourg.

2. *Le montant de 65,8 millions de francs voté rentre-t-il toujours dans le cadre financier pour cette construction?*

Ce crédit concerne le déménagement de Liebefeld à Posieux. Il est donc toujours valable, mais les activités transférées devraient être ventilées de manière différente entre le bâtiment à construire par l'Etat de Fribourg et les bâtiments que la Confédération s'apprête à rénover sur le site de Posieux. De nouvelles discussions devront avoir lieu pour les infrastructures supplémentaires. Cette modification de projet devrait faire l'objet d'une demande de crédit complémentaire au Grand Conseil.

3. *La date du déménagement prévue initialement n'est plus réaliste et quel planning le Conseil d'Etat prévoit-il actuellement?*

La redéfinition des besoins par la Confédération suite au rapport du Contrôle fédéral des finances et à la décision du Conseil fédéral de concentrer des activités d'Agroscope sur le site de Posieux devrait permettre une mise à l'enquête du projet cet automne, pour un début des travaux, s'il n'y a pas d'opposition, à fin 2020. Le déménagement n'est pas prévu avant 2024. Les dates annoncées au Grand Conseil au moment de l'adoption du décret se sont avérées trop optimistes.

4. *Devons-nous nous inquiéter quant au déménagement de l'Agroscope Liebefeld à Posieux?*

Malgré la polémique créée ces derniers mois par le projet du Conseil fédéral de réorganiser Agroscope, le déménagement de Liebefeld à Posieux n'a jamais été remis en question. Cet état de fait a été confirmé plusieurs fois par la Confédération.

Le 20 mai 2019

Anfrage 2017-CE-275 Dominique Zamofing/Pierre Décrind **Agroscope: Der Umzug von Liebefeld nach Posieux liegt hinter dem Zeitplan**

Anfrage

Vor über zwei Jahren bewilligte der Grosse Rat einen Kredit von 65,8 Millionen Franken für die Verlegung von Agroscope vom Standort Bern-Liebefeld an den Standort Posieux auf dem Gebiet der Gemeinde Hauterive FR, was mit über 170 zusätzlichen Arbeitsplätzen im Kanton Freiburg einhergehen soll. Dieser Umzug schafft zudem die Möglichkeit, Freiburg als zentralen Akteur der Schweizer Lebensmittelbranche zu positionieren.

Laut Zeitplan, der vor der Abstimmung im Kantonsparlament präsentiert wurde, sollten die Arbeiten 2016 beginnen und der Umzug 2018 erfolgen.

Bislang gab es noch keine öffentliche Auflage, obwohl die Baugespanne vor über einem Jahr aufgestellt worden sind. Die bereits ernannte Baukommission hat bis heute noch kein einziges Mal getagt.

1. *Warum verzögert sich das Projekt?*
2. *Fällt der bewilligte Betrag von 65,8 Millionen Franken noch in den Finanzrahmen für das Bauprojekt?*
3. *Welchen Zeitplan sieht der Staatsrat gegenwärtig vor, nun, da das ursprünglich vorgesehene Datum für den Umzug nicht mehr realistisch ist?*
4. *Müssen wir uns Sorge um die Verlegung von Agroscope von Liebefeld nach Posieux machen?*

Den 17. November 2017

Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Verhandlungen zwischen dem Bund und dem Kanton Freiburg über die Zusammenlegung mehrerer Einheiten der landwirtschaftlichen Forschungsanstalt Agroscope am Standort Posieux 2008 ihren Anfang nahmen. Im November 2011 entschied der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung, die Tätigkeiten des Instituts für Lebensmittelwissenschaften ILM von Agroscope an den Standort Posieux zu verlegen und ab 2017 rund 170 zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Posieux aufzunehmen. Der Grosse Rat bewilligte im Januar 2015 einen Verpflichtungskredit von 65 800 000 Franken für den Bau eines neuen Forschungsgebäudes am Standort Posieux.

Vom ersten Austausch mit dem Bund an war für den Staatsrat klar, dass dieses Projekt von grosser Bedeutung für den Kanton Freiburg ist. Entsprechend hat er über all die Jahre

nie damit aufgehört, sich für das Gelingen der Verlegung einzusetzen, weil das Projekt die Position Freiburgs als zentraler Akteur der Schweizer Lebensmittelbranche stärkt.

1. Warum verzögert sich das Projekt?

Der Zeitplan musste aus mehreren Gründen angepasst werden: Nach dem Weggang des früheren Kantonsarchitekten und der Übergangszeit, die darauf folgte, wurde das Projekt im Februar 2017 vom neuen Kantonsarchitekten übernommen, als dieser sein Amt antrat. Es wurde kein Projektleiter bezeichnet.

Im Sommer 2017 informierte der Bund den Kanton Freiburg, dass das zu bauende Gebäude optimiert werden müsse. Zudem müssten Agroscope, das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und der Kanton Freiburg im Rahmen der gemeinsamen Vorbereitungsarbeiten Überlegungen zu möglichen Synergien am Standort Posieux anstellen. Im Februar 2018 empfahl die Eidgenössische Finanzkontrolle Agroscope, das Projekt auszusetzen und eine vertiefte Bedürfnisabklärung vorzunehmen, nachdem Agroscope sich zum Ziel gesetzt hatte, die Synergien zwischen den bestehenden Gebäuden am Standort Posieux zu stärken. Vor diesem Hintergrund prüfte das HBA von August 2018 bis Ende 2018 die Möglichkeit, diese Überlegungen in das bereits bestehende Projekt des Kantons zu integrieren. Dies erfolgte in Zusammenarbeit mit Agroscope und dem BBL. Das Resultat war ein neues Konzept. Dieses neue Konzept wurde auch durch die Privatisierung der Käsekulturen mit der Schaffung von Liebefeld Kulturen AG möglich, weil es nun nicht mehr nötig ist, die Käsekulturen in das Raumprogramm des Hauptgebäudes, das vom Kanton Freiburg gebaut werden wird, zu integrieren – auch wenn die neue Aktiengesellschaft unverändert den Standort Posieux in Betracht zieht.

Parallel zu den Massnahmen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der betroffenen Akteure des Bundes liess der Bundesrat im März 2018 wissen, dass er die von Agroscope verwaltete landwirtschaftliche Forschung am Standort Posieux konzentrieren wolle, um den wissenschaftlichen Beitrag des Kompetenzzentrums des Bundes für landwirtschaftliche Forschung zu stärken und um Betrieb und Dienstleistungen zu straffen. Angesichts des Aufschreis und der Proteste im Bundesparlament, hat sich der Bundesrat für einen Vorschlag der Finanzkommission des Nationalrats, der darin besteht, ein zentrales Forschungscampus in Posieux (FR), je ein regionales Forschungszentrum in Changins (VD) und Reckenholz (ZH) sowie dezentrale Versuchsstationen zu schaffen, entschieden. Agroscope hat sein Konzept bereits überarbeitet und ist daran, seine Bedürfnisse genau zu definieren. Ein Teil dieser Bedürfnisse könnte in einem dritten Stockwerk des Gebäudes integriert werden.

In den letzten Monaten hat der Staatsrat den Fortgang des Projekts eng begleitet und hat fortlaufend Diskussionen und Verhandlungen mit den Verantwortlichen von Agroscope, den Bundesbehörden und mit Vertretern von anderen Kantonen über die verschiedenen Umstrukturierungsvarianten geführt. Bei diesen Gesprächen konnte der Staat Freiburg auch aufzeigen, dass die Bedürfnisse von Agroscope mit einer Anpassung des ursprünglichen Projekts befriedigt werden können. Der Staatsrat setzt den Austausch ununterbrochen fort, um sein Projekt zu verteidigen. Er verfolgt die Entwicklungen im Detail und bestätigt an dieser Stelle erneut, dass er sich mit aller Kraft für die Verlegung der Aktivitäten von Agroscope in den Kanton Freiburg einsetzt.

2. Fällt der bewilligte Betrag von 65,8 Millionen Franken noch in den Finanzrahmen für das Bauprojekt?

Dieser Kredit hat den Umzug von Liebefeld nach Posieux zum Gegenstand. Er ist somit immer noch gültig, doch dürften die zu verlegenden Tätigkeiten anders zwischen dem Gebäude, das der Staat Freiburg bauen soll, und den Gebäuden, die der Bund am Standort Posieux renovieren will, aufgeteilt werden. Für zusätzliche Infrastrukturen werden neue Gespräche geführt werden müssen. Diese Projektänderung wird wohl Gegenstand eines Begehrens an den Grossen Rat für einen Zusatzkredit sein.

3. Welchen Zeitplan sieht der Staatsrat gegenwärtig vor, nun, da das ursprünglich vorgesehene Datum für den Umzug nicht mehr realistisch ist?

Mit der Neudefinition der Bedürfnisse durch den Bund infolge des Berichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle und des Entscheids des Bundesrats, die Aktivitäten von Agroscope in Posieux zu bündeln, sollte das Projekt diesen Herbst öffentlich aufgelegt werden können. Vorausgesetzt, es werden keine Einsprachen eingereicht, könnten die Bauarbeiten Ende 2020 beginnen. Der Umzug kann frühestens 2024 erfolgen. Der Zeitplan, der dem Grossen Rat im Rahmen des Dekrets kommuniziert worden war, erwies sich als zu optimistisch.

4. Müssen wir uns Sorge um die Verlegung von Agroscope von Liebefeld nach Posieux machen?

Trotz der Polemik der letzten Monate rund um das Vorhaben des Bundesrats, Agroscope zu reorganisieren, stand der Umzug von Liebefeld nach Posieux nie zur Debatte. Dies wurde vom Bund mehrere Male bestätigt.

Den 20. Mai 2019

Question 2018-CE-209 Nicolas Bürgisser Renforcement en personnel dans la DAEC dans le domaine de la procédure de permis de construire

Question

Actuellement, dans le cadre des procédures de demande de permis, le temps nécessaire à ce que tous les préavis et le préavis de synthèse de la DAEC parviennent aux préfectures est très long et même, la plupart de temps, incroyablement long. Les motifs de cette lenteur résident dans les ressources en personnel insuffisantes au sein de la DAEC ainsi que dans les nombreuses absences prolongées des collaborateurs de la DAEC. Les victimes de ces manquements sont les maîtres d'ouvrage qui doivent attendre, attendre et encore attendre.

Un autre motif est à chercher du côté de la fréquente mauvaise qualité des dossiers de demande de permis déposés par les architectes.

Le dépositaire (avec les 31 députés cosignataires) pose au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *Quelle garantie légale de temps de traitement d'une demande de permis le Conseil d'Etat peut-il donner à un maître d'ouvrage? Celui-ci peut-il partir du principe qu'il peut recevoir un permis de construire en deux ou trois mois depuis la publication dans la Feuille officielle à condition que sa demande de permis soit correcte et complète, qu'elle ne fasse l'objet d'aucune opposition et qu'elle ne nécessite pas de dérogation?*
2. *De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il renforcer le personnel de la DAEC afin que de tels temps d'attente puissent être évités?*
3. *De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il compenser les absences des collaborateurs, lorsque une personne importante est absente pendant des semaines, voire des mois et que les dossiers s'empilent?*

Le 11 octobre 2018

Réponse du Conseil d'Etat

La question du député Bürgisser porte sur la durée de traitement des dossiers déposés dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire au sens de l'article 139 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC 710.1). Le déroulement détaillé de cette procédure au sein de l'administration cantonale figure dans les dispositions du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la LATeC (ReLATeC, RSF 710.11). A cet égard, il convient de rappeler les éléments suivants.

Depuis 2013, de nouvelles modalités de traitement des dossiers dans le cadre de la procédure ordinaire de permis ont

été définies d'entente avec la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises. Il s'agissait de prendre les mesures nécessaires pour inciter les auteur-e-s de projet à élaborer des dossiers complets, de responsabiliser les communes dans leurs tâches de contrôle et de redonner aux préfectures la pleine maîtrise de la conduite de la procédure, en particulier au niveau de la gestion du droit d'être entendu des parties et de la modification des plans du projet.

Le SeCA est en charge du contrôle formel des dossiers dès leur réception (art. 94 al. 1 ReLATeC). En application de l'article 94 al. 5 ReLATeC, le SeCA retourne à la commune les dossiers lorsqu'ils ne répondent pas au contenu minimal des demandes de permis exigé par les directives de la DAEC édictées sur la base de l'article 89 al. 2 ReLATeC ou lorsque des problèmes de procédure sont constatés (p. ex. demande de dérogation non mises à l'enquête publique). Lorsque le dossier peut être mis en circulation, le SeCA identifie les services qui doivent être consultés et rendre leur préavis dans un délai de 30 jours. Si la complexité particulière ou la non-conformité du projet le justifie, une prolongation de quinze jours peut être accordée sur requête. Le service qui ne respecte pas le délai initial ou prolongé est censé avoir renoncé à émettre un préavis (art. 94 al. 2 et 3 ReLATeC). Dès réception de l'ensemble des préavis des services cantonaux, le SeCA établit son préavis de synthèse et le transmet, avec le dossier, à la préfecture (art. 94 al. 4 ReLATeC), laquelle se prononce sans retard sur la demande (art. 96 al. 1 ReLATeC). On précise à cet égard qu'il appartient exclusivement aux préfectures de communiquer les préavis défavorables et d'analyser quelles modifications doivent éventuellement être apportées au projet avant décision sur l'octroi ou le refus du permis. Selon le prescrit de l'article 96 al. 2 ReLATeC, la décision sur la demande doit être rendue, en règle générale, dans un délai de soixante jours dès réception du dossier au SeCA, pour autant que le projet n'ait pas fait l'objet d'opposition et corresponde en tous points aux lois et règlements et que le dossier soit complet et ne présente pas de complexité particulière.

Le Conseil d'Etat relève au préalable que, dans une très grande majorité des cas, les services de l'Etat respectent le délai de 30 jours qui leur est imparti pour émettre leur préavis. Ainsi, en 2017, 91% des dossiers ont été traités dans ce délai, contre 90% en 2013. Dans cette même période, le nombre de préavis défavorables est passé de 27% (2013) à 36,2% (2017) tandis que le nombre de dossiers faisant l'objet d'opposition est resté relativement stable (de 11% des dossiers en 2013 à 13,2% en 2017). Cela signifie que la part des dossiers nécessitant un traitement particulier est passée de moins d'un tiers à plus d'un tiers des demandes déposées.

Le Conseil d'Etat estime que cette augmentation résulte principalement d'une application des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis mises en place depuis 2013, qui a eu pour effet de renforcer les exigences formelles vis-à-vis des auteurs de plans. A cet égard, le SeCA et les ser-

vices de l'Etat ont pu constater une amélioration significative, sur le plan formel, de la qualité moyenne des dossiers déposés. En revanche, le SeCA fait état d'importantes lacunes dans le contrôle opéré par les communes en relation avec la conformité des projets à la réglementation communale. De très nombreux préavis communaux ne sont pas motivés ou incomplets.

Par ailleurs, la complexité toujours plus grande du cadre légal en matière de constructions rend plus ardue l'analyse des dossiers. Sur ce point, le Conseil d'Etat relève toutefois que des efforts ont été entrepris pour harmoniser le traitement des demandes de permis entre les différentes préfectures, un rapport sur ce sujet ayant été établi à la fin 2017 par la Conférence des préfets à la suite d'une analyse menée avec le SeCA. Ces efforts seront concrétisés dans le cadre du nouveau guide des constructions qui sera publié dans le courant 2019.

Le Conseil d'Etat tient également à souligner que le nombre important de révisions générales des plans d'aménagement local (PAL) en cours depuis l'entrée en vigueur de la LATeC a également un effet sur la durée globale de traitement des demandes de permis dans la mesure où l'application de l'effet anticipé des plans selon l'article 91 LATeC peut faire obstacle à l'octroi de permis, même pour des projets qui sont conformes aux normes cantonales et communales lorsque les mesures prévues dans les plans et règlements sont contestées, en particulier lorsqu'elles font l'objet d'oppositions et de recours. La jurisprudence restrictive sur cette question juridique délicate commande aux communes et au SeCA de procéder à une analyse détaillée des dossiers en tenant compte des circonstances particulières de chaque cas d'espèce et des différents intérêts en présence.

Dans ce contexte global, les résultats des communes-pilotes qui participent à la mise en place de la plateforme informatique «Fribourg Autorisation de Construire» (FRIAC), accessible par internet, montrent que la mise à disposition à l'ensemble des communes devrait avoir un effet positif sur la durée de traitement des demandes de permis soumis à la procédure ordinaire. Ce système permet aux mandataires et aux communes de saisir les informations relatives aux demandes de permis de construire de manière structurée et complète. Il a également pour effet de supprimer les délais postaux dans la mesure où les documents qui composent le dossier sont entièrement dématérialisés. Actuellement avec l'application, en phase de test depuis le 1^{er} février 2018 dans 9 communes pilotes réparties dans les 7 districts, le nombre de dossiers traités par l'administration cantonale (services de l'Etat) dans une période de deux mois (entre l'enregistrement des dossiers au SeCA et leur transmission aux préfectures) est passé de 66% à 90%.

Sur la base de ce constat général, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Quelle garantie légale de temps de traitement d'une demande de permis le Conseil d'Etat peut-il donner à un maître d'ouvrage? Celui-ci peut-il partir du principe qu'il peut recevoir un permis de construire en deux ou trois mois depuis la publication dans la Feuille officielle à condition que sa demande de permis soit correcte et complète, qu'elle ne fasse l'objet d'aucune opposition et qu'elle ne nécessite pas de dérogation?*

Les délais figurant dans le ReLATeC sont des délais d'ordre, dont le dépassement peut être admis lorsque les conditions fixées par le droit cantonal sont remplies. Par conséquent, il n'existe pas de garantie légale qui puisse être donnée aux requérant-e-s concernant les délais dans lesquels ils peuvent être assurés d'obtenir un permis. Cela étant, la pratique montre qu'en moyenne un ou une requérant-e peut s'attendre à recevoir une autorisation de la préfecture dans un délai de trois à quatre mois dès la mise à l'enquête publique lorsque son dossier de demande de permis est complet et conforme en tous points aux exigences légales et qu'il ne tombe pas sous le coup d'un effet anticipé négatif des plans au sens de l'article 91 al. 1 LATeC.

2. *De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il renforcer le personnel de la DAEC afin que de tels temps d'attente puissent être évités?*

En 2014, 4 EPT ont été attribués au SeCA dans le cadre de la mise en œuvre du projet Territoire 2030. 1 EPT a été alloué à la section Constructions pour augmenter les ressources dédiées au traitement des demandes de permis. Comme cela a été relevé à titre préliminaire, la très grande majorité des demandes de permis sont traités par les services de l'Etat, y compris le SeCA, dans le délai de 30 jours prévu par le droit cantonal. L'augmentation de la part de dossiers qui sont traités au-delà des délais d'ordre est due à d'autres facteurs, en particulier au caractère incomplet ou non conforme des dossiers et aux contrôles parfois lacunaires des communes. Toutefois, le déploiement de l'application FRIAC à l'ensemble des communes dès le 3 juin 2019 devrait avoir un effet positif sur la durée de traitement des dossiers au sein de l'administration cantonale, tant par l'accélération propre au traitement simultané par l'ensemble des services concernés que par l'augmentation de la qualité des dossiers. La DAEC, le SeCA et la Conférence des préfets poursuivent leurs efforts pour améliorer le traitement des demandes de permis, en veillant notamment à une harmonisation de la pratique et de l'application des règles de constructions. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures complémentaires pour augmenter les effectifs du SeCA. La DAEC réexaminera la situation une fois que les effets des différentes mesures évoquées, et notamment le déploiement de FRIAC dans toutes les communes du canton, auront pu être mesurés. Il se peut que des transformations de postes soient envisageables dans ce contexte afin de renforcer les secteurs où des charges importantes sont durablement constatées.

3. *De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il compenser les absences des collaborateurs, lorsque une personne importante est absente pendant des semaines, voire des mois et que les dossiers s'empilent?*

Le SeCA ne fait pas état d'un nombre inhabituel d'absences prolongées au cours de ces dernières années. Le service dispose d'une liste de suppléance entre les collaborateurs des différentes sections, dont la section Constructions. En cas d'absence de longue durée d'un ou d'une architecte de cette section, les dossiers sont, dans un premier temps, répartis entre tous les collaborateurs en fonction de leurs taux d'activité. Après plus de trois mois d'absence, la loi sur le personnel de l'Etat permet de remplacer la personne de mois en mois. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures.

Le 28 mai 2019

—

Anfrage 2018-CE-209 Nicolas Bürgisser Personelle Verstärkung in der RUBD im Bereich des Baubewilligungsverfahrens

Anfrage

Es geht zur Zeit oft sehr lange, ja meistens unglaublich lange, bis alle Gutachten und das Schlussgutachten der RUBD während eines Baubewilligungsverfahrens beim jeweiligen Oberamt eingetroffen sind. Schuld sind die zu knapp bemessenen personellen Ressourcen bei der RUBD sowie die vielen und langen Abwesenheiten der betroffenen RUBD-Mitarbeiter. Leidtragende sind die Bauherren, welche warten und warten und warten müssen.

Ebenfalls Schuld sind auch die oftmals qualitativ schlechten Baudossiers der eingehenden Architekten.

Der unterzeichnende Grossrat (zusammen mit den 31 mitunterzeichnenden Grossrätinnen und Grossräte) gelangen mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. *Welche zeitliche Rechtssicherheit will der Staatsrat einem Bauherrn mit seiner Baueingabe geben? Kann ein Bauherr davon ausgehen, dass er eine Baubewilligung innert zwei oder drei Monaten (seit Publikation im Amtsblatt) erhält, unter der Voraussetzung, dass sein Baugesuch korrekt und vollständig ist, keine Einsprachen vorhanden sind und keine Ausnahmegewilligung benötigt wird?*
2. *Wie will der Staatsrat die RUBD personell verstärken, damit so lange Wartezeiten vermieden werden können?*
3. *Wie will der Staatsrat personelle Ausfälle kompensieren, wenn eine wichtige Person wochen-, ja monatelang ausfällt und die Dossiers sich türmen?*

Den 11. Oktober 2018

Antwort des Staatsrats

Die Anfrage von Grossrat Bürgisser hat die Behandlungsdauer von Dossiers für Bauvorhaben im ordentlichen Verfahren nach Artikel 139 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG, SGF 710.1) zum Gegenstand. Der detaillierte Ablauf des Verfahrens innerhalb der Kantonsverwaltung ist im Ausführungsreglement zum RPBG vom 1. Dezember 2009 (RPBR, SGF 710.11) festgelegt. In diesem Zusammenhang sind folgende Punkte in Erinnerung zu rufen:

In Absprache mit der Oberamtmännerkonferenz und dem Freiburger Gemeindeverband wurden neue Modalitäten für die Behandlung von Dossiers im ordentlichen Baubewilligungsverfahren definiert und 2013 in Kraft gesetzt. Damit soll erreicht werden, dass die Verfasserinnen und Verfasser von Bauvorhaben vollständige Dossiers einreichen, die Gemeinden ihre Kontrollpflicht wahrnehmen und die Oberämter wieder die volle Kontrolle über die Verfahrensführung haben, insbesondere in Bezug auf die Verwaltung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der verschiedenen Parteien und in Bezug auf allfällige Planänderungen.

Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) ist für die formelle Kontrolle der Dossiers ab deren Empfang zuständig (Art. 94 Abs. 1 RPBR). In Anwendung von Artikel 94 Abs. 5 RPBR schickt das BRPA das Dossier der Gemeinde zurück, falls es nicht dem Mindestinhalt für Gesuche gemäss der Richtlinie entspricht, welche die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) gestützt auf Artikel 89 Abs. 2 RPBR erlassen hat, oder falls Verfahrensprobleme festgestellt werden (z. B. fehlende öffentliche Auflage für ein Abweichungsgesuch). Ist die Zirkulation des Dossiers möglich, so identifiziert das BRPA die Dienststellen, die angehört werden müssen; diese müssen innerhalb von 30 Tagen Stellung zum Gesuch nehmen. Wenn es aufgrund des besonderen Schwierigkeitsgrads oder weil das Projekt nicht den Vorschriften entspricht, gerechtfertigt ist, kann auf Antrag eine Verlängerung von 15 Tagen gewährt werden. Umgekehrt wird angenommen, dass die Amtsstelle oder das Organ, die oder das die anfängliche oder verlängerte Frist nicht einhält, auf eine Stellungnahme verzichtet (Art. 94 Abs. 2 und 3 RPBR). Sobald das BRPA alle Stellungnahmen der kantonalen Dienststellen erhalten hat, erstellt es sein Gesamtgutachten und leitet dieses mit dem Dossier der Oberamtsperson zum Entscheid weiter (Art. 94 Abs. 4 RPBR). Die Oberamtsbehörde entscheidet unverzüglich über das Gesuch (Art. 96 Abs. 1 RPBR). Dem ist anzufügen, dass es ausschliesslich den Oberämtern zusteht, über negative Stellungnahmen zu informieren und gegebenenfalls zu analysieren, welche Änderungen am Projekt angebracht werden müssen, bevor der Entscheid betreffend die Erteilung oder Verweigerung der Baubewilligung gefällt wird. Nach Artikel 96 Abs. 2 RPBR muss in der Regel innert 60 Tagen seit dem Eingang beim BRPA über das Baugesuch entschieden werden, sofern gegen das Projekt keine Einsprache erhoben

wurde und sofern das Dossier in allen Punkten den Gesetzen und Reglementen entspricht, vollständig ist und keine besondere Komplexität aufweist.

Der Staatsrat hält an dieser Stelle fest, dass die staatlichen Dienststellen in überwiegender Mehrheit die Frist von 30 Tagen für ihre Stellungnahme einhalten: 2017 wurden 91% der Dossiers fristgerecht behandelt. 2013 waren es 90% gewesen. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der negativen Stellungnahmen (von 27% im Jahr 2013 auf 36,2% im Jahr 2017), während die Zahl der Dossiers, die Gegenstand von Einsprachen waren, relativ stabil blieb (2013: 11% ; 2017: 13,2%). Mit anderen Worten, der Anteil der Dossiers, die einer besonderen Behandlung bedürfen, stieg von etwas mehr als ein Viertel auf über ein Drittel der eingereichten Gesuche.

Nach dem Dafürhalten des Staatsrats ist dieser Anstieg hauptsächlich auf die Anwendung seit 2013 der neuen Modalitäten für die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen zurückzuführen, führten diese doch zu strengeren Formvorschriften, welche die Planverfasser befolgen müssen. Positiv ist hierbei zu vermerken, dass das BRPA und die anderen staatlichen Dienststellen im Durchschnitt eine deutliche Verbesserung bei der formellen Qualität der eingereichten Dossiers festgestellt haben. Wenn es hingegen darum geht, die Vorhaben auf deren Übereinstimmung mit den kommunalen Reglementen zu überprüfen, gibt es laut BRPA ein erhebliches Verbesserungspotenzial bei den Kontrollen durch die Gemeinden. Sehr viele kommunale Stellungnahmen sind nicht begründet oder unvollständig.

Mit der stetig anwachsenden Komplexität des Baurechts wird auch die Analyse der Dossiers immer anspruchsvoller. In diesem Zusammenhang hält der Staatsrat indes fest, dass Anstrengungen unternommen wurden, um die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen in den verschiedenen Oberämtern zu harmonisieren; Ende 2017 hat die Oberamtämnerkonferenz nach einer mit dem BRPA durchgeführten Analyse einen Bericht dazu verfasst. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden in das neue Bauhandbuch einfließen, das im Laufe des Jahres 2019 veröffentlicht werden wird.

Der Staatsrat weist zudem darauf hin, dass die grosse Zahl der Ortsplan-Gesamtrevisionen, die nach dem Inkrafttreten des RPBG eingeleitet wurden, ebenfalls einen Einfluss auf die Behandlungsdauer der Baubewilligungsgesuche hat, weil die Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 RPBG auch bei Projekten, die den einschlägigen kantonalen und kommunalen Vorgaben entsprechen, ein Hindernis für die Erteilung der Baubewilligung darstellen kann, wenn die in den Plänen und Reglementen vorgesehenen Massnahmen namentlich mit Einsprachen und Beschwerden angefochten werden. Die restriktive Rechtsprechung zu dieser heiklen Rechtsfrage zwingt die Gemeinden und das BRPA, eine detaillierte Analyse der Dossiers unter Berücksichtigung der besonderen Umstände

eines jeden Einzelfalls und der verschiedenen vorliegenden Interessen vorzunehmen.

In diesem Gesamtkontext zeigen die Ergebnisse in den Pilotgemeinden, die bei der Implementierung der Webanwendung «Fribourg Autorisation de Construire» (FRIAC) beteiligt waren, dass sich die Einführung von FRIAC in allen Gemeinden positiv auf die Behandlungsdauer der Baubewilligungsgesuche im ordentlichen Verfahren auswirken sollte. FRIAC hilft nämlich den von den Gesuchstellern beauftragten Büros und den Gemeinden, die Angaben zum Bauvorhaben strukturiert und vollständig zu erfassen. Weiter fällt so das Warten auf die Zustellung durch die Post weg, weil die Dokumente des Dossiers elektronisch übermittelt werden. Seit Beginn der FRIAC-Testphase am 1. Februar 2018 in 9 Pilotgemeinden, mit denen alle 7 Bezirke abgedeckt wurden, stieg der Anteil der Dossiers, die in der Kantonsverwaltung (Ämter des Staats) innerhalb von zwei Monaten behandelt wurden (vom Eingang beim BRPA bis zur Übermittlung an das zuständige Oberamt), von 66% auf 90% .

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Ausführungen beantwortet der Staatsrat die konkreten Fragen wie folgt:

1. *Welche zeitliche Rechtssicherheit will der Staatsrat einem Bauherrn mit seiner Baueingabe geben? Kann ein Bauherr davon ausgehen, dass er eine Baubewilligung innert zwei oder drei Monaten (seit Publikation im Amtsblatt) erhält, unter der Voraussetzung, dass sein Baugesuch korrekt und vollständig ist, keine Einsprachen vorhanden sind und keine Ausnahmebewilligung benötigt wird?*

Bei den im RPBR vorgeschriebenen Fristen handelt es sich um Ordnungsfristen; diese dürfen unter den im kantonalen Recht definierten Bedingungen überschritten werden. Das heisst, den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern kann keine gesetzliche Garantie abgegeben werden, dass sie die Baubewilligung innerhalb einer bestimmten Frist erhalten werden. Die Erfahrung zeigt aber, dass die Oberämter die Baubewilligungen im Durchschnitt drei bis vier Monate ab der öffentlichen Auflage erteilen, sofern das Gesuch vollständig ist, in allen Punkten den rechtlichen Vorgaben entspricht und nicht unter die negative Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 Abs. 1 RPBG fällt.

2. *Wie will der Staatsrat die RUBD personell verstärken, damit so lange Wartezeiten vermieden werden können?*

2014 wurden dem BRPA für die Umsetzung des Projekts «Raum 2030» 4 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zugewiesen. 1 VZÄ wurde der Abteilung Bauwesen zugeteilt, um die personellen Ressourcen für die Behandlung der Baubewilligungsgesuche zu erhöhen. Wie bereits einleitend erwähnt, wird die überwiegende Mehrheit der Gesuche von den staatlichen Dienststellen – einschliesslich vom BRPA – innerhalb der im kantonalen Recht definierten Frist von 30 Tagen behandelt. Dass der Anteil der Dossiers, deren Behandlung länger als die

Ordnungsfrist dauert, angestiegen ist, ist auf andere Faktoren zurückzuführen; dazu gehören insbesondere unvollständige oder nicht konforme Dossiers und die manchmal lückenhafte Kontrolle durch die Gemeinden. Die Einführung der Anwendung FRIAC in allen Freiburger Gemeinden ab dem 3. Juni 2019 sollte sich dahingegen positiv auf die Dauer der Dossierbehandlung in der Kantonsverwaltung auswirken, weil einerseits die Dossiers von den angehörten Dienststellen gleichzeitig behandelt werden können und weil andererseits die Qualität der Dossiers zunehmen wird. Die RUBD, das BRPA und die Oberamtmännerkonferenz werden zudem ihre Bemühungen fortsetzen, um die Behandlung der Baubewilligungsgesuche zu verbessern, indem sie vor allem auf eine Harmonisierung der Praktiken und der Anwendung der Bauvorschriften achten werden. Aus Sicht des Staatsrats ist es entsprechend nicht nötig, zusätzliche Massnahmen zu treffen, um den Personalbestand des BRPA zu erhöhen. Die RUBD wird die Situation überprüfen, sobald die Auswirkungen der verschiedenen erwähnten Massnahmen, insbesondere der Einsatz von FRIAC in allen Gemeinden des Kantons, gemessen werden konnten. In diesem Zusammenhang sind Umwandlungen von bestimmten Stellen denkbar, um Sektoren zu stärken, in denen dauerhaft eine erhebliche Arbeitslast festgestellt wird.

3. *Wie will der Staatsrat personelle Ausfälle kompensieren, wenn eine wichtige Person wochen-, ja monatelang ausfällt und die Dossiers sich türmen?*

Die Zahl der längeren Abwesenheiten beim BRPA war in den letzten Jahren nicht ungewöhnlich hoch. Zudem führt das Amt eine Liste mit den Stellvertretungen der Angestellten in den verschiedenen Abteilungen, darunter auch in der Abteilung Bauwesen. Wenn eine Architektin oder ein Architekt in der Abteilung Bauwesen länger abwesend ist, werden die Dossiers in einer ersten Phase unter Berücksichtigung der Beschäftigungsgrade unter allen Mitarbeitenden aufgeteilt. Dauert die Abwesenheit länger als 3 Monate, kann die Stelle gemäss Gesetz über das Staatspersonal monatsweise durch eine auf Dauer angestellte Person wahrgenommen werden. Der Staatsrat sieht somit keine Notwendigkeit, weitere Massnahmen zu treffen.

Den 28. Mai 2019

Question 2018-CE-212 Jean-Daniel Wicht Vraie décharge ou faux comblement agricole

I. Question

Notre canton applique avec rigueur son plan directeur cantonal lorsqu'il s'agit d'autoriser de nouvelles aires d'exploitation de gravier ou de nouvelles décharges de matériaux terreux. Il prend en compte les besoins du marché tout en

assurant un équilibre avec la protection de l'environnement. Ces installations sont soumises à un permis d'exploiter dont les exigences, pour préserver l'environnement et la remise en culture à la fin de l'exploitation, sont importantes et onéreuses. Cette manière de procéder est juste, équitable et elle garantit une saine concurrence entre les entreprises développant ces installations.

Le plan directeur cantonal admet aussi des modifications de terrain, des comblements sur des aires agricoles à certaines conditions. Ces modifications doivent répondre à un besoin spécifique et être limitées en volume à la couverture du besoin uniquement. On parle d'aménagements permettant de diminuer un obstacle artificiel particulièrement dérangent pour l'exploitation agricole. La création d'une modification du terrain en vue d'éliminer des matériaux terreux ou d'excavation n'est pas admise.

Hors, récemment, sur le territoire de la commune de Vuisternens-devant-Romont, une entreprise a été autorisée à remblayer des matériaux terreux sur une surface agricole. Ce qui surprend, c'est l'importance du volume qui va pouvoir être mis en décharge, probablement plus de 50 000 m³. Cette situation inhabituelle m'amène à poser au Conseil d'Etat (CE) les questions suivantes:

1. *Est-ce que le CE considère cette nouvelle décharge comme un comblement permettant de diminuer un obstacle naturel?*
2. *Quelle est la nature de cet obstacle pénalisant l'exploitation agricole?*
3. *S'il s'agit d'une zone humide, n'aurait-on pas simplement dû drainer le terrain?*
4. *Quelles sont les exigences fixées pour ce comblement en vue de protéger l'environnement?*
5. *Quel est le service de l'Etat qui a fixé les exigences et qui a donné l'autorisation de réaliser ce comblement?*
6. *Dans quel délai le terrain doit-il être remis en état?*
7. *Les décharges étant publiques, selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, est-ce que les entreprises sont autorisées à déverser des matériaux, et à quel prix?*
8. *Est-ce que des contrôles seront menés pour vérifier si les conditions d'exploitation fixées sont respectées?*
9. *Si oui, quel est le service de l'Etat qui sera habilité à faire ces contrôles?*
10. *Est-ce que la commune peut, dans cette situation, percevoir une taxe sur chaque m³ déversé, pour l'utilisation de son réseau routier?*

11. Combien d'autorisations similaires ont été données ces 5 dernières années?
12. Est-ce que des demandes similaires sont actuellement en cours d'analyse auprès des services de l'Etat?
13. Est-ce que l'outil de planification des décharges sur le canton de Fribourg inclut les comblements agricoles?

Cette situation est inquiétante car elle peut amener de nombreux acteurs de la construction à rechercher des dépressions agricoles à combler créant un marché parallèle qui ne respecterait plus la clause du besoin et qui entraînerait très vite une distorsion de la concurrence.

Le 12 octobre 2018

Question 2018-CE-214 Ueli Johner-Etter Dépôt des déblais de bonne qualité sur terrains cultivés

II. Question

De plus en plus souvent, des agriculteurs essaient d'améliorer leurs sols avec du déblai, ceci pour plusieurs raisons. En principe, ces projets de remblais de terres agricoles avec du bon terreau est louable, dans la mesure où de la terre de bonne qualité (A ou B) reste dévolue à l'agriculture au lieu de finir dans une décharge. Notamment dans le Grand Marais, de tels remblais peuvent s'avérer utiles dans des cas d'abaissements de la tourbe et d'anciens cours de l'Aar ou de ses méandres.

La question déposée le 12 octobre 2018 par le député Jean-Daniel Wicht montre que des questions restent ouvertes; celles-ci constituent également une préoccupation pour moi.

Lors d'une mise à l'enquête après le début des travaux d'une telle «amélioration foncière», c'est-à-dire le dépôt, avec l'autorisation du Service de l'agriculture, de quantités considérables de terre, j'ai fait opposition auprès de la commune afin de me rendre compte des procédures d'autorisation, du déroulement et de la surveillance d'un tel projet, ceci pour ne pas devoir m'engager dans la voie parlementaire. Lorsqu'ils ont traité mon opposition, les représentants du Service de l'agriculture n'ont pas contesté que le procédé n'était pas optimal et que des erreurs avaient été commises, et ils ont promis que, dorénavant, les dossiers et les projets seraient mieux accompagnés; pour cette raison, j'ai retiré mon opposition, pour ne pas retarder davantage les travaux.

Cependant, j'ai encore des questions qui sont restées sans réponse et je les pose au Conseil d'Etat, en complément aux questions du député Wicht.

14. A partir de quelle surface, de quelle hauteur de remblai ou de quels volumes l'agriculteur doit-il être en possession d'une autorisation?

15. Est-il nécessaire de faire une demande de permis de construire pour un remblai dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières, c'est-à-dire, est-ce le Service des constructions et de l'aménagement du territoire ou le Service de l'agriculture qui est compétent?
16. Est-ce le Conseil d'Etat qui définit l'autorité responsable pour que le déroulement des travaux soit conforme à la loi et contrôlé?
17. Pour la commune concernée, la surface d'assolement se réduit-elle, si elle crée un biotope (plan d'eau)? Quelle est la pratique en la matière? Le Service de l'agriculture peut-il octroyer cette autorisation ou est-ce plutôt le Service des constructions et de l'aménagement du territoire qui est compétent?

Le 16 octobre 2018

III. Réponse du Conseil d'Etat

Les questions déposées par les députés Jean-Daniel Wicht et Ueli Johner-Etter concernant toutes deux le sujet des remblais à but agricole, le Conseil d'Etat y apporte une réponse commune, tout en revenant ci-dessous sur chacune dans le détail.

Dans un contexte général de préoccupations concernant le maintien du potentiel de production agricole et l'obligation légale de valorisation des matériaux terreux issus de chantiers, le canton de Fribourg a évalué le problème des améliorations pédologiques de terrains dégradés, montrant des déficiences de fertilité. Le plan directeur cantonal définit les sols dégradés: des sols récemment endommagés par des événements naturels, des sols remaniés dont la remise en culture comporte des déficiences, des sols organiques dégradés, ainsi que des sols pollués au sens de l'Ordonnance fédérale du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol) ou de l'Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998 (OSites). Ces terrains sont reconnus comme terrains sur lesquels une amélioration du sol est justifiée.

Les améliorations agricoles de parcelles, comprenant selon l'article 14 let. c de l'Ordonnance sur les améliorations structurelles du 7 décembre 1998 (OAS), toutes les mesures destinées à maintenir et à améliorer la structure et le régime hydrique du sol, entrent dans la définition légale des améliorations foncières (ou améliorations structurelles), et peuvent donc formellement être traitées selon la procédure prévue par la loi sur les améliorations foncières (LAF; RSF 917.1). Afin d'intégrer le plus tôt possible le SAgri dans le processus, il a été décidé d'évaluer dans une phase pilote le traitement de ce genre de dossiers selon la procédure prévue en la matière par la LAF.

La valorisation des matériaux terreux dans l'agriculture est un thème important. Il est en effet regrettable que des maté-

riaux terreux de qualité finissent au fond d'une décharge et soient alors perdus pour l'agriculture. Ainsi, il est préférable de chercher à éviter le gaspillage de terre de qualité adéquate en revalorisant des sols agricoles dégradés. C'est une des raisons pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé le 3 novembre 2015, d'ajouter à sa stratégie Développement durable, l'action «Valoriser les matériaux terreux dans l'agriculture». Il s'agit de favoriser la réutilisation de matériaux terreux de bonne qualité (horizons A et B des sols) décapés lors de la réalisation de projets de construction, et de réduire ainsi la mise en décharge de tels matériaux. Une grande partie des sols considérés comme dégradés et méritant une amélioration dans le canton de Fribourg sont, à l'exception des sites d'extraction de matériaux et de décharges présentant un problème de remises en état, des anciens sols tourbeux qui ont subi un tassement suite au drainage et à la décomposition (minéralisation) de la tourbe. Pour remédier aux déficits de ces sites, il peut s'avérer nécessaire d'utiliser, outre des matériaux terreux pour augmenter l'épaisseur du sol, une partie de matériaux d'excavation propres pour atteindre un niveau du sol qui permet l'évacuation des eaux par un système de drainage.

L'action développement durable consiste à définir des principes de base pour la réutilisation de ces matériaux ainsi qu'une méthodologie à suivre pour que les futurs projets concernés respectent ces principes. Le canton de Fribourg se trouve actuellement à la fin d'une phase pilote en ce qui concerne le traitement des projets suivis dans le cadre de cette action. La manière de traiter les demandes de modifications de terrain agricole selon la LAF fait partie du projet pilote et est nouvelle pour le canton de Fribourg. Le rapport de synthèse de l'action développement durable permettra de tirer des conclusions pour la suite à donner dans le traitement de ces demandes. Le Conseil d'Etat a en effet mandaté les Directions concernés DIAF et DAEC de définir les procédures pour les améliorations des sols dégradés.

Cependant, il faut relever que tout projet peut aussi bien suivre la procédure selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), indépendamment de son but. Dans ce cas, il convient de préciser que si le volume du remblai dépasse les 20 000 m³, il devra obtenir une autorisation d'exploitation de la DAEC (art. 155 al. 1 let. d LATeC).

En résumé, l'intégration de matériaux d'excavation (horizon C) peut être considérée soit comme une mise en décharge, soit comme élément d'une amélioration foncière agricole. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas d'une mise en décharge et l'intégration de matériaux d'excavation se justifie uniquement par la nécessité agronomique et pédologique. Quant aux demandes de permis concernant des projets d'améliorations agricoles de parcelles, elles peuvent suivre soit une procédure LAF, avec comme service pilote le SAgrri, soit une procédure LATeC, avec comme service pilote, le SeCA. Fondamentalement, les deux procédures se distinguent par le service pilote,

l'autorité d'approbation, respectivement, d'autorisation du projet et les voies de droit. Pour des questions concernant l'aménagement du territoire, le SeCA doit être consulté indépendamment de la procédure choisie. Les services et domaines à consulter ne diffèrent pas selon le type de procédure, «LAF» ou «LATeC», et donc l'aboutissement d'un projet ne dépend pas de la procédure choisie. Dans les deux cas, il y a une mise à l'enquête publique obligatoire. Si le projet est traité selon la LAF, le projet est approuvé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF); l'approbation du projet par la DIAF tient lieu de permis de construire. Si le projet est traité selon la LATeC, deux solutions sont possibles. Si le remblai est inférieur à 20 000 m³ et se situe en zone agricole, il doit suivre la procédure ordinaire de permis et est soumis à autorisation spéciale de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, cf. art. 136 LATeC). Dans un tel cas, le préfet statue ensuite sur la demande permis en étant lié par l'autorisation rendue préalablement par la DAEC. Si le remblai est supérieur à 20 000 m³, la procédure ordinaire de permis de construire est en plus assortie d'une autorisation d'exploitation selon l'article 155 LATeC, et le cas échéant il y a lieu de procéder à une modification du plan d'aménagement local en vue d'un changement d'affectation en zone spéciale (art. 18 LAT).

Réponses aux questions posées par M. Jean-Daniel Wicht

1. *Est-ce que le CE considère cette nouvelle décharge comme un comblement permettant de diminuer un obstacle naturel?*

Un obstacle naturel ne justifie pas une modification de terrain. Un obstacle *artificiel* fort dérangentant serait une justification pour une modification de terrain. Dans le cas mentionné par l'auteur de la question, la justification agricole est une déficience de fertilité due à une activité humaine.

Il s'agit d'une ancienne tourbière drainée avec tassement/décomposition de tourbe, ce qui a affecté l'efficacité du système de drainage. De ce fait, le sol en place a été considéré comme un sol dégradé par une activité anthropique (humaine).

2. *Quelle est la nature de cet obstacle pénalisant l'exploitation agricole?*

Suite à la décomposition de la tourbe, l'épaisseur de la terre végétale est devenue très faible sur une grande partie de la parcelle. De plus, le système de drainage n'était plus en mesure d'évacuer l'eau.

3. *S'il s'agit d'une zone humide, n'aurait-on pas simplement dû drainer le terrain?*

De manière générale, la réfection du système de drainage est toujours à préférer à une intervention lourde sur le sol, tel

qu'un remblai. Dans le cas présent, la faible épaisseur de terre végétale et le niveau du terrain ne permettraient plus l'installation d'un système de drainage efficace sans surélever le terrain (compensation de la perte de sol due à la minéralisation de la tourbe).

4. *Quelles sont les exigences fixées pour ce comblement en vue de protéger l'environnement?*

Les exigences concernant la protection de l'environnement relèvent du SEn qui a émis les conditions suivantes dans son préavis:

- > Remblai avec matériaux d'excavation et de percement non pollués selon annexe 3, chiffre 1, OLED.
- > Utilisation de matériaux terreux au sens de l'article 18 OLED uniquement pour la reconstitution du sol.
- > Mandat obligatoire d'un spécialiste de la protection du sol sur les chantiers (SPSC) pour le contrôle de la qualité des matériaux et les modalités de la reconstitution du sol.
- > Mise en place des mesures suivantes pour le contrôle des matériaux amenés sur place: contrôle systématique de la qualité par le SPSC, mise en place de bons de livraison, sécurisation du site pour éviter tout apport non conforme de matériaux en dehors des horaires de travail.
- > Remise d'une note technique attestant du bon déroulement des opérations de remblayage et des conditions de réhabilitation du sol.

Toutes les conditions et charges émises par ledit service font partie intégrante de l'approbation du projet (Décision DIAF du 25 juillet 2018 selon procédure LAF).

5. *Quel est le service de l'Etat qui a fixé les exigences et qui a donné l'autorisation de réaliser ce comblement?*

Les exigences usuelles concernant les aspects agricoles ont été fixées par le SAgri selon les critères définis dans le plan directeur cantonal. Les exigences en matière d'environnement et de qualité des matériaux ont été fixées par le SEn dans son préavis. Toutes les conditions font partie intégrante de l'approbation du projet donnée le 25 juillet 2018 par la DIAF.

6. *Dans quel délai le terrain doit-il être remis en état?*

Vu le but agricole de l'objet, sa réalisation est dépendante de la disponibilité de matériaux de bonne qualité. Dans le cas présent, les agriculteurs, qui sont les maîtres de l'ouvrage, ont convenu avec l'entreprise un délai de 3 ans à partir du début des travaux.

7. *Les décharges étant publiques, selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, est-ce que les entreprises sont autorisées à déverser des matériaux, et à quel prix?*

La LATeC prévoit le caractère public des décharges et des remblais de plus de 20 000 m³ (art. 163). L'amélioration agri-

cole dont il est question ici n'a pas été considérée comme un remblai de plus de 20 000 m³. Dès lors, elle n'a pas été soumise à autorisation d'exploitation selon la LATeC et ne revêt donc pas un caractère public. Bien que le volume considéré soit supérieur à la limite des 20 000 m³, il s'agit d'une amélioration foncière pour laquelle des conditions strictes ont été fixées pour l'admissibilité des matériaux afin d'atteindre le but agricole visé.

8. *Est-ce que des contrôles seront menés pour vérifier si les conditions d'exploitation fixées sont respectées?*

Le SEn s'est réservé le droit d'effectuer des contrôles, notamment concernant les exigences posées dans son préavis. Le SAgri est en contact étroit avec le spécialiste de protection des sols en charge du suivi du chantier pour vérifier le respect des conditions de protection des sols. Le projet est un des projets pilotes suivis dans le cadre de l'action Développement durable, «Valoriser les matériaux terreux dans l'agriculture».

9. *Si oui, quel est le service de l'Etat qui sera habilité à faire ces contrôles?*

Les services de l'état ayant émis des conditions, soit, dans le cas présent, le SEn et le SAgri.

10. *Est-ce que la commune peut, dans cette situation, percevoir une taxe sur chaque m³ déversé, pour l'utilisation de son réseau routier?*

A notre connaissance, aucune taxe n'a été prévue dans le cadre du projet. Le projet est traité comme les autres projets selon la LAF, dans lesquels il n'est jamais perçu une taxe par la collectivité publique pour l'utilisation des réseaux routiers.

11. *Combien d'autorisations similaires ont été données ces 5 dernières années?*

Une seule autorisation a été accordée ces cinq dernières années pour un projet d'une ampleur similaire. Deux projets de plus petite envergure ont été autorisés durant la même période.

12. *Est-ce que des demandes similaires sont actuellement en cours d'analyse auprès des services de l'Etat?*

En plus des trois projets qui ont été approuvés à ce jour (voir réponse à la question 11), deux autres demandes ont été déposées sous le régime de la LAF. Plusieurs projets de plus petite envergure, dont plusieurs mises en conformité, suivent actuellement une procédure selon la LATeC.

13. *Est-ce que l'outil de planification des décharges sur le canton de Fribourg inclut les comblements agricoles?*

Le Plan Directeur cantonal fixe les règles pour la planification des décharges. Il prévoit qu'on tienne compte des modifications de terrain autorisées lors de l'évaluation des réserves en volumes disponibles pour une région. Cette évaluation

est nécessaire avant l'ouverture de toute nouvelle décharge de type A (matériaux d'excavation propres) dans une région. Suite à ces nouveaux projets d'amélioration de parcelles agricoles d'une certaine envergure, une démarche est en cours pour intégrer les volumes concernés dans l'outil de planification des décharges.

Réponses aux questions posées par M. Ueli Johner-Etter

14. *A partir de quelle surface, de quelle hauteur de remblai ou de quels volumes l'agriculteur doit-il être en possession d'une autorisation?*

Actuellement, le canton de Fribourg ne connaît pas de limite pour les modifications de terrain. Toute modification de la topographie est soumise à autorisation selon l'article 135 LATeC, qui a la teneur suivante:

Art. 135 Obligation de permis

¹ Sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

² L'obligation du permis s'étend également aux changements d'affectation de locaux, aux remblais et déblais, à la démolition de constructions et installations et à l'exploitation de matériaux.

³ Ne sont pas soumises à l'obligation de permis les constructions et installations concernant notamment les routes et les améliorations foncières approuvées conformément à la législation spéciale à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition. Pour le surplus, le règlement d'exécution définit les objets dispensés de l'obligation de permis.

⁴ Lorsqu'il s'agit de projets de grande envergure, la commune peut exiger du maître de l'ouvrage des justifications ou des garanties financières.

On souligne à cet égard que l'alinéa 3 de cette disposition réserve expressément la législation sur les améliorations foncières.

15. *Est-il nécessaire de faire une demande de permis de construire pour un remblai dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières, c'est-à-dire, est-ce le Service des constructions et de l'aménagement du territoire ou le Service de l'agriculture qui est compétent?*

Toute modification de terrain est soumise à autorisation. Comme indiqué en introduction, dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières, le projet peut aussi bien suivre la procédure selon la LAF que la procédure selon la LATeC.

16. *Est-ce le Conseil d'Etat qui définit l'autorité responsable pour que le déroulement des travaux soit conforme à la loi et contrôlé?*

Le choix de la procédure définit les compétences des différents organes de l'administration. La police des constructions est toujours la commune, et en deuxième instance la préfecture. Le contrôle des conditions et charges revient aux services qui les ont émis. La compétence de la DAEC en relation avec les conditions fixées dans l'autorisation d'exploitation (art. 155 LATeC) pour les remblais de plus de 20 000 m³ demeure réservée.

17. *Pour la commune concernée, la surface d'assolement se réduit-elle, si elle crée un biotope (plan d'eau)? Quelle est la pratique en la matière? Le Service de l'agriculture peut-il octroyer cette autorisation ou est-ce plutôt le Service des constructions et de l'aménagement du territoire qui est compétent?*

Cette question comporte plusieurs aspects. Premièrement, il convient de préciser que ni le SAgri ni le SeCA n'ont de compétences décisionnelles dans le cadre des procédures d'approbation, respectivement, d'autorisation (cf. introduction).

Il convient aussi de distinguer entre un biotope et un plan d'eau. Un biotope peut être un plan d'eau, mais peut très bien être une surface destinée à la biodiversité sans être en eau en permanence et rester intégré dans la surface agricole utile. La question des surfaces d'assolement est déterminée par des critères climatiques, topographiques, ainsi que de profondeur utiles des sols. Si le biotope consiste en un plan d'eau permanent, la surface ne peut plus faire partie de la surface agricole utile ni de la surface d'assolement. Pour tous les autres types de biotopes, la réponse ne peut pas être donnée de manière générale. Le maintien de la surface dans l'inventaire des SDA dépend de la qualité du sol sur la surface du biotope.

S'agissant d'un aménagement conforme à la zone, la création du biotope, même si elle entraîne potentiellement une perte de SDA, ne compromet pas le développement communal et ne doit pas être compensée au niveau communal.

Le 7 mai 2019

—

Anfrage 2018-CE-212 Jean-Daniel Wicht Echte Deponie oder falsche landwirtschaftliche Auffüllung

I. Anfrage

Bei der Bewilligung neuer Kiesabbaugebiete und neuer Deponien für Bodenaushub setzt unser Kanton den kantonalen Richtplan konsequent um. Er trägt den Bedürfnissen des Marktes Rechnung und gewährleistet gleichzeitig ein Gleichgewicht mit dem Umweltschutz. Diese Anlagen unterliegen

einer Ausbeutungsbewilligung, bei denen umfangreiche und kostenträchtige Vorgaben betreffend Umweltschutz und Rekultivierung nach dem Betrieb definiert werden. Dieses Vorgehen ist gerecht und ausgewogen und gewährleistet eine gesunde Konkurrenz zwischen den Unternehmen, die solche Anlagen betreiben.

Der kantonale Richtplan erlaubt unter bestimmten Bedingungen auch Terrainveränderungen, d. h. Auffüllungen landwirtschaftlicher Flächen. Diese Änderungen müssen einem klar definierten Bedürfnis entsprechen und dürfen in ihrem Umfang nicht grösser sein als der Bedarf es erfordert. Wir sprechen hier über Massnahmen zur Verringerung eines künstlichen Hindernisses, das für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung besonders störend ist. Terrainveränderungen zur Entnahme von Bodenaushub oder Aushubmaterial sind nicht zulässig.

Vor kurzem wurde jedoch auf dem Gebiet der Gemeinde Vuisternens-devant-Romont einem Unternehmen eine Bewilligung für die Aufschüttung von Bodenaushub auf Kulturland erteilt. Das Volumen überrascht: Es werden wohl über 50 000 m³ aufgeschüttet werden können. Diese ungewöhnliche Situation führt mich dazu, dem Staatsrat folgende Fragen zu stellen:

1. *Erachtet der Staatsrat diese neue Deponie als Auffüllung, die der Verkleinerung eines natürlichen Hindernisses dient?*
2. *Welcher Art ist dieses Hindernis, das die landwirtschaftliche Bewirtschaftung stört?*
3. *Falls es sich um ein Feuchtgebiet handelt, hätte man nicht einfach die Parzelle entwässern können?*
4. *Welche Anforderungen für den Schutz der Umwelt wurden für diese Auffüllung festgelegt?*
5. *Welche staatliche Dienststelle hat diese Anforderungen festgelegt und die Bewilligung erteilt?*
6. *Welche Frist gilt für die Wiederinstandsetzung des Geländes?*
7. *Gemäss des Raumplanungs- und Baugesetzes sind Deponien öffentlich. Bedeutet dies, dass Unternehmen hier Material ablagern können und, wenn ja, zu welchem Preis?*
8. *Wird kontrolliert werden, ob die Abbaubedingungen eingehalten werden?*
9. *Wenn ja, welche staatliche Dienststelle wird mit den Kontrollen beauftragt werden?*
10. *Kann die Gemeinde in dieser Situation für jeden aufgeschütteten Kubikmeter eine Gebühr für die Benützung ihres Strassennetzes erheben?*

11. *Wie viele vergleichbare Bewilligungen wurden in den letzten 5 Jahren erteilt?*

12. *Sind derzeit ähnliche Gesuche bei den staatlichen Dienststellen in Prüfung?*

13. *Umfasst das Planungsinstrument für Deponien im Kanton Freiburg auch die Auffüllung landwirtschaftlicher Flächen?*

Diese Situation ist besorgniserregend, da sie viele Akteure der Baubranche dazu verleiten könnte, nach landwirtschaftlichen Senken zu suchen, um sie ohne Bedürfnisnachweis aufzufüllen, was einen Parallelmarkt schaffen und schnell zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde.

Den 12. Oktober 2018

Anfrage 2018-CE-214 Ueli Johner-Etter Deponie von guter Aushuberde auf Kulturland

II. Anfrage

Je länger je mehr versuchen Landwirte aus verschiedenen Gründen, mit Aushuberde ihre Böden zu verbessern. Dieses Vorhaben von Aufschüttungen mit guter Erde auf Landwirtschaftsland ist im Prinzip lobenswert, kann doch dadurch guter A- oder B-Boden statt in eine Grube geführt zu werden, der Landwirtschaft erhalten bleiben. Gerade im Gebiet des Grossen Moores können bei Torfabenkungen oder alten Aareläufen und Tiefen (Mäander) solche Aufschüttungen wertvoll sein.

Wie auch die am 12. Oktober 2018 von Grossrat Jean-Daniel Wicht eingereichte Anfrage zeigt, sind dazu aber doch Fragen offen, die letztthin auch mich beschäftigen.

Bei der nachträglichen Bauausschreibung einer solchen «Melioration», wo aber schon vorgängig mit Bewilligung des LA seit einem Jahr grössere Mengen Erde deponiert wurden, reichte ich deshalb, um nicht gleich den parlamentarischen Weg zu beschreiten, bei der Gemeinde eine Einsprache ein, um die Bewilligungsverfahren, Abläufe und Überwachung eines solchen Projekts zu klären. Da bei der Behandlung meiner Einsprache von den Vertretern des LA das nicht optimale Vorgehen und gemachte Fehler nicht bestritten und in Zukunft bessere Begleitung des Dossiers und Projekts gelobt wurde, zog ich meine Einsprache, um die Arbeiten nicht weiter zu verzögern, zurück.

Es bleiben aber auch für mich noch ungeklärte Fragen, die ich als Ergänzung zu den Fragen von Grossrat Wicht an den Staatsrat stelle.

14. *Ab welcher Fläche, welcher Aufschüttungshöhe oder welchen Kubaturen muss ein Landwirt eine Bewilligung einholen?*
15. *Ist bei einer Aufschüttung im Rahmen eines Meliorationsprojekts ein Baugesuch nötig, das heisst, ist das Raumplanungsamt oder das Landwirtschaftsamt zuständig?*
16. *Wird die verantwortliche Behörde, die dabei den rechtmässigen und kontrollierten Ablauf der Arbeiten trägt, vom Staatsrat definiert?*
17. *Wenn im Rahmen eines solchen Projekts ein grösseres Biotop (Wasserfläche) ausgeschieden und gebaut wird, vermindert sich für die betreffende Gemeinde die Fruchtfolgefläche. Wie wird dies gehandhabt? Kann das Landwirtschaftsamt diese Bewilligung erteilen, oder liegt dies in der Kompetenz des Raumplanungsamtes?*

Den 16. Oktober 2018

III. Antwort des Staatsrats

Die von den Grossräten Jean-Daniel Wicht und Ueli Johner-Etter eingereichten Anfragen haben beide landwirtschaftliche Auffüllungen zum Gegenstand, weshalb der Staatsrat eine gemeinsame Antwort gibt; gleichzeitig will er aber auch einzeln auf die beiden Anfragen eingehen.

Weil ganz allgemein das Anliegen besteht, die Produktionsbereitschaft des landwirtschaftlichen Bodens zu erhalten, und um die gesetzliche Pflicht der Verwertung von Bodenaushub aus Baustellen zu erfüllen, hat sich der Kanton Freiburg mit der Frage der Aufwertung von geschädigten Böden mit mangelhafter Fruchtbarkeit beschäftigt. Laut kantonalem Richtplan handelt es sich bei geschädigten Böden um Böden, die gerade erst durch natürliche Ursachen wie Erdbeben oder Überschwemmungen geschädigt wurden, um bearbeitete Böden, deren Rekultivierung falsch ausgeführt wurde, um geschädigte organische Böden sowie um belastete Böden im Sinne der Bundesverordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (VBBo) oder der Bundesverordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (AltIV). Bei solchen Böden gelten Bodenverbesserungen als gerechtfertigt.

Landwirtschaftliche Meliorationen, die nach Artikel 14 Bst. c der Bundesverordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (SVV) Massnahmen zur Erhaltung und Verbesserung von Struktur und Wasserhaushalt des Bodens umfassen, fallen unter die Legaldefinition von Bodenverbesserungen (oder Strukturverbesserungen) und können somit rechtlich gesehen im Verfahren, das im Gesetz über die Bodenverbesserungen (BVG; SGF 917.1) vorgesehen ist, behandelt werden. Um das Amt für Landwirtschaft (LwA) so früh wie möglich in das Verfahren zu integrieren, wurde beschlossen, in einer Pilotphase

zu prüfen, inwieweit die Behandlung von Dossiers dieser Art nach dem im BVG vorgesehenen Verfahren zweckdienlich ist.

Die Verwertung von Bodenaushub in der Landwirtschaft ist ein wichtiges Thema; denn es ist bedauerlich, wenn hochwertiger Bodenaushub auf dem Grund einer Deponie landet und so für die Landwirtschaft unwiederbringlich verloren geht. Daher soll nach Möglichkeit die Verschwendung von adäquater hochwertiger Erde vermieden werden, indem diese Erde für die Wiederherstellung von geschädigten landwirtschaftlichen Böden verwendet wird. Dies ist einer der Gründe, die den Staatsrat veranlassen haben, am 3. November 2015 die Massnahme «Verwertung des landwirtschaftlichen Bodenaushubs» zu seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung hinzuzufügen. Dabei geht es darum, Bodenaushub von guter Qualität (A- und B-Horizont), der bei Bauprojekten abgetragen wird, zu verwerten und so die Deponie von solchem Material zu verringern. Abgesehen von Materialabbaustellen und Deponien, bei denen eine Instandstellung schwierig ist, handelt es sich bei einem grossen Teil der Böden im Kanton Freiburg, die als geschädigt gelten und verbesserungswürdig sind, um frühere Moorböden, die infolge der Entwässerung und der Mineralisierung des Torfkörpers abgesackt sind. Zur Behebung der Mängel an diesen Standorten kann es in Ergänzung zum Einsatz von Bodenaushub zur Erhöhung der Bodenmächtigkeit nötig sein, einen Teil des unverschmutzten Aushubmaterials zu verwenden, um das Absacken zu kompensieren und wieder eine Ableitung des Wassers mit einem Drainagesystem zu ermöglichen.

Die Massnahme der Strategie Nachhaltige Entwicklung besteht darin, die grundlegenden Prinzipien für die Verwertung dieses Materials zu definieren und eine Methodologie zu bestimmen, damit die künftigen Projekte, die in diesen Rahmen fallen, die erwähnten Prinzipien einhalten. Der Kanton Freiburg befindet sich gegenwärtig am Ende einer Pilotphase für die Behandlung der Projekte, die im Rahmen dieser Massnahme begleitet werden. Die Behandlung von Gesuchen für die Veränderung von landwirtschaftlichem Terrain nach BVG ist Teil des Pilotprojekts und neu für den Kanton Freiburg. Gestützt auf den Synthesebericht zu dieser Massnahme der Strategie Nachhaltige Entwicklung wird das weitere Vorgehen für die Behandlung solcher Gesuche bestimmt werden können. So hat der Staatsrat die beiden betroffenen Direktionen (ILFD und RUBD) beauftragt, die Verfahren für die Verbesserung von geschädigten landwirtschaftlichen Böden zu bestimmen.

Allerdings kann ein solches Projekt unabhängig von dessen Ziel auch dem Verfahren nach dem Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG; SGF 710.1) folgen. In diesem Fall ist für Deponien und Aufschüttungen von mehr als 20 000 m³ eine Abbaubewilligung erforderlich (Art. 155 Abs. 1 Bst. d RPBG).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Integration von Aushubmaterial (C-Horizont) entweder als Depo-

nie oder als landwirtschaftliche Bodenverbesserung betrachtet und entsprechend behandelt werden kann. Im zweiten Fall handelt es sich nicht um eine Deponie und die Integration von Aushubmaterial ist einzig durch eine agronomische und pedologische Notwendigkeit begründet. Anders gesagt, Bewilligungsgesuche für landwirtschaftliche Meliorationen können entweder gemäss BVG oder gemäss RPBG behandelt werden. Im ersten Fall ist das LwA federführend, im zweiten das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA). Im Grundsatz unterscheiden sich die beiden Verfahren bei der federführenden Dienststelle, bei der Genehmigungs- bzw. Bewilligungsbehörde und bei den Rechtsmitteln. Unabhängig vom gewählten Verfahren muss für Fragen der Raumplanung das BRPA angehört werden. Ganz allgemein hat das gewählte Verfahren (nach BVG oder nach RPBG) keinen Einfluss auf die Ämter, die angehört, und die Themen, die behandelt werden müssen, und wirkt sich somit nicht auf den Ausgang des Projekts aus. In beiden Fällen ist eine öffentliche Auflage obligatorisch. Durchläuft das Projekt das Verfahren nach BVG, muss es von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) genehmigt werden. Die Genehmigung des Projekts durch die ILFD hat die Rechtskraft einer Baubewilligung. Durchläuft das Projekt hingegen das Verfahren nach RPBG, gibt es zwei Möglichkeiten: Hat die Aufschüttung ein Volumen von weniger als 20 000 m³ und liegt sie in der Landwirtschaftszone, kommt das ordentliche Baubewilligungsverfahren zur Anwendung. Des Weiteren unterliegt sie der Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) nach Artikel 136 RPBG. In einem solchen Fall befindet die Oberamtsperson über das Gesuch, wobei sie an den vorgängigen Entscheid der RUBD zur Sonderbewilligung gebunden bleibt. Aufschüttungen von über 20 000 m³ müssen nach dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden. Darüber hinaus ist eine Abbaubewilligung nach Artikel 155 RPBG nötig und der Ortsplan muss gegebenenfalls angepasst werden (Umzonung in eine Spezialzone nach Art. 18 RPG).

Antworten auf die Fragen von Grossrat Jean-Daniel Wicht

1. *Erachtet der Staatsrat diese neue Deponie als Auffüllung, die der Verkleinerung eines natürlichen Hindernisses dient?*

Im Gegensatz zu einem äusserst störenden *künstlichen* Hindernis rechtfertigt ein natürliches Hindernis keine Terrainveränderung. Die landwirtschaftliche Begründung für die in der Anfrage erwähnte Terrainveränderung ist ein Bodenfruchtbarkeitsdefizit als Folge menschlicher Tätigkeiten.

Es handelt sich um ein ehemaliges Moor, das infolge der Entwässerung abgesackt ist und dessen Torfkörpers mit dem Hinzudringen von Sauerstoff abgebaut wurde. Dies verringerte die Wirksamkeit des Entwässerungssystems. Entsprechend gilt der Boden vor Ort als vom Menschen beeinträchtigt.

2. *Welcher Art ist dieses Hindernis, das die landwirtschaftliche Bewirtschaftung stört?*

Mit dem Abbau des Torfs nahm die Mächtigkeit der Landerde auf einem grossen Teil der Parzelle stark ab. Darüber hinaus war das Entwässerungssystem nicht mehr in der Lage, das Wasser abzuführen.

3. *Falls es sich um ein Feuchtgebiet handelt, hätte man nicht einfach die Parzelle entwässern können?*

Generell ist die Sanierung des Entwässerungssystems einer gewichtigen Bodenveränderung wie etwa einer Auffüllung immer vorzuziehen. Im vorliegenden Fall war es aufgrund der geringen Mächtigkeit der Landerde und des Profils des Geländes nicht mehr möglich, ein effizientes Entwässerungssystem zu installieren, ohne auch das Terrain zu erhöhen, um den Torfabbau infolge der Mineralisierung des Torfkörpers zu kompensieren.

4. *Welche Anforderungen für den Schutz der Umwelt wurden für diese Auffüllung festgelegt?*

Für die Vorgaben betreffend Umweltschutz ist das Amt für Umwelt (AfU) zuständig, das in seinem Gutachten folgende Bedingungen stellte:

- > Auffüllung mit unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial nach Anhang 3, Ziffer 1 der Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA);
- > ausschliessliche Verwendung von ausgehobenem Boden nach Artikel 18 VVEA für die Überschüttung;
- > zwingende Beauftragung einer bodenkundlichen Baubegleiterin oder eines Baubegleiters (BBB) mit der Kontrolle der Qualität des Auffüllmaterials und der Modalitäten für die Überschüttung;
- > Einrichtung der folgenden Massnahmen zur Kontrolle des herangeführten Materials: systematische Qualitätskontrolle durch die oder den BBB; Lieferscheine; Sicherung des Geländes, um zu verhindern, dass ausserhalb der Arbeitszeiten nicht konformes Material aufgeschüttet wird;
- > Einreichung einer Fachnotiz, mit der bestätigt wird, dass die Auffüllarbeiten ordnungsgemäss abgelaufen sind und die Bedingungen für die Bodenaufwertung eingehalten wurden.

Sämtliche vom AfU festgesetzten Bedingungen und Auflagen sind integrierender Teil der Bewilligung, welche die ILFD am 25. Juli 2018 im Verfahren gemäss BVG erteilt hat.

5. *Welche staatliche Dienststelle hat diese Anforderungen festgelegt und die Bewilligung erteilt?*

Die üblichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Landwirtschaft wurden vom Amt für Landwirtschaft (LwA) gemäss den im kantonalen Richtplan definierten Kriterien

festgelegt. Das AfU hat seinerseits in seinem Gutachten die Vorgaben betreffend Umweltschutz und Qualität des Materials aufgestellt. Sämtliche Bedingungen sind integrierender Teil der Bewilligung der ILFD vom 25. Juli 2018.

6. *Welche Frist gilt für die Instandsetzung des Geländes?*

Aufgrund des landwirtschaftlichen Ziels des Projekts ist dessen Verwirklichung von der Verfügbarkeit von hochwertigem Material abhängig. Im vorliegenden Fall haben die Landwirte, welche die Bauherrschaft innehaben, mit dem Unternehmen eine Frist von 3 Jahren ab Beginn der Arbeiten vereinbart.

7. *Gemäss des Raumplanungs- und Baugesetzes sind Deponien öffentlich. Bedeutet dies, dass Unternehmen hier Material ablagern können und, wenn ja, zu welchem Preis?*

Laut Artikel 163 RPBG sind Deponien und Aufschüttungen von über 20 000 m³ öffentlich. Die hier diskutierte landwirtschaftliche Verbesserung wurde nicht als Aufschüttung von über 20 000 m³ eingestuft. Somit ist für sie keine Abbaubewilligung nach RPBG erforderlich, was wiederum bedeutet, dass sie keinen öffentlichen Charakter aufweist. Obwohl das tatsächliche Volumen über der Schwelle von 20 000 m³ liegt, handelt es sich um eine Bodenverbesserung, für die strenge Anforderungen an die Verträglichkeit des Materials determiniert worden sind, damit das landwirtschaftliche Ziel erreicht werden kann.

8. *Wird kontrolliert werden, ob die Abbaubedingungen eingehalten werden?*

Das AfU hat sich das Recht vorbehalten, Kontrollen durchzuführen und dabei insbesondere zu prüfen, ob die in seinem Gutachten festgesetzten Bedingungen erfüllt sind. Das LwA steht in engem Kontakt mit dem BBB, um sicherzustellen, dass der Bodenschutz gewährleistet ist. Das Projekt ist eines der Pilotprojekte im Rahmen der Massnahme «Verwertung des landwirtschaftlichen Bodenaushubs» der Strategie Nachhaltige Entwicklung.

9. *Wenn ja, welche staatliche Dienststelle wird mit den Kontrollen beauftragt werden?*

Die staatlichen Dienststellen, welche die Bedingungen festgelegt haben (das AfU und das LwA), sind im vorliegenden Fall auch für die Kontrollen zuständig.

10. *Kann die Gemeinde in dieser Situation für jeden aufgeschütteten Kubikmeter eine Gebühr für die Benützung ihres Strassennetzes erheben?*

Nach unserem Kenntnisstand sind keine Gebühren im Rahmen des Projekts vorgesehen. Das Projekt wurde wie die übrigen Projekte nach BVG behandelt, bei denen die öffent-

liche Hand nie Gebühren für die Benützung der öffentlichen Strassen erhebt.

11. *Wie viele vergleichbare Bewilligungen wurden in den letzten 5 Jahren erteilt?*

In den letzten fünf Jahren wurde lediglich eine Bewilligung für ein Projekt mit vergleichbarem Umfang erteilt. Im selben Zeitraum wurden zwei kleinere Projekte bewilligt.

12. *Sind derzeit ähnliche Gesuche bei den staatlichen Dienststellen in Prüfung?*

Neben den drei bisher bewilligten Projekten (vgl. Antwort auf Frage 11) wurden zwei weitere Gesuche nach BVG eingereicht. Darüber hinaus durchlaufen derzeit mehrere kleinere Projekte, darunter etliche für die Instandstellung der Konformität, das Verfahren nach RPBG.

13. *Umfasst das Planungsinstrument für Deponien im Kanton Freiburg auch die Auffüllung landwirtschaftlicher Flächen?*

Der kantonale Richtplan bestimmt die Regeln für die Planung der Deponien. Konkret verlangt er, dass die bewilligten Terrainveränderungen bei der Beurteilung der Reserven (verfügbare Volumen) in einer bestimmten Region berücksichtigt werden. Ohne diese vorgängige Evaluation kann keine neue Deponie des Typs A (unverschmutztes Aushubmaterial) in Betrieb genommen werden. Infolge dieser neuen Projekte für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Parzellen, die einen gewissen Umfang aufweisen, wird gegenwärtig an der Integration der betroffenen Volumen in das Planungsinstrument gearbeitet.

Antworten auf die Fragen von Grossrat Ueli Johner-Etter

14. *Ab welcher Fläche, welcher Aufschüttungshöhe oder welchen Kubaturen muss ein Landwirt eine Bewilligung einholen?*

Derzeit gibt es im Kanton Freiburg keine Schwelle für die Bewilligungspflicht von Terrainveränderungen; alle Änderungen der Topografie nach Artikel 135 RPBG sind bewilligungspflichtig. Dieser Artikel lautet wie folgt:

Art. 135 Bewilligungspflicht

¹Eine Bewilligung ist erforderlich für alle auf Dauer angelegten Bauten und Anlagen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.

²Die Bewilligungspflicht erstreckt sich ebenfalls auf die Nutzungsänderungen von Räumlichkeiten, auf Aufschüttungen und Abgrabungen, den Abbruch von Gebäuden und Anlagen sowie den Materialabbau.

³Für Bauten und Anlagen, insbesondere für Strassen und Bodenverbesserungen, die aufgrund der Sondergesetzgebung nach einem Auflage- und Einspracheverfahren genehmigt wurden, ist keine Bewilligung erforderlich. Das Ausführungsreglement bezeichnet die Objekte, für die keine Bewilligung erforderlich ist.

⁴Soweit es sich um Projekte von grosser Tragweite handelt, kann die Gemeinde von der Bauherrschaft finanzielle Nachweise oder Sicherheiten verlangen.

Hierbei ist hervorzuheben, dass Absatz 3 die Gesetzgebung über die Bodenverbesserungen ausdrücklich vorbehält

15. *Ist bei einer Aufschüttung im Rahmen eines Meliorationsprojektes ein Baugesuch nötig, das heisst, ist das Raumplanungsamt oder das Landwirtschaftsamt zuständig?*

Jegliche Terrainveränderung ist bewilligungspflichtig. Wie in der Einleitung dargelegt, kann ein Projekt im Rahmen einer Bodenverbesserung sowohl dem Verfahren nach BVG als auch dem Verfahren nach RPBG unterstellt werden.

16. *Wird die verantwortliche Behörde, die dabei den rechtmässigen und kontrollierten Ablauf der Arbeiten trägt, vom Staatsrat definiert?*

Die Wahl des Verfahrens bestimmt die Zuständigkeiten der verschiedenen Organe der Verwaltung. Die Baupolizei wird stets von der Gemeinde und in zweiter Instanz vom Oberamt wahrgenommen. Die Kontrolle der Bedingungen und Auflagen obliegt den Ämtern, die sie festgelegt haben. Die Kompetenz der RUBD im Zusammenhang mit den Bedingungen gemäss der Abbaubewilligung (Art. 155 RPBG) für Aufschüttungen von über 20 000 m³ bleiben indes vorbehalten.

17. *Wenn im Rahmen eines solchen Projektes ein grösseres Biotop (Wasserfläche) ausgeschieden und gebaut wird, vermindert sich für die betreffende Gemeinde die Fruchtfolgefläche. Wie wird dies gehandhabt? Kann das Landwirtschaftsamt diese Bewilligung erteilen, oder liegt dies in der Kompetenz des Raumplanungsamtes?*

Diese Frage hat mehrere Aspekte. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass weder das LwA noch das BRPA Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der Genehmigungs- bzw. Bewilligungsverfahren haben (siehe Einleitung).

Des Weiteren gilt es, zwischen einem Biotop und einem Stillgewässer zu unterscheiden; denn ein Biotop kann, muss aber nicht zwingend ein Stillgewässer sein: Es kann auch eine Fläche ohne permanenten Wasserzufluss sein, die für die Biodiversität bestimmt und Teil der landwirtschaftlichen Nutzflä-

che ist. Für die Frage der Fruchtfolgeflächen sind klimatische und topografische Kriterien sowie die pflanzennutzbare Gründigkeit des Bodens massgebend. Handelt es sich beim Biotop um ein permanentes Stillgewässer, so kann die Fläche nicht mehr Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder der Fruchtfolgefläche sein. Für alle anderen Biotoptypen ist keine allgemein gültige Antwort möglich. Die Beibehaltung der Fläche im Inventar der Fruchtfolgeflächen (FFF) ist von der Bodenqualität im Biotoperimeter abhängig.

Da es sich um ein zonenkonformes Vorhaben handelt, ist die Schaffung eines Biotops, auch wenn dies möglicherweise die FFF verringert, der Entwicklung der Gemeinde nicht abträglich, sodass eine Kompensation auf Gemeindeebene nicht nötig ist.

Den 7. Mai 2019

Question 2019-CE-21 Emanuel Waeber Test public d'intrusion pour l'e-Voting

Question

Avec la demande présentée ci-dessous, le Conseil d'Etat est invité à fournir des informations concernant l'e-Voting. Après que le canton de Genève ait décidé de renoncer pour l'instant à l'introduction de l'e-Voting et que le canton d'Argovie aille probablement aussi dans ce sens, je suis étonné que le Conseil d'Etat procède maintenant à un test public d'intrusion.

1. *Outre l'Allemagne (2009), la Norvège (2014), la France (2017) et la Finlande (2017) se sont également prononcées contre l'introduction du vote électronique. Selon le Conseil d'Etat, en quoi ces Etats font-ils une mauvaise évaluation de la situation?*
2. *Déjà dans un plan quinquennal de la NSA (SIGINT Mission Strategy Plan FY 2008–2013), qui comme chacun le sait espionne aussi des «amis», on peut lire que l'e-Voting et les systèmes de commande dans l'industrie et la prévoyance vieillesse ne demandaient qu'à être exploités. Pourquoi le Conseil d'Etat ne s'occupe-t-il pas de telles déclarations et de telles attaques qui ont effectivement eu lieu?*
3. *Quel scénario serait nécessaire et approprié pour inciter le Conseil d'Etat à renoncer à son projet de vote électronique?*
4. *Combien d'argent les pouvoirs publics (cantons et communes) ont-ils déjà consacré au développement et à l'expérimentation de l'e-Voting?*

Le 7 février 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Au niveau fédéral

Le vote électronique (vote par internet) est une réalité en Suisse depuis 2002. Plus de 300 essais ont été menés dans le cadre de votations et d'élections et ce dans 15 cantons. Le 5 avril 2017, le Conseil fédéral a arrêté les prochaines étapes en vue de l'introduction généralisée de cette forme de vote dans notre pays; il a proposé de mettre fin prochainement à la phase d'essai et de lancer les travaux législatifs requis pour passer à la mise en exploitation du vote par internet. Le but de cette adaptation est de faire du vote par internet la troisième forme de vote, au même titre que le vote à l'urne et le vote par correspondance. La consultation sur la révision de la loi sur les droits politiques (LDP) s'est terminée le 15 avril 2019.

Au niveau cantonal

L'Etat de Fribourg propose le vote par internet depuis 2010 aux Suisses et Suissesses de l'étranger. Après une interruption en 2015 à la suite de l'abandon du système du Consortium des cantons pour le vote par internet, la mise à disposition du vote par internet pour les Suisses et Suissesses de l'étranger a repris le 27 novembre 2016 pour le 2^e tour des élections cantonales et une votation fédérale. A l'occasion du scrutin du 27 septembre 2017, le vote par internet a été proposé pour la première fois et à titre de commune-pilote aux électeurs de Treyvaux. Le Conseil d'Etat souhaite poursuivre sur la voie du vote par internet, ce dernier s'inscrivant dans la stratégie Fribourg 4.0 du programme gouvernemental 2017-2021.

Fribourg a joué un rôle de pionnier dans le domaine de l'e-Voting. L'introduction de ce canal de vote a permis aux Suisses et Suissesses de l'étranger de participer aux scrutins. Il est aujourd'hui une évidence que l'e-Voting est une attente de nombreux électeurs et électrices. Cette attente se confirme, par exemple dans l'étude conduite par egov-Suisse «Etude nationale sur la cyberadministration 2017». Plus de 70 % des personnes interrogées (N = 768) souhaitent pouvoir voter électroniquement. Cette attente est comparable à celle en matière de déclaration d'impôt ou permis de construire électronique. La nouvelle étude sur la cyberadministration (2019) confirme cette attente.

Systèmes et principes

Le système de la Poste Suisse implémente deux principes fondamentaux ancrés dans les exigences de la Confédération et des cantons concernant les systèmes de vote par internet. Le premier principe permet à chaque citoyen de vérifier son vote (vérifiabilité individuelle). Le deuxième principe permet par des mesures cryptographiques et mathématiques complexes de détecter toute intrusion et manipulation des résultats (vérifiabilité universelle). Ces deux principes combinés constituent la vérifiabilité complète.

La Poste Suisse a publié le code source de sa solution de vote par internet le 7 février 2019. Des experts ont décelé deux failles du système qui pourraient être utilisées par des hackers et qui doivent être corrigées. Un test public d'intrusion a lieu entre le 25 février et le 24 mars 2019. L'objectif du test était de mettre en évidence d'éventuelles faiblesses du système et de procéder à des améliorations. Malgré les faiblesses identifiées dans le code source, les 3180 personnes inscrites au test d'intrusion n'ont pas réussi à hacker le système. Ces deux mesures ont permis l'analyse du système de vote par internet de la Poste suisse par de très nombreux experts en cryptographie et en sécurité informatique à travers le monde.

Actuellement, Fribourg utilise le système disposant de la vérifiabilité individuelle, crypté de bout en bout. Le passage au système offrant la vérifiabilité complète est prévu pour 2020. Préalablement, la Confédération prévoit la certification ISO 27 001 pour le système offrant la vérifiabilité complète, la publication du code source ainsi que la conduite d'un test public d'intrusion. L'Etat de Fribourg a débuté en septembre 2018 les travaux de certification ISO 27 001 pour ses processus de vote par internet.

Les deux principes fondamentaux du vote sont respectés par le vote par internet: le vote est anonyme et secret. Un suffrage exprimé ne peut pas être rattaché à un électeur car les données sont anonymes. De plus, avant le dépouillement des urnes électroniques, les votes cryptés sont mélangés afin de supprimer le lien entre l'arrivée du vote par internet et le votant.

Le Conseil d'Etat genevois a pris la décision d'interrompre le développement de sa plateforme de vote par internet, principalement pour des raisons de coût. Mais il a affirmé étudier toutes les options pour continuer à fournir, après février 2020, un service de vote par internet à sa population.

Réponse aux questions

1. *Outre l'Allemagne (2009), la Norvège (2014), la France (2017) et la Finlande (2017) se sont également prononcées contre l'introduction du vote électronique. Selon le Conseil d'Etat, en quoi ces Etats font-ils une mauvaise évaluation de la situation?*

Chaque pays et Etat dispose d'une culture politique et de principes propres qui influencent la mise à disposition ou non des citoyens de canaux de vote adaptés. Ainsi le vote par correspondance n'est-il pas proposé par tous les pays pour des raisons de culture, de fréquence, de sécurité, voire d'objectifs politiques.

Allemagne: Le pays n'a jamais eu recours au vote par internet. Il a utilisé depuis 2005 des machines à voter placées dans les bureaux de vote. Cette technologie se distingue de ce que l'on connaît en Suisse sous forme de vote par internet. Le tribunal constitutionnel allemand a rendu un jugement le 3 mars 2009

concernant le recours aux machines à voter mises à disposition dans les bureaux de vote. Lors des élections de 2005, 1800 machines à voter ont été utilisées dans les bureaux de vote en Allemagne. Le tribunal a jugé que le recours à ces machines ne respectait pas le principe «populaire» du processus électoral.

Norvège: le vote électronique y a été testé en 2011 et 2013. Après un changement de gouvernement, le pays a décidé en 2014 de ne pas poursuivre l'expérience, pour des raisons qui sont toutefois sans rapport avec la qualité ou la sécurité de la cryptographie. Selon les arguments politiques avancés, il était important que les électeurs votent dans un local électoral sécurisé et non pas depuis leur domicile. La Norvège a en outre dressé un bilan positif de son expérience en matière de vote électronique.

France: Le vote par internet a été le canal de vote le plus utilisé par les Français vivant à l'étranger en l'espace de seulement trois élections. L'utilisation actuelle du vote électronique en France est accompagnée des plus hauts niveaux de sécurité et de vérifiabilité en combinaison avec des audits indépendants poussés. Outre les bonnes pratiques en matière de sécurité implantées en France, le fait d'assurer l'accès au vote aux personnes handicapées et un vote sécurisé au moyen d'appareils standard (PC, smartphones, tablettes, etc.) ont été déterminants pour que le public français adopte le canal électronique avec succès. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a décidé, en raison de la situation politique qui prévalait ainsi que des risques présents dans le cyberspace, de conduire une stratégie zéro-risque pour les élections.

Concernant les élections européennes 2019 en France, le vote par correspondance ou par internet n'est pas ouvert aux électeurs installés sur le territoire français. Pour les législatives, les français de l'étranger peuvent ainsi habituellement voter, en se rendant au bureau de vote ouvert au consulat ou à l'ambassade, via un vote par procuration, par correspondance et enfin via Internet.

Finlande: Le ministère de la justice finnois a mené à bien une étude de faisabilité concernant l'introduction du vote électronique. Un groupe de travail a été mis en place à cette fin. L'étude ainsi que le rapport final du groupe de travail ont été publiés le 21 décembre 2017. En raison de différentes réserves, le groupe de travail a recommandé de ne pas introduire le vote électronique. La Finlande était particulièrement intéressée à étudier la possibilité que le vote électronique permette une augmentation de la participation de la population aux scrutins.

Les analyses et appréciation relatives au vote par correspondance, aux machines à voter dans les locaux de vote, aux scanners permettant le traitement automatique des bulletins de vote ou encore le vote par internet doivent prendre en compte

le contexte de chaque pays et les conclusions qui prévalent dans un pays ne peuvent être transposées dans un autre pays sans en étudier les tenants et aboutissants. Par exemple, le vote électronique offrant la vérifiabilité individuelle nécessite que le matériel de vote puisse être remis personnellement à chaque citoyen ou citoyenne. En l'état des développements techniques, le vote électronique ne peut pas s'envisager sans les mécanismes mis en place en Suisse avec le vote par correspondance. Or il faut reconnaître que la démocratie semi-directe que nous connaissons en Suisse n'est pas la règle dans les autres pays qui ont utilisé ou étudié la possibilité de recourir au vote par internet.

La sécurité ne saurait se réduire à la seule mise en œuvre d'une technologie, mais dépend du dispositif dans son ensemble, qui inclut des paramètres technologiques, organisationnels, opérationnels et humains. Le recours très large au vote par correspondance ainsi que les procédures qui le permettent, rendent les conditions pour l'introduction du vote par internet particulièrement favorable en Suisse.

2. *Déjà dans un plan quinquennal de la NSA (SIGINT Mission Strategy Plan FY 2008–2013), qui comme chacun le sait espionne aussi des «amis», on peut lire que l'e-Voting et les systèmes de commande dans l'industrie et la prévoyance vieillesse ne demandaient qu'à être exploités. Pourquoi le Conseil d'Etat ne soucie-t-il pas de telles déclarations et de telles attaques qui ont effectivement eu lieu?*

L'Agence Nationale américaine de Sécurité (NSA) est un organisme gouvernemental du département de la Défense des Etats-Unis, responsable du renseignement d'origine électronique et de la sécurité des systèmes d'information du gouvernement américain. Dans ce rôle elle a tout naturellement identifié le «e-voting» comme un domaine susceptible de faire l'objet d'attaques.

En Suisse, dans le domaine du vote par internet, la Confédération fixe les exigences, en s'appuyant sur des compétences pointues dans le domaine de la sécurité informatique et de la cryptographie. Depuis de nombreuses années, elle analyse les risques relatifs aux tentatives de prise de contrôle des systèmes qui assurent le fonctionnement sans faille de la démocratie. Se fondant sur l'analyse de la NSA et de son plan de mission stratégique 2008–2013, la Confédération a mené sa propre appréciation et conclu qu'en l'état, les données codées dans les systèmes de vote par internet utilisées en Suisse ne pourraient pas être lues. Les spécialistes des cantons collaborent avec la Confédération afin d'assurer sur le terrain des processus de gestion du vote par internet assurant une sécurité maximale.

Par ailleurs, les exigences relatives aux systèmes de vote par internet sont continuellement adaptées et de nouvelles mesures de vérification mises en place. Ainsi dès 2014, le

principe de la vérifiabilité individuelle a été introduit. La vigilance, la surveillance et l'adaptation permanente aux menaces sont des qualités indispensables pour permettre une sécurité durable du vote par internet.

3. *Quel scénario serait nécessaire et approprié pour inciter le Conseil d'Etat à renoncer à son projet de vote électronique?*

Le niveau de sécurité mis en place pour le vote électronique en Suisse est très élevé et constamment adapté à l'évolution technologique. Par ailleurs, les services étatiques qui gèrent son utilisation sur le terrain travaillent en respectant des standards de qualité très élevés et ont acquis des compétences de haut niveau en la matière. Le Conseil d'Etat s'est fixé pour objectif de répondre aux attentes de la population en matière de digitalisation et le vote par internet fait partie de ces attentes. Par conséquent, pour autant que les conditions cadres au niveau fédéral le permettent, le Gouvernement fribourgeois a l'intention de poursuivre le développement du vote par internet dans notre canton.

Suite à la publication du code source de son système de vote par internet, la Poste suisse a retiré provisoirement son système afin de procéder à des adaptations. La Chancellerie fédérale a également pris la décision d'adapter ses procédures. Le Conseil d'Etat attend que le système soit à nouveau mis à sa disposition.

4. *Combien d'argent les pouvoirs publics (cantons et communes) ont-ils déjà consacré au développement et à l'expérimentation de l'e-Voting?*

Dans la phase pilote actuelle, les coûts pour la Suisses et Suissesses de l'étranger ainsi que pour la commune pilote de Treyvaux sont entièrement pris en charge par l'Etat.

Le coût varie 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 personne.

En moyenne des années 2016 à 2019, les coûts annuels moyens pour le vote par internet s'élèvent 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.

Ces coûts sont accompagnés d'économies. En effet les bureaux de vote n'ont pas à dépouiller les bulletins qui proviennent du vote électronique. Dans le cas d'un taux de recours au vote électronique de 40.5 % à Treyvaux et 54.1 % pour les Suisses et Suissesses de l'étranger lors du scrutin du 10 février 2019, le travail de dépouillement et donc les frais liés sont réduits

d'autant. Sans compter que le vote électronique permet d'exclure toute erreur au niveau du dépouillement.

Le 14 mai 2019

Anfrage 2019-CE-21 Emanuel Waeber Öffentlicher Intrusionstest für E-Voting

Anfrage

Mit nachfolgender Anfrage wird der Staatsrat eingeladen, Auskunft zu Fragen betreffend dem E-voting zu geben. Nachdem der Kanton Genf entschieden hat, vorerst auf die Einführung von E-voting zu verzichten und der Kanton Aargau wohl auch in diese Richtung geht, erstaunt es mich, dass nun der Staatsrat einen öffentlichen Intrusionstest durchführt.

1. *Neben Deutschland (2009) sprachen sich unter anderem auch Norwegen (2014), Frankreich (2017) und Finnland (2017) gegen die Einführung von E-Voting aus. Was beurteilen diese Staaten aus Sicht des Staatsrates falsch?*
2. *Bereits in einem Fünfjahresplan der NSA (SIGINT Mission Strategie Plan FY 2008–2013), die bekanntlich auch «Freunde» ausspioniert, ist nachzulesen, dass E-Voting und Anlagen zur Industrie- und Vorsorgesteuerung darum bettelten, ausgenutzt zu werden. Warum kümmern solche Aussagen und tatsächlich erfolgte Angriffe den Staatsrat nicht?*
3. *Was für ein Szenario wäre nötig und geeignet, um den Staatsrat von seinen E-Voting-Plänen abzubringen?*
4. *Wie viel Geld wurde seitens der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) insgesamt bereits für die Entwicklung und Erprobung von E-Voting aufgewendet?*

Den 7. Februar 2019

Antwort des Staatsrats

Auf Bundesebene

Das E-Voting (Stimmabgabe im Internet) ist in der Schweiz seit 2002 Wirklichkeit. Im Rahmen von Abstimmungen und Wahlen wurden in 15 Kantonen über 300 Versuche durchgeführt. Am 5. April 2017 hat der Bundesrat die nächsten Etappen für die allgemeine Einführung dieser Form der Stimmabgabe in unserem Land beschlossen; er beantragte, dass die Versuchsphase demnächst beendet würde und die nötigen Gesetzgebungsarbeiten gestartet würden, damit zur Inbetriebnahme der Stimmabgabe im Internet übergegangen werden kann. Ziel dieser Anpassung ist es, aus der Stimmabgabe im Internet die dritte Form der Stimmabgabe neben der Stimmabgabe an der Urne und der brieflichen Stimmabgabe zu machen. Die Vernehmlassung zur Revision des Gesetzes

über die politischen Rechte (BPR) ging am 15. April 2019 zu Ende.

Auf kantonalen Ebene

Der Staat Freiburg bietet die Stimmabgabe im Internet seit 2010 den Auslandschweizerinnen und -schweizern an. Nach einem Unterbruch 2015 wegen der Aufgabe des Systems des Konsortiums der Kantone für die Stimmabgabe im Internet konnte die Stimmabgabe im Internet den Auslandschweizerinnen und -schweizern am 27. November 2016 für den 2. Wahlgang der kantonalen Wahlen und eine eidgenössische Abstimmung erneut angeboten werden. Beim Urnengang vom 27. September 2017 wurde die Stimmabgabe im Internet zum ersten Mal den Stimmberechtigten der Pilotgemeinde Treyvaux angeboten. Der Staatsrat will auf dem Weg zur Stimmabgabe im Internet weitergehen, denn diese gehört zur Strategie Freiburg 4.0 des Regierungsprogramms 2017–2021.

Freiburg hat beim E-Voting eine Pionierrolle gespielt. Dank der Einführung dieses Kanals konnten die Auslandschweizerinnen und -schweizer an den Urnengängen teilnehmen. Es ist heute offensichtlich, dass E-Voting der Erwartung von zahlreichen Wählerinnen und Wählern entspricht. Diese Erwartung wird beispielsweise in der Studie «Nationale E-Government-Studie 2017», die von der Geschäftsstelle E-Government Schweiz geleitet wurde, bestätigt. Mehr als 70% der befragten Personen (N = 768) möchten elektronisch abstimmen. Diese Erwartung ist mit derjenigen bei der elektronischen Steuererklärung und der elektronischen Baubewilligung vergleichbar. Die neue Studie über das E-Government (2019) bestätigt diese Erwartung.

Systeme und Grundsätze

Das System der Schweizer Post implementiert zwei wesentliche Grundsätze, die in den Anforderungen des Bundes und der Kantone an die Systeme zur Stimmabgabe im Internet verankert sind. Laut dem ersten Grundsatz muss jede Bürgerin und jeder Bürger seine Stimme überprüfen können (individuelle Verifizierbarkeit). Laut dem zweiten Grundsatz muss aufgrund von komplexen verschlüsselungstechnischen und mathematischen Massnahmen jegliches Eindringen und jegliche Manipulation der Resultate entdeckt werden können (universelle Verifizierbarkeit). Die beiden Grundsätze bilden zusammen die vollständige Verifizierbarkeit.

Die Schweizer Post hat am 7. Februar 2019 den Quellcode ihrer Lösung zur Stimmabgabe im Internet veröffentlicht. Experten fanden zwei Fehler im System, die von Hackern benützt werden könnten und korrigiert werden müssen. Zwischen dem 25. Februar und dem 24. März 2019 fand ein öffentlicher Intrusionstest statt. Das Ziel des Tests bestand darin, allfällige Mängel des Systems aufzuzeigen und Verbesserungen anzubringen. Trotz der Mängel, die beim Quellcode festgestellt wurden, gelang es den 3180 Personen, die beim Intrusionstest angemeldet waren, nicht, das System zu

hacken. Mit den beiden Massnahmen konnte das System zur Stimmabgabe im Internet der Schweizer Post von zahlreichen Experten in Verschlüsselungstechnik und Informationssicherheit in der ganzen Welt untersucht werden.

Zurzeit verwendet Freiburg das System, das über die individuelle Verifizierbarkeit verfügt und von A bis Z verschlüsselt ist. 2020 soll zu einem System, das die vollständige Verifizierbarkeit anbietet, übergegangen werden. Zuvor plant der Bund die Zertifizierung ISO 27 001 für das System, das die vollständige Verifizierbarkeit, die Veröffentlichung des Quellcodes und die Durchführung eines öffentlichen Intrusionstests anbietet. Der Staat Freiburg hat im September 2018 mit den Arbeiten zur Zertifizierung ISO 27 001 für seine Prozesse zur Stimmabgabe im Internet begonnen.

Die beiden wesentlichen Grundsätze der Stimmabgabe werden bei der Stimmabgabe im Internet eingehalten: Die Stimmabgabe ist anonym und geheim. Eine abgegebene Stimme kann nicht einer Wählerin oder einem Wähler zugeordnet werden, denn die Daten sind anonym. Zusätzlich werden vor der Auszählung der elektronischen Urnen die verschlüsselten Stimmen vermischt, damit die Verbindung zwischen dem Eintreffen der Stimme im Internet und der oder dem Stimmenden aufgehoben wird.

Der Genfer Staatsrat hat hauptsächlich aus Kostengründen beschlossen, die Entwicklung seiner Plattform für die Stimmabgabe im Internet zu unterbrechen. Aber er bestätigt, dass er alle Möglichkeiten untersucht, damit er der Bevölkerung ab Februar 2020 eine Stimmabgabe im Internet anbieten kann.

Beantwortung der Fragen

1. *Neben Deutschland (2009) sprachen sich unter anderem auch Norwegen (2014), Frankreich (2017) und Finnland (2017) gegen die Einführung von E-Voting aus. Was beurteilen diese Staaten aus Sicht des Staatsrates falsch?*

Jedes Land und jeder Staat hat eine eigene politische Kultur und eigene Prinzipien, die einen Einfluss darauf haben, ob den Bürgerinnen und Bürgern geeignete Stimmkanäle zur Verfügung gestellt werden. So wird die briefliche Stimmabgabe aus Gründen der Kultur, der Häufigkeit, der Sicherheit oder politischer Ziele nicht in allen Ländern angeboten.

Deutschland: Das Land hat noch nie die Stimmabgabe im Internet angeboten. Es hat seit 2005 Wahlcomputer, die in den Wahlbüros aufgestellt wurden, verwendet. Diese Technologie unterscheidet sich von dem, was man in der Schweiz in Form von Stimmabgabe im Internet kennt. Das deutsche Verfassungsgericht hat am 3. März 2009 ein Urteil im Fall einer Beschwerde gegen die Wahlcomputer, die in den Wahlbüros zur Verfügung gestellt werden, gefällt. Bei den Wahlen 2005 wurden in Wahlbüros in Deutschland 1800 Wahlcomputer verwendet. Das Gericht urteilte, dass mit der Zuhilfe-

nahme dieser Wahlcomputer, der Grundsatz der Öffentlichkeit des Wahlverfahrens nicht eingehalten wurde.

Norwegen: E-Voting wurde dort 2011 und 2013 getestet. Nach einem Regierungswechsel beschloss das Land 2014, das Experiment nicht fortzusetzen; das geschah aus Gründen, die mit der Qualität oder der Sicherheit der Verschlüsselung nichts zu tun haben. Laut den vorgebrachten politischen Argumenten war es wichtig, dass die Wählerinnen und Wähler in einem gesicherten Wahllokal und nicht von zuhause aus stimmen. Norwegen hat ausserdem eine positive Bilanz seiner Erfahrung mit dem E-Voting gezogen.

Frankreich: Die Stimmabgabe im Internet entwickelte sich innerhalb von nur drei Wahlen zum Stimmkanal, der von den Auslandfranzösischen und -franzosen am meisten genutzt wurde. Die gegenwärtige Nutzung des E-Voting in Frankreich geht einher mit den höchsten Sicherheits- und Verifizierungsniveaus in Verbindung mit intensiven unabhängigen Audits. Nebst den guten Praktiken bei der Sicherheit, die in Frankreich verankert sind, waren die Gewährleistung des Zugangs zur Stimmabgabe für behinderte Personen und eine gesicherte Stimmabgabe über Standardgeräte (PC, Smartphones, Tablets usw.) entscheidend dafür, dass die französische Öffentlichkeit die elektronische Stimmabgabe erfolgreich aufnahm. Die nationale Agentur für Sicherheit der Informationssysteme (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information; ANSSI) beschloss aufgrund der herrschenden politischen Situation und der Risiken im virtuellen Raum für die Wahlen eine Nullrisikostrategie zu verfolgen.

Bei den Europawahlen 2019 in Frankreich steht die briefliche Stimmabgabe oder die Stimmabgabe im Internet den Wählerinnen und Wählern auf französischem Staatsgebiet nicht offen. Bei den Wahlen in die Legislative können die Auslandfranzösischen und -franzosen üblicherweise so stimmen, indem sie in das Wahlbüro im Konsulat oder in der Botschaft gehen, sie können ihre Stimme aber auch über eine Vollmacht, brieflich oder im Internet abgeben.

Finnland: Das finnische Justizministerium hat eine Machbarkeitsstudie für die Einführung des E-Voting durchgeführt. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe geschaffen. Die Studie und der Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurden am 21. Dezember 2017 veröffentlicht. Aufgrund verschiedener Vorbehalte empfiehlt die Arbeitsgruppe, E-Voting nicht einzuführen. Finnland war besonders daran interessiert, die Möglichkeit, dass E-Voting zu einer höheren Wahlbeteiligung führt, zu untersuchen.

Bei den Untersuchungen und der Beurteilung der brieflichen Stimmabgabe, der Wahlcomputer in den Wahllokalen, der Scanner, mit denen die Stimmzettel automatisch ausgezählt werden können und der Stimmabgabe im Internet muss immer das Umfeld in jedem Land berücksichtigt werden, und die Schlussfolgerungen, die in einem Land gelten, können

nicht auf ein anderes Land übertragen werden, ohne dass die näheren Umstände untersucht werden. Zum Beispiel: Für das E-Voting, das die individuelle Verifizierbarkeit bietet, muss das Stimmmaterial jeder Bürgerin und jedem Bürger persönlich abgegeben werden. Beim Stand der technischen Entwicklungen kann E-Voting nicht ins Auge gefasst werden ohne die Mechanismen, die in der Schweiz für die briefliche Stimmabgabe geschaffen wurden. Es muss aber anerkannt werden, dass die halbdirekte Demokratie, wie wir sie in der Schweiz kennen, in anderen Ländern, welche die Möglichkeit der Stimmabgabe im Internet benützt oder geprüft haben, nicht die Regel ist.

Die Sicherheit kann nicht allein auf die Schaffung einer Technologie reduziert werden, sondern hängt vom gesamten Dispositiv ab, das technologische, organisatorische, operationelle und menschliche Elemente umfasst. Die starke Verbreitung der brieflichen Stimmabgabe und die Verfahren, die sie ermöglichen, schaffen besonders günstige Voraussetzungen für die Einführung der Stimmabgabe im Internet in der Schweiz.

2. *Bereits in einem Fünfjahresplan der NSA (SIGINT Mission Strategie Plan FY 2008–2013), die bekanntlich auch «Freunde» ausspioniert, ist nachzulesen, dass E-Voting und Anlagen zur Industrie- und Vorsorgesteuerung darum bettelten, ausgenutzt zu werden. Warum kümmern solche Aussagen und tatsächlich erfolgte Angriffe den Staatsrat nicht?*

Die Nationale amerikanische Sicherheitsagentur (NSA) ist ein Regierungsorgan des Verteidigungsdepartements der Vereinigten Staaten, die für den elektronischen Nachrichtendienst und die Sicherheit der Informationssysteme der amerikanischen Regierung verantwortlich ist. In dieser Rolle hat sie natürlich «E-Voting» als Bereich, der ein mögliches Ziel von Angriffen ist, identifiziert.

In der Schweiz legt der Bund bei der Stimmabgabe im Internet die Anforderungen fest; er stützt sich dabei auf Spitzenkompetenzen in der Informatiksicherheit und der Verschlüsselung. Seit vielen Jahren untersucht er die Risiken von Versuchen, die Kontrolle über die Systeme, die das tadellose Funktionieren der Demokratie sicherstellen, zu übernehmen. Der Bund stützt sich auf die Analyse der NSA und auf ihren Mission Strategie Plan 2008–2013 und hat seine eigene Beurteilung durchgeführt; dabei ist er zum Schluss gekommen, dass beim jetzigen Stand der Dinge die verschlüsselten Daten der Systeme zur Stimmabgabe im Internet, die in der Schweiz verwendet werden, nicht gelesen werden können. Die Spezialisten in den Kantonen arbeiten mit dem Bund zusammen, um vor Ort Prozesse zum Management der Stimmabgabe im Internet, die eine maximale Sicherheit gewährleisten, sicherzustellen.

Ausserdem werden die Anforderungen an die Systeme zur Stimmabgabe im Internet ständig angepasst und neue Überprüfungsmaßnahmen ergriffen. So wurde ab 2014 das Prinzip der individuellen Verifizierbarkeit eingeführt. Die

Wachsamkeit, die Aufsicht und die ständige Anpassung an Bedrohungen sind Eigenschaften, die es unbedingt braucht, damit bei der Stimmabgabe im Internet eine nachhaltige Sicherheit gewährleistet werden kann.

3. *Was für ein Szenario wäre nötig und geeignet, um den Staatsrat von seinen E-Voting-Plänen abzubringen?*

Das Sicherheitsniveau, das für E-Voting in der Schweiz geschaffen wurde, ist sehr hoch und wird ständig der technischen Entwicklung angepasst. Ausserdem halten die staatlichen Dienststellen, welche die Verwendung handhaben, sehr hohe Qualitätsstandards ein und haben in dem Bereich Kompetenzen auf hohem Niveau erworben. Der Staatsrat hat sich zum Ziel gesetzt, den Erwartungen der Bevölkerung bei der Digitalisierung zu entsprechen, und die Stimmabgabe im Internet gehört zu diesen Erwartungen. Deshalb hat die Freiburger Regierung, sofern es die Rahmenbedingungen auf Bundesebene ermöglichen, die Absicht, die Entwicklung der Stimmabgabe im Internet in unserem Kanton fortzusetzen.

Nachdem die Schweizer Post den Quellcode ihres Systems zur Stimmabgabe im Internet veröffentlicht hatte, hat sie ihr System vorübergehend zurückgezogen, um die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Die Bundeskanzlei hat ebenfalls beschlossen, ihre Verfahren anzupassen. Der Staatsrat wartet darauf, dass das System erneut angeboten wird.

4. *Wie viel Geld wurde seitens der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) insgesamt bereits für die Entwicklung und Erprobung von E-Voting aufgewendet?*

In der derzeitigen Pilotphase werden die Kosten für die Auslandschweizerinnen und -schweizer und für die Pilotgemeinde Treyvaux vollständig vom Staat übernommen.

Die Kosten variieren je nach Zahl der Urnengänge pro Jahr und der betroffenen Stimmberechtigten. Für die Verwendung des Systems zur Stimmabgabe im Internet der Schweizerischen Post 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, denen es erlaubt ist, die Stimme im Internet abzugeben, ist, desto niedriger ist der Preis pro Person.

In den Jahren 2016 bis 2019 beliefen sich die jährlichen Durchschnittskosten 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.

Diesen Kosten stehen auch Einsparungen gegenüber. Die Wahlbüros brauchen die Stimmen, die per E-Voting eingegangen sind, nicht auszuführen. Im Fall eines Anteils von Nutzern der Stimmabgabe im Internet von 40,5% in Treyvaux und 54,1% für die Auslandschweizerinnen und -schwei-

zer bei der Abstimmung vom 10. Februar 2019 vermindern sich die Arbeit zur Auszählung und die damit verbundenen Kosten entsprechend. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass mit E-Voting jeglicher Fehler bei der Auszählung ausgeschlossen werden kann.

Den 14. Mai 2019

**Question 2019-CE-48 Nicolas Galley
Prix du permis de pêche pour les
personnes bénéficiant de l'AVS ou de l'AI**

Question

Dans le règlement du 13 novembre 2018 concernant l'exercice de la pêche, concédé par permis en 2019, 2020 et 2021 (RPêche), l'article 6 al. 2 dit:

«Les personnes domiciliées dans les cantons de Fribourg et de Vaud et qui sont au bénéfice d'une rente AVS ou d'une rente AI complète le jour où elles acquièrent le permis A, B ou C, obtiennent ces permis à demi-tarif, à condition qu'elles n'acquièrent pas de permis additionnels D ou E. Les prix y relatifs figurent dans l'annexe 2».

Cette mesure d'annuler le demi-tarif en obtenant un permis additionnel est à mon sens totalement incohérente. Un prix réduit est tout à fait normal pour les personnes bénéficiant de l'AVS/AI et il est incompréhensible de le retirer pour le motif invoqué.

Je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Combien de personnes bénéficiant de l'AVS ou de l'AI dans le canton de Fribourg possèdent un permis de pêche A-B-C et combien prennent un permis additionnel D ou E?*
2. *Pourquoi une personne bénéficiant de l'AVS ou de l'AI et qui prend un permis additionnel D ou E ne se voit plus accorder le demi-tarif? Quelle en est la raison?*
3. *Le Conseil d'Etat serait-il prêt à annuler cette mesure par une modification de règlement?*

Le 5 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Combien de personnes bénéficiant de l'AVS ou de l'AI dans le canton de Fribourg possèdent un permis de pêche A-B-C et combien prennent un permis additionnel D ou E?*

Il n'est malheureusement pas possible avec le système de saisie actuel (SAP) de savoir exactement combien de personnes ayant bénéficié du tarif réduit à 50% bénéficiaient réellement de l'AVS ou de l'AI lorsqu'elles ont acheté leur permis. Cette donnée n'est pas retenue dans le système de facturation. Parmi les personnes ayant bénéficié d'une réduction de 50% figurent également les jeunes et, inversement les personnes au bénéfice de l'AVS ou de l'AI ayant pris un permis additionnel D ou E figurent dans le système avec un plein tarif, sans possibilité de recherche ultérieure.

Le tableau suivant renseigne sur les femmes de plus de 64 ans et les hommes de plus de 65 ans (au moment de l'achat du permis) qui ont acheté un permis A-B-C ainsi qu'un permis additionnel D ou E en 2018.

	Total	Avec permis additionnel D	Avec permis additionnel E
A (permis annuel)	190	20	20
A (1 ^{er} demi-permis)	1	0	0
A (2 ^e demi-permis)	19	4	2
A (hebdomadaire)	0	0	0
A (journalier) ¹	20	0	1
B (permis annuel)	32	0	0
B (1 ^{er} demi-permis)	1	0	0
B (2 ^e demi-permis)	1	0	0
C (permis annuel)	59	15	8
C (1 ^{er} demi-permis)	0	0	0
C (2 ^e demi-permis)	20	6	9

¹ Il ne s'agit là que des permis journaliers vendus par les préfectures, les permis journaliers vendus dans les points de vente libres (Offices du tourisme, magasins de pêche, etc.), ne figurent pas.

Ainsi, en 2018, 230 personnes en âge de bénéficier de l'AVS ont acquis un permis A, 34 personnes ont acquis un permis B et 79 personnes ont acquis un permis C. Quant aux permis additionnels, 45 personnes de cette catégorie d'âge ont acquis un permis D et 40 ont acquis un permis E.

2. Pourquoi une personne bénéficiant de l'AVS ou de l'AI et qui prend un permis additionnel D ou E ne se voit plus accorder le demi-tarif? Quelle en est la raison?

Cette pratique, qui figure dans le règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2019, 2020 et 2021, n'est pas une pratique récente puisqu'elle date de 1992.

L'historique des adaptations du règlement de pêche montre qu'avant 1971, toutes les personnes devaient s'acquitter du plein tarif. Entre 1972 et 1991, les personnes de plus de 65 ans avaient droit au permis de pêche à demi-tarif. La première restriction apparaît dans l'arrêté du 10 décembre 1991 sur l'exercice de la pêche en 1992, 1993 et 1994, dans lequel il est stipulé que seul le permis B (rivières) pouvait être obtenu à demi-tarif par les personnes de plus de 65 ans. L'argumentation était la suivante

(extrait du procès-verbal de la séance de la Commission consultative de la pêche du 28 novembre 1991): «... il est justifié de limiter l'octroi de permis à demi-prix aux personnes âgées de 65 ans et plus au seul permis B (c.à.d. pour la pêche en rivière seulement). En effet, certaines de ces personnes, qui disposent de beaucoup de temps libre, pratiquent la pêche dans les lacs de façon très intensive en bateau et en tirent un profit. A l'heure où le Conseil d'Etat recherche des rentrées financières, il y a là une petite source supplémentaire à exploiter et une équité à rétablir vis-à-vis des pêcheurs actifs professionnellement. Toutefois, le maintien du demi-tarif pour la pêche en rivière permettra encore à la majorité des personnes âgées de pratiquer la pêche à bon compte».

Dans le règlement du 16 janvier 1995 concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 1995, 1996 et 1997, cet alinéa a été complété comme suit: «... âgées de plus de 65 ans révolus le jour où elles acquièrent le permis B (rivières) ou C (lacs) obtiennent ces permis à demi-tarif, à condition qu'elles n'acquièrent pas de permis additionnel D (traîne) ou E (à l'ancrage)». Au fil des années, le permis A (rivières et lacs) est venu se rajouter (règlement du 25 novembre 1997 concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 1998, 1999 et 2000) et la formulation «65 ans révolus» s'est transformée en «au bénéfice d'une rente AVS ou d'une rente AI complète» (règlement du 26 septembre 2000 concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2001, 2002 et 2003). Toutes les modifications apportées à l'arrêté ainsi qu'aux règlements susmentionnés ont été discutées au sein de la Commission consultative de la pêche, qui a donné son préavis sur ces actes, avant qu'ils n'aient été transmis au Conseil d'Etat.

3. Le Conseil d'Etat serait-il prêt à annuler cette mesure par une modification de règlement?

A ce jour, aucune demande n'a été transmise au Service des forêts et de la nature en charge de l'élaboration du règlement de pêche par la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche. De même, aucune demande en ce sens n'a été faite dans le cadre de la Commission consultative de la pêche.

Sur la base des éléments et arguments développés dans la réponse, le Conseil d'Etat n'entend pas procéder à une modification de règlement.

Le 14 mai 2019

—

Anfrage 2019-CE-48 Nicolas Galley Fischereipatentpreis für AHV- oder IV-Bezügerinnen und -Bezüger

Anfrage

Art. 6 Abs. 2 des Reglements vom 13. November 2018 über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2019, 2020 und 2021 (FischR) besagt:

«Personen, die am Tag, an dem sie das Patent lösen, eine AHV-Rente oder eine volle IV-Rente beziehen und im Kanton Freiburg oder im Kanton Waadt wohnen, erhalten das Patent A, B oder C zum halben Preis unter der Bedingung, dass sie die Zusatzpatente D oder E nicht lösen. Die entsprechenden Preise werden in Anhang 2 festgehalten».

Die Massnahme, die Preisreduktion aufzuheben, wenn ein Zusatzpatent gelöst wird, ist meiner Ansicht nach völlig inkohärent. Ein ermässiger Preis für Personen, die eine AHV- oder IV-Rente beziehen, ist absolut normal und es ist unverständlich, weshalb diese Vergünstigung aus den erwähnten Gründen aufgehoben werden sollte.

Ich bitte den Staatsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Personen, die im Kanton Freiburg eine AHV- oder IV-Rente beziehen, haben ein Fischereipatent A, B, oder C und wie viele lösen ein Zusatzpatent D oder E?
2. Aus welchem Grund erhält eine Person, die eine AHV- oder IV-Rente bezieht und ein Zusatzpatent D oder E löst, das Fischereipatent nicht mehr zum halben Preis?
3. Wäre der Staatsrat bereit, diese Massnahme durch eine Änderung des Reglements aufzuheben?

Den 5. März 2019

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt.

1. Wie viele Personen, die im Kanton Freiburg eine AHV- oder IV-Rente beziehen, haben ein Fischereipatent A, B, oder C und wie viele lösen ein Zusatzpatent D oder E?

Mit dem aktuellen Erfassungssystem (SAP) ist es leider nicht möglich, genau in Erfahrung zu bringen, wie viele Personen, die das Fischereipatent zum halben Preis erhielten, tatsächlich eine AHV- oder IV-Rente bezogen, als sie ihr Patent erworben haben. Diese Angabe wird im Fakturierungssystem nicht erfasst. Zu den Personen, die eine Ermässigung von 50% erhalten, gehören auch die Jugendlichen. Umgekehrt sind AHV- oder IV-Bezüger, die ein Zusatzpatent D oder E erworben haben, im System zum vollen Preis erfasst und eine nachträgliche Suche ist nicht möglich.

Folgende Tabelle enthält die Anzahl Frauen über 64 Jahre und Männer über 65 Jahre (zum Zeitpunkt des Erwerbs des Patents), die 2018 ein Patent A-B-C sowie ein Zusatzpatent D oder E erworben haben.

	Total	Mit Zusatzpatent D	Mit Zusatzpatent E
A (Jahrespatent)	190	20	20
A (Halbjahrespatent 1. Halbjahr)	1	0	0
A (Halbjahrespatent 2. Halbjahr)	19	4	2
A (Wochenpatent)	0	0	0
A (Tagespatent) ¹	20	0	1
B (Jahrespatent)	32	0	0
B (Halbjahrespatent 1. Halbjahr)	1	0	0
B (Halbjahrespatent 2. Halbjahr)	1	0	0
C (Jahrespatent)	59	15	8
C (Halbjahrespatent 1. Halbjahr)	0	0	0
C (Halbjahrespatent 2. Halbjahr)	20	6	9

¹ Die Tabelle enthält nur die von den Oberämtern verkauften Tagespatente. Die Verkäufe von Tagespatenten in externen Verkaufsstellen (Tourismusbüros, Fischereigeschäfte usw.) sind nicht berücksichtigt.

So haben 2018 230 Personen im AHV-Alter ein Patent A, 34 ein Patent B und 79 ein Patent C erworben. Bei den Zusatzpatenten haben 45 Personen dieser Altersklasse ein Patent D und 40 ein Patent E erworben.

2. Aus welchem Grund erhält eine Person, die eine AHV- oder IV-Rente bezieht und ein Zusatzpatent D oder E löst, das Fischereipatent nicht mehr zum halben Preis?

Diese im Reglement über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2019, 2020 und 2021 festgehaltene Praxis ist keine jüngere Praxis, denn sie besteht bereits seit 1992.

Ein Rückblick auf die Änderungen des Fischereireglements zeigt, dass vor 1971 alle Personen den vollen Tarif bezahlen mussten. Zwischen 1972 und 1991 konnten Personen über 65 Jahren das Fischereipatent zum halben Preis kaufen. Die erste Einschränkung erfolgte mit dem Beschluss vom 10. Dezember 1991 über die Ausübung der Fischerei in den Jahren 1992, 1993 et 1994, in dem festgehalten ist, dass Personen über 65 Jahren nur das Patent B (Wasserläufe) zum halben Preis erwerben können. Diese Änderung wurde wie folgt argumentiert (Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der Konsultativkommission für die Fischerei vom 28. November 1991): «...es ist gerechtfertigt, die Vergabe von Patenten zum halben Preis an Personen über 65 auf das Patent B zu beschränken (d. h. für die Fischerei in Flüssen). Einige dieser Personen, die viel Freizeit zur Verfügung haben, praktizieren das Fischen vom Boot aus in Seen sehr intensiv und schlagen einen Gewinn daraus. In einer Zeit, in der der Staatsrat nach finanziellen Mitteln sucht, kann diese kleine zusätzliche Quelle ausgeschöpft und Gerechtigkeit gegenüber den

beruflich aktiven Fischern hergestellt werden. Die Beibehaltung des halben Preises für die Flussfischerei ermöglicht es der Mehrheit der älteren Fischer dennoch nach wie vor, zu einem attraktiven Preis zu fischen».

Im Reglement vom 16. Januar 1995 über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 1995, 1996 und 1997 wurde dieser Absatz wie folgt ergänzt: «Personen, die am Tag, an dem sie das Patent lösen, das 65. Altersjahr vollendet haben [...], erhalten das Patent B [Wasserläufe] oder C [Seen] zum halben Preis unter der Bedingung, dass sie die Zusatzpatente D [Schleppangel] oder E [verankertes Boot] nicht lösen». Im Laufe der Jahre kam das Patent A (Wasserläufe und Seen) hinzu (Reglement vom 25. November 1997 über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 1998, 1999 und 2000) und die Formulierung «das 65. Altersjahr vollendet haben» wurde in «eine AHV-Rente oder eine volle IV-Rente beziehen» abgeändert (Reglement vom 26. September 2000 über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2001, 2002 und 2003). Sämtliche erwähnten Änderungen des Beschlusses und der Reglemente wurden in der Konsultativkommission für die Fischerei diskutiert, die ihre Stellungnahme zu diesen Erlassen abgegeben hat, bevor sie dem Staatsrat überwiesen wurden.

3. *Wäre der Staatsrat bereit, diese Massnahme durch eine Änderung des Reglements aufzuheben?*

Bis heute hat das Amt für Wald und Natur, das für die Ausarbeitung des Fischereireglements zuständig ist, kein Gesuch des Freiburgischen Verbands der Fischereivereine erhalten. Auch die Konsultativkommission für die Fischerei hat kein entsprechendes Gesuch behandelt.

Aufgrund der Elemente und Argumente, die der Staatsrat in der Antwort ausgeführt hat, will er das Reglement nicht ändern.

Den 14. Mai 2019

**Question 2019-CE-73 Gabriel Kolly/
Dominique Zamofing
Remboursement des crédits
d'investissement: un report est-il
possible?**

Question

La situation économique de certaines exploitations agricoles est critique. Le peu de fourrage, dû à la sécheresse de l'an passé, a poussé de nombreuses exploitations à en acheter pour pallier le manque. Ces achats ont mis à mal les trésoreries de certaines exploitations. Les prix de vente de la production agricole n'ayant que faiblement évolué, les rentrées

financières des exploitations ne couvrent pas ces charges nouvelles, difficilement supportables.

Les remboursements des crédits d'investissement se font par déduction sur les montants touchés par les agriculteurs dans le cadre des paiements directs. Ces montants, s'ils n'étaient pas déduits mais reportés d'une année, aideraient grandement certaines exploitations.

Nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Le Conseil d'Etat pourrait-il entrer en matière pour un report des remboursements de crédits d'investissement, pour les exploitations qui le souhaitent?*
2. *Le SAgr pourrait-il consulter tous les agriculteurs sur ces reports et ainsi répondre aux exploitants qui souhaiteraient reporter ces remboursements?*

Le 26 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Les crédits d'investissement sont des prêts sans intérêts prévus par la législation fédérale (LAgr, OAS) dont peuvent bénéficier les agriculteurs ou groupements d'agriculteurs à titre d'améliorations structurelles, dans le but d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'agriculture. Des fonds permettent également de soutenir les investissements respectueux de l'environnement ou ceux permettant de faire face à l'évolution climatique (amélioration des captages et stockage d'eaux). Les fonds pour les améliorations structurelles proviennent exclusivement de la Confédération. L'instruction des dossiers et la gestion des fonds sont confiées aux cantons. Le canton offre de longue date des possibilités d'arrangement en cas de difficulté, il tient néanmoins à préciser qu'il est dans l'intérêt de l'agriculture elle-même de rembourser régulièrement la dette et libérer ainsi des capacités d'investissement souvent nécessaires au bon fonctionnement de l'exploitation.

1. *Le Conseil d'Etat pourrait-il entrer en matière pour un report des remboursements de crédits d'investissement, pour les exploitations qui le souhaitent?*

Le Conseil d'Etat entre en matière pour des reports de remboursement, puisque son usage est de mettre à profit la marge laissée aux cantons dans les remboursements et la durée de ces crédits. Le Conseil d'Etat est toujours attentif à la situation des exploitations agricoles du canton et ouvert à trouver lors de situations exceptionnelles des solutions adéquates en cas de besoin. Pour des exploitations ayant à faire face à une situation difficile, des arrangements sur les remboursements peuvent être accordés de manière exceptionnelle sur demande du débiteur. Lorsque l'agriculture est touchée de manière plus large, comme cela a été le cas avec la sécheresse

2018 (mais aussi celles de 2015 et 2003, l'orage de grêle de 2009 ou les inondations dans le Seeland en 2007), le Conseil d'Etat met en place des procédures simplifiées afin de répondre aux demandes de manière efficace et peu procédurière.

2. *Le SAgrri pourrait-il consulter tous les agriculteurs sur ces reports et ainsi répondre aux exploitants qui souhaiteraient reporter ces remboursements?*

Tous les agriculteurs du canton au bénéfice de paiements directs ont été informés de la possibilité de se mettre en contact avec le service de l'agriculture pour étudier les possibilités de reports de remboursement des crédits d'investissement. Un courriel leur a été adressé par le Service de l'agriculture le 18 septembre 2018, conjointement à d'autres informations concernant les paiements directs. Ainsi, pour la sécheresse 2018, c'est une soixantaine d'aménagements de remboursements qui ont été réalisés.

Le 12 juin 2019

—

**Anfrage 2019-CE-73 Gabriel Kolly/
Dominique Zamofing
Rückerstattung der Investitionskredite:
ist ein Aufschub möglich?**

Anfrage

Gewisse Landwirtschaftsbetriebe befinden sich in einer kritischen wirtschaftlichen Situation. Da das Futter im letzten Jahr aufgrund der Trockenheit knapp war, sahen sich viele Betriebe verlasst, Futter zu kaufen. Diese Käufe zur Behebung des Futtermangels brachten die Finanzen gewisser Betriebe in Bedrängnis. Da die Verkaufspreise der landwirtschaftlichen Produktion nur leicht angestiegen sind, decken die Einkünfte der Betriebe diese zusätzlichen Kosten nicht, die nur schwer tragbar sind.

Die Rückzahlung der Investitionskredite erfolgt über einen Abzug an den Direktzahlungen, die die Landwirte erhalten. Gewissen Betrieben wäre sehr geholfen, wenn der Abzug dieser Beträge um ein Jahr aufgeschoben würde.

Wir bitten den Staatsrat, uns die folgenden Fragen zu beantworten:

1. *Wäre der Staatsrat bereit, für Betriebe, die darum ersuchen, auf einen Aufschub der Rückzahlung der Investitionskredite einzutreten?*
2. *Könnte das LwA alle Landwirte zu diesen Rückzahlungen konsultieren und so auf die Betriebe eingehen, die die Rückzahlung der Investitionskredite aufschieben möchten?*

Den 26. März 2019

Antwort des Staatsrats

Einleitung

Investitionskredite sind von der Bundesgesetzgebung (LwG, SVV) vorgesehene zinslose Darlehen, die Landwirte oder Gruppierungen von Landwirten für Strukturverbesserungen nutzen können, um die Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu steigern. Mit zusätzlichen Mitteln können zudem umweltschonende Investitionen oder solche, die angesichts des Klimawandels nötig werden (Verbesserung von Wasserfassungen oder Wasserspeichern) unterstützt werden. Die Mittel für die Strukturverbesserungen stammen ausschliesslich vom Bund. Für die Prüfung der Dossiers und die Verwaltung der Mittel ist hingegen der Kanton zuständig. Der Kanton bietet schon seit Langem die Möglichkeit, sich bei Schwierigkeiten zu arrangieren, er möchte aber darauf hinweisen, dass es im Interesse der Landwirtschaft selbst ist, Schulden regelmässig zurückzuerstatten, und so Investitionskapazitäten frei zu machen, die oft nötig sind, damit der Betrieb gut funktioniert.

1. *Wäre der Staatsrat bereit, für Betriebe, die darum ersuchen, auf einen Aufschub der Rückzahlung der Investitionskredite einzutreten?*

Der Staatsrat tritt auf die Aufschiebung von Rückzahlungen ein. Er nutzt üblicherweise den Handlungsspielraum, den die Kantone bei den Rückzahlungen und der Laufzeit dieser Kredite haben. Der Staatsrat verfolgt die Situation der Landwirtschaftsbetriebe im Kanton aufmerksam und ist bereit, in speziellen Situationen und bei Bedarf Lösungen zu finden. Für Betriebe in schwierigen Situationen können auf Gesuch des Schuldners ausnahmsweise Vereinbarungen über die Rückerstattung getroffen werden. Ist die ganze Landwirtschaft betroffen, wie bei der Trockenheit 2018 (aber auch jener von 2015 und 2003, dem Hagelgewitter 2009 oder den Überschwemmungen im Seeland im Jahr 2007), führt der Staatsrat vereinfachte Verfahren ein, um die Gesuche effizient und ohne schwerfällige Verfahren zu beantworten.

2. *Könnte das LwA alle Landwirte zu diesen Rückzahlungen konsultieren und so auf die Betriebe eingehen, die die Rückzahlung der Investitionskredite aufschieben möchten?*

Sämtliche Landwirte des Kantons, die Direktzahlungen erhalten, wurden informiert, dass sie das Amt für Landwirtschaft kontaktieren können, um die Möglichkeiten eines Aufschubs der Rückerstattung der Investitionskredite zu prüfen. Sie erhielten am 18. September 2018 vom Amt für Landwirtschaft ein E-Mail zusammen mit weiteren Informationen zu den Direktzahlungen. So wurden für die Trockenheit 2018 rund 60 Rückerstattungen angepasst.

Den 12. Juni 2019

Question 2019-CE-15 Ruedi Schläefli Election à vie des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public

Question

Le canton de Fribourg est l'un des seuls cantons, si ce n'est le seul, qui prévoit une élection à vie, ou jusqu'à l'âge de la retraite à tout le moins, des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public (cf. art. 121 al. 2 Cst.).

Or, très fréquemment, nous entendons gronder une certaine insatisfaction non pas par rapport à la justice en soi, mais à l'égard de certains magistrats en particulier.

Mes questions sont dès lors les suivantes:

1. *Ne doit-on pas considérer l'élection des magistrats du pouvoir judiciaire pour une période indéterminée comme dépassée?*
2. *Une telle élection pour une durée indéterminée n'instaure-t-elle pas un privilège indu, eu égard au fait que non seulement les autres élus, mais encore les employés ne bénéficient aucunement d'une situation acquise en relation avec leur charge, respectivement leur emploi?*
3. *L'instauration de périodes électorales, par ex. de 5 ans pour se calquer sur celles du Grand Conseil, n'inciterait-elle pas tous les magistrats à fournir un travail en qualité et quantité suffisantes?*
4. *Avec l'instauration de telles périodes électorales, ne serait-il pas possible de remplacer plus facilement un magistrat qui ne donne pas satisfaction par une personne plus compétente?*

Le 29 janvier 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Au préalable, il est important de relever que l'expression «élection à vie» utilisée dans l'énoncé de la question n'est pas correcte, puisque les magistrats de l'ordre judiciaire fribourgeois ne sont pas élus à vie, mais bien pour une durée indéterminée; ainsi, ils cessent au plus tard obligatoirement leur activité à l'âge de la retraite.

L'élection des magistrats pour une durée indéterminée est prévue à l'article 121 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg (RSF 131.219) depuis 2004. Cette année-là, le peuple fribourgeois a remplacé sa Constitution de 1857 par un nouveau texte comportant un certain nombre d'innovations importantes, au chapitre desquelles figurait, entre autres, la réforme du système d'élection des magistrats. Il a été considéré, lors de cette révision, que la réélection périodique des juges constituait un danger pour leur indépendance; il allait en effet de soi que de telles élections ne pouvaient qu'engen-

drer des risques de pression accrus sur les magistrats devant s'assurer à échéance régulière de leur réélection par le parlement. Le canton de Fribourg a fait œuvre de pionnier en Suisse en érigeant au rang de principe constitutionnel l'élection pour une durée indéterminée des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public¹. On notera que ce principe n'a jamais été remis en question durant les trois lectures du projet de Constitution².

Il sied de mentionner dans ce contexte que, sur le plan fédéral, les juges sont soumis à une réélection tous les six ans, contrairement au système fribourgeois. La réélection des juges au niveau fédéral est toutefois une particularité toute helvétique. En effet, au niveau européen, la Charte sur le statut des juges admet comme cause de cessation des fonctions de juge uniquement la démission, l'incapacité physique, la limite d'âge ou la révocation (art. 7.1). Dans les sociétés démocratiques, l'idée d'une nomination des magistrats judiciaires pour une durée indéterminée tend à s'imposer. L'inamovibilité des magistrats judiciaires est notamment recommandée par l'IBA (association internationale du barreau) et par la Commission de Venise; elle est prévue par exemple en France et en Espagne³. On ajoutera encore que dans son rapport d'évaluation suisse publié le 15 mars 2017, le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) recommande également d'envisager de réviser ou de supprimer la procédure de réélection des juges des tribunaux de la Confédération par l'Assemblée fédérale⁴. L'Association suisse des magistrats partage aussi ce point de vue.

C'est l'occasion ici de rappeler que jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, les magistrats du pouvoir judiciaire – quel qu'en soit le rang – étaient élus pour une période administrative de cinq ans; les juges cantonaux par le Grand Conseil et les autres magistrats par un Collège électoral, composé des sept Conseillers d'Etat et des sept Juges cantonaux. Même si, en théorie, ce mode d'élection permettait à l'autorité d'élection de se séparer d'un magistrat sans entamer une procédure de révocation, mais par une «simple» non-réélection, force est de constater que durant les plusieurs dizaines d'années où cette procédure a été suivie, aucun magistrat professionnel n'a fait l'objet d'une non-réélection.

Il peut donc être répondu comme suit aux questions du député Schläfli.

1. *Ne doit-on pas considérer l'élection des magistrats du pouvoir judiciaire pour une période indéterminée comme dépassée?*

Il découle des éléments exposés ci-dessus que le système d'élection des juges pour une durée indéterminée, ancré dans la Constitution fribourgeoise, n'est en aucun cas dépassé.

¹ cf. avis exprimé par le Professeur Michel Heizmann dans la Liberté du 26 février 2019.

² BOGC 2004, lecture 0 p. 449, lecture 1 p. 327 et lecture 2 p. 732.

³ Pellaton Nicolas, Le droit disciplinaire des magistrats du siège, Neuchâtel 2016, p. 40.

⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fcd9>.

Bien au contraire, il est présenté comme une voie à suivre, afin de garantir l'indépendance du juge, étant précisé que d'autres moyens – notamment une procédure pouvant aller jusqu'à la révocation – ont été mis en place, afin d'assurer le bon fonctionnement de la justice¹.

2. *Une telle élection pour une durée indéterminée n'instaure-t-elle pas un privilège indu, eu égard au fait que non seulement les autres élus, mais encore les employés ne bénéficient aucunement d'une situation acquise en relation avec leur charge, respectivement leur emploi?*

L'élection pour une durée indéterminée doit être considérée au regard de la spécificité de la fonction du juge, laquelle, on l'a vu, découle du principe de l'indépendance consacré à l'article 121 al. 1 de la Constitution.

Les juges doivent rendre leurs décisions en toute indépendance. Ils ne doivent ainsi pas être gênés par des conflits d'intérêts ou des influences politiques. Il faut notamment éviter que lors des réélections, un magistrat puisse être sanctionné pour les décisions qu'il a prononcées – dont certaines sont politiquement sensibles – qui n'iraient pas dans le sens de certains membres du législatif.

L'élection pour une durée indéterminée ne signifie toutefois pas que la personne qui en bénéficie puisse agir à sa guise. En effet, le Conseil de la magistrature est investi d'une fonction de surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire et du Ministère public (art. 127 al. 1 Cst). Sa fonction principale consiste à contrôler que le magistrat remplit la mission qui lui a été confiée et le cas échéant, à intervenir par directives, voire à ordonner des sanctions. Il est par ailleurs tenu de procéder annuellement à des inspections auprès de tous les magistrats et n'hésite pas à rééditer l'exercice en cours d'année si nécessaire. Il a notamment la possibilité d'ouvrir une procédure de révocation (art. 6 al. 3 de la loi sur la justice du 31 mai 2010 [LJ; RSF 130.1] qui renvoie aux art. 107 ss LJ) contre un juge qui ne ferait pas son devoir ou ne serait plus en état de l'accomplir.

Même si à ce jour aucun magistrat n'a été révoqué par le Grand Conseil (art. 109 LJ), la lecture des rapports annuels du Conseil de la magistrature démontre que le système de contrôle fonctionne correctement. Plusieurs procédures disciplinaires ont notamment été ouvertes contre des juges, dont certaines ont abouti au prononcé de sanctions. On soulignera dans ce cadre que de telles procédures – administratives ou disciplinaires – peuvent être introduites en tout temps, sans devoir attendre la fin d'une éventuelle période électorale.

On mentionnera encore que toute décision d'un magistrat ou d'une autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours

auprès d'une instance supérieure, selon les codes de procédure applicable.

S'agissant plus particulièrement du statut du juge, on notera qu'il se différencie de celui des autres élus (Député, Préfet, Conseiller d'Etat) et de celui de l'employé de l'Etat de Fribourg. En effet, les Députés exercent leur mandat politique, en plus de leur activité professionnelle. Contrairement aux magistrats, une non-réélection ne les empêche pas d'exercer leur profession. Quant aux élus professionnels (Conseillers d'Etat et Préfets), ils bénéficient notamment d'un système d'octroi de rentes, afin de tenir compte de la spécificité de la fonction. Enfin, les employés d'Etat, engagés pour une période indéterminée, peuvent certes voir leur contrat résilié, mais seulement au terme d'une procédure dans laquelle l'employeur doit prouver le motif de résiliation et dans laquelle le droit d'être entendu – notamment celui de se défendre – est garanti. De plus la décision de licenciement peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

La solution proposée, à savoir une possibilité de ne pas réélire un magistrat, en se fondant sur des rumeurs ou des éléments diffus, voire non avérés, sans garantie du droit d'être entendu et de se défendre, placerait le magistrat dans une situation nettement moins favorable que celle des autres catégories exposées ci-dessus². La solution actuelle, prévoyant une procédure de révocation avec toutes les garanties qu'elle comporte, place le magistrat à cet égard dans une situation comparable à celle de l'agent de la fonction publique.

3. *L'instauration de périodes électorales, par ex. de 5 ans pour se calquer sur celles du Grand Conseil, n'inciterait-elle pas tous les magistrats à fournir un travail en qualité et quantité suffisantes?*

Au préalable, il convient de souligner que l'ensemble des magistrats fournit un travail conséquent, ce qui ressort clairement des rapports du Conseil de la magistrature, autorité indépendante du Pouvoir judiciaire (art. 125 Cst.).

Pour le surplus, il y a lieu de se référer à la réponse donnée à la question 2. On précisera en outre à cet égard que tout magistrat fait chaque année l'objet d'une inspection menée par le Conseil de la magistrature, ou le Tribunal cantonal sur délégation de celui-là. A cette occasion, chaque magistrat est tenu d'expliquer les éventuels retards dans le traitement des dossiers. Si de tels retards sont constatés, l'autorité de surveillance suit avec attention l'évolution de la situation en assignant des objectifs précis au magistrat et, si nécessaire, ouvre une procédure administrative ou disciplinaire contre lui. Les inspections par l'autorité de surveillance ont ainsi un effet préventif indéniable.

¹ voir Pascal Mahon, Roxane Schaller, Le système de réélection des juges: évidence démocratique ou épée de Damoclès? in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2013/1.

² voir Bernard Corboz, L'indépendance des juges et le système de la réélection périodique, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2011/4.

Qui plus est, on insistera, dans ce contexte, sur le fait que tout justiciable a la possibilité de saisir le Conseil de la magistrature d'une dénonciation contre un magistrat qui n'aurait pas, à son avis, respecté les devoirs de sa charge. Sur cette base, le Conseil de la magistrature pourra intervenir auprès de la personne concernée, en lui demandant notamment des éclaircissements, ce qui permettra dans la majorité des cas de clore la procédure. Dans le cas contraire, le Conseil ouvrira une procédure et/ou convoquera le magistrat pour qu'il s'explique oralement. Il bénéficie ainsi de mesures de contrôle tout à fait efficaces.

Au vu de ce qui précède, il faut conclure que le système fribourgeois actuel permet de garantir un bon fonctionnement de la justice, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. La perspective d'une réélection ne saurait aboutir forcément à un meilleur fonctionnement. Bien au contraire, elle pourrait mettre en péril le principe de l'indépendance du troisième Pouvoir.

4. *Avec l'instauration de telles périodes électorales, ne serait-il pas possible de remplacer plus facilement un magistrat qui ne donne pas satisfaction par une personne plus compétente?*

Tout d'abord, il convient de rappeler que le rôle du magistrat est de dire le droit, en appliquant en particulier les dispositions légales de fond et de procédure. Le magistrat n'a à donner satisfaction ni à l'autorité qui l'élit, ni au justiciable. Il est du reste rare qu'une personne par exemple condamnée pénalement ou astreinte au paiement de contributions d'entretien en soit satisfaite. Même lorsque les deux parties à la procédure ont partiellement gain de cause, elles sont très souvent frustrées. Les mêmes conclusions s'imposent en matière administrative.

L'association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire, consultée pour la réponse à cet instrument parlementaire, relève que le fait de prétendre, en introduction de la question, que «très fréquemment, nous entendons gronder une certaine insatisfaction (...) à l'égard de certains magistrats en particulier» relève de généralités indéterminées. Si des griefs précis doivent être élevés, leurs auteurs seraient bien inspirés d'en aviser le Conseil de la magistrature.

Ceci posé, on répètera que le système fribourgeois offre différents moyens exposés ci-dessus (procédure administrative, disciplinaire, révocation, inspections) propres à assurer que les autorités judiciaires fonctionnent bien et, plus particulièrement, que le magistrat respecte les devoirs de sa charge. Ces moyens peuvent être mis en œuvre rapidement, sans d'ailleurs qu'il ne soit nécessaire d'attendre l'écoulement d'une période électorale.

Il sied en outre de mentionner qu'il appartient au Grand Conseil d'élire les magistrats et de faire les bons choix.

Par ailleurs, proposer la réintroduction du principe de réélection périodique des magistrats revient à les soumettre au contrôle de politiciens, susceptibles de les sanctionner sans que leur travail n'ait été évalué dans le cadre d'une procédure leur garantissant le droit d'être entendu. Le modèle fribourgeois d'élection des magistrats pour une durée indéterminée – qui prévoit de révoquer le magistrat si nécessaire – permet justement de préserver le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire ancré dans la Constitution cantonale et de garantir ainsi la séparation des Pouvoirs.

Il importe donc de maintenir l'actuel modèle fribourgeois.

La question peut toutefois se poser quant à l'élection des juges laïcs – y compris les juges cantonaux suppléants – et les membres de diverses commissions de recours. Pour ces postes, la réintroduction d'une période administrative de cinq ans et une limitation du nombre possible de réélections (p.ex. pour 3 périodes consécutives), permettraient d'assurer un tournus et donc une meilleure représentation des citoyens dans l'administration de la justice.

Le 30 avril 2019

Anfrage 2019-CE-15 Ruedi Schlaefli Wahl der Mitglieder der Judikative und der Staatsanwaltschaft auf Lebenszeit

Anfrage

Der Kanton Freiburg ist einer der wenigen, wenn nicht gar der einzige Kanton, der eine Wahl der Mitglieder von Judikative und Staatsanwaltschaft auf Lebenszeit oder zumindest bis zum Pensionsalter vorsieht (s. Art. 121 Abs. 2 KV).

Sehr oft nimmt man jedoch eine gewisse Unzufriedenheit wahr, die nicht die Justiz an sich, sondern besonders bestimmte Magistratspersonen betrifft.

Ich stelle deshalb folgende Fragen:

1. *Ist die Wahl der Magistratspersonen der Judikative auf unbestimmte Zeit nicht als überholt anzusehen?*
2. *Stellt eine solche Wahl auf unbestimmte Zeit nicht ein unberechtigtes Privileg dar angesichts der Tatsache, dass nicht nur die übrigen gewählten Personen, sondern auch die Angestellten in ihrem Amt bzw. bei ihrer Stelle in keiner Weise von einem Besitzstand profitieren?*
3. *Wäre die Einführung von Wahlperioden (z. B. 5 Jahre wie beim Grossen Rat) nicht für alle Magistratspersonen ein Anreiz, ihre Arbeit in ausreichender Qualität und Quantität zu leisten?*

4. *Wäre es mit der Einführung solcher Wahlperioden nicht einfacher, eine Magistratsperson, die nicht zufriedenstellt, durch eine kompetentere Person zu ersetzen?*

Den 29. Januar 2019

Antwort des Staatsrats

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der in der Anfrage verwendete Ausdruck «Wahl auf Lebenszeit» nicht korrekt ist, weil die Magistratspersonen der Freiburger Gerichtsbarkeit nicht auf Lebenszeit sondern auf unbestimmte Zeit gewählt werden; somit stellen sie ihre Tätigkeit zwingend spätestens bei Erreichen des Rentenalters ein.

Die Wahl der Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit ist seit 2004 in Artikel 121 Abs. 2 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg (SGF 131.219) festgehalten. Damals ersetzte die Freiburger Bevölkerung die Verfassung von 1857 durch einen neuen Text, der einige wichtige Neuerungen brachte, darunter die Reform des Wahlsystems für die Mitglieder der richterlichen Gewalt. Bei dieser Revision wurde die Meinung vertreten, dass die periodische Wiederwahl der Richterinnen und Richter deren Unabhängigkeit gefährde. Es stehe ausser Frage, dass solche Wahlen das Risiko der Druckausübung auf Magistratspersonen erhöhten, da diese regelmässig ihre Wiederwahl durch das Parlament sicherstellen müssten. Als erster Kanton der Schweiz erhob der Kanton Freiburg die Wahl der Mitglieder der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft auf unbestimmte Zeit zu einem verfassungsmässigen Grundsatz¹. Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Grundsatz in keiner der drei Lesungen des Verfassungsentwurfs in Frage gestellt wurde².

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Richterinnen und Richter auf Bundesebene im Gegensatz zum Freiburger System alle sechs Jahre wiedergewählt werden. Die Wiederwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter ist jedoch eine gesamtschweizerische Besonderheit. Auf europäischer Ebene sind gemäss der «Charte européenne sur le statut des juges» ausschliesslich folgende Gründe für die Aufgabe der Richterfunktion zugelassen: Rücktritt, mangelnde körperliche Eignung, Erreichen der Altersbegrenzung und Abberufung (Art. 7.1). In den demokratischen Gesellschaften setzt sich die Idee der Ernennung von richterlichen Magistratspersonen auf unbestimmte Zeit langsam durch. So wird die Unkündbarkeit von Richterinnen und Richtern unter anderem vom IBA (internationaler Anwaltsverband) und von der Venedig-Kommission empfohlen und ist zum Beispiel in Frankreich und Spanien bereits geltendes Recht³. Ausserdem hat die GRECO (Groupe d'Etats contre la cor-

ruption) in ihrem Evaluationsbericht Schweiz vom 15. März 2017 ebenfalls empfohlen, eine Revision oder Abschaffung des Verfahrens zur Wiederwahl der Bundesrichterinnen und -richter durch die Bundesversammlung zu erwägen⁴. Die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter teilt diesen Standpunkt.

Bei dieser Gelegenheit sei auch daran erinnert, dass die Mitglieder der richterlichen Gewalt bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung unabhängig von ihrem Rang für eine Amtsperiode von fünf Jahren gewählt wurden; die Kantonsrichterinnen und -richter vom Grosse Rat und die übrigen Magistratspersonen von einem Wahlkollegium, das aus den sieben Staatsrätinnen und Staatsräten und den sieben Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern bestand. Bei diesem Wahlmodus hatte die Wahlbehörde theoretisch die Möglichkeit, sich ohne Abberufungsverfahren durch eine «simple» Nicht-Wahl von einer Magistratsperson zu trennen. Obwohl dieses Verfahren mehrere Jahrzehnte zur Anwendung kam, wurde jedoch nie eine Berufsrichterin oder ein Berufsrichter abgewählt.

Die Fragen von Grossrat Schläefli sind deshalb wie folgt zu beantworten:

1. *Ist die Wahl der Magistratspersonen der Judikative auf unbestimmte Zeit nicht als überholt anzusehen?*

Aus obigen Ausführungen geht hervor, dass das System zur Wahl der Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit, das in der Freiburger Verfassung verankert ist, in keiner Weise überholt ist. Es gilt im Gegenteil als der richtige Weg, um die richterliche Unabhängigkeit zu garantieren. Überdies wurden andere Mittel – namentlich ein Verfahren, das bis zur Abberufung führen kann – eingeführt, um das reibungslose Funktionieren der Justiz sicherzustellen⁵.

2. *Stellt eine solche Wahl auf unbestimmte Dauer nicht ein unberechtigtes Privileg dar angesichts der Tatsache, dass nicht nur die übrigen gewählten Personen, sondern auch die Angestellten in ihrem Amt bzw. bei ihrer Stelle in keiner Weise von einem Besitzstand profitieren?*

Die Wahl auf unbestimmte Zeit ist unter dem Gesichtspunkt der Besonderheit der Richterfunktion zu betrachten. Diese ergibt sich wie erwähnt aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit, der in Artikel 121 Abs. 1 der Verfassung verankert ist.

Richterinnen und Richter müssen ihre Entscheide vollkommen unabhängig fällen können. Das bedeutet, dass sie keinen Interessenkonflikten oder politischen Einflüssen ausgesetzt sein dürfen. Namentlich gilt es zu verhindern, dass eine Magistratsperson bei der Wiederwahl für ihre – z. T. politisch

¹ S. Stellungnahme von Professor Michel Heizmann in der Tageszeitung La Liberté vom 26. Februar 2019.

² TGR 2004, Lesung 0 S. 449, Lesung 1 S. 327 und Lesung 2 S. 732.

³ Pellaton Nicolas, Le droit disciplinaire des magistrats du siège, Neuenburg 2016, S. 40.

⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fcd9>.

⁵ S. Pascal Mahon, Roxane Schaller, Le système de réélection des juges: évidence démocratique ou épée de Damoclès? in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2013/1.

heiklen – Entscheide, die nicht im Sinne einiger Mitglieder der Legislative ausfielen, abgestraft werden kann.

Die Wahl auf unbestimmte Zeit bedeutet jedoch nicht, dass die nutzniessende Person nach Belieben handeln könnte. Tatsächlich stehen die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaft unter der Administrativ- und Disziplinaraufsicht des Justizrats (Art. 127 Abs. 1 KV). Seine Hauptaufgabe besteht darin zu kontrollieren, ob die Richterinnen und Richter den ihnen erteilten Auftrag erfüllen, und gegebenenfalls mit Richtlinien einzugreifen oder Sanktionen anzuordnen. Er hat zudem bei den Magistratspersonen jährliche Inspektionen durchzuführen und zögert nicht, diese Kontrollen bei Bedarf im Verlauf des Jahres zu wiederholen. Er kann unter anderem ein Abberufungsverfahren gegen eine Magistratsperson einleiten (Art. 6 Abs. 3 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 [JG; SGF 130.1], mit Verweis auf Art. 107 ff. JG), wenn diese ihre Pflicht nicht erfüllt oder dazu nicht mehr in der Lage ist.

Obwohl bisher keine Magistratsperson vom Grossen Rat abberufen wurde (Art. 109 JG), zeigen die Tätigkeitsberichte des Justizrats, dass das Kontrollsystem korrekt funktioniert. So wurden namentlich gegen mehrere Richterinnen und Richter Disziplinarverfahren eröffnet, von denen einige zu Sanktionen geführt haben. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass solche Administrativ- oder Disziplinarverfahren jederzeit eröffnet werden können, ohne dass das allfällige Ende einer Wahlperiode abgewartet werden müsste.

Ausserdem ist jeder Entscheid einer Magistratsperson oder Gerichtsbehörde gemäss der anwendbaren Prozessordnung bei einer höheren Instanz anfechtbar.

Der Status der Richterinnen und Richter unterscheidet sich von jenem anderer gewählter Personen (Grossrätin/Grossrat, Oberamtsperson, Staatsrätin/Staatsrat) und von jenem der Freiburger Staatsangestellten. Die Grossrätinnen und Grossräte üben ihr politisches Amt zusätzlich zu ihrer beruflichen Tätigkeit aus. Im Gegensatz zu den Richterinnen und Richtern hindert sie eine Abwahl nicht daran, ihren Beruf weiterhin auszuüben. Jene Personen, die ihr Amt beruflich ausüben (Staatsrätinnen/Staatsräte und Oberamtspersonen), profitieren unter anderem von einem Rentensystem, mit dem der Besonderheit ihrer Funktion Rechnung getragen wird. Den Staatsangestellten mit einer Festanstellung kann zwar gekündigt werden, aber nur am Ende eines Verfahrens, in dem der Arbeitgeber den Kündigungsgrund belegen muss und in dem der Anspruch auf rechtliches Gehör – u. a. das Recht, sich zu verteidigen – garantiert ist. Ausserdem ist der Kündigungsentscheid mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar.

Die vorgeschlagene Lösung, d. h. die Möglichkeit, eine Magistratsperson aufgrund von Gerüchten und diffusen, ja unbestätigten Berichten abzuwählen, ohne dass diese Anspruch auf rechtliches Gehör und das Recht, sich zu verteidigen,

hätte, würde Richterinnen und Richter gegenüber den anderen oben beschriebenen Kategorien wesentlich benachteiligen¹. Die aktuelle Lösung, die ein Abberufungsverfahren mit allen damit verbundenen Rechten vorsieht, versetzt die Richterinnen und Richter in eine Lage, die mit jener der Staatsangestellten vergleichbar ist.

3. *Wäre die Einführung von Wahlperioden (z. B. 5 Jahre wie beim Grossen Rat) nicht für alle Magistratspersonen ein Anreiz, ihre Arbeit in ausreichender Qualität und Quantität zu leisten?*

Zunächst ist zu betonen, dass alle Magistratspersonen beachtliche Arbeit leisten, was aus den Berichten des Justizrats, einer von der richterlichen Gewalt unabhängigen Behörde (Art. 125 KV), eindeutig hervorgeht.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Antwort auf Frage 2. Dazu sei ergänzt, dass der Justizrat oder, in dessen Auftrag, das Kantonsgericht jedes Jahr bei allen Magistratspersonen eine Inspektion durchführt. Bei dieser Gelegenheit müssen die Richterinnen und Richter allfällige Rückstände bei der Fallbearbeitung erklären. Werden solche Rückstände festgestellt, verfolgt die Aufsichtsbehörde aufmerksam die weitere Entwicklung, indem sie der Magistratsperson klare Ziele setzt und wenn nötig ein Administrativ- oder Disziplinarverfahren gegen sie eröffnet. Die Inspektionen der Aufsichtsbehörde haben also unbestreitbar eine präventive Wirkung.

Es wird betont, dass sich jede rechtsuchende Person beim Justizrat beschweren kann, wenn sie der Meinung ist, eine Magistratsperson sei ihren Amtspflichten nicht nachgekommen. In diesem Fall kann der Justizrat eingreifen, indem er von der betroffenen Person unter anderem Erklärungen verlangt. In den meisten Fällen erlauben diese den Abschluss des Verfahrens. Wenn nicht, eröffnet der Justizrat ein Verfahren und/oder lädt die Magistratsperson zu einer Anhörung ein. Der Justizrat verfügt also über sehr effiziente Kontrollmassnahmen.

Diese Ausführungen zeigen, dass mit dem Freiburger System ein sowohl quantitativ wie auch qualitativ gutes Funktionieren der Justiz garantiert werden kann. Die Aussicht auf eine Wiederwahl würde dabei nicht zwingend zu einer Verbesserung führen. Sie könnte vielmehr die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt in Gefahr bringen.

4. *Wäre es mit der Einführung solcher Wahlperioden nicht einfacher, eine Magistratsperson, die nicht zufriedenstellt, durch eine kompetentere Person zu ersetzen?*

Zunächst sei daran erinnert, dass die Aufgabe von Richterinnen und Richtern darin besteht, Recht zu sprechen, indem sie insbesondere die materiell- und prozessrechtlichen Gesetzesbestimmungen anwenden. Die Magistratsperson muss

¹ S. Bernard Corboz, L'indépendance des juges et le système de la réélection périodique, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2011/4.

weder ihre Wahlbehörde noch die rechtsuchende Person zufriedenstellen. Im Übrigen kommt es selten vor, dass eine Person, die z.B. strafrechtlich verurteilt oder zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen verurteilt wird, damit zufrieden ist. Selbst wenn beide Verfahrensparteien teilweise obsiegen, sind sie sehr oft frustriert. Dies gilt auch in Verwaltungssachen.

Die Freiburger Vereinigung der Richterinnen und Richter, die für die Beantwortung dieser Anfrage angehört wurde, betont, dass die einleitende Behauptung, dass man sehr oft eine gewisse Unzufriedenheit mit bestimmten Magistratspersonen wahrnehme, eine unkonkrete Verallgemeinerung sei. Wenn konkrete Beanstandungen zu machen seien, so wären deren Urheber gut beraten, den Justizrat darüber zu informieren.

Nach dieser Feststellung wird erneut darauf hingewiesen, dass das Freiburger System verschiedene, oben erläuterte Mittel vorsieht (Administrativ- und Disziplinarverfahren, Abberufung, Inspektionen), mit denen sichergestellt wird, dass die Gerichtsbehörden einwandfrei funktionieren und insbesondere die Richterinnen und Richter ihre Amtspflichten erfüllen. Diese Mittel können zudem rasch eingesetzt werden, ohne dass das Ende einer Wahlperiode abgewartet werden müsste.

Im Übrigen obliegt es dem Grossen Rat, die Magistratspersonen zu wählen und dabei eine gute Wahl zu treffen.

Der Vorschlag, die regelmässige Wiederwahl der Richterinnen und Richter wieder einzuführen, würde diese der Kontrolle der Politikerinnen und Politiker unterstellen, die sie abstrafen könnten, ohne dass ihre Arbeit in einem Verfahren, das ihren Anspruch auf rechtliches Gehör garantiert, überprüft worden wäre. Mit dem Freiburger Modell der Wahl von Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit, das wenn nötig eine Abberufung vorsieht, kann eben gerade der verfassungsmässige Grundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt bewahrt und damit die Gewaltentrennung sichergestellt werden.

Das Freiburger Modell ist somit beizubehalten.

Die Frage der Wahlperioden lässt sich jedoch bei den Laienrichterinnen und -richtern, einschliesslich der stellvertretenden Kantonsrichterinnen und -richter, und den Mitgliedern der verschiedenen Rekurskommissionen stellen. Bei diesen Stellen würde die Wiedereinführung einer Amtsperiode von fünf Jahren und eine Begrenzung der zulässigen Wiederwahlen (z.B. auf drei aufeinanderfolgende Amtsperioden) einen gewissen Turnus und damit eine bessere Vertretung der Bevölkerung in der Gerichtsverwaltung sicherstellen.

Den 30. April 2019

Question 2019-CE-52 Christa Mutter Zone d'activités à Saint-Antoine en contradiction avec la loi sur l'aménagement du territoire et avec les principes du plan directeur

Question

A la frontière avec Tavel, sous la colline caractéristique de la chapelle Weissenbach (ou Wyssenbach), la commune de Saint-Antoine a créé une zone d'activités dans les terres agricoles, loin du périmètre d'habitat. A Weissenbach, on a approuvé un plan d'aménagement de détail, commencé les travaux d'équipement et publié récemment une demande de permis de construire pour un entrepôt de la société Raetzo.

La petite zone à bâtir ainsi créée se trouve au cœur d'un paysage précieux.

Dès 2011/2012, la commune a voulu définir cette «zone industrielle et commerciale Weissenbach», ce qui a été rejeté à plusieurs reprises par le service des constructions et de l'aménagement en raison de la non-conformité à la loi sur l'aménagement du territoire – le service a notamment qualifié la zone de surdimensionnée et critiqué l'emplacement en îlot auprès de l'ancienne loi sur l'aménagement du territoire et les constructions en raison d'une non-conformité légale.

Malgré cela, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, en la personne du Conseiller d'Etat Maurice Ropraz a finalement accepté la mise en zone en 2013 à la suite de plusieurs interventions de la commune:

«Le canton avait refusé d'approuver certains éléments de la révision générale de l'aménagement local de Saint-Antoine. La commune peut à présent procéder à la mise en zone comme prévu. Nous avons obtenu des informations complémentaires», explique Maurice Ropraz, Directeur de l'aménagement du territoire (FN du 05.03.2013).

Ce point précis du plan d'aménagement local de Saint-Antoine adopté en 2013/2014 n'a pas été modifié depuis lors et n'est apparemment pas non plus en cours de révision.

Après avoir pris connaissance de l'emplacement en îlot de cette zone, la Fondation pour la protection et l'aménagement du paysage a fait immédiatement opposition à la demande de permis de construire de janvier 2019.

Cette zone est en contradiction avec la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, avec la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions et avec les principes d'aménagement du territoire énoncés dans le nouveau plan directeur cantonal.

Je demande au Conseil d'Etat de se prononcer sur les questions suivantes:

1. *L'opposition de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a été déposée immédiatement après qu'elle ait eu connaissance des informations, mais juste après le délai de 14 jours. Cette opposition a-t-elle néanmoins un effet suspensif, vu qu'elle conteste une situation qui n'est manifestement pas conforme à la loi?*
2. *Le canton est-il prêt, par l'intermédiaire de la Préfecture, de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions ou de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, à agir en tant qu'autorité de surveillance pour veiller au respect de la loi révisée sur l'aménagement du territoire et du nouveau plan directeur, et à donner instruction à la commune d'abroger la zone Weissenbach? Y aura-t-il arrêt des travaux d'équipement, qui ont déjà causé des dommages considérables au paysage?*
3. *Comment a-t-il été possible d'inclure cette petite zone à bâtir, qui se trouve en dehors de la zone d'activités régulière de la commune, dans le plan d'aménagement local? Sur la base de quels arguments la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a-t-elle approuvé cette zone à l'époque?*
4. *Aucune information précise sur la procédure à appliquer pour les zones d'activités ne figure dans le rapport de fusion des communes de Tavel, Alterswil et Saint-Antoine. Qu'est-ce que cela signifie pour les négociations de fusion en cours si les communes possèdent des zones d'activités très fragmentées?*
5. *Le Conseil d'Etat partage-t-il mon opinion personnelle selon laquelle il ne revient pas à une ONG de réclamer la suppression de conditions illégales dans les délais, mais qu'il incombe en revanche à l'autorité en matière d'autorisation, qui a ignoré, il y a plusieurs années, l'avis technique et juridique de ses propres services, de remédier à une situation inacceptable?*
6. *Quelles autres communes possèdent des zones approuvées illégalement par le canton au cours des années précédentes et qui ne sont toujours pas en cours de révision?*
7. *Qu'est-ce que le Conseil d'Etat compte entreprendre à cet égard?*

Le 13 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Le maintien de la zone industrielle et commerciale Weissenbach sur l'art. 1727 du registre foncier (RF) de la commune de Saint-Antoine a été approuvé en dernier lieu par décision du 25 février 2013, sous réserve du respect de certaines condi-

tions. Cette opération s'est effectuée dans le cadre de l'évaluation de la révision générale du plan d'aménagement local.

Dans le cadre d'une procédure d'approbation, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) vérifie si les plans et règlements satisfont aux exigences légales et sont conformes aux plans cantonaux et régionaux. Ce faisant, elle se doit d'exercer son pouvoir d'examen avec retenue, en respectant l'autonomie communale en matière de planification.

Une décision de planification prise par la commune doit être confirmée si elle s'avère opportune et si la commune a procédé à une évaluation consciencieuse de l'ensemble des intérêts en jeu.

Sur la base de ces informations, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées:

1. *L'opposition de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a été déposée immédiatement après qu'elle ait eu connaissance des informations, mais juste après le délai de 14 jours. Cette opposition a-t-elle néanmoins un effet suspensif, vu qu'elle conteste une situation qui n'est manifestement pas conforme à la loi?*

Il appartient à la Préfecture de statuer sur la demande de permis de construire et donc sur cette opposition. A défaut d'avoir une telle compétence, le Conseil d'Etat ne saurait répondre à cette question.

2. *Le canton est-il prêt, par l'intermédiaire de la Préfecture, de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions ou de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, à agir en tant qu'autorité de surveillance pour veiller au respect de la loi révisée sur l'aménagement du territoire et du nouveau plan directeur, et à donner instruction à la commune d'abroger la zone Weissenbach? Y aura-t-il arrêt des travaux d'équipement, qui ont déjà causé des dommages considérables au paysage?*

La décision d'approbation du 25 février 2013 a été rendue après une pondération globale des intérêts concernés. Les zones à bâtir ont fait l'objet d'un contrôle de conformité par rapport au droit fédéral et cantonal. La zone industrielle et commerciale Weissenbach était déjà existante. Il a donc été examiné s'il était juridiquement admissible et opportun de la maintenir. Aucun recours n'a été déposé contre l'approbation du maintien de cette zone. La décision d'approbation rendue par la DAEC est donc entrée en force.

Dans le périmètre de la zone industrielle et commerciale Weissenbach, il est obligatoire d'établir un plan d'aménagement de détail. Celui-ci a été approuvé le 15 décembre 2016, sous réserve du respect de certaines conditions. Les adaptations correspondantes des conditions d'approbation ont été

approuvées par la DAEC le 24 août 2018. La délivrance du permis pour l'équipement de détail de la parcelle concernée a été coordonnée avec cette procédure d'approbation. Ces décisions sont également entrées en force.

Compte tenu du cadre légal, le Conseil d'Etat ne peut donner aucune instruction en vue d'une abrogation de la zone industrielle et commerciale Weissenbach ou d'une interruption des travaux d'équipement.

3. *Comment a-t-il été possible d'inclure cette petite zone à bâtir, qui se trouve en dehors de la zone d'activités régulières de la commune, dans le plan d'aménagement local? Sur la base de quels arguments la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a-t-elle approuvé cette zone à l'époque?*

En 2013, il a été examiné si la zone industrielle et commerciale Weissenbach devait être maintenue. Sur le principe, une petite zone à bâtir est en effet inadmissible. Toutefois, une exception peut être justifiée pour des raisons spécifiques.

Pour l'approbation de la zone d'activités en question, il a été en particulier tenu compte du besoin qu'avait la commune en terrains à bâtir pour le commerce local. Selon l'évaluation effectuée dans le cadre de la révision générale du plan d'aménagement local, seul cet endroit était à même de répondre aux besoins de la commune.

Une telle zone à bâtir, qui ne peut être rattachée à une zone à bâtir existante, ne serait plus admissible conformément aux principes et au périmètre d'habitat définis dans le nouveau plan directeur cantonal.

4. *Aucune information précise sur la procédure à appliquer pour les zones d'activités ne figure dans le rapport de fusion des communes de Tavel, Alterswil et Saint-Antoine. Qu'est-ce que cela signifie pour les négociations de fusion en cours si les communes possèdent des zones d'activités très fragmentées?*

Le Conseil d'Etat ne voit aucune raison de remettre en cause la fusion des communes concernées sur la base des zones d'activités existant actuellement dans ces communes.

5. *Le Conseil d'Etat partage-t-il mon opinion personnelle selon laquelle il ne revient pas à une ONG de réclamer la suppression de conditions illégales dans les délais, mais qu'il incombe en revanche à l'autorité en matière d'autorisation, qui a ignoré, il y a plusieurs années, l'avis technique et juridique de ses propres services, de remédier à une situation inacceptable?*

Le canton examine l'aménagement communal dans le cadre de la procédure prévue par la loi (cf. art. 83 ss LATeC concernant les plans d'affectation des zones et d'aménagement de détail ainsi que leurs dispositions). Cela implique de la part de la commune le démarrage d'une révision générale ou d'une

modification de son plan d'aménagement local. A l'occasion de la mise à l'enquête publique du plan modifié, toute personne ou association concernée peut faire opposition, puis, dans le cadre de la procédure d'approbation, recours.

L'approbation de la zone industrielle et commerciale Weissenbach est entrée en force. En cas de révision du plan d'affectation des zones, le canton réexaminerait la conformité de cette zone à bâtir avec les dispositions légales de la Confédération et du canton. Dans le contexte actuel, le cadre légal en vigueur ne permet pas au canton d'initier une démarche en vue de modifier l'affectation de ce secteur. Par ailleurs, une telle démarche aurait également pour effet de violer l'autonomie communale.

6. *Quelles autres communes possèdent des zones approuvées illégalement par le canton au cours des années précédentes et qui ne sont toujours pas en cours de révision?*

Le Conseil d'Etat présuppose que toutes les communes du territoire cantonal s'efforcent d'adapter leur aménagement local au droit supérieur. Il existe des zones approuvées, qui ne seraient plus approuvées en vertu du droit actuel. Toutefois, on ne peut parler dans ce contexte de zones approuvées illégalement étant donné qu'elles ont suivi valablement la procédure prévue par le droit cantonal et que les décisions d'approbation sont entrées en force.

7. *Qu'est-ce que le Conseil d'Etat compte entreprendre à cet égard?*

Comme indiqué plus haut, la procédure par laquelle le canton vérifie la conformité juridique de l'aménagement communal est fixée par la loi. En outre, le Conseil d'Etat ne voit ni la possibilité ni la nécessité d'agir.

Le 4 juin 2019

Anfrage 2019-CE-52 Christa Mutter Arbeitszone in St. Antoni im Widerspruch zu Raumplanungsgesetz und Richtplan- Grundsätzen

Anfrage

Die Gemeinde St. Antoni hat an der Grenze zu Tavers, unterhalb des markanten Kapellenhügels Weissenbach (oder Weissenbach), im Landwirtschaftsland eine Arbeitszone abseits des Siedlungsgebiets geschaffen. In Weissenbach wurde ein Detailbebauungsplan genehmigt, mit den Erschliessungsarbeiten begonnen und kürzlich ein Baugesuch für eine Lagerhalle der Firma Raetzo aufgelegt.

Die so geschaffene Inselzone liegt in einer landschaftlich wertvollen Kammer.

Die Gemeinde wollte diese «Industrie- und Gewerbezone (IGZ) Weissenbach» schon in den Jahren 2011/2012 festlegen, was vom kantonalen Raumplanungsamt wiederholt als nicht konform mit der Raumplanungsgesetzgebung abgelehnt wurde – das Amt rügte die Zone u. a. als überdimensioniert und die Insellage schon beim damaligen BRPG als nicht gesetzeskonform.

Trotzdem stimmte die Baudirektion – also Staatsrat Maurice Ropraz – auf Interventionen der Gemeinde der Einzonung 2013 schliesslich zu:

«Einige Teile der Gesamtrevision der Ortsplanung St. Antoni hatte der Kanton nicht bewilligen wollen. Nun kann die Gemeinde wie geplant einzonen. Wir erhielten zusätzliche Infos», erklärt Raumplanungsdirektor Maurice Ropraz (FN vom 5.3.2013).

Der 2013/2014 so verabschiedete Ortsplan von St. Antoni wurde seither in diesem Punkt nicht revidiert und befindet sich offenbar auch nicht in Revision.

Gegen das Baugesuch vom Januar 2019 erhob die Stiftung für Landschaftsschutz und -pflege sofort Einsprache, nachdem sie auf die Inselzone aufmerksam wurde.

Die Zone widerspricht sowohl dem Bundesgesetz über die Raumplanung, dem kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetz sowie den im neuen Richtplan des Kantons festgelegten Planungsgrundsätzen.

Ich bitte den Staatsrat, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. *Die Einsprache der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz erfolgte sofort nach Kenntnisnahme, aber unmittelbar nach der 14-tägigen Frist. Erhält diese Einsprache trotzdem die aufschiebende Wirkung, da sie einen offensichtlich nicht gesetzeskonformen Zustand rügt?*
2. *Ist der Kanton via Oberamt, Baudirektion oder Gemeindedirektion bereit, als Aufsichtsbehörde für die Respektierung des revidierten Raumplanungsgesetzes und des neuen Richtplans zu sorgen und die Gemeinde anzuweisen, die Zone Weissenbach aufzuheben? Werden die Erschliessungsarbeiten, die bereits beträchtlichen landschaftlichen Schaden angerichtet haben, eingestellt?*
3. *Wie war es möglich, diese Inselzone ausserhalb der regulären Arbeitszone der Gemeinde in den Ortsplan aufzunehmen? Aufgrund welcher Argumente genau hat die Baudirektion damals diese Zone genehmigt?*
4. *Im Fusionsbericht der Gemeinden Tafers, Alterswil und St. Antoni stehen zum Vorgehen bei den Arbeitszonen keine präzisen Informationen. Was bedeutet es für die laufenden Fusionsverhandlungen, wenn die Gemeinden über weit zerstückelte Arbeitszonen verfügen?*

5. *Teilt der Staatsrat meine persönliche Meinung, dass die Beseitigung gesetzeswidriger Zustände im Prinzip nicht in der Verantwortung einer NGO liegen, den Zustand fristgerecht zu rügen, sondern dass es Aufgabe jener Bewilligungsbehörde ist, die sich vor Jahren über die fachliche und juristische Meinung ihrer eigenen Dienststellen hinweggesetzt hat, einen unhaltbaren Zustand zu heilen?*

6. *Wie viele weitere Gemeinden und welche verfügen über Zonen, die in früheren Jahren gesetzeswidrig vom Kanton genehmigt wurden, und die bis heute nicht in Revision sind?*

7. *Was gedenkt der Staatsrat dagegen zu unternehmen?*

Den 13. März 2019

Antwort des Staatsrats

Die Beibehaltung der Industrie- und Gewerbezone (IGZ) Weissenbach auf Art. 1727 des Grundbuchs (GB) der Gemeinde St. Antoni wurde letztmals mit Entscheid vom 25. Februar 2013 unter Vorbehalt der Einhaltung gewisser Bedingungen genehmigt. Dies erfolgte im Rahmen der Beurteilung der Gesamtrevision der Ortsplanung.

Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) prüft im Rahmen einer Genehmigung, ob die Pläne und Vorschriften dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit entsprechen und mit den kantonalen und regionalen Plänen übereinstimmen. Dabei muss sie ihre Überprüfungscompetenz unter Wahrung der Gemeindeautonomie im Bereich der Raumplanung zurückhaltend ausüben.

Ein kommunaler Planungsentscheid ist zu schützen, wenn er sich als zweckmässig erweist und die Gemeinde eine pflichtbewusste Beurteilung der Gesamtheit der betroffenen Interessen vorgenommen hat.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Die Einsprache der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz erfolgte sofort nach Kenntnisnahme, aber unmittelbar nach der 14-tägigen Frist. Erhält diese Einsprache trotzdem die aufschiebende Wirkung, da sie einen offensichtlich nicht gesetzeskonformen Zustand rügt?*

Es obliegt dem Oberamt, über das Baubewilligungsgesuch und somit diese Einsprache zu entscheiden. Mangels einer solchen Zuständigkeit kann der Staatsrat diese Frage nicht beantworten.

2. *Ist der Kanton via Oberamt, Baudirektion oder Gemeindedirektion bereit, als Aufsichtsbehörde für die Respektierung des revidierten Raumplanungsgesetzes und des neuen Richtplans zu sorgen und die Gemeinde*

anzuweisen, die Zone Weissenbach aufzuheben? Werden die Erschliessungsarbeiten, die bereits beträchtlichen landschaftlichen Schaden angerichtet haben, eingestellt?

Der Genehmigungsentscheid vom 25. Februar 2013 erging nach einer Gesamtabwägung der betroffenen Interessen. Die Bauzonen wurden auf deren Übereinstimmung mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht überprüft. Die IGZ Weissenbach war damals bereits bestehend. Überprüft wurde daher, ob es rechtskonform und zweckmässig ist, sie beizubehalten. Gegen die Genehmigung der Beibehaltung der Zone wurde keine Beschwerde erhoben. Der Genehmigungsentscheid der RUBD ist somit rechtskräftig geworden.

Für die IGZ Weissenbach besteht eine Detailbebauungsplanpflicht. Der betreffende Detailbebauungsplan wurde am 15. Dezember 2016 mit Bedingungen genehmigt. Die betreffenden Anpassungen an die Genehmigungsbedingungen wurden durch die RUBD am 24. August 2018 genehmigt. Die Bewilligung der Detailerschliessung der betreffenden Parzelle wurde mit diesem Genehmigungsverfahren koordiniert. Auch diese Entscheide sind rechtskräftig geworden.

Unter Berücksichtigung des gesetzlich vorgegebenen Rahmens kann der Staatsrat keine Anweisung erteilen, wonach die IGZ Weissenbach aufzuheben ist oder die Erschliessungsarbeiten eingestellt werden müssen.

3. *Wie war es möglich, diese Inselzone ausserhalb der regulären Arbeitszone der Gemeinde in den Ortsplan aufzunehmen? Aufgrund welcher Argumente genau hat die Baudirektion damals diese Zone genehmigt?*

Im Jahr 2013 wurde überprüft, ob die IGZ Weissenbach beibehalten werden soll. Eine Kleinbauzone ist in der Tat grundsätzlich unzulässig. Eine Ausnahme kann jedoch aus besonderen Gründen gerechtfertigt sein.

Für die Genehmigung der fraglichen IGZ wurde insbesondere der Bedarf der Gemeinde nach Bauland für das lokale Gewerbe berücksichtigt. Gemäss der Überprüfung im Rahmen der damaligen Gesamtrevision der Ortsplanung konnte nur dieser Ort den Bedürfnissen der Gemeinde sinnvoll entsprechen.

Eine solche Bauzone, die sich nicht an eine bestehende Bauzone anzugliedern vermag, wäre gemäss den Grundsätzen und dem Siedlungsgebiet, wie sie der neue kantonale Richtplan festlegt, nicht mehr möglich.

4. *Im Fusionsbericht der Gemeinden Tifers, Alterswil und St. Antoni stehen zum Vorgehen bei den Arbeitszonen keine präzisen Informationen. Was bedeutet es für die laufenden Fusionsverhandlungen, wenn die Gemeinden über weit zerstückelte Arbeitszonen verfügen?*

Der Staatsrat sieht keinen Anlass, die Fusion der betreffenden Gemeinden aufgrund der aktuell vorhandenen Arbeitszonen in diesen Gemeinden in Frage zu stellen.

5. *Teilt der Staatsrat meine persönliche Meinung, dass die Beseitigung gesetzeswidriger Zustände im Prinzip nicht in der Verantwortung einer NGO liegen, den Zustand fristgerecht zu rügen, sondern dass es Aufgabe jener Bewilligungsbehörde ist, die sich vor Jahren über die fachliche und juristische Meinung ihrer eigenen Dienststellen hinweggesetzt hat, einen unhaltbaren Zustand zu heilen?*

Der Kanton überprüft die kommunale Planung im Rahmen des gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahrens (vgl. Art. 83 ff. RPBG für die Zonennutzungs- und Detailbebauungspläne sowie ihre Vorschriften). Dies bedingt seitens der Gemeinde die Veranlassung einer Gesamtrevision oder einer Änderung ihrer Ortsplanung. Anlässlich der öffentlichen Auflage der Planänderung steht es jeder betroffenen Person oder Vereinigung offen, Einsprache zu erheben und anschliessend, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens, Beschwerde zu führen.

Die Genehmigung der IGZ Weissenbach ist in Rechtskraft erwachsen. Im Falle einer Revision des Zonennutzungsplans würde der Kanton die Übereinstimmung dieser Bauzone mit den gesetzlichen Bestimmungen des Bundes und des Kantons neu überprüfen. Im gegenwärtigen Kontext erlaubt das geltende Recht dem Kanton nicht, eigenmächtig eine Massnahme zu veranlassen, welche die Nutzung in diesem Sektor ändert. Im Übrigen würde eine solche Massnahme auch die Gemeindeautonomie verletzen.

6. *Wie viele weitere Gemeinden und welche verfügen über Zonen, die in früheren Jahren gesetzeswidrig vom Kanton genehmigt wurden, und die bis heute nicht in Revision sind?*

Der Staatsrat setzt voraus, dass alle Gemeinden im gesamten Kantonsgebiet bestrebt sind, ihre Ortsplanung dem übergeordneten Recht anzupassen. Es gibt genehmigte Zonen, die gemessen am heutigen Recht, nicht mehr möglich wären. Von gesetzeswidrig genehmigten Zonen kann in diesem Zusammenhang jedoch nicht gesprochen werden, da sie das im kantonalen Recht vorgesehene Verfahren rechtskonform eingehalten haben und die Genehmigungsentscheide in Rechtskraft erwachsen sind.

7. *Was gedenkt der Staatsrat dagegen zu unternehmen?*

Wie erwähnt, ist das Verfahren, in dem der Kanton die Rechtskonformität der kommunalen Planung überprüft, gesetzlich vorgegeben. Der Staatsrat sieht darüber hinaus keinen möglichen und nötigen Handlungsbedarf.

Den 4. Juni 2019

Question 2019-CE-58 Xavier Ganiot Qu'en est-il de la santé et des conditions de travail des conducteurs et conductrices au sein des Transports publics fribourgeois

Question

Un article paru dans *Le Matin Dimanche* du 3 mars 2019 «L'état de santé des chauffeurs de bus est inquiétant» relate les résultats d'une enquête réalisée en 2018 par le Syndicat des transports publics (SEV) auprès de 497 professionnels, âgés entre 25 et 65 ans. Il y est relevé en particulier un bilan inquiétant sur le mal-être de la profession: malades, stress, agressions. Les conducteurs-trices de bus se disent malmenés par un travail de plus en plus pénible.

Il y est également relevé que les politiques de management des absences par les ressources humaines (RH) sont aussi responsables pour partie de cette situation car elles sont ressenties comme une mise sous pression! Selon cette enquête, un tiers des conductrices et conducteurs de bus des transports publics en Suisse ne serait pas entièrement apte à conduire (être en pleine possession de ses moyens au sens de la loi), avec parfois des conséquences sécuritaires qui se répercutent sur la qualité des prestations aux usagers.

Compte tenu de ce qui précède, le soussigné adresse au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *Quelle est l'évolution des taux (pourcentages) d'absentéisme aux TPF entre 2016-2018?*
2. *L'entreprise est-elle en sous-effectif au niveau du personnel de conduite?*
3. *Quel est aujourd'hui le nombre journalier de conductrices et conducteurs «mis en réserve» afin de pallier à des absences, en particulier pour des raisons de santé?*
4. *Combien de jours de repos (compensation et repos au sens de la loi) ont été supprimés pour les années 2016, 2017 et 2018?*
5. *Le Conseil d'Etat, représentant de l'actionnariat principal, compte-t-il intervenir auprès de la direction des TPF pour pallier à cette situation?*

Le 18 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Remarque préalable

La présente réponse a été rédigée sur la base des informations fournies par la direction des TPF.

1. *Quelle est l'évolution des taux (pourcentages) d'absentéisme aux TPF entre 2016-2018?*

Le taux d'absentéisme au sein du groupe TPF a évolué de la manière suivante durant les années 2016 à 2018:

	2016	2017	2018
Groupe TPF	4,12%	4,24%	3,97%

2. *L'entreprise est-elle en sous-effectif au niveau du personnel de conduite?*

L'entreprise ne connaît pas de sous-effectif chronique. Les TPF connaissent des périodes de sous-effectif où les soldes de compensations augmentent, tout comme des périodes de sureffectif où les soldes de compensations diminuent. L'entreprise a pour mission de garantir que toutes les courses prévues à l'horaire soient assurées. Hormis les situations d'exploitation dégradée (manifestations, travaux, accident, etc.), les TPF n'ont pas eu à déplorer des annulations de course liées au manque de personnel; on peut ainsi affirmer que les besoins sont entièrement couverts. Le taux de vacances varie durant l'année entre 1 et 3% ce qui correspond au décalage entre une démission ou un départ à la retraite et l'entrée en service du nouveau conducteur ou de la nouvelle conductrice. La notion de sous-effectif est toutefois relative, car avec environ 550 conducteurs et conductrices TPF, il est inévitable d'avoir un pourcentage de vacances.

3. *Quel est aujourd'hui le nombre journalier de conductrices et conducteurs «mis en réserve» afin de pallier à des absences, en particulier pour des raisons de santé?*

Durant l'année, les TPF planifient, en moyenne, 3 agents de réserve pour chacun des 7 secteurs géographiques TPF. Ces réserves sont là pour pallier les absences à la prise de service pour tout type de raison (maladie, accident, familiale, autres).

4. *Combien de jours de repos (compensation et repos au sens de la loi) ont été supprimés pour les années 2016, 2017 et 2018?*

En tant qu'entreprise de transport concessionnée, les TPF sont tenus de respecter la législation en vigueur et aucun jour de repos ne peut être supprimé. Les TPF travaillent étroitement avec les partenaires sociaux dans un très bon esprit sur les sujets des tours de service, rotation du personnel et horaires. Ainsi, grâce à cette collaboration, les conducteurs et conductrices peuvent, en moyenne, être une heure de plus à la maison par jour de service. L'année 2018 a cependant nécessité un effort plus conséquent à la suite des mandats de remplacement des trains CFF qui a demandé plus de souplesse de la part de tout le personnel de conduite.

L'article 10 de la loi sur la durée du travail (LDT) prévoit 63 jours de repos et ces jours de repos ne peuvent pas être supprimés. Toutefois, il se peut que pour des besoins d'exploitation, ils soient déplacés. Ainsi, au moment où un conducteur ou une

conductrice est approché exceptionnellement pour venir travailler un jour de repos, ce jour de repos est déjà re-planifié.

Le compteur des jours de compensation joue le rôle de solde de fluctuation. En effet, un conducteur ou une conductrice a une semaine de travail de 6 jours, c'est-à-dire 420 minutes par jour. En fonction de sa rotation et de ses tours de service, son solde va fluctuer à la hausse ou à la baisse ainsi, si le conducteur ou la conductrice a un jour de compensation, le solde diminue et s'il ou elle vient travailler un jour de compensation, le solde augmente.

Le tableau ci-après illustre le nombre de jours de compensation et repos par conducteur et conductrice qui, en moyenne par année, ont été remplacés à un autre jour que celui planifié initialement.

	2016	2017	2018
Compensation	2,1	2,5	2,3
Repos	1,7	1,7	1,9

5. *Le Conseil d'Etat, représentant de l'actionnariat principal, compte-t-il intervenir auprès de la direction des TPF pour pallier à cette situation?*

Au vu des réponses qui précèdent et du fait que le management des absences des conducteurs et conductrices des TPF n'est pas problématique, le Conseil d'Etat ne considère pas qu'il y ait lieu d'intervenir auprès de cette entreprise afin qu'elle prenne des mesures particulières en ce domaine.

Le 28 mai 2019

Anfrage 2019-CE-58 Xavier Ganioz
Wie steht es um die Gesundheit und die Arbeitsbedingungen der Buschauffeurinnen und Buschauffeure der Freiburgischen Verkehrsbetriebe?

Anfrage

Ein Artikel in *Le Matin Dimanche* vom 3. März 2019 mit dem Titel «L'état de santé des chauffeurs de bus est inquiétant» berichtete über die Ergebnisse einer Umfrage der Gewerkschaft des Verkehrspersonals (SEV), an der 497 Busfahrerinnen und Busfahrer im Alter zwischen 25 und 65 Jahren teilgenommen haben. Das Fazit über die Missstände ist beunruhigend: Die Busfahrerinnen und Busfahrer sind krank, gestresst und Aggressionen ausgesetzt. Sie leiden unter der für sie immer unangenehmer werdenden Arbeit.

Die Absenzenbewirtschaftung durch das Personalmanagement sei für diese Situation mitverantwortlich, da sie als Druckmittel wahrgenommen wird. Nach dieser Umfrage

wäre ein Drittel der Buschauffeurinnen und Buschauffeure im öffentlichen Verkehr in der Schweiz nicht voll fahrtauglich (nicht im Vollbesitz ihrer Kräfte gemäss Gesetz), manchmal mit Folgen für die Sicherheit, die sich auf die Qualität der Dienstleistungen für die Nutzerinnen und Nutzer auswirken.

Angesichts dessen stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Wie hat sich die Absentismusquote (Prozentsatz der abwesenden Mitarbeitenden) bei den TPF in den Jahren 2016–2018 entwickelt?*
2. *Gibt es eine Unterbesetzung beim Fahrpersonal?*
3. *Wie viele «Reserve-Fahrer/innen» sind heute pro Tag vorgesehen, um Absenzen, insbesondere krankheitsbedingte Ausfälle aufzufangen?*
4. *Wie viele Ruhetage (Kompensations- und Ruhetage im Sinne des Gesetzes) wurden in den Jahren 2016, 2017 und 2018 gestrichen?*
5. *Will der Staatsrat als Vertreter des Hauptaktionärs bei der Direktion der TPF intervenieren, damit etwas dagegen unternommen wird?*

Den 18. März 2019

Antwort des Staatsrats

Vorbemerkung

Diese Antwort wurde basierend auf Informationen der TPF-Direktion erstellt.

1. *Wie hat sich die Absentismusquote (Prozentsatz der abwesenden Mitarbeitenden) bei den TPF in den Jahren 2016–2018 entwickelt?*

Die Absentismusquote hat sich in der TPF-Gruppe in den Jahren 2016–2018 wie folgt entwickelt:

	2016	2017	2018
TPF-Gruppe	4,12%	4,24%	3,97%

2. *Gibt es eine Unterbesetzung beim Fahrpersonal?*

Bei der Firma gibt es keine chronische Unterbesetzung. Was es hingegen bei den TPF gibt, sind Zeiten mit Unterbesetzung, in denen die Kompensationszeitsaldi zunehmen, und Zeiten mit Überbesetzung, in denen die Kompensationszeitsaldi abnehmen. Die Firma hat den Auftrag sicherzustellen, dass alle angebotenen Fahrten gewährleistet sind. Ausser bei (stark) beeinträchtigten Betriebsbedingungen (Demos, Strassenarbeiten, Unfälle usw.) mussten die TPF keine Fahrten aufgrund von Personalmangel annullieren. Man kann also sagen, dass der Bedarf an Fahrpersonal vollständig gedeckt ist. Die Zahl der freien Stellen schwankt über das Jahr zwischen 1% und 3%, was der Verzögerung zwischen

einer Kündigung oder Pensionierung und dem Stellenantritt der neuen Fahrerin oder des neuen Fahrers entspricht. Der Begriff der Unterbesetzung ist jedoch relativ, da bei einem Bestand von 550 TPF-Chauffeurinnen und Chauffeuren freie Stellen unvermeidlich sind.

3. *Wie viele «Reserve-Fahrer/innen» sind heute pro Tag vorgesehen, um Absenzen, insbesondere krankheitsbedingte Ausfälle aufzufangen?*

Über das Jahr planen die TPF für jede der 7 geografischen Zonen der TPF durchschnittlich 3 Reservefahrer/innen ein. Damit sollen die Ausfälle aufgefangen werden, wenn jemand den Dienst aus verschiedenen Gründen nicht antreten kann (Krankheit, Unfall, familiäre Gründe usw.).

4. *Wie viele Ruhetage (Kompensations- und Ruhetage im Sinne des Gesetzes) wurden in den Jahren 2016, 2017 und 2018 gestrichen?*

Als konzessioniertes Transportunternehmen müssen die TPF die geltende Gesetzgebung einhalten und es dürfen keine Ruhetage gestrichen werden. Die TPF arbeiten hinsichtlich Dienstschichten, Personalrotation und Arbeitszeitpläne gut mit den Sozialpartnern zusammen. Dank dieser Zusammenarbeit können die Fahrdienstleistenden pro Dienstag durchschnittlich eine zusätzliche Stunde zu Hause sein. 2018 wurde jedoch wieder mehr Einsatz gefordert und mit den SBB-Zugersatzmandaten mehr Flexibilität vom gesamten Fahrpersonal verlangt.

Nach Artikel 10 des Arbeitszeitgesetzes (AZG) besteht ein Anspruch auf 63 bezahlte Ruhetage, die nicht gestrichen werden dürfen. Allerdings können sie aus betrieblichen Gründen verschoben werden. Wird also eine Fahrerin oder ein Fahrer ausnahmsweise für einen Einsatz an einem Ruhetag aufgeboden, so wird dieser Ruhetag schon anderweitig wieder eingeplant.

Der Zähler für die Kompensationstage zeigt also den Schwankungssaldo. Eine Fahrerin oder ein Fahrer hat eine Arbeitswoche zu 6 Tagen, das sind 420 Minuten pro Tag. Je nach Dienstschichten wird sich der Saldo nach oben oder unten bewegen und sich so verringern, wenn ein Kompensationstag bezogen wird, bzw. sich erhöhen, wenn an einem Kompensationstag gearbeitet wird.

Die folgende Tabelle zeigt, wie viele Kompensations- und Ruhetage pro Fahrdienstleistenden durchschnittlich pro Jahr auf einen anderen Tag als ursprünglich geplant verschoben worden sind.

	2016	2017	2018
Kompensationstage	2,1	2,5	2,3
Ruhetage	1,7	1,7	1,9

5. *Will der Staatsrat als Vertreter des Hauptaktionärs bei der Direktion der TPF intervenieren, damit etwas dagegen unternommen wird?*

Nach dem Gesagten und aufgrund der Tatsache, dass das Absenzenmanagement der TPF-Chauffeurinnen und -Chauffeure unproblematisch ist, hält es der Staatsrat nicht für notwendig, bei den TPF zu intervenieren und zu verlangen, dass diesbezüglich speziell etwas unternommen wird.

Den 28. Mai 2019

Question 2019-CE-59 Urs Perler/ Bernadette Mäder-Brühlhart Que fait le canton pour s'assurer que nos écoles sont prêtes pour la numérisation?

Question

Le Conseil d'Etat a décidé de consacrer une part importante de ses activités de la législature actuelle au thème Fribourg 4.0 et d'en faire l'un des trois principaux projets de son programme gouvernemental, sous le titre «Fribourg fait sa révolution 4.0». «Cette décision est le point de départ d'une démarche qui va bien au-delà de la période de législature 2017–2021 et vise à donner une impulsion politique forte pour optimiser les modes de procéder de l'Etat de Fribourg et les prestations de service fournies à la population».

L'école est fortement touchée et sollicitée par les changements sociaux liés à la numérisation. Les compétences dans le domaine de l'informatique prennent actuellement de plus en plus d'importance dans la vie et le monde du travail, en raison de la numérisation croissante. Les compétences portant uniquement sur l'utilisation ne suffisent plus. Une meilleure compréhension des fonctionnalités et des processus est cruciale pour pouvoir y participer de manière active et créative.

- Quelles mesures concrètes le canton prend-il à tous les niveaux de la formation pour renforcer les chances de sa population d'être parmi les gagnants de la numérisation?*
- Il est prévu davantage de temps pour le travail individuel dans les programmes d'études. Les moyens didactiques sont de plus en plus disponibles sous forme électronique. Chaque élève aura besoin de son propre appareil (ordinateur portable ou tablette). La tablette, l'ordinateur passent de plus en plus de la fonction d'infrastructure à celle de matériel pédagogique. Le canton en est-il conscient et quelle contribution est-il prêt à fournir?*
- La loi scolaire actuelle prévoit que l'équipement scolaire (beamer, ordinateur, tablette) doit être financé par les communes. Le niveau du matériel, des logiciels et des*

bandes passantes peut varier considérablement. Certaines communes ont des systèmes plutôt désuets, tandis que d'autres se dotent d'équipements à la pointe du progrès, qui ne peuvent pas toujours être exploités sans accroc. La qualité de l'infrastructure de base varie donc dans les différentes écoles publiques et dépend de facteurs communaux. Jusqu'à présent, le canton de Fribourg s'est montré très réticent à formuler des recommandations. Mais ne serait-il pas pertinent d'émettre certaines recommandations sur les standards requis?

4. *On peut présumer que les communes financièrement solides peuvent investir davantage dans l'équipement scolaire que les communes aux finances modestes. Que fait le canton pour éviter un système à deux vitesses entre les communes?*
5. *Le canton serait-il prêt à soutenir le financement de départ au niveau de l'enseignement obligatoire et, par exemple, à payer 200 francs par élève pendant quelques années?*
6. *Afin de rendre les écoles aptes à assumer le défi de la numérisation, il faut une requalification des enseignant-e-s exerçant actuellement et, de surcroît, il s'agit de développer une formation continue récurrente, systématique et permanente du corps enseignant et des acteurs du système éducatif, qui devrait être coordonnée avec les programmes existants de la formation continue. Dans quelle mesure le canton est-il prêt à engager des moyens propres à renforcer les compétences en informatique dans la formation initiale et continue des enseignant-e-s?*
7. *Qui assume le rôle de leader dans les questions posées par la numérisation dans les écoles? Le canton est-il prêt à assumer ce rôle?*

Le 18 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Comme le constatent justement les députés Perler et Mäder-Brüllhart, le Conseil d'Etat a défini trois projets phares pour l'avenir du canton, dont le projet «Fribourg fait sa révolution 4.0» dans son programme gouvernemental 2017–2021. Sur cette base stratégique, le Conseil d'Etat a élaboré en octobre 2018 un «Plan directeur de la digitalisation et des systèmes d'information». Ce plan directeur comprend quatre objectifs, qui incluent, entre autre, les aspects liés à la formation.

En présentant sa stratégie 4.0 l'automne dernier, le Conseil d'Etat n'avait fait qu'évoquer le développement en cours depuis plusieurs années dans le domaine scolaire, développement qui a donné lieu à une actualisation par le nouveau *Concept cantonal pour l'intégration des Médias, Images, Technologies de l'Information et de la Communication (MITIC)*

adopté par le Conseil d'Etat le 9 mai 2017. Ce concept donne le cadre de l'action, renforce le pilotage du système et met les MITIC au service des apprentissages. L'existence de ce document permet au Gouvernement de répondre de manière relativement succincte aux questions posées par les députés, en renvoyant le lecteur ou la lectrice intéressé-e par plus de détails vers le concept lui-même.

Cela étant rappelé, le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions posées:

1. *Quelles mesures concrètes le canton prend-il à tous les niveaux de la formation pour renforcer les chances de sa population d'être parmi les gagnants de la numérisation?*

Cette question est depuis longtemps une préoccupation importante pour tous les niveaux de formation dans notre canton. Nous pouvons, entre autre, nous référer à la réponse donnée à la *Question Gabrielle Bourguet/André Schoenenweid (2017-CE-219)*:

«Le canton de Fribourg est conscient depuis de nombreuses années de l'importance des nouvelles technologies pour l'enseignement. C'est grâce à l'impulsion d'une motion émanant du Grand Conseil qu'une première stratégie d'intégration des technologies de l'information et de la communication pour les écoles fribourgeoises est élaborée dans les années 2000. Elle a conduit à la création du Centre de compétences Fritic qui, ouvert en 2001, a permis la formation de plus de 140 personnes ressources qui se déploient sur le terrain ainsi que celle de 28 formateurs et formatrices d'enseignant-e-s dans le domaine des TIC à disposition des écoles. Le Centre Fritic a également développé la plateforme www.friportail.ch, dédiée aux enseignant-e-s, leur offrant l'accès à de nombreuses ressources numériques, ainsi que le portail *Frischool* à destination des élèves de l'école obligatoire.

Or, le Conseil d'Etat a constaté, comme l'ont fait les députés dans la présente question parlementaire, que l'évolution des technologies de l'information s'est accélérée de manière exponentielle ces dernières années. Ainsi, il a lancé des réflexions de fond sur la place des MITIC dans l'enseignement, réflexions qui ont abouti à l'adoption le 9 mai 2017 du «Concept cantonal pour l'intégration des MITIC dans l'enseignement, 2017–2021». Ce concept cantonal a précisé pour but de répondre aux développements des technologies de l'information et aux exigences des plans d'études. Il donne le cadre de l'action, renforce le pilotage du système et met les MITIC au service des apprentissages des élèves. Il définit 9 objectifs principaux à mettre en œuvre d'ici à 2021. Les 4 axes généraux d'actions sont:

1. ressources humaines et formations
2. ressources pédagogiques et logiciels
3. ressources matérielles et techniques
4. prévention et intervention»

En 2018, le Centre Fritic et l'équipe HAE (projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles) ont emménagé ensemble pour devenir le Centre Fritic, centre de compétences des MITIC dans l'enseignement, réunissant ainsi sous un même toit les aspects technico-pédagogiques et les aspects administratifs de l'instruction publique.

Dès la rentrée scolaire 2020/21, une plateforme collaborative performante (Office 365) sera mise à disposition des écoles (élèves et personnel) de tout le canton (scolarité obligatoire et secondaire deux professionnel et de deuxième degré).

Au niveau de l'enseignement obligatoire de langue française:

- > Création, mise à jour et référencement de séquences d'enseignement intégrant les MITIC dans l'enseignement des disciplines pour les trois cycles de l'école obligatoire. Pour chaque degré, une sélection de séquences permet à l'enseignant-e de réaliser les apprentissages attendus pour le degré d'enseignement.
- > Mise en œuvre obligatoire du carnet de suivi des compétences MITIC aux cycles 1 et 2 permettant une meilleure compréhension par les enseignant-e-s, les élèves et les parents des attentes du PER.
- > Début de la réforme du dispositif des Personnes ressources MITIC (PR) dans le but de déployer un réseau d'enseignant-e-s soutenant leurs collègues dans chaque établissement scolaire.
- > Mise en œuvre de la révision du Plan d'étude romand (PER) avec possible adaptation de la grille horaire. Cette révision se fait au niveau romand, à travers la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), qui a commencé ses travaux.

Au niveau de l'enseignement obligatoire de langue allemande:

A partir de l'année scolaire 2019/20, la digitalisation sera mise en œuvre conformément au Lehrplan21 (LP21) avec le plan d'études modulaire Médias et Informatique, qui est divisé en trois domaines: médias, informatique et applications. Les compétences en matière d'applications sont décrites dans les programmes d'enseignement des différentes disciplines (langues, mathématiques, sciences de la nature, activités créatrices et manuelles et musique). Elles sont structurées de manière transversale et figurent dans le bulletin scolaire des 3H-11H à la fin de chaque année comme compétences transversales. Au début d'une année scolaire, les enseignant-e-s d'une classe coordonnent le développement des compétences transversales en matière d'application. De plus, la grille horaire en 7H, 8H et 9H prévoit respectivement une unité en sciences des médias et une unité en informatique, dont les notes sont indiquées dans le bulletin scolaire comme pour les autres disciplines. Au 3^e cycle, les médias et l'informatique peuvent également être choisis comme cours à options.

Au niveau du Secondaire de deuxième degré, les changements et projets suivants vont être mis en œuvre très prochainement:

- > Introduction de la branche informatique en tant que science dès la rentrée 2019 à raison de 2 heures en première et de 2 heures en deuxième année du collège.
- > Nouveau plan d'études pour l'école de culture générale (ECG) dès 2020, comprenant aussi une partie informatique en tant que science.
- > Introduction de l'approche «apportez votre équipement personnel de communication» (AVEC), connu aussi par son acronyme anglais BYOD (Bring Your Own Device): projet pilote l'année scolaire 2018/19 avec une classe de première année d'école de commerce au Collège de Gambach. Elargissement à 4 classes dès la rentrée prochaine 2019/20. En principe, généralisation pour toutes les classes de première année des écoles du S2 dès la rentrée 2020/21. Le groupe de travail qui pilote ce projet est commun avec le Secondaire deux professionnel.
- > Mise à disposition des écoles (élèves et personnel) d'une plateforme collaborative performante (Office 365). Projet pilote au Collège de Gambach en 2019/20, élargissement à toutes les écoles dès la rentrée 2020.

Au niveau de la formation professionnelle, le Service de la formation professionnelle (SFP), respectivement les centres de formation professionnelle (CFP) ont élaboré et/ou participent activement aux projets suivants:

- > Un groupe de travail «BYOD» définit les règles et recommandations, afin de déployer, à terme, le BYOD dans toutes les professions présentes dans les CFP fribourgeois. Des projets pilotes sont menés pour plusieurs professions, notamment le projet «tablette» pour la profession de cuisinier CFC.
- > L'Ecole professionnelle artisanale et commerciale (EPAC) et l'Ecole professionnelle commerciale (EPC) sont toutes deux écoles pilotes concernant l'intégration future d'Office 365. Ce déploiement soutiendra également celui du BYOD au sein des CFP. Office 365 propose de nombreux outils de collaboration et de gestion de documents, favorisant l'enseignement numérique.
- > Au niveau national, plusieurs associations professionnelles ont développé ou sont en train de développer des supports numériques pour l'enseignement des branches professionnelles. Aussi, les CFP s'efforcent de les intégrer à l'enseignement selon les ressources à disposition. Quant à l'enseignement de la culture générale, les supports de cours sont développés au niveau cantonal. Actuellement, les responsables pédagogiques élaborent des supports entièrement numériques.

Le règlement des élèves de l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) a été modifié, afin que les étudiant-e-s puissent utiliser leur smartphone durant les cours, si l'enseignant-e le

demande. Ainsi, l'utilisation de cet outil est également permise durant les cours. Cependant, des règles claires doivent être définies, car un smartphone peut être très utile (création de photos, Internet, prise de notes), mais son utilisation comme moyen de communication privé (WhatsApp, Facebook, Instagram) ne peut pas être simplement supprimée et peut ainsi contribuer à déconcentrer les élèves.

2. *Il est prévu davantage de temps pour le travail individuel dans les programmes d'études. Les moyens didactiques sont de plus en plus disponibles sous forme électronique. Chaque élève aura besoin de son propre appareil (ordinateur portable ou tablette). La tablette, l'ordinateur passent de plus en plus de la fonction d'infrastructure à celle de matériel pédagogique. Le canton en est-il conscient et quelle contribution est-il prêt à fournir?*

Pour l'école obligatoire de langue française, les travaux de révision du PER viennent de commencer. Il est à prévoir une augmentation du temps d'apprentissage sur support numérique. Toutefois, pour les prochaines années, il n'est pas possible de déjà estimer à partir de quel degré tous les élèves – pour autant que ce soit le cas – devront avoir chacun un support numérique. Il est à relever que les principaux éditeurs de moyens numériques continuent de proposer leurs ouvrages sous format papier. Là aussi, il n'est pas possible d'estimer si et quand la transposition au tout numérique pour les moyens d'enseignement se fera. Cependant, la question du matériel est prépondérante et devra se résoudre en réunissant tous les partenaires. Par ailleurs, une *task force* existe au niveau de la CIIP, qui s'occupe de cette question au niveau romand.

Pour l'école obligatoire de langue allemande, le plan d'études prévoit différentes formes d'organisation de l'enseignement en fonction de l'objectif d'apprentissage et il incombe à l'enseignant de les déterminer. Les moyens didactiques modernes utilisent des accès numériques et des formats de tâches pour lesquels un équipement et une infrastructure appropriés sont nécessaires. Le plan d'études ne fournit pas d'informations ou de prescriptions à cet égard; cela relève de la compétence du canton et des communes. Le canton est pour le moment responsable de la formation initiale et continue des enseignants ainsi que du financement du matériel pédagogique et prend en charge ces coûts. Il dispose de surcroît du Centre de compétences Fritic pour le soutien des écoles, du corps enseignant et des services de l'enseignement ainsi que pour le conseil à apporter aux communes.

Au niveau du S2, un projet pilote «AVEC/BYOD» est en cours au collège Gambach. (cf. réponse à la Question 2). Des analyses plus détaillées quant aux résultats de ce projet pourront être amenées dans un deuxième temps.

Tout comme le S2 académique, le S II professionnel analyse actuellement divers modèles de financement, permettant

le déploiement du BYOD au sein des centres de formation professionnelle. Un groupe de travail dédié a été nommé.

3. *La loi scolaire actuelle prévoit que l'équipement scolaire (beamer, ordinateur, tablette) doit être financé par les communes. Le niveau du matériel, des logiciels et des bandes passantes peut varier considérablement. Certaines communes ont des systèmes plutôt désuets, tandis que d'autres se dotent d'équipements à la pointe du progrès, qui ne peuvent pas toujours être exploités sans accroc. La qualité de l'infrastructure de base varie donc dans les différentes écoles publiques et dépend de facteurs communaux. Jusqu'à présent, le canton de Fribourg s'est montré très réticent à formuler des recommandations. Mais ne serait-il pas pertinent d'émettre certaines recommandations sur les standards requis?*

Des recommandations ont été émises par le Centre Fritic en 2017 et seront remises à jour. Une fonction a été attribuée au sein du Centre Fritic pour coordonner toute la partie «matériel»: mise à jour des recommandations, communication avec les communes, soutien aux pédagogues, et gestion du projet d'acquisition centralisée, comme prévu selon le Concept MITIC.

De plus, une séance d'information à l'attention des communes et des directions d'écoles, organisée par le Centre Fritic, est d'ores et déjà prévue en juin prochain, afin de donner des indications sur les différentes questions liées au matériel informatique et à son utilisation (réseau wifi, appareils individuels connectés, équipements de projections, etc.). Pour les communes germanophones, cette séance d'information a été donnée en septembre 2017 ainsi qu'en avril 2019, lors de l'assemblée des président-e-s d'établissements germanophones.

Concernant le degré secondaire, tant professionnel que de deuxième degré, il convient de relever que le matériel «Technologie de l'information et de la communication» (TIC) des écoles cantonales (gymnases, ECG) et des CFP est à la charge du canton et non des communes. Afin d'assurer des standards de qualité, un groupe dédié planche sur l'harmonisation du matériel TIC, en collaboration avec le SITel.

4. *On peut présumer que les communes financièrement solides peuvent investir davantage dans l'équipement scolaire que les communes aux finances modestes. Que fait le canton pour éviter un système à deux vitesses entre les communes?*

Le canton a déjà fait beaucoup à ce sujet. L'identité numérique cantonale sera accessible à tous les enseignants et élèves à partir de l'année civile 2020. Educenet2 sera remplacé par une solution porteuse d'avenir à partir de l'année scolaire 2020/21. L'outil web «friweb2» est à la disposition des écoles depuis plusieurs années. D'intenses travaux sont également menés pour définir les normes applicables à l'équipement des écoles en matériel et logiciels. Le projet HAE a développé

le système «Primeo» pour l'école primaire et «ISA» pour le CO. Ces outils apportent un soutien énorme à la direction de l'école dans le domaine administratif.

Grâce au Centre Fritic, du matériel robotique est en prêt pour les écoles, et un système de gestion des iPad, avec une gestion centralisée et des prix préférentiels sur les packages d'applications présélectionnées, a été mis en place (700 iPad sont actuellement gérés par Fritic).

Comme mentionné pour la réponse à la question 2, le Centre Fritic émet des recommandations et organise des séances d'informations pour les communes sur la thématique du matériel informatique et de l'équipement.

5. *Le canton serait-il prêt à soutenir le financement de départ au niveau de l'enseignement obligatoire et, par exemple, à payer 200 francs par élève pendant quelques années?*

Tout changement dans la répartition des tâches et des financements entre canton et communes doit se faire dans le cadre global du projet Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les Communes (DETTEC).

De plus, la question du matériel informatique ne se limite pas à la simple acquisition d'une machine: la gestion, l'entretien, le remplacement, la formation, l'adaptation des stratégies pédagogiques, etc. doivent être au centre et la question de l'acquisition n'est qu'un élément parmi d'autres.

6. *Afin de rendre les écoles aptes à assumer le défi de la numérisation, il faut une requalification des enseignant-e-s exerçant actuellement et, de surcroît, il s'agit de développer une formation continue récurrente, systématique et permanente du corps enseignant et des acteurs du système éducatif, qui devrait être coordonnée avec les programmes existants de la formation continue. Dans quelle mesure le canton est-il prêt à engager des moyens propres à renforcer les compétences en informatique dans la formation initiale et continue des enseignant-e-s?*

Dans le contexte de la mise en œuvre du Concept MITIC, un groupe de travail, présidé par le Centre Fritic, a développé un référentiel cantonal¹, qui est maintenant disponible et servira de jalon pour la mise en place de la formation du corps enseignant dans le domaine des MITIC. Sur cette base, un outil d'autoévaluation va pouvoir être développé prochainement.

Dans le cadre de la révision du PER pour l'introduction de la discipline informatique en tant que science dès le cycle 2, la formation et la mise à niveau de tous les enseignantes et enseignants est déjà en cours de planification.

Selon le «concept de formation continue MIA», une formation continue est obligatoire pour tous les enseignant-e-s dans la partie germanophone du canton de Fribourg; des mentors (F3) en médias et informatique ont été formés à cet effet. S'agissant du soutien pédagogique des enseignant-e-s, chaque école a formé des interlocuteurs spécialistes en médias et informatique pour les aider à utiliser les ressources numériques dans leurs classes, matières et projets. Ces interlocuteurs soutiennent également les directions des écoles dans le passage à la numérisation.

Sur mandat de la Confédération, l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) accompagne les CFP dans la transformation numérique de l'enseignement. Toutes les écoles dépendant de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) participent à ce programme. Un pan de ce dernier cible les besoins spécifiques en formation des enseignant-e-s. Ainsi, des formations continues sur mesure seront proposées par centre et au niveau cantonal, en fonction des besoins spécifiques de chaque profession.

Les enseignant-e-s de l'IAG ont des niveaux très disparates en matière de digitalisation. L'IAG s'est inscrit à l'IFFP afin de participer à son «Digicheck». Dans ce contexte, les compétences du corps enseignant seront évaluées et un plan de mesures résultera de cette analyse. Celle-ci débute en mai 2019 et des formations continues seront organisées en conséquence.

7. *Qui assume le rôle de leader dans les questions posées par la numérisation dans les écoles? Le canton est-il prêt à assumer ce rôle?*

Le canton décide des plans d'études et définit la stratégie globale en matière d'instruction publique et de formation. Ainsi, le canton est *de facto* responsable et leader dans toutes les questions liées au contenu et à l'organisation des écoles. Avec l'introduction du Lehrplan21 dans la partie germanophone, l'informatique en tant que science sera enseignée dès le cycle 2. Le canton, par son service de l'enseignement obligatoire de langue allemande, a ainsi pris des décisions claires dans cette direction, dont profiteront tous les élèves germanophones. Du côté francophone, comme déjà mentionné, le PER est en cours de révision, avec pour objectif à court terme d'introduire également l'informatique en tant que science.

Au niveau du secondaire de deuxième degré, les écoles étant cantonales, toutes les décisions y relatives sont évidemment du ressort du canton. L'informatique sera d'ailleurs introduite en tant que science dès la rentrée scolaire 2019/20 dans les gymnases et dès 2020/21 à l'ECG.

A travers la création du Centre Fritic en 2003, puis la fusion avec HAE en 2018, puis la mise en œuvre du Concept MITIC en cours de réalisation, le canton assume son rôle de leader dans le domaine de l'instruction publique et de la formation en général, et dans le domaine des MITIC en particulier.

¹ <https://refcomp.friweb.ch/fr/page-daccueil>

Le 3 novembre 2015, le Conseil d'Etat a restructuré le mandat de la Commission informatique dans le domaine de l'enseignement (CIEns). Cette commission définit notamment la stratégie de transformation numérique au sein des CFP. La constitution de cette commission a également permis de renforcer la collaboration entre le Centre Fritic et les CFP.

Par ailleurs, tout changement dans la répartition des tâches et des financements entre canton et communes doit se faire dans le cadre global du projet DETTEC.

Le 14 mai 2019

—

Anfrage 2019-CE-59 Urs Perler/Bernadette Mäder-Brühlhart
Was unternimmt der Kanton, damit unsere Schulen fit sein werden für die Digitalisierung?

Anfrage

Der Staatsrat hat beschlossen, einen wichtigen Teil seiner Tätigkeit in der laufenden Legislaturperiode dem Thema Freiburg 4.0 zu widmen und daraus unter dem Thema «Freiburg macht seine Revolution 4.0» eines der drei Hauptprojekte seines Regierungsprogramms zu machen. «Dieser Entscheid ist der Ausgangspunkt für ein Vorgehen, das weit über die Legislaturperiode 2017–2021 hinausgeht und einen starken politischen Impuls, mit dem die Verfahren des Staates Freiburg und die Dienstleistungen für die Bevölkerung optimiert werden, geben soll».

Die Schule ist von den gesellschaftlichen Veränderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung in hohem Masse betroffen und auch gefordert. Die digitale Kompetenz wird aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung in der heutigen Lebens- und Arbeitswelt immer wichtiger. Anwendungskompetenzen alleine reichen nicht mehr aus. Ein erweitertes Verständnis über Funktionsweisen und Prozesse nimmt an Bedeutung zu, um kreativ mitgestalten zu können.

1. Was unternimmt der Kanton konkret auf allen Bildungsstufen, damit die Chancen seiner Bevölkerung, zu den Gewinnern der Digitalisierung zu gehören, gestärkt werden?
2. In den Lehrplänen ist vermehrt Zeit für das individuelle Arbeiten geplant. Lehrmittel werden immer öfters elektronisch zur Verfügung gestellt. Jeder Schüler wird sein eigenes Gerät (Notebook oder Tablet) benötigen. Das Tablet, der Computer wird zunehmend von der Infrastruktur zu einem Lehrmittel. Ist sich der Kanton dessen bewusst und welchen Beitrag ist er bereit zu leisten?

3. *Im aktuellen Schulgesetz ist die Schulausstattung (Beamer, Computer, Tablet) von den Gemeinden zu finanzieren. Das Niveau bezüglich Hardware, Software und Bandbreiten kann stark variieren. Gewisse Gemeinden haben eher veraltete Systeme, andere Gemeinden leisten sich dafür modernstes Equipment, das nicht immer reibungslos bedient werden kann. Die Qualität der Basisinfrastruktur variiert daher im Volksschulbereich und ist abhängig von kommunalen Faktoren. Der Kanton Freiburg war bislang sehr zurückhaltend mit Empfehlungen. Würden gewisse Empfehlungen zu Standards aber nicht Sinn machen?*
4. *Es ist davon auszugehen, dass finanzstarke Gemeinden mehr in die Schulausstattung investieren können als finanzschwache. Was unternimmt der Kanton, um ein Zweiklassensystem unter den Gemeinden zu vermeiden?*
5. *Wäre der Kanton bereit, eine Anschubfinanzierung auf der Stufe des obligatorischen Unterrichts zu unterstützen und während ein paar Jahren pro Schüler einen Betrag von zum Beispiel 200 Franken zu sprechen?*
6. *Damit die Schulen für die Digitalisierung fit werden, ist eine Nachqualifikation amtierender Lehrpersonen nötig. Darüber hinaus sollte eine wiederkehrende, systematische und permanente Weiterbildung der Lehrkräfte und Akteure im Bildungswesen entwickelt werden, welche mit bereits bestehenden Weiterbildungsangeboten abzustimmen sind. Wie viele Mittel ist der Kanton bereit, für die Stärkung der digitalen Kompetenzen bei der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen zu sprechen?*
7. *Wer übernimmt den Lead in Fragen rund um die Digitalisierung an den Schulen. Ist der Kanton bereit, diese Rolle zu übernehmen?*

Den 18. März 2019

Antwort des Staatsrats

Wie Grossrat Perler und Grossrätin Mäder-Brühlhart berechtigterweise feststellen, hat der Staatsrat in seinem Regierungsprogramm 2017–2021 für die Zukunft des Kantons drei Vorzeigeprojekte definiert, darunter auch das Projekt «Freiburg macht seine Revolution 4.0». Auf dieser strategischen Grundlage hat der Staatsrat im Oktober 2018 einen «Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme» entwickelt. Dieser Richtplan nennt vier Ziele, die unter anderem bildungsbezogene Aspekte einschliessen.

Als der Staatsrat im vergangenen Herbst seine Strategie 4.0 präsentierte, konnte er auf die Entwicklung, die im Bildungsbereich bereits seit einigen Jahren läuft, verweisen. Mit dem neuen kantonalen Konzept für die Integration von Medien und IKT in den Unterricht (Medien, Bilder, Informations- und Kommunikationstechnologien – Medien und IKT), das der Staatsrat am 9. Mai 2017 verabschiedet hat, wurde dieser

Entwicklung Rechnung getragen. Dieses Konzept gibt den Handlungsrahmen vor, stärkt die Systemsteuerung und stellt die Medien und IKT in den Dienst des Lernens. Das Vorhandensein dieses Konzepts erlaubt es der Regierung, die von der Grossrätin und dem Grossrat gestellten Fragen relativ kurz zu beantworten und interessierte Leserinnen und Leser für weitere Einzelheiten direkt auf das Konzept zu verweisen.

Der Staatsrat antwortet wie folgt auf die gestellten Fragen:

1. *Was unternimmt der Kanton konkret auf allen Bildungsebenen, damit die Chancen seiner Bevölkerung, zu den Gewinnern der Digitalisierung zu gehören, gestärkt werden?*

Diese Frage ist seit langem ein wichtiges Anliegen auf allen Bildungsebenen in unserem Kanton. Wir können unter anderem auf die *Antwort auf die Anfrage Gabrielle Bourguet/ André Schoenenweid* verweisen:

«Der Kanton Freiburg ist sich seit langem bewusst, wie wichtig die neuen Technologien für den Unterricht sind. Aufgrund einer Motion aus dem Grossen Rat wurde in den 2000er-Jahren eine erste Strategie zur Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Freiburger Schulen erarbeitet. 2001 wurde die Fachstelle Fritic gegründet, dank der über 140 in den kantonalen Schulen tätige IKT-Ansprechpersonen sowie 28 Ausbilderinnen und Ausbilder für Lehrpersonen im Bereich IKT ausgebildet werden konnten. Diese stehen nun den Schulen zur Verfügung. Zudem wurde die pädagogische Plattform www.friportal.ch aufgebaut, wo die Lehrpersonen auf zahlreiche digitale Ressourcen zugreifen können, ebenso wie die *Plattform Frischool* für die Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule.

Ebenso wie die Verfasser dieser Anfrage hat der Staatsrat festgestellt, dass sich die Informationstechnologien in den letzten Jahren rasant weiterentwickelt haben. Deshalb wurden eingehende Überlegungen zur Stellung der Medien und IKT im Unterricht angestellt. Diese führten zum *kantonalen Konzept für die Integration von Medien und IKT in den Unterricht 2017–2021*, das am 9. Mai 2017 verabschiedet wurde. Damit will der Kanton der Entwicklung der Informationstechnologien und den Anforderungen der Lehrpläne gerecht werden. Das Konzept verfolgt das Ziel, den Entwicklungen der neuen Informationstechnologien sowie den Ansprüchen der Lehrpläne zu entsprechen. Es legt den Handlungsrahmen fest, verstärkt die Systemsteuerung und fördert die Nutzung von Medien und IKT der Schülerinnen und Schüler beim Lernen. Es definiert 9 Hauptziele, die bis 2021 umzusetzen sind. Die 4 Hauptbereiche sind:

1. Personalressourcen, Aus- und Weiterbildung;
2. Pädagogische Ressourcen und Anwendungen (Software);
3. Materielle und technische Ressourcen;
4. Prävention und Intervention».

Im Jahr 2018 wurde die Fachstelle Fritic und das HAE-Team zusammengeführt (Projekt zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme). Daraus entstand die Fachstelle Fritic, das Kompetenzzentrum für Medien und IKT im Unterricht, wodurch die technischen und pädagogischen sowie die damit verbundenen administrativen Aspekte im öffentlichen Schulwesen unter einem Dach vereint wurden.

Ab Schuljahresbeginn 2020/21 wird den Schulen (Schülerinnen, Schüler und Personal) eine leistungsstarke Kooperationsplattform (Office 365) im ganzen Kanton (obligatorische Schule und Schulen der Sekundarstufe 2 und die Berufsschulen) zur Verfügung stehen.

Französischsprachiger obligatorischer Unterricht:

- > Erstellung, Aktualisierung und Referenzierung von Unterrichtssequenzen, welche Medien und IKT in den Unterricht aller drei Zyklen der obligatorischen Schule integrieren. Dank einer Auswahl von Unterrichtssequenzen für jede Unterrichtsstufe können die Lehrpersonen für jede Unterrichtsstufe die entsprechenden Lernsequenzen realisieren.
- > Obligatorische Umsetzung des Logbuchs (Kompetenznachweis) für die Kontrolle der Lernfortschritte für den ersten und zweiten Zyklus, damit Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler und Eltern ein besseres Verständnis für die Anforderungen des Westschweizer Lehrplans PER erlangen.
- > Beginn der Reform des Dispositivs der IKT-Ansprechpersonen, mit dem Ziel, ein Netzwerk an Lehrpersonen aufzubauen, das die Kolleginnen und Kollegen in der Schule vor Ort unterstützt.
- > Aufgleisen der Revision des Westschweizer Lehrplans PER mit einer möglichen Anpassung der Stundenpläne. Diese Revision erfolgt auf der Ebene der Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP), die bereits mit den Arbeiten begonnen hat.

Deutschsprachiger obligatorischer Unterricht:

Die Umsetzung bezüglich der Digitalisierung erfolgt ab dem Schuljahr 2019/20 nach dem LP 21 mit dem Modul Lehrplan «Medien und Informatik», der in die drei Bereiche Medien, Informatik und Anwendungen gegliedert ist. Die Anwendungskompetenzen sind in den Fachbereichslehrplänen (Sprachen, Mathematik, Natur – Mensch – Gesellschaft (NMG), Gestalten und Musik) beschrieben und werden fachübergreifend aufgebaut. Im Schulzeugnis von der 3H–11H wird der Kompetenzstand der fachübergreifende Anwendungskompetenzen M&I jeweils am Ende des Schuljahres ausgewiesen. Die Lehrpersonen einer Klasse koordinieren zu Beginn eines Schuljahres den fachübergreifenden Aufbau der Anwendungskompetenzen. Zusätzlich sieht der Stundenplan in der 7H, 8H und 9H je eine Lektion «Medien und Informa-

tik» vor, welche analog zu anderen Fachbereichen im Zeugnis mit Noten vermerkt wird. Im 3. Zyklus kann «Medien und Informatik» zusätzlich als Wahlfach belegt werden.

Auf der Sekundarstufe 2 sollen demnächst folgende Änderungen und Projekte umgesetzt werden:

- > Einführung der Informatik als Wissenschaft ab dem Schuljahresbeginn 2019/20 mit 2 Lektionen im ersten und 2 Lektionen im zweiten Gymnasialschuljahr.
- > Neuer Lehrplan Informatik für die Fachmittelschule (FMS) ab 2020, der einen Wissenschaftsanteil enthalten wird.
- > Einführung des unter dem englischen Akronym BYOD («Bring Your Own Device», auf Deutsch «Bringe Dein eigenes Gerät mit») bekannten Konzepts: Dieses ist im laufenden Schuljahr als Pilotprojekt mit einer Klasse des ersten Schuljahres der Handelsmittelschule am Kollegium Gambach lanciert worden. Zum Schuljahresbeginn 2019/20 ist eine Ausweitung auf 4 Klassen geplant. Im Prinzip soll dann das Konzept ab Schuljahresbeginn 2020/21 für alle 1. Klassen an den Mittelschulen eingeführt werden. Eine gemeinsam mit der berufsbildenden Sekundarstufe 2 gebildete Arbeitsgruppe leitet dieses Projekt.
- > Bereitstellung einer Kooperationsplattform (Office 365) für Schulen (Schülerinnen und Schüler, Personal). Pilotprojekt am Kollegium Gambach im Schuljahr 2019/20, Ausweitung auf alle Schulen ab Schuljahresbeginn 2020/21.

Auf der Ebene der Berufsbildung haben das Amt für Berufsbildung (BBA), respektive die Berufsbildungszentren (BBZ), folgende Projekte entwickelt und/oder sind an ihnen aktiv beteiligt:

- > Eine Arbeitsgruppe «BYOD», die Regeln und Empfehlungen definiert, um schliesslich den Einsatz von BYOD in allen vorhandenen Berufsgruppen in den freiburgischen Berufsfachschulen zu ermöglichen. Pilotprojekte werden für verschiedene Berufsgruppen durchgeführt, namentlich das Projekt «Tablet» für die Berufsgruppe der Köchinnen und Köche EFZ.
- > Die Gewerbliche und Kaufmännische Berufsfachschule (EPAC) und die Kaufmännische Berufsfachschule (KBS) sind beide Pilotschulen für die Integration von Office 365. Diese Implementierung unterstützt ebenfalls BYOD an den Berufsfachschulen. Office 365 bietet verschiedenste Werkzeuge für die Zusammenarbeit und das Dokumentenmanagement, was das digitale Lernen fördert.
- > Auf nationaler Ebene haben verschiedene Berufsverbände digitale Medien für die unterschiedlichen Berufsrichtungen entwickelt oder sind daran, solche zu entwickeln. Auch die Berufsfachschulen bemühen sich, entsprechend den vorhandenen Ressourcen, diese zu integrieren. Was den Unterricht in der Allgemeinbildung betrifft, werden

auf kantonalen Ebene Unterstützungen für Kurse und Lehrgänge entwickelt. Aktuell entwickeln die pädagogischen Verantwortlichen vollständig digitale Lehrmittel.

Im Landwirtschaftlichen Institut von Grangeneuve (LIG) wurde das Reglement der Lernenden dahingehend angepasst, dass die Lernenden das Smartphone im Unterricht benutzen dürfen, wenn die Lehrperson es zulässt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass dieses Hilfsmittel auch im Unterricht verwendet werden darf. Es müssen aber klare Grenzen gesetzt werden, da ein Smartphone einerseits sehr nützlich sein kann (Fotos erstellen, Internet, Notizen), aber andererseits bei einer erlaubten Benützung die private Kommunikation der Lernenden (WhatsApp, Facebook, Instagram) nicht einfach ausgeschaltet werden und somit die Konzentration der Lernenden in Frage gestellt sein kann.

2. In den Lehrplänen ist vermehrt Zeit für das individuelle Arbeiten geplant. Lehrmittel werden immer öfters elektronisch zur Verfügung gestellt. Jeder Schüler wird sein eigenes Gerät (Notebook oder Tablet) benutzen. Das Tablet oder der Computer werden zunehmend von der Infrastruktur zu einem Lehrmittel. Ist sich der Kanton dessen bewusst, und welchen Beitrag ist er bereit zu leisten?

Für die obligatorischen Schulen im französischsprachigen Kantonsteil haben die Arbeiten zur Revision des Westschweizer Lehrplans PER eben erst begonnen. Es wird eine Zunahme der digitalen Lernzeit erwartet. Jedenfalls ist es für die kommenden Jahre noch nicht möglich abzuschätzen, bis zu welchem Grad alle Schülerinnen und Schüler, für die das der Fall sein wird, über einen eigenen Computer verfügen werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die wichtigsten Verlage digitaler Medien ihre Werke weiterhin in Papierform anbieten. Auch hier lässt es sich nicht abschätzen, bis wann die komplette Umstellung auf digitale Lehrmittel vollzogen sein wird. Die Frage der Materialien ist jedoch vorrangig und sollte sich durch die Zusammenführung aller zuständigen Partner lösen lassen. Im Übrigen existiert eine *Task Force* auf der Ebene der CIIP, die sich mit dieser Frage für die Westschweiz beschäftigt.

Für die deutschsprachige obligatorische Schule sieht der Lehrplan je nach Lernziel unterschiedliche Unterrichtsorganisationsformen vor. Es liegt in der Kompetenz der Lehrperson, diese zu bestimmen. Moderne Lehrmittel verwenden digitale Zugänge und Aufgabenformate, für welche eine entsprechende Ausrüstung und Infrastruktur notwendig ist. Der Lehrplan macht hierzu keine Angaben oder Vorgaben; dies liegt in der Kompetenz von Kanton und Gemeinden. Der Kanton ist momentan für die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen sowie die Finanzierung der Lehrmittel verantwortlich und trägt die entsprechenden Kosten. Zudem verfügt er über die Fachstelle Fritic zur Unterstützung der Schulen, Lehrpersonen und Unterrichtsämter sowie zur Beratung der Gemeinden.

An den Mittelschulen wurde ein Pilotprojekt «AVEC/BYOD» lanciert, das derzeit im Kollegium Gambach läuft (siehe auch Antwort auf die Frage 2). Vertiefere Analysen der Ergebnisse dieses Projekts werden in einem späteren Schritt durchgeführt.

Ebenso wie bei der allgemeinbildenden werden auch bei der berufsbildenden Sekundarstufe 2 verschiedene Finanzierungsmodelle geprüft, die es erlauben, die Implementierung von BYOD in den Berufsbildungszentren voranzutreiben. Eine entsprechende Arbeitsgruppe wurde ernannt.

3. *Im aktuellen Schulgesetz ist die Schulausstattung (Beamer, Computer, Tablet) von den Gemeinden zu finanzieren. Die Ausstattung bezüglich Hard- und Software und Bandbreiten kann stark variieren. Gewisse Gemeinden haben eher veraltete Systeme, andere Gemeinden leisten sich dafür modernstes Equipment, das nicht immer reibungslos bedient werden kann. Die Qualität der Basisinfrastruktur variiert daher im Volksschulbereich und ist abhängig von kommunalen Faktoren. Der Kanton Freiburg war bislang sehr zurückhaltend mit Empfehlungen. Würden gewisse Empfehlungen zu Standards aber nicht Sinn machen?*

Entsprechende Empfehlungen wurden von der Fachstelle Fritic im Jahr 2017 herausgegeben und werden laufend aktualisiert. Der Fachstelle Fritic wurde zudem die Aufgabe zugewiesen, den gesamten «Material-Bereich» zu koordinieren: Aktualisierung von Empfehlungen, Kommunikation mit den Gemeinden, Unterstützung der Lehrpersonen und Leitung des Projekts der zentralen Beschaffungsstelle, wie dies bereits im Konzept für Medien und IKT vorgesehen wurde.

Zudem wurde von der Fachstelle Fritic eine Informationssitzung für die Gemeinden, die Schuldirektionen und Schulleitungen organisiert, die im kommenden Juni durchgeführt wird und erste Antworten auf die verschiedenen Fragen zum Informatikmaterial und zu dessen Nutzung geben soll (WiFi-Netzwerk-Infrastruktur, individuelle Kommunikationsgeräte, Beamer usw.). Für die deutschsprachigen Gemeinden wurden diese Informationsveranstaltungen im September 2017 sowie im April 2019 bei der Vereinigung Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten Deutschfreiburg durchgeführt.

Was die berufsbildende wie auch allgemeinbildende Sekundarstufe 2 betrifft, ist zu beachten, dass das IT-Material (Informations- und Kommunikationstechnologiematerial) der kantonalen Schulen (Gymnasien, FMS) und der Berufsfachschulen Sache des Kantons und nicht der Gemeinden ist. Um Qualitätsstandards sicherzustellen, kümmert sich eine dafür zuständige Gruppe zusammen mit dem ITA um die Harmonisierung und Standardisierung der IT-Infrastruktur.

4. *Es ist davon auszugehen, dass finanzstarke Gemeinden mehr in die Schulausstattung investieren können als*

finanzschwache. Was unternimmt der Kanton, um ein Zweiklassensystem unter den Gemeinden zu vermeiden?

Der Kanton hat diesbezüglich schon sehr viel unternommen. Für alle Lehrpersonen, Schüler und Schülerinnen wird die kantonale digitale Identität ab dem Kalenderjahr 2020 zur Verfügung stehen. Educanet2 wird ab dem Schuljahr 2020/21 durch eine zukunftsgerichtete Lösung abgelöst. Den Schulen steht seit mehreren Jahren das Webtool «friweb2» zur Verfügung. Es wird auch intensiv an der Definition von Standards zur Ausrüstung der Schulen im Hard- und Softwarebereich gearbeitet. Das HAE-Team hat für die Primarschule «Primeo» und für die OS «ISA» entwickeln lassen. Diese Werkzeuge unterstützen die Schulleitungen im administrativen Bereich enorm.

Dank der Fachstelle Fritic können die obligatorischen Schulen Materialien für Robotikunterricht ausgeliehen werden und ein Managementsystem für iPads mit einer zentralisierten Verwaltung und Vorzugspreisen auf vordefinierte Anwendungen/Apps wurde ins Leben gerufen (700 iPads werden aktuell durch die Fachstelle Fritic verwaltet).

Wie bereits in der Antwort auf die Frage 2 erwähnt, gibt die Fachstelle Fritic Empfehlungen heraus und organisiert für die Gemeinden Informationsveranstaltungen zu den Themen IT-Material und IT-Ausstattung.

5. *Wäre der Kanton bereit, eine Anschubfinanzierung auf der Stufe des obligatorischen Unterrichts zu unterstützen und während ein paar Jahren pro Schüler einen Betrag von zum Beispiel 200 Franken zu sprechen?*

Alle Änderungen in der Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden müssen im Rahmen des Projekts zur Aufgabenentflechtung Staat-Gemeinden (DETTEC) erfolgen.

Überdies geht die Frage nach dem Informatikmaterial über die reine Beschaffung eines Computers oder einer Informatikkomponente hinaus: Der Betrieb, der Unterhalt, der Ersatz, die Ausbildung, die Änderung der pädagogischen Strategien usw. müssen ins Zentrum gestellt werden. Dabei ist die Frage nach der Beschaffung nur eine unter vielen, die sich stellt.

6. *Damit die Schulen für die Digitalisierung fit werden, ist eine Nachqualifikation amtierender Lehrpersonen nötig. Darüber hinaus sollte eine wiederkehrende, systematische und permanente Weiterbildung der Lehrkräfte und Akteure im Bildungswesen entwickelt werden, welche mit bereits bestehenden Weiterbildungsangeboten abzustimmen sind. Wie viele Mittel ist der Kanton bereit, für die Stärkung der digitalen Kompetenzen bei der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen zu sprechen?*

Im Kontext der Umsetzung des Konzepts MITIC hat eine Arbeitsgruppe, die von der Fachstelle Fritic präsiert wurde,

einen kantonalen Referenzrahmen¹ entwickelt, der aktuell zur Verfügung steht und richtungsweisend sein soll für die Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals im Bereich Medien und IKT. Auf dieser Basis wird demnächst ein Werkzeug zur Selbstevaluation entwickelt.

Im Rahmen der Revision des Westschweizer Lehrplans «PER» für die Einführung des Unterrichtsfaches Informatik ab dem zweiten Zyklus befindet sich die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen bereits in Planung.

In Deutschfreiburg ist gemäss dem «Weiterbildungskonzept MIA» eine Weiterbildung für alle Lehrpersonen verbindlich; dafür wurden Mentorinnen und Mentoren (F3) für Medien und Informatik ausgebildet. Für die pädagogische Unterstützung der Lehrpersonen beim Einsatz der digitalen Ressourcen in ihren Klassen, Fächern und Projekten stehen an jeder Schule ausgebildete Ansprechpersonen Medien und Informatik zur Verfügung. Diese unterstützen auch die Schulleitungen bei der digitalen Transformation.

Im Auftrag der Eidgenossenschaft begleitet das Eidgenössische Hochschulinstitut für die Berufsbildung (EHB) die Berufsfachschulen in der digitalen Transformation im Bereich des Unterrichts. Alle Schulen, die der Volkswirtschaftsdirektion unterstellt sind, nehmen an diesem Programm teil. Ein Teil davon zielt auf den spezifischen Ausbildungsbedarf der unterrichtenden Personen ab. So werden pro Zentrum und auf kantonaler Ebene massgeschneiderte Weiterbildungskurse angeboten, die auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Berufe abgestimmt sind.

Die Lehrpersonen des LIG haben ein sehr unterschiedliches Niveau was die Digitalisierung betrifft. Grangeneuve hat sich beim EHB (IFFP) eingeschrieben, um den sogenannten «Digicheck» durchzuführen. Dabei werden unter anderem die Kompetenzen der Lehrpersonen evaluiert und aus der Situationsanalyse resultiert ein Massnahmenplan. Diese Analyse wird im Mai 2019 starten und entsprechende Weiterbildungen sind geplant.

7. *Wer übernimmt den Lead in Fragen rund um die Digitalisierung an den Schulen? Ist der Kanton bereit, diese Rolle zu übernehmen?*

Der Kanton entscheidet über die Lehrpläne und definiert die Gesamtstrategie für den obligatorischen Unterricht. Insofern ist der Kanton *de facto* zuständig und hat in all den Fragen rund um den Inhalt und die Organisation der Schulen die Führung inne. Mit der Einführung des Lehrplans 21 in Deutschfreiburg wird die Informatik als Wissenschaft ab dem zweiten Zyklus unterrichtet. Der Kanton hat durch sein Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht Entscheide gefällt, die klar in diese Richtung gehen, wovon alle deutschsprachigen Schülerinnen und Schüler profitie-

ren werden. Im französischsprachigen Kantonsteil wird der Westschweizer Lehrplan PER wie erwähnt einer Revision unterzogen, wobei kurzfristig ebenfalls das Fach Informatik eingeführt werden soll.

Auf der Sekundarstufe 2 sind die Schulen kantonal und somit sind alle damit im Zusammenhang stehenden Entscheide Sache des Kantons. Die Informatik wird übrigens ab Schuljahresbeginn 2019/2020 in den Kollegien und ab 2020/21 auch in der FMS als naturwissenschaftliches Fach eingeführt.

Durch die Gründung der Fachstelle Fritic im Jahre 2003 und deren Zusammenführung mit dem HAE-Team im Jahr 2018 zum Kompetenzzentrum Fritic, sowie durch die Implementierung des Konzepts für Medien und IKT, das derzeit umgesetzt wird, hat der Kanton im Rahmen der obligatorischen Schule und insbesondere im Bereich der Medien und IKT Führung bewiesen.

Der Staatsrat hat am 3. November 2015 die Kommission für Informatik im Unterrichtswesen (IKU) geschaffen. Diese Kommission legt die Informatik-Transformationsstrategie in den Berufsfachschulen fest. Die Zusammenstellung dieser Kommission hat es ebenfalls ermöglicht, die Zusammenarbeit zwischen der Fachstelle Fritic und den Berufsfachschulen zu stärken.

Im Übrigen haben alle Änderungen bei der Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden über das Projekt zur Aufgabenentflechtung Staat-Gemeinden (DETTEC) zu erfolgen.

Den 14. Mai 2019

Question 2019-CE-60 Mirjam Ballmer Quantification des effets des conditions préférentielles pour la création de logements d'utilité publique sur le site blueFACTORY

Question

Dans la réponse à la question 2018-CE-251 – Rendre possible les logements d'utilité publique sur le site de blueFACTORY du 19 février 2019, le Conseil d'Etat montre une certaine ouverture à des logements innovants sur le site de blueFACTORY. Il cite quelques bons exemples de mise en œuvre de projets novateurs et exemplaires. L'auteure est d'accord avec le Conseil d'Etat sur le fait que des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique ont des conséquences financières pour la BFF SA. Elle comprend aussi que la possibilité de réaliser de tels logements d'utilité publique dépend de l'importance et de la gestion du manque à gagner. Il semble important de souligner que la BFF SA ne va pas perdre mais

¹ <https://refcomp.friweb.ch/de/introduction-de>

aurait un rendement moindre en cas de l'octroi d'un droit de superficie (DDP) à des conditions préférentielles.

Pour explorer les conditions financières qui permettraient la réalisation de logements d'utilité publique sur le site blueFACTORY, je pose alors les questions suivantes:

1. *A combien le Conseil d'Etat estime-t-il le manque à gagner pour la société BFF SA en cas d'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour permettre la réalisation de, par exemple, un tiers de logements d'utilité publique sur le total de logements constructibles sur le site et comment calcule-t-il ce manque à gagner?*
2. *Comment ce manque à gagner de la société BFF SA se répercuterait-il sur le rendement des actions détenues par le canton dans BFF SA et sur le remboursement des prêts consentis à BFF SA par ses deux actionnaires?*
3. *Quels seraient les aménagements financiers possibles pour concilier à la fois l'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique et l'accomplissement des obligations financières de BFF SA?*

D'autre part la charte d'utilisation du 12 février 2014 fait une claire référence à l'engagement pris d'assurer «la participation active des utilisateurs de logements à la mission du quartier d'innovation» de manière à pouvoir tenir compte de leurs besoins et de leurs intérêts.

4. *Quelles recommandations le Conseil d'Etat va-t-il présenter et défendre au conseil d'administration de BFF SA pour concrétiser ces déclarations de la charte d'utilisation tout au long du processus de planification et de réalisation des projets de logement sur le site blueFACTORY?*
5. *Et en particulier quels devraient être, selon le Conseil d'Etat, les partenaires que la société BFF SA devrait associer en priorité pour garantir que les intérêts des futurs utilisateurs de logements soient bien représentés et considérés?*

Le 19 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner l'importance du site blueFACTORY qui héberge un projet de recherche conjoint de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), de l'Université de Fribourg (UNIFR) et de la Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg (HEIA-FR). Ce projet ambitionne de réaliser à Fribourg un centre de référence national et international dans le domaine de l'habitat du futur. Par son caractère de quartier, le site est également appelé à devenir un lieu de vie, dans lequel seront intégrés, entre autres, des restaurants, des projets culturels et des logements innovants au sens de la charte blueFACTORY.

De par son impact sur le territoire communal, des sujets tels que l'urbanisme et la mobilité ont une part importante dans l'ensemble du projet.

La société Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFF SA) a été créée le 12 février 2014. Ses actionnaires sont l'Etat et la Ville de Fribourg qui détiennent chacun la moitié des actions. A sa création, la société disposait d'un capital de 25 millions de francs, dont 24 millions d'actifs immobilisés et 1 million de trésorerie.

BFF SA bénéficie en plus de prêts remboursables de 5 millions de francs de la part de l'Etat et de 5 millions de francs de la part de la Ville de Fribourg. Les demandes de prêt ont reçu l'aval des organes législatifs en mai 2016. Les prêts sont soumis à un taux d'intérêt annuel de 1,30% et portent sur une durée de 10 ans. Ce crédit total de 10 millions de francs devait permettre à la société d'assurer son financement jusqu'au moment où ses revenus seraient suffisants pour s'autofinancer, soit en 2023. Suite à l'état d'avancement du projet de quartier d'innovation et aux conditions du marché financier (taux d'intérêt, rythme des amortissements, etc.), il s'avère que cet objectif financier ne sera pas atteint dans le délai imparti et que des liquidités supplémentaires seront nécessaires à partir de 2021.

De plus, la société doit maintenant faire face à des nouvelles charges qui s'articulent autour de la contribution immobilière, du budget culture, du rachat potentiel de la parcelle des Mazots, du risque lié à la pollution à provisionner, ainsi que d'un parking sous-terrain qui ne faisaient pas partie du plan d'affaires initial. De même, les coûts liés au plan d'affectation cantonal (PAC), à un plan de mobilité et au NeighborHub n'ont pas été pris en considération à l'initialisation du projet. Le conseil d'administration de BFF SA doit faire parvenir aux actionnaires Etat et Ville son concept de refinancement d'ici le deuxième semestre 2019. Ceux-ci se consulteront sur cette proposition, les montants réciproques à engager et les conditions-cadres à accorder.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions de la députée Mirjam Ballmer:

1. *A combien le Conseil d'Etat estime-t-il le manque à gagner pour la société BFF SA en cas d'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour permettre la réalisation de, par exemple, un tiers de logements d'utilité publique sur le total de logements constructibles sur le site et comment calcule-t-il ce manque à gagner?*

BFF SA a comme mission statutaire de promouvoir, développer, construire, exploiter et gérer le quartier d'innovation sis sur le site de blueFACTORY. En conséquence, le conseil d'administration a classé les zones construites, respectivement constructibles en trois catégories:

- > la catégorie 1 regroupe les projets réalisés directement par la SA (Halle 1, Halle Bleue, Bâtiment B) et financés par des crédits hypothécaires ou des investissements privés;
- > la catégorie 2 est dédiée aux surfaces destinées aux droits de superficie (DDP) dont la constitution de servitude est soumise aux deux actionnaires Etat et Ville pour approbation;
- > la catégorie 3 regroupe les bâtiments patrimoniaux (Halle Grise, Silo, Maison du Gardien, Cheminée); ces bâtiments protégés ne peuvent être rénovés sans un appui financier complémentaire.

Le plan d'affectation cantonal (PAC) prévoit une surface de plancher de 151 000 m² sur le site blueFACTORY. La charte d'utilisation du site limite la proportion dédiée aux logements à une valeur maximale de 14% de cette surface en regard des engagements contractuels liés au rachat du terrain à la société Feldschlösschen Getränke AG. BFF SA envisage de recourir à un DDP portant sur environ 60 000 m² de surfaces de plancher situés le long de la route de la Glâne et sur la parcelle des Mazots. Il est à relever que cette parcelle fait partie intégrante du PAC et est propriété de l'Etat mais qu'aucune garantie ni détermination n'a été faite quant à sa vente à la SA. La surface dédiée aux logements de ce DDP ne peut excéder 21 140 m². La rente annuelle attendue dépend de la valeur du foncier et est généralement calculée à 5 fois le prix du terrain sur 100 ans. Pour élaborer ce DDP, la société envisage soit de recourir à un développeur pour définir un produit suivi d'une vente à un investisseur, soit de lancer un concours en entreprise totale (ET) suivi d'un appel d'offres à des investisseurs. Le respect de la charte du site sera garanti par une convention avec l'investisseur. La durée de l'ensemble du processus DDP est estimée à 2-3 ans avant le début des travaux.

Tout octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour permettre la réalisation, par exemple, d'un tiers de logements d'utilité publique génèrera un manque à gagner pour la société BFF SA proportionnel à la surface allouée et au différentiel du prix du marché. Il est à relever que le DDP de la route de la Glâne, ainsi amputé, court le risque de n'avoir plus beaucoup de substance et être d'un intérêt moindre pour un investisseur. Ce manque-à-gagner n'est pas chiffrable en l'état et sera fonction des lois du marché au moment où le DDP sera proposé.

2. *Comment ce manque à gagner de la société BFF SA se répercuterait-il sur le rendement des actions détenues par le canton dans BFF SA et sur le remboursement des prêts consentis à BFF SA par ses deux actionnaires?*

Sans que BFF SA ne puisse escompter un rendement répondant strictement aux critères du marché, le modèle financier pratiqué ne doit pas conduire, à terme, à une perte d'exploitation pour la société. La Direction et la Présidence ont présenté un business plan (BP 6.0) aux actionnaires Etat et Ville le 1^{er} mai 2018 ainsi qu'à la Commission des finances et de

gestion du Grand Conseil le 28 septembre 2018. L'horizon de temps de ce business plan a été porté à 2035 et la société devrait pouvoir assurer son autofinancement d'ici 2031. En regard de la nature des actionnaires dont les attentes ne sont pas aujourd'hui de type «rendement» et, en corollaire, du modèle financier opté par la SA, tout octroi d'un DDP à des conditions préférentielles repousserait cette échéance d'autofinancement, péjorerait le remboursement des prêts consentis et nécessiterait des besoins de financement supplémentaires.

3. *Quels seraient les aménagements financiers possibles pour concilier à la fois l'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique et l'accomplissement des obligations financières de BFF SA?*

Selon ses statuts, le but de BFF SA est de promouvoir, développer, construire, exploiter un quartier d'innovation sur le site blueFACTORY. L'Etat et Ville, qui détiennent chacun la moitié des actions, s'engagent par la convention d'actionnaires à permettre à BFF SA de réaliser l'ensemble des infrastructures et constructions propres à assurer le développement et la bonne marche du quartier d'innovation. Au vu de la structure de l'actionnariat, tout aménagement financier conciliant à la fois l'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique et l'accomplissement des obligations financières de BFF SA nécessiterait préalablement l'accord unanime de l'Etat de Fribourg et de la Ville de Fribourg.

4. *Quelles recommandations le Conseil d'Etat va-t-il présenter et défendre au conseil d'administration de BFF SA pour concrétiser ces déclarations de la charte d'utilisation tout au long du processus de planification et de réalisation des projets de logement sur le site blueFACTORY?*

BFF SA s'assurera que, au-delà de la réglementation du PAC, le projet blueFACTORY soit en adéquation avec son business plan. Le projet d'habitation sera établi en accord avec la charte d'utilisation, dans l'intérêt d'un quartier d'innovation intégrant la mixité des bâtiments entre activités et logements. Le Conseil d'Etat partage l'avis que le projet d'habitation puisse permettre une mixité des formes d'habitation. Il tient cependant à relever que le fait de proposer une offre diversifiée n'implique pas automatiquement l'implantation de logements d'utilité publique. Il est utile de rappeler que BFF SA fonctionne comme une société immobilière dont les revenus locatifs doivent permettre non seulement de couvrir les charges mais également de rembourser les crédits octroyés et les intérêts de la dette. La mixité des formes d'habitation devrait aussi être l'apanage d'autres acteurs du marché, en relation avec la stratégie développée sur le site et avec les objectifs financiers de la société. En l'état actuel, le Conseil d'Etat estime que le logement d'utilité publique n'est pas l'option voulue sur le site blueFACTORY.

5. *Et en particulier quels devraient être, selon le Conseil d'Etat, les partenaires que la société BFF SA devrait associer en priorité pour garantir que les intérêts des futurs utilisateurs de logements soient bien représentés et considérés?*

BFF SA a statutairement toute latitude pour participer à d'autres entreprises, créer des succursales, acquérir ou fonder des entreprises visant un but identique ou analogue, effectuer toutes opérations mobilières et immobilières, effectuer des prêts, et conclure tous contrats propres à développer son but ou s'y rapportant directement ou indirectement. Dans un strict respect des règles de gouvernance de la SA, le Conseil d'Etat entend s'en référer aux propositions du Conseil d'administration pour tout partenaire à associer à la société.

Le 20 mai 2019

Anfrage 2019-CE-60 Mirjam Ballmer Quantifizierung der Auswirkungen von Vorzugskonditionen für die Schaffung von gemeinnützigen Wohnungen auf dem blueFACTORY-Gelände

Anfrage

In seiner Antwort vom 19. Februar 2019 auf die Anfrage 2018-CE-251 – Gemeinnütziges Wohnen auf dem blueFactory-Areal ermöglichen – zeigt der Staatsrat eine gewisse Offenheit für innovative Wohnformen auf dem blueFACTORY-Gelände. Er zitiert einige gute Beispiele von innovativen und vorbildlichen Projekten. Die Verfasserin der Anfrage teilt die Meinung des Staatsrats, dass die Gewährung von Vorzugskonditionen für gemeinnützige Wohnungen finanzielle Auswirkungen auf die BFF SA hat. Sie ist sich auch bewusst, dass der Bau derartiger gemeinnütziger Wohnungen davon abhängt, wieviel Einnahmen dadurch ausfallen und wie mit diesem Ausfall umgegangen wird. Es muss aber unterstrichen werden, dass die BFF SA kein Geld verlieren, sondern weniger einnehmen würde, falls ein Baurecht (sdR) zu Vorzugskonditionen vergeben wird.

Um zu klären, welche finanziellen Bedingungen den Bau von gemeinnützigen Wohnungen auf dem blueFACTORY-Gelände ermöglichen würden, stelle ich die folgenden Fragen:

1. *Wie hoch schätzt der Staatsrat die Ertragseinbussen für die BFF SA, falls ein sdR zu Vorzugskonditionen gewährt wird, um beispielsweise einen Drittel der insgesamt auf dem Gelände baubaren Wohnungen in Form von gemeinnützigen Wohnungen zu bauen? Wie berechnet er diese Ertragseinbusse?*

2. *Wie würde sich diese Ertragseinbusse der BFF SA auf den Ertrag der Aktien, die vom Kanton an der BFF SA gehalten werden, und auf die Rückzahlung der Darlehen auswirken, die ihre beiden Aktionäre ihr gewährt haben?*

3. *Wie sähen die finanziellen Lösungen aus, die es der BFF SA erlauben würden, ein sdR zu Vorzugskonditionen für den Bau von gemeinnützigen Wohnungen zu gewähren und gleichzeitig ihre finanziellen Pflichten zu erfüllen?*

Im Übrigen enthält das Nutzungsleitbild vom 12. Februar 2014 eine klare Verpflichtung, dass «die aktive Teilnahme der Wohnungsmieter am Auftrag des Innovationsquartiers» gefördert wird, wobei ihren Bedürfnissen besondere Beachtung geschenkt wird.

4. *Welche Empfehlungen wird der Staatsrat dem Verwaltungsrat der BFF SA abgeben und ihm gegenüber vertreten, um diese Erklärungen des Nutzungsleitbilds im Verlaufe des gesamten Planungs- und Bauprozesses von Wohnungen auf dem blueFACTORY-Gelände umzusetzen?*

5. *Insbesondere welche Partner sollte die BFF SA nach Meinung des Staatsrats vorrangig beziehen, damit die Interessen der künftigen Bewohner gut vertreten sind und berücksichtigt werden?*

Den 19. März 2019

Antwort des Staatsrats

Einleitend unterstreicht der Staatsrat die Bedeutung des blueFACTORY-Geländes, das ein gemeinsames Forschungsprojekt der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Lausanne (ETH Lausanne), der Universität Freiburg (UNI-FR) und der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR) beherbergt. Dieses Projekt hat zum Ziel, aus Freiburg ein national und international anerkanntes Kompetenzzentrum im Bereich des Wohnens der Zukunft zu machen. Aufgrund seines Quartiercharakters soll das Gelände ferner ein Lebensort werden, an dem sich unter anderem auch Restaurants, kulturelle Projekte und innovative Wohnungen im Sinne des Nutzungsleitbilds von blueFACTORY befinden werden. Da es einen grossen Einfluss auf das Gemeindegebiet hat, sind Themen wie Siedlungsgestaltung und Mobilität wichtige Aspekte des gesamten Projekts.

Die Gesellschaft Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFF SA) wurde am 12. Februar 2014 gegründet. Ihre Aktionäre sind der Staat und die Stadt Freiburg, die je die Hälfte der Aktien besitzen. Bei ihrer Gründung verfügte die Gesellschaft über ein Kapital von 25 Millionen Franken, davon 24 Millionen in Form von Anlagevermögen und eine Million in Form von flüssigen Mitteln.

Die BFF SA hat zudem zwei rückzahlbare Darlehen in der Höhe von je 5 Millionen Franken vom Staat und von der Stadt Freiburg erhalten. Die Darlehensgesuche wurden im Mai 2016 akzeptiert. Die Darlehen wurden für eine Dauer von 10 Jahren mit einem Jahreszins von 1,30% vergeben. Das gesamte Darlehen von 10 Millionen Franken bezweckte, die Finanzierung der Gesellschaft zu gewährleisten, bis deren Einnahmen ihre Selbstfinanzierung ermöglichen würden (im Jahr 2023). Angesichts des Umsetzungsstands des Innovationsquartiers und der Bedingungen auf den Finanzmärkten (Zinssätze, Abschreibungsfristen usw.) stellt sich heraus, dass dieses Finanzziel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht erreicht wird und dass ab 2021 zusätzliche Mittel benötigt werden.

Ausserdem ist die Gesellschaft heute mit neuen Ausgaben konfrontiert. Diese stehen in Verbindung mit der Liegenschaftsteuer, dem Kulturbudget, dem möglichen Erwerb der Parzelle «Les Mazots» in Freiburg, dem Risiko, dass verschmutzter Boden saniert werden muss, wofür Rückstellungen vorzunehmen sind, sowie mit dem Bau einer Fahrzeugeinstellhalle. Alle diese Ausgaben wurden im ursprünglichen Businessplan nicht berücksichtigt. Auch die Kosten in Verbindung mit dem kantonalen Nutzungsplan (KNP), dem Mobilitätsplan und dem NeighborHub wurden zu Beginn des Projekts nicht einberechnet. Der Verwaltungsrat der BFF SA muss seinen Aktionären, also dem Staat und der Stadt, bis im zweiten Halbjahr 2019 sein Neufinanzierungskonzept vorlegen. Die Aktionäre werden diesen Vorschlag, die beidseits erforderlichen Mittel und die festzulegenden Rahmenbedingungen miteinander besprechen.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrätin Mirjam Baller wie folgt:

1. *Wie hoch schätzt der Staatsrat die Ertragseinbussen für die BFF SA, falls ein sdR zu Vorzugskonditionen gewährt wird, um beispielsweise einen Drittel der insgesamt auf dem Gelände baubaren Wohnungen in Form von gemeinnützigen Wohnungen zu bauen? Wie berechnet er diese Ertragseinbüsse?*

Die BFF SA hat den statutarischen Auftrag, das Innovationsquartier auf dem blueFACTORY-Gelände bekannt zu machen, zu entwickeln, zu bebauen, zu betreiben und zu verwalten. Deshalb hat der Verwaltungsrat die bebauten, beziehungsweise die bebaubaren Zonen in drei Kategorien eingeteilt:

- > Die Kategorie 1 umfasst die von der Gesellschaft selbst realisierten Projekte (Halle 1, Blaue Halle, Gebäude B), die über Hypothekarkredite oder Privatinvestitionen finanziert werden.
- > Die Kategorie 2 umfasst die Flächen, die für die Vergabe eines Baurechts (sdR) bestimmt sind, wobei die Errichtung einer Dienstbarkeit von den beiden Aktionären, das heisst vom Staat und von der Stadt, genehmigt werden muss;

- > Die Kategorie 3 umfasst die Gebäude unter Denkmalschutz (Graue Halle, Silo, Pfortnerhaus, Hochkamin). Diese geschützten Gebäude können nicht ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung renoviert werden.

Der kantonale Nutzungsplan (KNP) sieht eine Geschossfläche von 151 000 m² für das blueFACTORY-Gelände vor. Das Nutzungsleitbild des Geländes begrenzt den Wohnanteil auf 14% dieser Fläche, was den vertraglichen Verpflichtungen entspricht, die eingegangen wurden, als das Gelände der Feldschlösschen Getränke AG abgekauft wurde. Die BFF SA plant, ein sdR für eine Geschossfläche von etwa 60 000 m² entlang der Route de la Glâne und auf der Parzelle «Les Mazots» zu vergeben. Dem ist anzufügen, dass diese Parzelle in den KNP eingeschlossen wurde, aber im Eigentum des Staats ist, der noch keinen Entscheid getroffen und auch keine entsprechenden Zusicherungen gemacht hat, ob die Parzelle an die BFF SA verkauft wird. Die Fläche dieses sdR, die zum Wohnen genutzt werden kann, darf 21 140 m² nicht überschreiten. Die voraussichtliche jährliche Rendite hängt vom Grundstückwert ab und entspricht in der Regel dem fünffachen Grundstückwert in 100 Jahren. Für die Ausarbeitung dieses sdR will die Gesellschaft entweder einen Bauplaner beiziehen, um ein Produkt festzulegen, das danach an einen Investor verkauft wird, oder einen Totalunternehmer-Wettbewerb durchführen und danach über eine Ausschreibung einen Investor finden. Die Einhaltung des Nutzungsleitbilds wird durch eine Vereinbarung mit dem Investor gewährleistet. Die gesamte Verfahrensdauer für das sdR wird auf 2 bis 3 Jahre vor Baubeginn geschätzt.

Jede Vergabe eines sdR zu Vorzugskonditionen, um beispielsweise einen Drittel der Fläche für gemeinnützige Wohnungen bereitzustellen, wird der BFF SA einen Ertragsausfall verursachen, der proportional zur bereitgestellten Fläche und zur Verbilligung gegenüber dem Marktpreis ist. Zudem besteht das Risiko, dass ein derart beschnittenes sdR an der Route de la Glâne nicht mehr viel Substanz hat und ein geringeres Interesse für einen potentiellen Investor aufweist. Der Ertragsausfall kann noch nicht beziffert werden, denn er wird von der Marktlage zum Zeitpunkt, zu dem das sdR angeboten wird, abhängen.

2. *Wie würde sich diese Ertragseinbüsse der BFF SA auf den Ertrag der Aktien, die vom Kanton an der BFF SA gehalten werden, und auf die Rückzahlung der Darlehen auswirken, die ihre beiden Aktionäre ihr gewährt haben?*

Auch wenn die BFF SA nicht mit einem Ertrag rechnen kann, der die Marktkriterien vollständig erfüllt, darf ihr Finanzmodell langfristig keinen Betriebsverlust verursachen. Der Direktor und der Verwaltungsratspräsident haben den Aktionären (Staat und Stadt) am 1. Mai 2018 sowie der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats am 28. September 2018 einen neuen Businessplan (BP 6.0) präsentiert. Der Zeithorizont dieses Businessplans wurde auf

2035 und der Zeitpunkt, zu dem die Gesellschaft selbstfinanzierend sein sollte, auf 2031 verschoben. Aufgrund der Art der Aktionäre, deren Erwartungen heute nicht auf Ertrag ausgerichtet sind, und angesichts des Finanzmodells der Gesellschaft würde die Vergabe eines sdR zu Vorzugszinsen den Zeitpunkt aufschieben, zu dem die Selbstfinanzierung erreicht wird, die Rückzahlung der gewährten Darlehen verlangsamen und einen zusätzlichen Mittelbedarf nach sich ziehen.

3. *Wie sähen die finanziellen Lösungen aus, die es der BFF SA erlauben würden, ein sdR zu Vorzugskonditionen für den Bau von gemeinnützigen Wohnungen zu gewähren und gleichzeitig ihre finanziellen Pflichten zu erfüllen?*

Die BFF SA hat den statutarischen Auftrag, ein Innovationsquartier auf dem blueFACTORY-Gelände bekannt zu machen, zu entwickeln, zu bebauen und zu betreiben. Der Staat und die Stadt, die je die Hälfte der Aktien halten, haben einen Aktionärsvertrag abgeschlossen, mit dem sie sich verpflichten, die BFF SA zu befähigen, die gesamten Infrastrukturen und Bauten zu errichten, die geeignet sind, die Entwicklung und den guten Betrieb des Innovationsquartiers zu gewährleisten. Jegliche finanzielle Lösung, die es erlauben würde, ein sdR zu Vorzugskonditionen für gemeinnützige Wohnungen mit den finanziellen Verpflichtungen der BFF SA zu vereinbaren, müsste angesichts der Aktionärsstruktur vorgängig durch den Staat und die Stadt Freiburg genehmigt werden.

4. *Welche Empfehlungen wird der Staatsrat dem Verwaltungsrat der BFF SA abgeben und ihm gegenüber verteidigen, um diese Erklärungen des Nutzungsleitbilds während dem gesamten Planungs- und Bauprozess von Wohnungen auf dem blueFACTORY-Gelände umzusetzen?*

Die BFF SA wird dafür sorgen, dass das blueFACTORY-Projekt nicht nur die Regeln des KNP sondern auch seinen Businessplan einhält. Das Wohnprojekt wird unter Berücksichtigung des Nutzungsleitbilds und der Interessen eines Innovationsquartiers aufgestellt, auf dem sich Gebäude zum Arbeiten und zum Wohnen befinden. Der Staatsrat teilt die Meinung, dass das Wohnprojekt ein vielseitiges Angebot an Wohnformen ermöglichen soll. Er weist jedoch darauf hin, dass das Angebot eines vielseitigen Angebots nicht unbedingt bedeutet, dass gemeinnützige Wohnungen gebaut werden. Die BFF SA funktioniert wie eine Immobiliengesellschaft, deren Mieteinnahmen nicht nur die Kosten, sondern auch die Rückzahlung der Kredite und die Zahlung der Schuldzinsen decken müssen. Die Durchmischung der Wohnformen sollte auch anderen Akteuren auf dem Markt zustehen, dies in Verbindung mit der Strategie des Geländes und den finanziellen Zielen der BFF SA. Zum heutigen Zeitpunkt ist der Staatsrat der Ansicht, dass gemeinnützige Wohnungen nicht zu den Optionen gehören, die für das blueFACTORY-Gelände in Frage kommen.

5. *Insbesondere welche Partner sollte die BFF SA nach Meinung des Staatsrats vorrangig beiziehen, damit die Interessen der künftigen Bewohner gut vertreten sind und berücksichtigt werden?*

Der BFF SA steht es gemäss ihren Statuten frei, sich an anderen Unternehmen zu beteiligen, Filialen zu gründen, Unternehmen zu kaufen oder zu gründen, die das gleiche oder ein ähnliches Ziel verfolgen, Wertpapier- und Immobiliengeschäfte zu tätigen, Darlehen zu gewähren und Verträge abzuschliessen, die ihrem Zweck dienen bzw. direkt oder indirekt damit in Verbindung stehen. Unter Beachtung der Unternehmensführungsregeln der Gesellschaft wird sich der Staatsrat bezüglich allfälliger Partner auf die Vorschläge des Verwaltungsrats verlassen.

Den 20. Mai 2019

Question 2019-CE-62 Emanuel Waerber Augmentation des déductions sociales

Question

Par la question suivante, le Conseil d'Etat est invité à fournir des informations au sujet des pertes de recettes fiscales des personnes physiques qu'engendreraient les adaptations suivantes des déductions sociales prévues à l'art. 36 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD), dans sa version du 1^{er} janvier 2019:

Art. 36 Déductions sociales

¹ Sont déduits du revenu net:

- a) **13 000 au lieu de 8500** francs pour chaque enfant mineur ou faisant un apprentissage ou des études, si l'enfant est à la charge exclusive du contribuable et que le revenu net n'excède pas la limite déterminante; la déduction est portée à 9500 francs dès et y compris le troisième enfant. La déduction est réduite de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu dépassant la limite déterminante; elle ne peut toutefois être inférieure à 7000 francs pour chaque enfant, montant porté à 8000 francs dès et y compris le troisième enfant. La limite de revenu déterminante est de 62 000 francs pour le premier enfant; elle est augmentée de 10 000 francs pour chaque enfant supplémentaire;
- b) **13 000 au lieu de 8500** francs du revenu de l'orphelin de père et mère, s'il est mineur, aux études ou en apprentissage et que son revenu net n'excède pas 62 000 francs. La déduction est réduite de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en

plus. La déduction ne peut toutefois être inférieure à 7000 francs;

- c) **1500 au lieu de 1000** francs pour toute autre personne incapable de subvenir à ses besoins, dont le contribuable supporte la principale charge d'entretien;
- d) **3000 au lieu de 2000** francs du salaire du contribuable aux études ou en apprentissage jusqu'à l'âge de 25 ans révolus;
- e) **4000 au lieu de 2500** francs pour tout contribuable en fauteuil roulant qui exerce une activité lucrative sans être au bénéfice d'une rente AVS/AI;

[...]

- f) Le montant effectivement reçu à titre d'indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile, au maximum **14 000 au lieu de 9000** francs.

² Sont en outre déductibles:

[...]

- g) Un montant de **14 000 au lieu de 9000** francs pour tout bénéficiaire de prestations AVS/AI n'ayant pas de charge d'entretien, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 24 000 francs. La déduction est réduite de 300 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus;
- h) Un montant de **17 000 au lieu de 11 000** francs pour tout bénéficiaire de prestations AVS/AI ayant charge d'entretien, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 30 000 francs. La déduction est réduite de 400 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus.

[...]

Le 20 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Pour procéder à l'estimation des incidences financières des propositions formulées dans la question, différentes hypothèses de travail ont dû être posées, soit:

- > *Déduction pour enfants*: la question propose d'augmenter la déduction maximum de 8500 à 13 000 francs pour le 1^{er} et le 2^e enfant, sans toutefois préciser si cette modification s'applique aussi à la déduction actuelle à partir du 3^e enfant (soit 9500 francs). Pour des raisons techniques (paramétrages informatiques), nous avons dû effectuer les simulations en faisant passer cette déduction de 9500 à 14 000 francs, soit en maintenant la différence de 1000 francs qui existe déjà aujourd'hui entre ces deux déductions. L'augmentation à 14 000 francs de la déduction dès le 3^e enfant (au lieu d'une augmentation à 13 000 francs) tend à surestimer quelque peu le coût; son impact est toutefois mesuré étant donné que seuls 6788

chapters fiscaux ont plus de deux enfants (sources: statistiques fiscales officielles au 30 juin 2018).

- > *Déduction pour contribuable aux études ou en apprentissage*: suite à la motion 2018-GC-41, l'augmentation de la déduction de 2000 à 2700 francs a été acceptée par le Grand Conseil. Les incidences ne tiennent dès lors compte que de l'augmentation de 2700 à 3000 francs.
- > *Déduction pour orphelin*: pour des raisons techniques, la déduction pour orphelin a été augmentée dans les mêmes proportions que celle pour fauteuil roulant (i.e. 60%), soit 13 600 francs au lieu des 13 000 francs demandés dans la question. La portée de cette adaptation est minime étant donné qu'elle concerne 5 cas sur l'ensemble des 180 000 contribuables.
- > *Déduction contribuables modestes*: la question porte uniquement sur une modification de la déduction modeste pour rentier. C'est ce qui a été simulé. La déduction pour revenu modeste des autres contribuables reste ainsi inchangée.

Le montant maximum de l'indemnité journalière pour les proches aidants s'élève à 25 francs. Par conséquent, la déduction actuelle de 9000 francs permet déjà «d'exonérer» la totalité de l'indemnité. Une augmentation de cette déduction à 14 000 francs n'aurait donc aucun effet.

Compte tenu de ce qui précède, les coûts des différentes adaptations proposées, pour le canton, sont les suivants:

- > Augmentation de la déduction pour enfant à 13 000 francs: 20 304 000 francs;
- > Augmentation de la déduction pour personnes nécessiteuses à 1500 francs: 64 000 francs;
- > Augmentation de la déduction pour les contribuables aux études à 3000 francs: 37 000 francs;
- > Augmentation de la déduction pour orphelins à 13 000 francs: 8000 francs;
- > Augmentation de la déduction pour les contribuables à revenu modeste à 14 000, respectivement 17 000 francs: 11 674 000 francs.

Compte tenu de ce qui précède, l'augmentation des déductions sociales entraînerait des pertes de recettes fiscales estimées à 32,1 millions de francs par année pour l'Etat. L'impact qui en résulterait pour les communes dépendrait quant à lui du coefficient communal.

La présente réponse se limite aux incidences sur les recettes fiscales, conformément à la demande du député. Les conséquences sur d'autres domaines, comme par exemple sur l'augmentation des réductions de primes ou des bourses d'études, n'ont pas été examinées et auraient des conséquences financières complémentaires.

Le 14 mai 2019

—

Anfrage 2019-CE-62 Emanuel Waeber Erhöhung Sozialabzüge

Anfrage

Mit nachfolgender Anfrage wird der Staatsrat eingeladen, Auskunft über die Höhe möglicher Steuerausfälle bei natürlichen Personen zu geben, würden die nachfolgend erwähnten Sozialabzüge gemäss Art. 36 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG), Fassung in Kraft getreten am 01.01.2019, wie folgt angepasst:

Art. 36 Sozialabzüge

¹ Vom Reineinkommen werden abgezogen:

- i) **13 000 anstelle von 8500** Franken für jedes Kind, das minderjährig ist oder sich in der Lehre oder im Studium befindet, wenn das Kind ausschliesslich von der steuerpflichtigen Person unterhalten wird und deren Reineinkommen den anrechenbaren Grenzbetrag nicht übersteigt. Dieser Abzug beträgt für das dritte und jedes weitere Kind 9500 Franken. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1000 Franken, das den anrechenbaren Grenzbetrag übersteigt, um 100 Franken gekürzt. Er beträgt jedoch für das erste und zweite Kind mindestens 7000 Franken und 8000 Franken für das dritte und jedes weitere Kind. Die anrechenbare Einkommensgrenze beträgt 62 000 Franken für das erste Kind; sie erhöht sich für jedes zusätzliche Kind um 10 000 Franken;
- j) **13 000 anstelle von 8500** Franken vom Einkommen der Vollwaise, die minderjährig ist oder sich in Lehre oder Studium befindet und deren Reineinkommen 62 000 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1000 Franken um 100 Franken gekürzt. Der Abzug beträgt jedoch mindestens 7000 Franken;
- k) **1500 anstelle von 1000** Franken für jede andere erwerbsunfähige Person, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person hauptsächlich aufkommt;
- l) **3000 anstelle von 2000** Franken vom Lohn der steuerpflichtigen Person, die sich in der Lehre oder im Studium befindet, bis zu deren erfülltem 25. Altersjahr;
- m) **4000 anstelle von 2500** Franken für jede erwerbstätige steuerpflichtige Person im Rollstuhl, die keine AHV/IV-Rente bezieht;

[...]

- n) die effektiv erhaltenen Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause, bis zum Betrag von jährlich **14 000 anstelle von 9000** Franken.

² Zusätzlich werden abgezogen:

[...]

- o) ein Betrag von **14 000 anstelle von 9000** Franken für jeden Empfänger von AHV/IV-Leistungen ohne Unterhaltslast, dessen Einkommen, nach Abzug der Beträge nach Absatz 1, 24 000 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird um 300 Franken für jedes zusätzliche Einkommen von 1000 Franken gekürzt;
- p) ein Betrag von **17 000 anstelle von 11 000** Franken für jeden Empfänger von AHV/IV-Leistungen mit Unterhaltslast, dessen Einkommen, nach Abzug der Beträge nach Absatz 1, 30 000 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird um 400 Franken für jedes zusätzliche Einkommen von 1000 Franken gekürzt.

[...]

Den 20. März 2019

Antwort des Staatsrats

Um die finanziellen Auswirkungen der in der Anfrage formulierten Vorschläge schätzen zu können, mussten verschiedene Arbeitshypothesen aufgestellt werden:

- > *Kinderabzug*: In der Anfrage wird vorgeschlagen, den maximalen Abzug von 8500 auf 13 000 Franken für das erste und zweite Kind zu erhöhen, wobei nicht klar ist, ob dies auch für den gegenwärtigen Abzug (von 9500 Franken) für das dritte und jedes weitere Kind gelten soll. Aus technischen Gründen (Computereinstellungen) mussten die Simulationen mit einer Erhöhung dieses Abzugs von 9500 auf 14 000 Franken durchgeführt werden, also mit Beibehaltung der Differenz von 1000 Franken, die schon jetzt zwischen diesen beiden Abzügen besteht. Mit der Erhöhung des Abzugs für das dritte und jedes weitere Kind auf 14 000 Franken (statt der Erhöhung auf 13 000 Franken) fällt die Kostenschätzung tendenziell etwas zu hoch aus, was jedoch im Rahmen bleibt, da nur 6788 Steuerkapitel mehr als zwei Kinder haben (Quelle: offizielle Steuerstatistik per 30. Juni 2018).
- > *Abzug für Steuerpflichtige in der Lehre oder im Studium*: Infolge der Motion 2018-GC-41 ist die Erhöhung des Abzugs von 2000 auf 2700 Franken vom Grossen Rat genehmigt worden. Die Auswirkungen beziehen sich also nur auf die Erhöhung von 2700 auf 3000 Franken.
- > *Abzug für Waisen*: Aus technischen Gründen ist der Abzug für Waisen im gleichen Verhältnis wie der Abzug für Personen im Rollstuhl (d.h. 60 %) erhöht worden, was 13 600 Franken ergibt statt wie in der Anfrage verlangt 13 000 Franken. Diese Anpassung fällt kaum ins Gewicht, da sie nur 5 Fälle auf die insgesamt 180 000 Steuerpflichtigen betrifft.
- > *Abzug für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen*: Die Frage bezieht sich nur auf eine Änderung des Abzugs für Rentner/innen in bescheidenen Verhältnissen. Dies wurde so auch simuliert. Der Abzug für bescheidene Einkommen der übrigen Steuerpflichtigen bleibt also unverändert.

Die maximale Pauschalentschädigung für pflegende Angehörige beträgt 25 Franken pro Tag. Folglich ist sie mit dem gegenwärtigen Abzug von 9000 Franken schon «steuerfrei». Eine Erhöhung des Abzugs auf 14 000 Franken wäre somit wirkungslos.

Vor diesem Hintergrund hätten die verschiedenen Anpassungsvorschläge für den Kanton folgende Kosten zur Folge:

- > Erhöhung des Kinderabzugs auf 13 000 Franken: 20 304 000 Franken;
- > Erhöhung des Unterstützungsabzugs (für Personen, die von der steuerpflichtigen Person unterhalten werden) auf 1500 Franken: 64 000 Franken;
- > Erhöhung des Abzugs für Steuerpflichtige in der Lehre oder im Studium auf 3000 Franken: 37 000 Franken;
- > Erhöhung des Abzugs für Waisen auf 13 000 Franken: 8000 Franken;
- > Erhöhung des Abzugs für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen auf 14 000 bzw. 17 000 Franken: 11 674 000 Franken.

Demzufolge würden dem Staat mit der Erhöhung der Sozialabzüge jährlich schätzungsweise 32,1 Millionen Franken entgehen. Die Steuereinnahmen für die Gemeinden würden vom jeweiligen Gemeindesteuerfuss abhängen.

Diese Antwort beschränkt sich auf die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, entsprechend der Frage des Grossrats. Die Auswirkungen in anderen Bereichen wie beispielsweise höhere Prämienverbilligungen oder Stipendien sind nicht geprüft worden und hätten weitere finanzielle Folgen.

Den 14. Mai 2019

**Question 2019-CE-63 Gabriel Kolly/
Romain Collaud
Quelle politique foncière pour
le soutien aux PME/TPE qui cherchent
à se développer?**

Question

La Promotion économique du canton de Fribourg a transmis dernièrement un dépliant intitulé «Mesures de soutien en faveur des entreprises». Ce document assez précis est une énumération de toutes les mesures de soutien possibles actuellement pour les entreprises de notre canton.

Le tissu économique, constitué principalement de PME et de TPE, est le moteur pour les emplois de notre canton, le secteur de la construction et de la rénovation également, notamment en lien avec les mesures d'économie d'énergie.

Le secteur de la construction et de la rénovation, en lien notamment avec les mesures d'économie d'énergie sont une part prépondérante du tissu économique fribourgeois ainsi que des pourvoyeurs d'emplois importants.

Le développement de ces PME/TPE, principalement liées au secteur de la construction, demande souvent de grandes surfaces de travail. Actuellement certaines entreprises n'ont pas d'autres choix que d'utiliser d'anciens bâtiments agricoles désaffectés pour se développer. Ces solutions ne sont pas optimales ni adéquates. Cependant, le prix des terrains disponibles est beaucoup trop cher pour de jeunes ou nouvelles entreprises.

Nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Quelles mesures concrètes pour les entreprises du secteur secondaire le canton soutient-il?*
2. *Quelles solutions propose le Conseil d'Etat pour pallier aux manques de terrains et de bâtiments à prix abordable pour permettre le développement de ces PME/TPE?*
3. *La mise à disposition de bâtiments déjà construits et acquis ces dernières années (Tetra Pak, Elanco) et toujours en partie inutilisés est-elle possible?*
4. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il une mise en conformité des bâtiments utilisés par le secteur secondaire qui ne sont actuellement pas dans la zone correspondante aux activités en questions?*
5. *Quelle sera la position du Conseil d'Etat sur ce point dans les futurs plans directeurs régionaux?*

Le 20 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Les députés Kolly et Collaud citent les efforts de la promotion économique pour développer les moyens d'information mis en œuvre par cette dernière concernant les soutiens possibles aux entreprises dans le canton. Il convient dans un premier temps de rappeler que la mission de la Promotion économique, conformément à la Loi sur la Promotion économique (LPEc; RSF 900.1) qui vient d'être révisée en 2018, est de favoriser l'innovation et la valeur ajoutée dans les entreprises, notamment dans les PME. L'article 14 LPEc mentionne quant à lui que «l'Etat veille à l'existence d'une offre effective et attrayante de terrains et bâtiments destinés aux activités économiques.»

Afin d'y parvenir, en parallèle à la révision LPEc, le Conseil d'Etat a ainsi mené des chantiers conséquents concernant l'aménagement du territoire, prenant notamment en compte les besoins des entreprises. Il s'agit notamment de la révision du Plan directeur cantonal (PDCant), que le Conseil fédéral vient d'accepter le 1^{er} mai 2019, ainsi que la nouvelle Loi sur

la Politique foncière active, dont le projet final sera débattu au Grand Conseil en été 2019.

Le Conseil d'Etat est conscient que les entreprises peuvent rencontrer actuellement des difficultés à trouver des solutions au niveau territorial pour se développer, et ceci quand bien même le canton dispose de suffisamment de réserves en zones d'activités, mais situées en grande partie de manière peu favorable, morcelées ou mal adaptées aux besoins des entreprises.

Cette situation résulte principalement de la compétence attribuée aux communes pour la planification des zones et le fait que la coordination régionale n'a jamais été imposée jusqu'ici. La pratique passée a ainsi permis de planifier des zones de manière non coordonnée et en a souvent prévu plus que ne pouvait le justifier une commune seule à un endroit propice. La mise en vigueur au niveau fédéral en mai 2014 de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), acceptée par le peuple suisse, a introduit cette notion de coordination régionale, tout en imposant un moratoire sur les nouvelles mises en zone jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral de la révision du Plan Directeur Cantonal.

Compte tenu de la croissance importante de l'économie cantonale durant les dernières décennies, la réserve de terrains bien situés, à proximité des voies de circulation, était devenu assez faible, les réserves de terrains en zone d'activités étant pour la plupart situées dans des zones moins favorables. C'est dans cette situation peu favorable qu'est intervenu le moratoire de la LAT qui a donc exercé une forte pression sur les zones mal situées; certaines communes ont ainsi dû dézoner leur réserve au profit d'autres.

Des mises en zone sont ainsi restées possibles dans le canton de Fribourg, sous réserve de compensations par des dézonages de surfaces équivalentes et tenant compte par ailleurs des contraintes liées aux surfaces d'assolement, ce qui dans la pratique a conduit certaines entreprises à connaître des difficultés durant cette période de transition pour trouver les terrains permettant de développer leurs activités.

La révision du plan directeur cantonal ne résout toutefois pas immédiatement l'ensemble de cette problématique. Le canton doit impérativement réorganiser sa réserve de droits à bâtir. Les réserves disponibles en zones d'activités sont quantitativement suffisantes pour les 15 prochaines années (environ 400 ha), mais situées souvent dans des endroits économiquement peu favorables ou mal connectés, ou alors sont morcelées. Le plan directeur cantonal prévoit des mécanismes de gestion des zones d'activité dans le canton, tout d'abord en les catégorisant (zones cantonales, zones régionales et autres zones), puis en donnant la tâche aux régions de réaffecter au besoin les droits à bâtir dans le cadre de plans directeurs régionaux. Ces plans régionaux doivent respecter le quota de réserve attribué à chaque district et répartir les réserves entre

les différents types de zones d'activités. Le Conseil Fédéral a fixé dans sa décision d'approbation le nombre maximal de zones d'activités légalisées que le canton ne doit pas dépasser, soit le nombre qu'il en comprenait à fin 2016, soit 1480 hectares. Cela signifie que, pour les zones d'activités, la compensation de toute mise en zone d'activités par le changement d'affectation ou le dézonage d'une zone d'activités existante dans le district va se poursuivre les 15 prochaines années. Tant que les régions ne se seront pas dotées d'un plan directeur régional approuvé par le Conseil d'Etat, cette compensation devra être assurée pour chaque mise en zone par une mesure de compensation dans le même district. Une fois le plan directeur régional approuvé, les secteurs où les zones d'activités doivent être remises en question auront été identifiés et un délai aura été donné aux communes concernées conformément aux dispositions du nouveau plan directeur cantonal; ce nouvel état permettra de fait d'envisager des mises en zone, pour autant que les critères de dimensionnement du nouveau plan directeur cantonal soient respectés, sans compensation simultanée.

En parallèle, le Conseil d'Etat a mis en chantier son projet de Loi sur la Politique Foncière Active (LPFA), dont le projet final devrait être débattu au Grand Conseil en été 2019. Bien que ciblé sur le soutien de projets à haute valeur ajoutée, la LPFA permet de soutenir dans la phase transitoire de mise en œuvre du nouveau Plan Directeur cantonal, les efforts des communes et des régions pour réorganiser leurs réserves de droits à bâtir.

1. *Quelles mesures concrètes pour les entreprises du secteur secondaire le canton soutient-il?*

De manière générale, l'Etat soutient toutes les entreprises du canton par des conditions-cadres efficaces et compétitives. Dans le cadre de la Loi sur la promotion économique, il peut soutenir le développement de nouvelles activités économiques, notamment dans le cadre de projets d'innovation. Ces soutiens sont toutefois limités par des clauses relativement strictes, dans la mesure où les soutiens de l'Etat aux entreprises ne doivent pas constituer des cas de distorsions de concurrence (si l'Etat soutient une ou quelques entreprises parmi un certain nombre de concurrents actifs dans le canton, elle introduit une inégalité de traitement qui contredit le principe de libre concurrence). Les entreprises du secteur secondaire bénéficient de ce point de vue de la même attention de la part de l'Etat que les entreprises d'autres secteurs économiques. Des instruments de soutien adaptés aux besoins des entreprises moins innovantes ou soumises à une concurrence au sein du canton ont également été mis en place, notamment Cautionnement romand.

2. *Quelles solutions propose le Conseil d'Etat pour pallier aux manques de terrains et de bâtiments à prix abordable pour permettre le développement de ces PME/TPE?*

Dès son acceptation par le Conseil Fédéral, le nouveau plan directeur cantonal impose aux régions d'établir dans les 3 ans des plans directeurs régionaux qui auront la possibilité de définir des zones d'activités régionales pour les entreprises à vocation régionale, dont font en général partie les entreprises du secteur secondaire ciblées par la question des députés. Les régions qui prendront ce genre de mesures pourront mieux orienter les entreprises et ainsi faciliter également le travail de la Promotion économique

Une disponibilité accrue de l'offre devrait contribuer par ailleurs à détendre la pression sur les prix. Par contre, le Conseil d'Etat n'envisage pas en l'état d'intervention active sur les prix des terrains.

3. *La mise à disposition de bâtiments déjà construits et acquis ces dernières années (Tetra Pak, Elanco) et toujours en partie inutilisés est-elle possible?*

Les sites industriels de Romont et Saint-Aubin ont été rachetés par l'Etat afin d'y développer à terme et de préférence des activités à haute valeur ajoutée. Il s'agissait d'ailleurs d'une condition expresse pour justifier une intervention directe de l'Etat dans ces deux cas particuliers. Leur affectation, même partielle, à des activités industrielles telles que celles décrites par les députés pourrait probablement impliquer de fait un renoncement aux objectifs poursuivis lors de leur achat. Cette réaffectation des sites ne serait donc dans ce contexte qu'une solution à court terme qui pourrait s'avérer peu pertinente à plus long terme en ce qui concerne l'utilisation efficiente des moyens publics.

4. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il une mise en conformité des bâtiments utilisés par le secteur secondaire qui ne sont actuellement pas dans la zone correspondante aux activités en questions?*

La question soulevée par les députés est de savoir si des changements d'affectation sont possibles quand des entreprises se trouvent dans des zones qui ne sont pas dévolues aux activités économiques. Ce cas de figure doit être traité par les communes dans le cadre de leur plan d'aménagement local, chaque cas nécessitant un examen particulier. Il faut examiner si l'entreprise ne pose pas de problème aux constructions et usagers environnants et, dans le cadre de la planification locale, trouver la solution adéquate. Il est vrai que cette solution ne peut pas toujours être trouvée à l'échelle de la seule commune. Dans ce contexte, les travaux des plans directeurs régionaux pourront également identifier des secteurs intéressants à proposer aux entreprises qui se trouvent actuellement dans des lieux où leur maintien et développement à long terme ne peut être assuré.

Dans ce contexte, le plan directeur cantonal définit la notion de «autres zones». Le plan directeur régional devra définir quelle part de la réserve attribuée au district va aux «autres zones». De manière pragmatique, ce type de zone, qui a priori

n'a pas pour vocation d'être développé de manière proactive par les futurs plans régionaux, permet toutefois de maintenir des activités présentes historiquement, en leur permettant même un certain développement, et ceci quand bien même leur activité ne correspond pas parfaitement aux intentions affichées par le nouveau plan directeur cantonal.

5. *Quelle sera la position du Conseil d'Etat sur ce point dans les futurs plans directeurs régionaux?*

Le Conseil d'Etat entend respecter pleinement les intentions des régions, telle qu'elles seront exprimées dans les Plans directeurs régionaux, pour autant que ces derniers se conforment aux principes définis par le nouveau Plan directeur cantonal.

Le 28 mai 2019

Anfrage 2019-CE-63 Gabriel Kolly/ Romain Collaud Welche Bodenpolitik zur Unterstützung von KMU/SKU, die sich entwickeln möchten?

Anfrage

Die Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg hat kürzlich einen Flyer mit dem Titel «Unterstützung für Freiburger Unternehmen» übermittelt. Dieses recht präzise Dokument listet alle Fördermassnahmen auf, die den Unternehmen unseres Kantons heute zur Verfügung stehen.

Unsere Wirtschaft, die hauptsächlich aus KMU und SKU besteht, ist der Motor für die Beschäftigung in unserem Kanton. Auch das Baugewerbe ist bedeutend und zwar in den Sparten Neubau wie Sanierung namentlich in Verbindung mit den Energiesparmassnahmen.

Gerade im Zusammenhang mit den Energiesparmassnahmen nimmt das Baugewerbe einen wichtigen Platz in der Freiburger Wirtschaft ein und ist ein grosser Arbeitgeber.

Die Entwicklung dieser hauptsächlich mit dem Bausektor verbundenen KMU/SKU erfordert häufig grosse Arbeitsflächen. Zurzeit gibt es Unternehmen, die keine andere Wahl haben, als ehemalige Landwirtschaftsgebäude zu nutzen, um sich weiterzuentwickeln. Diese Lösungen sind nicht angemessen geschweige denn optimal. Die Bodenpreise sind jedoch viel zu hoch für Neu- oder Jungunternehmen.

Wir bitten deshalb den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. *Welche konkreten Massnahmen unterstützt der Kanton für Unternehmen im Sekundärsektor?*

2. *Welche Lösungen schlägt der Staatsrat vor, um dem Mangel an verfügbaren und erschwinglichen Geländen und Gebäuden zu begegnen, damit sich die KMU/SKU entwickeln können?*
3. *Ist es möglich, die in den vergangenen Jahren erworbenen und immer noch teilweise ungenutzten Gebäude (Tetra Pak, Elanco) zur Verfügung zu stellen?*
4. *Beabsichtigt der Staatsrat, die Gebäude, die vom Sekundärsektor genutzt werden, aber heute nicht in der Zone liegen, die für die entsprechende Tätigkeit vorgesehen ist, einzuzonen?*
5. *Welchen Standpunkt wird der Staatsrat zu diesem Punkt bei den künftigen regionalen Richtplänen einnehmen?*

Den 20. März 2019

Antwort des Staatsrats

Die Grossräte Kolly und Collaud erwähnen die Informationskampagne der Wirtschaftsförderung, um die Fördermöglichkeiten für Unternehmen im Kanton bekannt zu machen. Nach dem Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1) das 2018 revidiert wurde, ist es die Aufgabe der Wirtschaftsförderung, die Innovation und die Wertschöpfung in Unternehmen und insbesondere in KMU zu fördern. Artikel 14 WFG erwähnt, dass der Staat für ein attraktives Angebot an Grundstücken und Gebäuden für wirtschaftliche Tätigkeiten sorgt.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Staatsrat neben der Revision des WFG auch umfassende Arbeiten im Bereich der Raumplanung durchgeführt und hat dabei namentlich die Bedürfnisse der Unternehmen berücksichtigt. So hat er insbesondere den kantonalen Richtplan (KRP) revidiert, den der Bundesrat am 1. Mai 2019 genehmigt hat, und einen Entwurf für ein neues Gesetz über die aktive Bodenpolitik ausgearbeitet, über den der Grosse Rat im Sommer 2019 beraten wird.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass Unternehmen, die sich weiterentwickeln möchten, Schwierigkeiten haben können, geeignete Grundstücke zu finden, obwohl der Kanton über genügend Reserven in Arbeitszonen verfügt. Diese sind jedoch zu einem grossen Teil ungünstig gelegen, gestückelt oder entsprechen nicht den Bedürfnissen der Unternehmen.

Diese Situation ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden für die Zonenplanung zuständig sind und dass von ihnen bisher keine regionale Koordination verlangt wurde. In der Vergangenheit wurden deshalb Arbeitszonen unkoordiniert geplant. Oft wurden auch grössere Flächen vorgesehen, als eine einzelne Gemeinde an einem geeigneten Ort rechtfertigen konnte. Die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG), die nach ihrer

Annahme durch das Schweizer Stimmvolk im Mai 2014 in Kraft getreten ist, hat diese regionale Koordination sowie ein Bauzonenmoratorium eingeführt, das gilt, bis der Bundesrat den neuen kantonalen Richtplan genehmigt hat.

Da die Wirtschaft des Kantons in den vergangenen Jahrzehnten stark gewachsen ist, wurden die Landreserven in gut gelegenen Gebieten in der Nähe von Verkehrsachsen ziemlich knapp. Die meisten verbliebenen Landreserven befanden sich in weniger günstig gelegenen Zonen. Genau in dieser ungünstigen Situation ist das Bauzonenmoratorium in Kraft getreten und hat einen starken Druck auf die ungünstig gelegenen Zonen ausgeübt. Einzelne Gemeinden mussten ihre Landreserven zugunsten anderer Gemeinden auszonieren.

Folglich blieben im Kanton Freiburg Einzonungen möglich, sofern eine gleichwertige Fläche ausgezont wurde, dies unter Berücksichtigung der Bedingungen in Verbindung mit den Fruchtfolgeflächen. Diese Umstände haben dazu geführt, dass während der Übergangszeit gewisse Unternehmen Schwierigkeiten hatten, einen Ort zu finden, um ihre Tätigkeit auszubauen.

Die Revision des kantonalen Richtplans behebt allerdings nicht sofort alle Schwierigkeiten. Der Kanton muss zwingend seine Landreserven umverteilen. Mengenmässig reichen die Landreserven in Arbeitszonen für die nächsten 15 Jahre aus (ca. 400 ha), sind aber oft an wirtschaftlich ungeeigneten oder verkehrstechnisch schlecht erschlossenen Orten gelegen oder sind stark gestückelt. Der kantonale Richtplan sieht Mechanismen für die Verwaltung der Arbeitszonen im Kanton vor, indem er sie kategorisiert (kantonale Zonen, regionale Zonen und andere Zonen) und den Regionen die Aufgabe erteilt, bei Bedarf im Rahmen der regionalen Richtpläne Bauland zu verlagern. Diese regionalen Richtpläne müssen den Anteil an den Landreserven berücksichtigen, die jedem Bezirk zugeteilt sind, und diese Reserven auf die verschiedenen Zonentypen aufteilen. Der Bundesrat hat in seiner Genehmigungsverfügung die Höchstzahl der rechtmässig ausgeschiedenen Arbeitszonen, die der Kanton nicht überschreiten darf, festgelegt. Diese Zahl entspricht der Zahl, die der Kanton Ende 2016 aufwies, das entspricht 1480 Hektaren. Für die Arbeitszonen bedeutet dies, dass die Kompensation jeder Einzonung durch eine Umzonung oder Auszonung einer bestehenden Arbeitszone im Bezirk in den kommenden 15 Jahren fortgesetzt wird. Solange die Regionen keinen regionalen Richtplan aufgestellt haben, der vom Staatsrat genehmigt wurde, muss für jede Einzonung eine Kompensation im gleichen Bezirk vorgenommen werden. Sobald der regionale Richtplan genehmigt ist, sind die Sektoren, in denen die Arbeitszonen in Frage gestellt werden müssen, identifiziert und die betroffenen Gemeinden haben gemäss den Bestimmungen des neuen kantonalen Richtplans eine Frist erhalten. Dann erst können Einzonungen unter Beachtung der Dimensionierungskriterien des neuen kantonalen Richtplans ohne gleichzeitige Kompensation vorgesehen werden.

Daneben hat der Staatsrat einen Gesetzesentwurf über die aktive Bodenpolitik (ABPG) ausgearbeitet, über den der Grosse Rat im Sommer 2019 beraten wird. Auch wenn das ABPG auf die Unterstützung von Projekten mit hoher Wertschöpfung ausgerichtet ist, soll es während der Umsetzungsphase des neuen kantonalen Richtplans die Gemeinden und Regionen bei der Verlagerung ihrer Baulandreserven unterstützen.

1. Welche konkreten Massnahmen unterstützt der Kanton für Unternehmen im Sekundärsektor?

Allgemein unterstützt der Staat alle Unternehmen des Kantons dank effizienten und wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen. Über das Gesetz über die Wirtschaftsförderung kann er die Entwicklung neuer Wirtschaftstätigkeiten unterstützen und zwar namentlich im Rahmen von Innovationsprojekten. Diese Unterstützung muss allerdings relativ strenge Kriterien erfüllen, denn die Unterstützung von Unternehmen durch den Staat darf zu keiner Wettbewerbsverzerrung führen. (Falls der Staat einen Betrieb oder mehrere Betriebe unter einer Vielzahl von Konkurrenten unterstützt, die im Kanton aktiv sind, kommt es zu einer Ungleichbehandlung, die dem Grundsatz des freien Wettbewerbs widerspricht). Die Unternehmen des Sekundärsektors erhalten unter diesem Gesichtspunkt gleich viel Beachtung durch den Staat wie die Unternehmen der anderen Wirtschaftssektoren. Auch für weniger innovative und weniger dem Wettbewerb ausgesetzte Unternehmen gibt es Förderinstrumente und zwar insbesondere die Bürgschaft Westschweiz.

2. Welche Lösungen schlägt der Staatsrat vor, um dem Mangel an verfügbaren und erschwinglichen Geländen und Gebäuden zu begegnen, damit sich die KMU/SKU entwickeln können?

Ab der Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans durch den Bundesrat, haben die Regionen drei Jahre Zeit, um ihre regionalen Richtpläne aufzustellen, in denen die verfügbaren Landreserven in den regionalen Arbeitszonen für regional tätige Unternehmen festgelegt werden können. Zu diesen zählen in der Regel die Unternehmen des Sekundärsektors, auf die sich die Grossräte in ihrer Anfrage beziehen. Die Regionen, die diese Möglichkeit nutzen, werden die Unternehmen besser beraten können und auch die Arbeit der Wirtschaftsförderung erleichtern.

Die Angebotserweiterung sollte im Übrigen dazu beitragen, dass die Preise sinken. Der Staatsrat hat hingegen nicht die Absicht, die Bodenpreise aktiv zu beeinflussen.

3. Ist es möglich, die in den vergangenen Jahren erworbenen und immer noch teilweise ungenutzten Gebäude (Tetra Pak, Elanco) zur Verfügung zu stellen?

Die Industriegelände in Romont und Saint-Aubin wurden von Staat erworben, um dort langfristig vorzugsweise Aktivi-

täten mit hoher Wertschöpfung zu entwickeln. Dies war übrigens auch eine ausdrückliche Bedingung, um den direkten Eingriff des Staats in diesen beiden Fällen zu rechtfertigen. Ihre – eventuell auch teilweise – Nutzung zu industriellen Zwecken gemäss dem Ansinnen der Grossräte würde wahrscheinlich bedeuten, dass die beim Kauf verfolgten Ziele aufgegeben werden. Diese Umnutzung der Gelände würde unter diesen Umständen nur eine kurzfristige Lösung darstellen, die langfristig nicht im Sinne einer effizienten Nutzung der öffentlichen Mittel wäre.

4. Beabsichtigt der Staatsrat, die Gebäude, die vom Sekundärsektor genutzt werden, aber heute nicht in der Zone liegen, die für die entsprechende Tätigkeit vorgesehen ist, einzuzonen?

Mit ihrer Frage möchten die Grossräte wissen, ob eine Umzonung möglich ist, wenn sich ein Unternehmen in einer Zone befindet, die nicht für wirtschaftliche Tätigkeiten vorgesehen ist. Derartige Fälle müssen von den Gemeinden im Rahmen ihrer Ortsplanung behandelt werden, wobei jeder Fall einzeln geprüft werden muss. Die Gemeinde muss prüfen, ob das Unternehmen für die umgebenden Bauten und Benutzer nicht störend ist, und im Rahmen der Ortsplanung eine geeignete Lösung finden. Eine derartige Lösung kann nicht immer innerhalb der gleichen Gemeinde gefunden werden. Deshalb können die Arbeiten an den regionalen Richtplänen ebenfalls interessante Gebiete bezeichnen, die den Unternehmen vorgeschlagen werden können, die sich an einem Standort befinden, an dem ihr Fortbestand und ihre Weiterentwicklung langfristig nicht gewährleistet werden kann.

In diesem Zusammenhang definiert der kantonale Richtplan den Begriff der «übrigen Arbeitszonen». Der regionale Richtplan muss festlegen, welchen Anteil an den Landreserven, die dem Bezirk zustehen, für die «übrigen Arbeitszonen» bereitgestellt werden. Dieser Zonentyp wird in den künftigen regionalen Richtplänen grundsätzlich nicht aktiv entwickelt, denn er erlaubt es ganz pragmatisch, die Tätigkeiten aufrechtzuerhalten, die schon immer dort angesiedelt waren. Auch eine gewisse Entwicklung dieser Tätigkeiten ist in diesen Zonen möglich, auch wenn sie nicht vollständig mit den im neuen kantonalen Richtplan aufgeführten Absichten übereinstimmen.

5. Welchen Standpunkt wird der Staatsrat zu diesem Punkt bei den künftigen regionalen Richtplänen einnehmen?

Der Staatsrat will die Absichten der Regionen, die sie in ihren regionalen Richtplänen festhalten, uneingeschränkt respektieren, vorausgesetzt sie entsprechen den Grundsätzen des neuen kantonalen Richtplans.

Den 28. Mai 2019

Question 2019-CE-66 Bruno Marmier Déploiement de la téléphonie mobile 5G, principe de précaution, marge de manœuvre des communes

Question

L'arrivée de la «5G» est annoncée un peu partout par des messages publicitaires, et des mises à l'enquête d'antennes ont été publiées dans la Feuille officielle. Or on sait encore peu de choses des conséquences pour la santé humaine de cette nouvelle technologie, et un groupe de 170 scientifiques du monde entier a publié à l'automne 2017 un appel à la prudence, demandant un moratoire sur son développement.

En Suisse, l'OFEV a créé un groupe de travail afin de déterminer l'éventuelle dangerosité de cette technologie. Ses résultats sont attendus pour cet été. L'Office fédéral de la communication (OFCOM) n'a cependant pas jugé utile de les attendre, et a d'ores et déjà mis aux enchères les concessions pour l'exploitation de la «5G», d'où l'arrivée imminente de cette nouvelle technologie et de ses ondes controversées.

Cette décision peut sembler précipitée et incompréhensible. Dans tous les cas, elle ne respecte absolument pas le principe de précaution pourtant préconisé dans ce genre de cas de figure. Il serait donc raisonnable d'envisager un moratoire sur l'installation de nouvelles antennes au moins jusqu'à la publication des conclusions de l'étude mandatée par l'OFEV, et de n'autoriser le déploiement qu'en présence de garanties suffisantes quant à la non-dangerosité de cette technologie.

Il est également important que les autorités cantonales communiquent à la population leurs intentions de délivrer ou non les permis de construire pour les antennes 5G, alors que l'OFEV n'a pas encore rendu son rapport sur la dangerosité de cette technologie. Elles doivent également informer les communes et les citoyens sur leur marge de manœuvre en matière d'autorisation.

Dans ce contexte, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Le Conseil d'Etat est-il attaché au principe de précaution pour le déploiement de la technologie 5G dans le canton de Fribourg?*
2. *Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de donner des préavis favorables à la délivrance de permis de construire pour des antennes de téléphonie mobile fonctionnant avec la technologie 5G? Si oui, y compris avant que ne soit publiée l'étude de l'OFEV sur la dangerosité de cette technologie?*
3. *Quelle est la marge de manœuvre des communes dans ce dossier? Peuvent-elles décréter un moratoire sur ce type d'installation? Ont-elles la possibilité d'exclure ce type d'installation de certains secteurs (par exemple à proxi-*

mité des écoles)? Si oui, par quel type d'instrument de planification (plan d'affectation, RCU, autres)?

4. *Les communes sont-elles en droit d'exiger des opérateurs téléphoniques qu'ils élaborent conjointement un plan de déploiement coordonné des antennes pour l'ensemble de leur territoire, avec pour objectif de réduire au maximum les risques pour la population? Si oui, par quels biais?*

Le 25 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

La téléphonie mobile s'est développée massivement depuis le début des années 90. Fondant son action sur les buts de l'Etat consacrés par la Constitution du canton de Fribourg, notamment la protection de la population (art. 3 al. 2 let. b) et la lutte contre toute forme de pollution ou de nuisance (art. 71 al. 1), le Conseil d'Etat a toujours suivi avec attention le développement de cette technologie en se préoccupant de ses effets sur la santé de la population et sur l'environnement.

La prochaine étape de ce développement technologique est l'introduction de la cinquième génération de téléphonie mobile (5G). Celle-ci vise notamment à augmenter la capacité et la vitesse de transmission, à réduire le temps de réaction ou encore à permettre la communication directe d'appareil à appareil, sans passer par une station de base, notamment dans ce qu'on appelle l'internet des objets. Les différentes priorités de la 5G doivent permettre de nouvelles applications et de soutenir la numérisation de l'économie et de la société, par exemple dans le domaine de la santé, de l'agriculture et des smartcities (cf. Informations à l'intention des cantons du 17 avril 2019, Office fédéral de l'environnement; <http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/dossiers/reseaux5g.html>).

Il est clair que le déploiement des réseaux 5G sur le territoire pose la question des risques qui en découlent pour la santé et, dans ce sens, le Conseil d'Etat partage bien évidemment les préoccupations de la population qui sont relayées par les députés dans le cadre des cinq interventions parlementaires déposées.

Avant de répondre aux questions posées, il semble toutefois indispensable de rappeler certains éléments importants afin de clarifier le contexte technique et juridique dans lequel s'effectue le déploiement de la 5G et ainsi de mieux cerner la problématique.

Il doit être relevé tout d'abord que le rayonnement non ionisant (RNI) émis par les antennes de téléphonie mobile n'est qu'une partie de celui qui entoure la population. Des appareils tels que les fours à micro-ondes, les plaques à induction et surtout les téléphones mobiles eux-mêmes contribuent grandement au champ électromagnétique présent. Ainsi,

même si l'introduction de la 5G est préoccupante et nécessite une analyse de ses effets sur la santé, il serait réducteur de se focaliser uniquement sur cette nouvelle technologie en l'identifiant comme la source principale des nuisances liées au champ électromagnétique. Cela étant dit, il faut également comprendre que le développement de la téléphonie mobile ne peut pas se faire en dehors du cadre légal étroit défini par la Confédération pour la protection de l'environnement. Cette législation se fonde notamment sur le principe de précaution, selon lequel les émissions doivent être limitées dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01). L'ensemble des antennes de téléphonie mobile (ainsi que p.ex. les lignes à haute-tension, stations transformatrices, lignes de contact des chemins de fer...) sont ainsi régies par l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710), basée sur la LPE. Les cantons sont en charge de l'exécution de cette ordonnance. Dans le canton de Fribourg, le service spécialisé est le Service de l'environnement (SEn).

L'ORNI impose deux niveaux de protection: le premier est donné par les valeurs limites d'immission qui protègent contre les effets thermiques. Elles doivent être respectées partout où l'homme peut séjourner, même durant une courte période.

Etant donné que certaines recherches scientifiques mettent en évidence des effets autres que les effets thermiques, un deuxième niveau est donné par les valeurs limites des installations qui visent à réduire préventivement l'exposition à long terme de la population au rayonnement de faible intensité. Ces valeurs, nettement inférieures aux valeurs limites d'immission (environ dix fois), concrétisent l'application du principe de précaution décrit plus haut et permettent une protection accrue des lieux où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux, les bureaux).

A plus long terme, la 5G pourrait être utilisée dans une gamme de fréquence plus élevée, appelée ondes millimétriques. Du point de vue scientifique, des doutes subsistent quant à l'impact d'un tel rayonnement sur l'homme; des recherches doivent encore être menées à ce sujet. Toutefois, il n'est pas prévu à l'heure actuelle d'utiliser des ondes millimétriques dans le domaine de la téléphonie mobile en Suisse.

L'ORNI n'est pas liée à une technologie particulière et s'applique tant à la téléphonie mobile 3G, 4G que 5G. Elle règle les valeurs limites d'installation qui dépendent des fréquences utilisées. En Suisse, le rayonnement des antennes de téléphonie mobile est limité de manière nettement plus stricte que dans la plupart des Etats européens. Ainsi, seules les fréquences jusqu'à 300 GHz sont admises. Celles attribuées ce

printemps par la Confédération aux opérateurs (0.7, 1.4 et 3.5 GHz) se situent largement dans cette limite et sont proches des fréquences déjà utilisées. Pour les lieux à utilisation sensible (LUS) proches des installations, ce qui s'applique à l'intérieur des bâtiments où des personnes séjournent régulièrement mais aussi notamment aux places de jeux, les opérateurs doivent calculer les immissions maximales afin que le SEn puisse évaluer le respect des valeurs limites. Si le calcul montre que plus de 80% de la valeur limite est atteinte, des mesures sont exigées sur le site même. L'analyse effectuée par le service spécialisé porte également sur les effets de superposition de champs électromagnétiques de différentes antennes présentes ou projetées. Cette analyse porte sur toutes les installations présentes (au sens de l'ORNI) et donc ne prend pas en compte l'impact supplémentaire créé par l'utilisateur (Wi-Fi, four à micro-ondes etc.). La modification de l'ORNI qui vient d'être adoptée par le Conseil fédéral le 17 avril 2019, notamment en vue du déploiement des réseaux 5G, ne modifie pas les valeurs limites actuelles, de sorte que le niveau de protection défini à titre préventif demeure inchangé. En revanche, cette modification charge désormais l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de mettre en place un système de monitoring qui fournit des informations sur l'exposition de la population au rayonnement non ionisant dans l'environnement. L'OFEV a d'ailleurs annoncé qu'il assisterait les cantons et publierait à la mi-2019 une aide à l'exécution pour garantir la correcte évaluation du respect de l'ORNI dans le cadre des procédures d'autorisation.

Plusieurs groupes de travail nationaux (notamment «Cercle Air NIS», qui regroupe les responsables cantonaux, l'OFEV et Office fédéral de la communication, OFCOM) travaillent depuis plusieurs années en vue d'harmoniser et d'améliorer l'exécution de l'ORNI. Plus particulièrement, le groupe de travail de la Confédération qui a été mis en place en fin d'année dernière par l'ancienne conseillère fédérale Doris Leuthard regroupe plusieurs experts, notamment des représentants des Offices fédéraux (OFEV, OFCOM, Office fédéral de la santé publique – OFSP, Office fédéral des transports-OFT), du groupe d'expert BERENIS (groupe consultatif d'expert en matière RNI, Beratende Expertengruppe NIS) ainsi que des représentants de la CCE (Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement, dont un fribourgeois) et des opérateurs. Ses travaux sont suivis de près par le canton mais aucun changement majeur n'est à attendre dans la mesure où ce groupe a été constitué à l'origine afin de répondre aux demandes pour un allègement de l'ORNI et non pas pour le durcissement de celle-ci. Le fait que l'application de cette ordonnance garantit le respect du principe de précaution n'est ainsi pas remis en cause. L'important sera de veiller à une mise en œuvre des éventuelles recommandations figurant dans le rapport du groupe d'expert dès la publication du document.

Enfin, il est essentiel de prendre en considération le fait que la Confédération a pour tâche de fournir à la population une couverture pour les télécommunications mobiles et qu'elle est donc seule compétente pour attribuer les concessions. Sur le principe, les opérateurs sont en droit d'obtenir des permis de construire pour leurs installations de téléphonie mobile, pour autant que l'ORNI et les autres dispositions qui peuvent s'appliquer, notamment en termes de droit de l'aménagement ou de protection du patrimoine, soient respectées.

Le cadre légal fédéral et le contexte évolutif dans lequel il s'inscrit étant clarifié, il convient encore d'exposer les instruments et processus prévus par le droit cantonal dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, en relation avec les demandes d'autorisation déposées par les opérateurs en vue de l'installation et de l'adaptation des installations de téléphonie mobile. L'autorisation de construire des antennes et leur contrôle incombe exclusivement aux cantons et aux communes. Dans le canton de Fribourg, l'aménagement du territoire local est de la responsabilité des communes (art. 34 LATeC). Celles-ci ont la possibilité de définir par le biais de leur réglementation liée au plan d'affectation des zones des emplacements pour l'implantation des installations de téléphonie mobile. Il s'agit toutefois de tenir compte des limites résultant du droit des télécommunications et du droit de la protection de l'environnement édictés par la Confédération. Des prescriptions relevant du droit de la construction et de l'aménagement du territoire destinées à protéger la population contre les rayonnements non ionisants sont strictement limitées, étant donné que cette question est réglementée de manière exhaustive dans la LPE et l'ORNI. Sont en revanche admissibles les dispositions présentant des aspects d'aménagement du territoire servant d'autres intérêts que ceux relevant du droit de la protection de l'environnement. Pour l'édification d'antennes de téléphonie mobile au sein de zones à bâtir, le droit fédéral n'exige ni la preuve d'un besoin, ni l'examen de sites alternatifs. Le Tribunal fédéral a estimé que des communes pouvaient prévoir dans leur plan d'aménagement un modèle de réglementation dit «en cascade». Il a ainsi admis une réglementation communale qui établissait un ordre de priorité concernant les emplacements d'installations de téléphonie mobile sur leur territoire communal. Dans le cas d'espèce, selon cet ordre de priorité, les installations de téléphonie mobile devaient être édifiées en premier lieu dans les zones d'activités et celles qui leur sont assimilables, en second lieu dans les autres zones constructibles (zones à affectations mixtes), en troisième lieu, dans les zones d'habitation, exclusivement pour l'approvisionnement du quartier en ce qui concerne les antennes visibles, et très exceptionnellement seulement dans les zones protégées (ATF 138 II 173 = DEP 2012 563; voir aussi IC_167/2018). Il faut toutefois se garder de tirer des généralités de cette jurisprudence. Les circonstances particulières de chaque cas et l'issue des procédures de planification et de recours, aboutissant à des décisions rendues par la DAEC, doivent ainsi être réservées.

Concernant la procédure d'autorisation d'antennes de téléphonie mobile, les opérateurs doivent suivre la procédure ordinaire de permis de construire (art. 139 al. 1 LATeC, art. 84 let. 1 ReLATeC). Il en va de même pour les adaptations d'antennes existantes (en tant que modification d'installations existantes, selon l'art. 84 let. c ReLATeC, lequel renvoie à l'art. 9 ORNI). Selon une pratique constante, si le changement prévu par l'opérateur s'avère mineur (p.ex. uniquement un léger changement de fréquences) et que le respect de l'ORNI est garanti, l'opérateur peut, en se référant aux recommandations de la DTAP (Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) de 2013, passer par un processus simplifié, correspondant à un cas dit «bagatelle». Dans tous les cas, les fiches techniques doivent être validées par le SEEn. Celui-ci a également, en tout temps, un accès sécurisé à la base de données de l'OFCOM qui permet de vérifier la situation de chaque installation. Lorsque des non-conformités (souvent minimes) sont constatées, elles sont transmises automatiquement aux opérateurs et au SEEn. Les opérateurs sont en charge d'une correction rapide et ces corrections peuvent être vérifiées par le SEEn.

Les demandes de permis soumises à la procédure ordinaire sont mises à l'enquête publique pendant un délai de 14 jours. Tout intéressé-e s'estimant touché-e a la possibilité de formuler une opposition contre le projet. Au terme de l'enquête publique, la commune préavise le dossier en se prononçant sur les oppositions (art. 94 al. 1 ReLATeC). Elle transmet ensuite le dossier au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) qui le fait circuler auprès des services intéressés, dont le SEEn. Au terme de la circulation, le SeCA émet son préavis de synthèse et transmet à son tour le dossier à la préfecture. Celle-ci veille à l'exercice du droit d'être entendu des parties à la procédure, puis statue sur la demande et sur les oppositions, après avoir procédé à la pesée des intérêts en présence (art. 96 al. 1 et 1 al. 3 ReLATeC). A noter que si l'antenne se situe hors de la zone à bâtir, elle devra obtenir en plus l'autorisation spéciale de la part de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et les constructions (DAEC), laquelle se prononcera alors sur les oppositions et effectuera la pesée des intérêts.

Si le permis de construire est octroyé, les conditions-cadres sont fixées, c'est-à-dire que les conditions d'émissions maximales sont déterminées dans le respect de l'ORNI et ceci, comme cela a déjà été relevé, indépendamment de la technologie utilisée. Il n'y a ainsi pas à proprement parler de dépôt de dossier pour des antennes 5G, mais en fonction des fréquences et des types d'antennes prévues, il est possible de savoir si une utilisation de l'antenne existante est envisageable pour la 5G. Compte tenu des règles en vigueur de l'ORNI et du fait que les régions urbaines sont déjà proches de la saturation, mais aussi en fonction du taux d'équipement en fibre optique ou autres technologies à très haut débit par

câble, il pourra s'avérer nécessaire de poser plus d'antennes en vue d'une utilisation de fréquences plus hautes. Actuellement, le canton de Fribourg ne connaît pas encore un boom de mises à l'enquête de dossiers destinés à une utilisation des antennes pour la 5G, mais il apparaît fort probable que les demandes vont augmenter.

Il ressort du cadre légal exposé ci-dessus que le Conseil d'Etat n'a que très peu de compétences pour intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans le cadre des procédures de permis de construire. Etant donné d'une part que les opérateurs sont au bénéfice de concessions accordées par la Confédération et d'autre part, que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution dans le cadre des procédures d'autorisation des antennes de téléphonie mobile et ce, indépendamment de la technologie utilisée, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. En revanche, il souligne que la population et les communes disposent de toutes les voies de droit nécessaires pour contester l'implantation ou l'adaptation d'antennes de téléphonie mobile sur leur territoire. A cet égard, et pour tenir compte du contexte particulièrement sensible dans lequel se pose la problématique, caractérisé par une méfiance compréhensible des autorités et de la population en lien avec les risques potentiels du déploiement de cette nouvelle technologie pour la santé, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DAEC (lettres du 28 mai 2019), a informé les préfetures, les communes et les opérateurs que jusqu'à nouvel avis, toute nouvelle installation de téléphonie mobile ou adaptation d'une antenne existante sera soumise à la procédure ordinaire de permis, conformément aux articles 135 LATeC et 84 let. c ReLATeC. Concrètement, cela signifie que les cas dits «bagatelle» qui étaient jusqu'à présents uniquement soumis à un contrôle du SEN devront également faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et d'une décision préfectorale. L'objectif de cette nouvelle exigence est d'assurer une information optimale de la population quant à l'évolution des installations de téléphonie mobile, dans un esprit de transparence et de respect des droits des administré-e-s.

Dans la mesure où la procédure de permis garantit un contrôle du respect de la législation en matière de protection de l'environnement (et en particulier du principe de précaution) par les autorités compétentes, fondé en particulier sur l'expertise du SEN, service spécialisé, ainsi qu'une pesée des intérêts en présence tenant compte des circonstances locales, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas de possibilités en l'état de prévoir des mesures supplémentaires.

Cela étant, des doutes subsistent quant aux éventuels risques des ondes millimétriques la santé de la population. En ce qui concerne les autres longueurs d'onde, il est par ailleurs indispensable que les travaux menés par les différents groupes de travail débouchent rapidement sur des conclusions complètes et fiables. Le Conseil d'Etat reste préoccupé par le déploiement rapide des sources de RNI et notamment de la 5G et

continue de suivre de près les travaux et recherches effectuées dans ce domaine. Pour le surplus, il souligne encore l'importance d'une évaluation sérieuse des alternatives intéressantes au niveau de la réduction globale de l'exposition au rayonnement non ionisant afin de donner à chaque citoyen des choix diversifiés pour répondre à son besoin de télécommunication tout en le protégeant au mieux dans sa santé.

Dans le contexte développé ci-dessus, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions des députés.

1. *Le Conseil d'Etat est-il attaché au principe de précaution pour le déploiement de la technologie 5G dans le canton de Fribourg?*

Le principe de précaution constitue une des bases fondamentales de la législation fédérale applicable en la matière et son respect est évidemment central dans l'approche à adopter pour analyser la problématique du déploiement des installations de téléphonie mobile. L'ORNI, applicable à l'ensemble des antennes, quelle que soit la technologie utilisée, concrétise ce principe dans la mesure où elle s'appuie, entre autres, sur les travaux du groupe d'expert BERENIS qui étudie la recherche scientifique et médicale dans ce domaine. Les études menées à ce jour n'ont pas donné lieu à des demandes de modification des valeurs limites d'installation.

2. *Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de donner des préavis favorables à la délivrance de permis de construire pour des antennes de téléphonie mobile fonctionnant avec la technologie 5G? Si oui, y compris avant que ne soit publiée l'étude de l'OFEV sur la dangerosité de cette technologie?*

Le Conseil d'Etat n'a pas de compétence dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire que doivent suivre les opérateurs pour obtenir l'autorisation d'installer une nouvelle antenne ou d'adapter une antenne existante. Il appartient aux communes concernées, aux organes et services cantonaux consultés (en particulier le SEN) de préavisier les demandes de permis et aux préfetures de statuer sur les demandes et les éventuelles oppositions dans le cadre de la procédure ordinaire de permis à laquelle est soumise toute nouvelle antenne ou adaptation d'une antenne existante. Cela étant dit, si l'ORNI est respectée, le SEN est tenu d'émettre un préavis favorable – tout comme les autres services concernés si les dispositions légales idoines (droit de l'aménagement, protection du patrimoine, etc.) le sont. La publication de l'étude de la Confédération ne devrait pas mettre en cause le fait que le principe de précaution est garanti par l'application de l'ORNI.

3. *Quelle est la marge de manœuvre des communes dans ce dossier? Peuvent-elles décréter un moratoire sur ce type d'installation? Ont-elles la possibilité d'exclure ce type d'installation de certains secteurs (par exemple à proximité des écoles)? Si oui, par quel type d'instrument de planification (plan d'affectation, RCU, autres)?*

Les communes doivent agir dans le respect des dispositions légales d'ordre supérieur définies par la Confédération et les cantons. Dans ce cadre, elles ne peuvent pas décréter un moratoire sur les installations de téléphonie mobile. Reste pour elles la possibilité de prévoir dans la réglementation liée au plan d'aménagement local des emplacements pour l'implantation de téléphonie mobile fondés des intérêts publics autres que ceux relevant du droit de la protection de l'environnement. De telles prescriptions restrictives doivent toutefois reposer sur une base légale suffisante, un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité. Elles ne sauraient ainsi avoir pour effet d'empêcher le déploiement des antennes de téléphonie mobile sur le territoire communal et de contourner l'application de l'ORNI.

4. *Les communes sont-elles en droit d'exiger des opérateurs téléphoniques qu'ils élaborent conjointement un plan de déploiement coordonné des antennes pour l'ensemble de leur territoire, avec pour objectif de réduire au maximum les risques pour la population? Si oui, par quels biais?*

Pour l'implantation d'antennes hors de la zone à bâtir, la coordination entre les opérateurs est rendue obligatoire par l'ORNI. Avec le protocole d'accord signé en 2006 entre le canton de Fribourg et les trois opérateurs, une telle coordination peut également être ordonnée pour les installations prévues à l'intérieur des zones à bâtir. Ce protocole définit d'une part, que les opérateurs doivent, selon le cas d'espèce, concentrer leurs installations dans un site commun et d'autre part, que la somme des installations doit respecter les valeurs limites d'installation de l'ORNI. Le SEN vérifie si cette coordination a bien été effectuée dans le cadre de l'analyse des demandes de permis qui lui sont soumises.

Le 28 mai 2019

Anfrage 2019-CE-66 Bruno Marmier Aufbau der Mobilfunknetze der fünften Generation (5G) – Vorsorgeprinzip, Spielraum der Gemeinden

Anfrage

Die Telefonanbieter kündigen mit grossangelegten Werbekampagnen die Einführung von 5G an. Gleichzeitig werden im Amtsblatt öffentliche Auflagen für Antennen publiziert. Über die Folgen dieser neuen Mobilfunktechnologie für die menschliche Gesundheit ist jedoch noch wenig bekannt. Im letzten Herbst 2017 haben deshalb 170 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus aller Welt zur Vorsicht gemahnt und sich für ein Moratorium ausgesprochen.

In der Schweiz hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die potenzielle Gefährlichkeit dieser Technologie zu ermitteln. Die Ergebnisse sollen in diesem Sommer vorliegen. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hielt es jedoch nicht für nötig, diese Ergebnisse abzuwarten, und hat die Frequenzen für 5G im Rahmen einer Auktion bereits vergeben, weshalb die Einführung dieser neuen Technologie mit den umstrittenen Wellen unmittelbar bevorsteht.

Gewisse würden diesen Entscheid als übereilt und unverständlich bezeichnen. Er ist jedenfalls nicht im Sinne des Vorsorgeprinzips, das eigentlich bei solchen Fragen gelten sollte. Es wäre somit angebracht, ein Moratorium für die Installation neuer Antennen in Betracht zu ziehen, um zumindest die Veröffentlichung der Schlussfolgerungen der vom BAFU in Auftrag gegebenen Studie abzuwarten, und den Aufbau der 5G-Netze nur dann zu erlauben, wenn hinreichende Gewähr für die Ungefährlichkeit dieser Technologie besteht.

Es ist auch wichtig, dass die kantonalen Behörden der Bevölkerung mitteilen, ob sie den Bau von 5G-Antennen bewilligen wollen oder nicht, solange der Bericht des BAFU über die Gefährlichkeit dieser Technologie aussteht. Weiter müssen sie die Gemeinden und die Bürgerinnen und Bürger über die ihnen zur Verfügung stehenden Spielräume im Bewilligungsverfahren informieren.

Vor diesem Hintergrund stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Bekannt sich der Staatsrat zum Vorsorgeprinzip für die Einführung von 5G im Kanton Freiburg?*
2. *Hat der Staatsrat vor, die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkantennen, die mit der 5G-Technologie funktionieren, positiv zu begutachten? Falls ja, noch bevor die Ergebnisse der BAFU-Studie zur Gefährlichkeit dieser Technologie bekannt sind?*
3. *Über welchen Spielraum verfügen die Gemeinden in diesem Bereich? Können sie ein Moratorium für diese Art von Anlagen verfügen? Können sie solche Anlagen aus gewissen Sektoren verbannen (z. B. aus der Umgebung von Schulen)? Falls ja, über welche Planungsinstrumente (Nutzungsplan, Gemeindebaureglement, andere)?*
4. *Können die Gemeinden von den Mobilfunkbetreibern verlangen, dass diese einen gemeinsamen Plan für einen koordinierten Ausbau der Antennen auf dem gesamten Gebiet ausarbeiten, mit dem Ziel, die Risiken für die Bevölkerung auf ein Minimum zu senken? Falls ja, wie?*

Den 25. März 2019

Antwort des Staatsrats

Die Mobiltelefonie hat sich seit Anfang der 90er-Jahre massiv entwickelt. Auf der Basis der in der Verfassung des Kantons Freiburg festgelegten Staatsziele, zu denen namentlich der Schutz der Bevölkerung (Art. 3 Abs. 2 Bst. b KV) und die Bekämpfung jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung (Art. 71 Abs. 1 KV) gehören, hat der Staatsrat die Entwicklung dieser Technologie stets aufmerksam verfolgt und sich dabei mit den Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt befasst.

Die nächste Etappe ist die Einführung der fünften Mobilfunkgeneration (5G). Diese Weiterentwicklung verfolgt folgende Ziele: höhere Bandbreite und damit mehr Übertragungskapazität, höhere Übertragungsgeschwindigkeit, schnellere Reaktionszeiten und Device-zu-Device-Kommunikation (nahe beieinander befindliche Geräte sollen insbesondere für das Internet der Dinge direkt miteinander kommunizieren können, ohne Umweg über eine Basisstation). 5G soll neue Anwendungen ermöglichen und die Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft vorantreiben, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Smart Cities (vgl. Information an die Kantone des Bundesamts für Umwelt vom 17. April 2019; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektromog/dossiers/5g-netze.html>).

Es ist klar, dass der Auf- und Ausbau der 5G-Netze die Frage nach den daraus resultierenden Gesundheitsrisiken aufwirft, und in diesem Sinne teilt der Staatsrat natürlich die Sorgen der Bevölkerung, die von den Abgeordneten im Rahmen der fünf eingereichten parlamentarischen Vorstösse zur Sprache gebracht werden.

Vor der Beantwortung der konkreten Fragen erscheint es jedoch unerlässlich, einige zentrale Aspekte in Erinnerung zu rufen, um den technischen und rechtlichen Rahmen, in dem die 5G-Einführung erfolgt, zu klären und damit das Problem besser zu verstehen.

Als Erstes ist festzuhalten, dass Mobilfunkantennen nur eine von mehreren Quellen der Belastung durch nichtionisierende Strahlung (NIS) ist. Geräte im Wohnumfeld wie Mikrowellenöfen, Induktionsherde und insbesondere die Mobiltelefone selbst tragen wesentlich zum uns umgebenden elektromagnetischen Feld bei. Das heisst, auch wenn die 5G-Einführung Anlass zur Besorgnis gibt und deren Auswirkung auf die Gesundheit analysiert werden müssen, würde es zu kurz greifen, das Augenmerk einzig auf diese neue Technologie zu richten und sie als Hauptquelle der Gefährdung durch elektromagnetische Felder zu betrachten. Andererseits kann die Entwicklung der Mobiltelefonie nicht ausserhalb des engen Rahmens erfolgen, den die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgibt. Eine der Hauptsäulen dieser Gesetzgebung ist das Vorsorgeprinzip, das

besagt, dass Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, USG, RS 814.01). Mobilfunkantennen (wie auch Hochspannungsleitungen, Transformatorenstationen, Fahrleitungen von Eisenbahnen usw.) unterstehen der Bundesverordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710), die sich auf das USG stützt. Die Kantone haben den Auftrag, diese Verordnung zu vollziehen. Im Kanton Freiburg ist das Amt für Umwelt (AfU) die dafür zuständige Fachstelle.

Die NISV definiert zwei Schutzniveaus: Das erste Niveau findet seinen Ausdruck in den Immissionsgrenzwerten, die vor thermischen Effekten auf den Menschen (der Erwärmung des Körpergewebes) schützen und überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen – auch nur kurzfristig – aufhalten.

Weil aus der Forschung unterschiedlich gut abgestützte Beobachtungen vorliegen, wonach es auch noch andere als die thermischen Effekte gibt, legt die NISV mit den Anlagegrenzwerten ein zweites Schutzniveau fest; damit soll die Langzeitbelastung der Bevölkerung durch schwache Strahlung vorsorglich reduziert werden. Die Anlagegrenzwerte sind rund zehnmal tiefer und damit deutlich strenger als die Immissionsgrenzwerte und dienen der konkreten Umsetzung des weiter oben beschriebenen Vorsorgeprinzips, indem ein erhöhter Schutz für die Orte, wo sich Menschen relativ lange aufhalten (dazu zählen insbesondere Wohnungen, Schulen, Spitäler und Büros), sichergestellt wird.

Längerfristig könnte 5G auch in einem höheren Frequenzbereich zur Anwendung kommen. Man spricht hier auch von «Millimeterwellen». Bei der Einwirkung solcher Strahlung auf den Menschen bestehen aus wissenschaftlicher Sicht noch Unklarheiten; es besteht noch Forschungsbedarf. Zurzeit ist in der Schweiz indes nicht vorgesehen, Millimeterwellen für den Mobilfunk zu verwenden.

Die NISV ist technologieneutral und gilt somit sowohl für den 3G-, den 4G- als auch den 5G-Mobilfunk. Sie legt die Anlagegrenzwerte in Abhängigkeit von den genutzten Frequenzen fest. In der Schweiz gelten strengere Grenzen für die Strahlung von Mobilfunkantennen als in den meisten anderen europäischen Ländern. So sind einzig Frequenzen bis 300 GHz erlaubt. Die Frequenzen, die der Bund im Frühjahr an die Mobilfunkbetreiber verteilt hat (700 MHz, 1,4 GHz und 3,5 GHz) liegen deutlich im zulässigen Bereich und in der Nachbarschaft der bereits genutzten Frequenzen. Befinden sich Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) – etwa Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, aber auch Kinderspielplätze usw. – in der Nähe von Anlagen, müssen die Mobilfunkbetreiber die maximalen Immissionen berechnen, damit das AfU die Einhaltung der Grenzwerte bewerten kann. Ergibt die Berech-

nung einen Wert, der mehr als 80% des Grenzwertes beträgt, so werden Messungen vor Ort verlangt. Die zuständige Fachstelle analysiert auch die Wirkungen der Überlagerung von elektromagnetischen Feldern, die durch mehrere bestehende oder geplante Antennen erzeugt werden. Diese Analyse hat alle vorhandenen Anlagen zum Gegenstand, die von der NISV erfasst werden; die Wirkung allfälliger zusätzlicher Felder, die vom Benutzer erzeugt werden (WiFi, Mikrowellen usw.), wird dabei nicht berücksichtigt. Am 17. April 2019 hat der Bundesrat namentlich mit Blick auf den Aufbau der 5G-Netze Änderungen an der NIVS genehmigt. Die bestehenden Grenzwerte sind von dieser Revision nicht betroffen, sodass das unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips definierte heutige Schutzniveau unverändert bleibt. Hingegen wird das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit dieser Revision beauftragt, Daten zur nichtionisierenden Strahlung in der Umwelt und zur Exposition der Bevölkerung zu erheben und periodisch über den Stand zu informieren. Das BAFU hat denn auch angekündigt, dass es die Kantone unterstützen und Mitte 2019 eine Vollzugshilfe publizieren werde, um eine korrekte Beurteilung der Einhaltung der NISV im Rahmen der Bewilligungsverfahren sicherzustellen.

Auf nationaler Ebene arbeiten verschiedene Arbeitsgruppen (namentlich «Cercl’Air NIS», welche die kantonalen Beauftragten, das BAFU und das Bundesamt für Kommunikation BAKOM vereint) schon seit mehreren Jahren darauf hin, den Vollzug der NISV zu harmonisieren und zu verbessern. Zu erwähnen ist insbesondere auch die Arbeitsgruppe, die im letzten Jahr von alt Bundesrätin Doris Leuthard eingesetzt wurde und zahlreiche Fachpersonen umfasst, namentlich Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesämter (BAFU, BAKOM, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bundesamt für Verkehr BAV), der Beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS), der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) mit einem Freiburger Vertreter, und der Mobilfunkbetreiber. Diese Arbeiten werden vom Kanton aufmerksam verfolgt, doch werden keine grossen Änderungen erwartet, weil die Arbeitsgruppe ursprünglich gebildet wurde, um eine Antwort auf das Begehren einer Lockerung, nicht einer Verschärfung, der NISV-Vorgaben zu geben. Der Umstand, dass der Vollzug dieser Verordnung die Einhaltung des Vorsorgeprinzips gewährleistet, wird somit nicht in Frage gestellt. Wichtig wird sein, dafür zu sorgen, dass die allfälligen Empfehlungen im Bericht der Fachgruppe ab Veröffentlichung des Dokuments umgesetzt werden.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Bund für die Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunk zuständig und somit die einzige für die Konzessionsvergabe kompetente Stelle ist. Grundsätzlich haben die Mobilfunkbetreiber ein Anrecht auf eine Baubewilligung für ihre Mobilfunkanlagen, soweit die NISV und die anderen anwendbaren rechtlichen Bestimmungen zur Raumplanung oder zum Kulturgüterschutz eingehalten sind.

Nach der Klärung des bundesrechtlichen Rahmens und des sich wandelnden Umfelds, in dem das Recht eingebunden ist, soll nachfolgend auf die Instrumente und Verfahren eingegangen werden, die im kantonalen Raumplanungs- und Baurecht für die Behandlung der Bewilligungsgesuche, die von den Mobilfunkbetreibern für die Errichtung oder die Anpassung von Mobilfunkanlagen eingereicht werden, vorgesehen sind. Die Erteilung von Baubewilligungen für Antennen und deren Kontrolle liegt in der alleinigen Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Im Kanton Freiburg ist die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde (Art. 34 RPBG). Die Gemeinden können über ihre Reglemente zum Zonenutzungsplan die möglichen Standorte für Mobilfunkantennen festlegen. Dabei müssen sie allerdings die Grenzen berücksichtigen, die durch die Telekommunikations- und die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgegeben sind. So kann das Raumplanungs- und Baurecht keine Vorschriften für den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung enthalten, weil dieses Thema abschliessend im USG und in der NISV geregelt ist. Vorschriften zur Raumplanung mit anderen Zielen als die des Umweltschutzes sind dagegen zulässig. Für den Bau von Mobilfunkantennen in der Bauzone verlangt das Bundesrecht weder einen Bedarfsnachweis noch die Prüfung eines alternativen Standorts. Das Bundesgericht entschied zudem, dass die Gemeinden in ihrer Ortsplanung eine sogenannte Kaskadenregelung vorsehen können. Das heisst, die Gemeinden können für ihr Gebiet eine Prioritätenordnung für die Standorte der Mobilfunkantennen verfügen. Im vom Bundesgericht beurteilten Streitfall legte das kommunale Baureglement Folgendes fest: Antennen sind in erster Linie in den Arbeitszonen und anderen Zonen, die überwiegend der Arbeitsnutzung dienen, zu erstellen. An zweiter Stelle kommen übrige Bauzonen (Zonen mit Mischnutzungen) in Frage. Erst an dritter Stelle können Wohnzonen in Betracht gezogen werden, wobei Antennen hier nur für die Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage gestattet und unauffällig zu gestalten sind; und unter ganz besonderen Umständen können Antennen auch in Schutz-zonen bewilligt werden (BGE 138 II 173 = URP 2012 563; siehe auch IC_167/2018). Man muss sich jedoch davor hüten, aus dieser Rechtsprechung allgemeine Schlüsse zu ziehen. So muss jeder Fall einzeln betrachtet werden. Zudem bleiben der Ausgang der Planungsverfahren und der allfälligen Beschwerden, die zu den Entscheiden der RUBD führen, vorbehalten.

Bewilligungsgesuche für Mobilfunkantennen werden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren (Art. 139 Abs. 1 RPBG und 84 Bst. 1 RPBR) behandelt. Dasselbe gilt für die Anpassung bestehender Antennen (Änderungen von Anlagen nach Art. 84 Bst. c RPBR, der auf Art. 9 NISV verweist). Sofern es sich bei der vom Mobilfunkbetreiber vorgesehenen Anpassung um eine geringfügige Anpassung handelt (z. B. unwesentliche Änderung der Frequenz) und die Einhaltung der NISV gewährleistet ist, kann der Mobilfunkbetreiber

diese Anpassung gemäss gängiger Praxis und gestützt auf die Empfehlungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) von 2013 im vereinfachten Verfahren bewilligen lassen («Bagatellfall»). In jedem Fall aber müssen die Datenblätter dem AfU zur Validierung vorgelegt werden. Das Amt hat zudem jederzeit einen geschützten Zugriff auf die Datenbanken des BAKOM, wodurch es die Situation jeder Anlage prüfen kann. Wenn (meist kleine) Nichtübereinstimmungen festgestellt werden, werden diese automatisch an die Mobilfunkbetreiber und an das AfU übermittelt. Die Mobilfunkbetreiber müssen dann rasch die entsprechenden Korrekturen anbringen und das AfU kann dies überprüfen.

Die Baubewilligungsgesuche, die dem ordentlichen Verfahren unterstehen, werden während 14 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer sich vom Projekt betroffen wähnt, kann eine Einsprache einreichen. Nach der öffentlichen Auflage begutachtet die Gemeinde das Gesuch und nimmt Stellung zu den allfälligen Einsprachen (Art. 94 Abs. 1 RPBR). Sie übergibt darauf das Dossier dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das für die Zirkulation des Dossiers innerhalb der Kantonsverwaltung sorgt. Zu den angehörten Dienststellen gehört auch das AfU. Nach dieser Etappe erstellt das BRPA sein Gesamtgutachten und leitet das Dossier an das Oberamt weiter, das die Ausübung des rechtlichen Gehörs durch die Verfahrensparteien sicherstellt und nach der Abwägung der betroffenen Interessen über das Gesuch und die Einsprachen entscheidet (Art. 96 Abs. 1 und 1 Abs. 3 RPBR). Für Antennen ausserhalb der Bauzone ist zudem eine Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) erforderlich, die in einem solchen Fall über die Einsprachen entscheidet und die Abwägung der betroffenen Interessen vornimmt.

Wird die Baubewilligung erteilt, so werden Rahmenbedingungen definiert. Das heisst, es werden die maximal möglichen Emissionen nach NISV festgelegt, und zwar, wie bereits erwähnt, unabhängig von der Technologie. Es muss daher kein 5G-Dossier im eigentlichen Sinne eingereicht werden. In Abhängigkeit von den Frequenzen und des geplanten Antennentyps kann aber bestimmt werden, ob eine bestehende Anlage mit der 5G-Technologie kompatibel ist. Weil die NISV strenge Auflagen macht und weil die städtischen Gebiete bereits kurz vor der Sättigung stehen, wird es möglicherweise nötig sein, zusätzliche Antennen aufzustellen, um höhere Frequenzen nutzen zu können, wobei dies auch vom Abdeckungsgrad mit Glasfaser oder einer anderen kabelgebundenen Ultrabreitbandtechnologie abhängig ist. Derzeit gibt es im Kanton Freiburg noch keine bedeutende Zunahme bei den öffentlichen Auflagen von Dossiers für den Einsatz von Antennen für das 5G-Netz, doch wird die Zahl solcher Gesuche in nächster Zeit höchstwahrscheinlich deutlich ansteigen.

Aus diesem juristischen Überblick geht hervor, dass der Staatsrat nur ganz wenige Kompetenzen hat, um im Bereich der Raumplanung oder in Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV ungeachtet der Technologie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen. Hingegen stehen der Bevölkerung und den Gemeinden die nötigen Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen die Installation oder die Anpassung einer konkreten Mobilfunkantenne auf ihrem Gebiet vorzugehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts dieser besonders sensiblen Problematik, die sich aufgrund eines möglichen Gesundheitsrisikos durch ein verständliches Misstrauen der Behörden und der Bevölkerung gegenüber dieser neuen Technologie auszeichnet, hat der Staatsrat über die RUBD die Oberämter, Gemeinden und Mobilfunkbetreiber per Schreiben vom 28. Mai 2019 von seinem Entscheid unterrichtet, bis auf Weiteres sämtliche Vorhaben für die Installation von neuen Mobilfunkanlagen oder die Anpassung bestehender Anlagen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren gemäss den Artikeln 135 RPBG und 84 Bst. c RPBR zu unterstellen. Dies bedeutet konkret, dass auch die sogenannten Bagatellfälle, die bis anhin lediglich der Kontrolle durch das AfU unterstanden, Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sein und dem Entscheid der Oberamtsperson unterliegen werden. Damit soll die Bevölkerung optimal über die Entwicklung der Mobilfunkanlagen informiert werden, was im Sinne von mehr Transparenz und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ist.

Weil mit dem Bewilligungsverfahren, zu dessen Säulen die Expertise des AfU als Fachstelle und die Interessenabwägung unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten gehören, gewährleistet ist, dass die zuständigen Behörden die Umweltschutzgesetzgebung und insbesondere das Vorsorgeprinzip einhalten, sieht der Staatsrat im Moment keinen Weg für weitere Massnahmen.

Es gibt aber noch Unklarheiten betreffend die möglichen Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung, die von den Millimeterwellen ausgehen. Auch müssen die Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen, die sich mit den anderen Wellenlängen befassen, rasch zu vollständigen und belastbaren Schlussfolgerungen führen. Der Staatsrat ist nach wie vor besorgt über die rasche Einführung von neuen NIS-Quellen und insbesondere von 5G; er wird die Arbeiten und Forschungsergebnisse in diesem Gebiet deshalb genau verfolgen. Im Übrigen betont er, wie wichtig eine ernsthafte Bewertung interessanter Alternativen für eine allgemeine Verringerung der nichtionisierenden Strahlenbelastung ist, um den Bürgerinnen und Bürgern eine breit gefächerte Auswahl an Technologien zu geben, mit denen sie ihren Telekommunikations-

bedarf decken und gleichzeitig die Gesundheit bestmöglich schützen können.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Bekannt sich der Staatsrat zum Vorsorgeprinzip für die Einführung von 5G im Kanton Freiburg?*

Das Vorsorgeprinzip gehört zu den Säulen des einschlägigen Bundesrechts. Entsprechend ist die Einhaltung dieses Prinzips zentral bei der Analyse der Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Aufbau der Mobilfunknetze stellen. Die NISV, die unabhängig von der Technologie für alle Antennen gilt, konkretisiert diesen Grundsatz, indem sie sich unter anderem auf die Arbeiten der Expertengruppe BERENIS stützt, welche die neu publizierten wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema sichtet. Die bis anhin verwirklichten Studien haben zu keinen Anträgen für eine Änderung der Anlagegrenzwerte geführt.

2. *Hat der Staatsrat vor, die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkantennen, die mit der 5G-Technologie funktionieren, positiv zu begutachten? Falls ja, noch bevor die Ergebnisse der BAFU-Studie zur Gefährlichkeit dieser Technologie bekannt sind?*

Der Staatsrat hat keine Kompetenzen im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens und damit des Verfahrens, das zur Anwendung gelangt, wenn ein Mobilfunkbetreiber eine neue Antenne installieren oder eine bestehende anpassen will. Im Rahmen dieses Verfahrens obliegt es den betroffenen Gemeinden sowie den Organen und kantonalen Dienststellen, die angehört werden (dazu gehört namentlich das AfU), Stellung zum Baubewilligungsgesuch zu nehmen sowie den Oberämtern, über die Gesuche und die allfälligen Einsprachen zu entscheiden. Davon abgesehen ist das AfU gehalten, positiv Stellung zu nehmen, wenn die NISV eingehalten ist; dies gilt sinngemäss auch für die anderen betroffenen Dienststellen, wenn das Gesuch den entsprechenden Gesetzgebungen (Raumplanung, Kulturgüterschutz usw.) entspricht. Die Publikation der Studie des Bundes sollte nichts daran ändern, dass das Vorsorgeprinzip über den Vollzug der NISV gewährleistet ist.

3. *Über welchen Spielraum verfügen die Gemeinden in diesem Bereich? Können sie ein Moratorium für diese Art von Anlagen verfügen? Können sie solche Anlagen aus gewissen Sektoren verbannen (z. B. aus der Umgebung von Schulen)? Falls ja, über welche Planungsinstrumente (Nutzungsplan, Gemeindebaureglement, andere)?*

Aufgrund des übergeordneten Rechts auf Kantons- und Bundesebene bleibt den Gemeinden kein Raum, um ein generelles Moratorium für Mobilfunkanlagen auf ihrem Gebiet auszusprechen. Die Gemeinden können hingegen in den Reglementen zur Ortsplanung Standorte für Mobilfunkanla-

gen vorgeben, soweit dies in öffentlichen Interessen aus anderen Sachbereichen als dem Umweltschutz begründet ist. Solche restriktiven Vorschriften müssen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Anders gesagt, Vorschriften, die den Bau von Mobilfunkanlagen auf dem Gemeindegebiet unter Umgehung der Anwendung der NISV verhindern würden, wären nicht zulässig.

4. *Können die Gemeinden von den Mobilfunkbetreibern verlangen, dass diese einen gemeinsamen Plan für einen koordinierten Ausbau der Antennen auf dem gesamten Gebiet ausarbeiten, mit dem Ziel, die Risiken für die Bevölkerung auf ein Minimum zu senken? Falls ja, wie?*

Für die Installation von Antennen ausserhalb der Bauzone schreibt die NISV die Koordination zwischen den Mobilfunkbetreibern zwingend vor. Mit dem Übereinkommen, das der Kanton Freiburg und die drei Mobilfunkbetreiber im Jahr 2006 unterzeichnet haben, kann eine solche Koordination auch für Anlagen in der Bauzone angeordnet werden. Dieses Übereinkommen hält fest, dass zum einen die Betreiber gegebenenfalls ihre Anlagen an einem gemeinsamen Standort bündeln müssen und dass zum anderen die Summe der Anlagen die Anlagengrenzwerte nach NISV einhalten müssen. Das AfU überprüft bei der Analyse der ihm unterbreiteten Bewilligungsgesuche, ob die Koordination tatsächlich stattgefunden hat.

Den 28. Mai 2019

**Question 2019-CE-69 Christian Ducotterd/
Bertrand Morel
Information concernant les éventuelles
atteintes de la 5G sur la santé**

Question

«Tout le monde veut le progrès, mais le progrès implique le changement, et le changement...» ne doit pas se faire au détriment de la santé publique.

Nombreux sont ceux qui attendent la nouvelle technologie de téléphonie de la 5G qui doit favoriser le fonctionnement de nombreux appareils connectés. Ceci fait partie du développement important et rapide des moyens technologiques mis à disposition de la société. Notre canton, tout comme notre pays, ne peut pas rester à l'écart de la modernisation de la technologie.

La population est souvent critique par rapport aux ondes émises par la téléphonie. Elle n'en est pas pour autant prête à laisser de côté ses propres appareils connectés et se plaint rapidement si un endroit n'est pas correctement pourvu d'un réseau.

Toutefois, l'évolution technologique ne doit pas se faire au détriment de la santé de la population avec toutes les conséquences qui en découlent dont l'atteinte au bien-être des citoyens et l'augmentation des coûts de la santé.

La Confédération n'a pas terminé les études nécessaires pour répondre aux questions qui se posent sur les risques sur la santé de cette nouvelle technologie.

Actuellement, on demande couramment des rapports d'impact lors de constructions qui peuvent porter atteinte au voisinage (par ex. les nuisances sonores) ou au paysage (par ex. la détention des animaux), alors que dans la problématique de la 5G, la population se trouve devant le fait accompli, sans information préalable sur les effets et sans possibilité de s'opposer.

L'impact de la 5G peut être négatif comme positif sur la santé; or, les autorisations doivent être données en connaissance de cause. Cette technologie peut être négative en s'ajoutant aux ondes déjà émises aujourd'hui ou au contraire s'avérer bénéfique, comme dans d'autres évolutions technologiques, en pouvant remplacer des systèmes plus nocifs pour la santé.

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat peut donner les informations nécessaires, afin de s'assurer qu'aucune atteinte supplémentaire sur la santé ne sera émise suite à la mise en place de la 5G?*
2. *Si tel n'est pas le cas:*
 - a) *est-ce que le Conseil d'Etat peut indiquer l'ampleur des atteintes supplémentaire émises sur la santé?*
 - b) *est-ce que le Conseil d'Etat va empêcher le développement de cette technologie en attendant des informations claires et neutres de la part de la Confédération?*
3. *Quelle est la procédure d'autorisation pour les antennes nécessaires à la téléphonie?*
4. *Comment la population peut-elle donner son avis dans la procédure d'autorisation pour les antennes nécessaires à la téléphonie?*
5. *Est-ce que la 5G est censée remplacer d'autres systèmes plus nocifs et ainsi diminuer les nuisances?*

Le 26 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

La téléphonie mobile s'est développée massivement depuis le début des années 90. Fondant son action sur les buts de l'Etat consacrés par la Constitution du canton de Fribourg, notamment la protection de la population (art. 3 al. 2 let. b) et la lutte contre toute forme de pollution ou de nuisance (art. 71 al. 1), le Conseil d'Etat a toujours suivi avec attention le développement de cette technologie en se préoccupant de ses effets sur la santé de la population et sur l'environnement.

La prochaine étape de ce développement technologique est l'introduction de la cinquième génération de téléphonie mobile (5G). Celle-ci vise notamment à augmenter la capacité et la vitesse de transmission, à réduire le temps de réaction ou encore à permettre la communication directe d'appareil à appareil, sans passer par une station de base, notamment dans ce qu'on appelle l'internet des objets. Les différentes propriétés de la 5G doivent permettre de nouvelles applications et de soutenir la numérisation de l'économie et de la société, par exemple dans le domaine de la santé, de l'agriculture et des smartcities (cf. Informations à l'intention des cantons du 17 avril 2019, Office fédéral de l'environnement; <http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/dossiers/reseaux5g.html>).

Il est clair que le déploiement des réseaux 5G sur le territoire pose la question des risques qui en découlent pour la santé et, dans ce sens, le Conseil d'Etat partage bien évidemment les préoccupations de la population qui sont relayées par les députés dans le cadre des cinq interventions parlementaires déposées.

Avant de répondre aux questions posées, il semble toutefois indispensable de rappeler certains éléments importants afin de clarifier le contexte technique et juridique dans lequel s'effectue le déploiement de la 5G et ainsi de mieux cerner la problématique.

Il doit être relevé tout d'abord que le rayonnement non ionisant (RNI) émis par les antennes de téléphonie mobile n'est qu'une partie de celui qui entoure la population. Des appareils tels que les fours à micro-ondes, les plaques à induction et surtout les téléphones mobiles eux-mêmes contribuent grandement au champ électromagnétique présent. Ainsi, même si l'introduction de la 5G est préoccupante et nécessite une analyse de ses effets sur la santé, il serait réducteur de se focaliser uniquement sur cette nouvelle technologie en l'identifiant comme la source principale des nuisances liées au champ électromagnétique. Cela étant dit, il faut également comprendre que le développement de la téléphonie mobile ne peut pas se faire en dehors du cadre légal étroit défini par la Confédération pour la protection de l'environnement. Cette législation se fonde notamment sur le principe de précaution, selon lequel les émissions doivent être limitées dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01). L'ensemble des antennes de téléphonie mobile (ainsi que p.ex. les lignes à haute-tension, stations transformatrices, lignes de contact des chemins de fer...) sont ainsi régies par l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710), basée sur la LPE. Les cantons sont en charge de l'exécution de cette ordonnance. Dans le canton de Fribourg, le service spécialisé est le Service de l'environnement (SEn).

L'ORNI impose deux niveaux de protection: le premier est donné par les valeurs limites d'immission qui protègent contre les effets thermiques. Elles doivent être respectées partout où l'homme peut séjourner, même durant une courte période.

Etant donné que certaines recherches scientifiques mettent en évidence des effets autres que les effets thermiques, un deuxième niveau est donné par les valeurs limites des installations qui visent à réduire préventivement l'exposition à long terme de la population au rayonnement de faible intensité. Ces valeurs, nettement inférieures aux valeurs limites d'immission (environ dix fois), concrétisent l'application du principe de précaution décrit plus haut et permettent une protection accrue des lieux où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux, les bureaux).

A plus long terme, la 5G pourrait être utilisée dans une gamme de fréquence plus élevée, appelée ondes millimétriques. Du point de vue scientifique, des doutes subsistent quant à l'impact d'un tel rayonnement sur l'homme; des recherches doivent encore être menées à ce sujet. Toutefois, il n'est pas prévu à l'heure actuelle d'utiliser des ondes millimétriques dans le domaine de la téléphonie mobile en Suisse.

L'ORNI n'est pas liée à une technologie particulière et s'applique tant à la téléphonie mobile 3G, 4G que 5G. Elle règle les valeurs limites d'installation qui dépendent des fréquences utilisées. En Suisse, le rayonnement des antennes de téléphonie mobile est limité de manière nettement plus stricte que dans la plupart des Etats européens. Ainsi, seules les fréquences jusqu'à 300 GHz sont admises. Celles attribuées ce printemps par la Confédération aux opérateurs (0,7, 1,4 et 3,5 GHz) se situent largement dans cette limite et sont proches des fréquences déjà utilisées. Pour les lieux à utilisation sensible (LUS) proches des installations, ce qui s'applique à l'intérieur des bâtiments où des personnes séjournent régulièrement mais aussi notamment aux places de jeux, les opérateurs doivent calculer les immissions maximales afin que le SEN puisse évaluer le respect des valeurs limites. Si le calcul montre que plus de 80% de la valeur limite est atteinte, des mesures sont exigées sur le site même. L'analyse effectuée par le service spécialisé porte également sur les effets de superposition de champs électromagnétiques de différentes antennes présentes ou projetées. Cette analyse porte sur toutes les installations présentes (au sens de l'ORNI) et donc ne prend pas en compte l'impact supplémentaire créé par l'utilisateur (Wi-Fi, four à micro-ondes etc.). La modification de l'ORNI qui vient d'être adoptée par le Conseil fédéral le 17 avril 2019, notamment en vue du déploiement des réseaux 5G, ne modifie pas les valeurs limites actuelles, de sorte que le niveau de protection défini à titre préventif demeure inchangé. En revanche, cette modification charge désormais l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de mettre en place un système de monitoring qui fournit des informations sur l'exposition de la population au rayonnement non ionisant dans l'environnement.

L'OFEV a d'ailleurs annoncé qu'il assisterait les cantons et publierait à la mi-2019 une aide à l'exécution pour garantir la correcte évaluation du respect de l'ORNI dans le cadre des procédures d'autorisation.

Plusieurs groupes de travail nationaux (notamment «Cercle Air NIS», qui regroupe les responsables cantonaux, l'OFEV et Office fédéral de la communication, OFCOM) travaillent depuis plusieurs années en vue d'harmoniser et d'améliorer l'exécution de l'ORNI. Plus particulièrement, le groupe de travail de la Confédération qui a été mis en place en fin d'année dernière par l'ancienne conseillère fédérale Doris Leuthard regroupe plusieurs experts, notamment des représentants des Offices fédéraux (OFEV, OFCOM, Office fédéral de la santé publique – OFSP, Office fédéral des transports-OFT), du groupe d'expert BERENIS (groupe consultatif d'expert en matière RNI, Beratende Expertengruppe NIS) ainsi que des représentants de la CCE (Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement, dont un fribourgeois) et des opérateurs. Ses travaux sont suivis de près par le canton mais aucun changement majeur n'est à attendre dans la mesure où ce groupe a été constitué à l'origine afin de répondre aux demandes pour un allègement de l'ORNI et non pas pour le durcissement de celle-ci. Le fait que l'application de cette ordonnance garantit le respect du principe de précaution n'est ainsi pas remis en cause. L'important sera de veiller à une mise en œuvre des éventuelles recommandations figurant dans le rapport du groupe d'expert dès la publication du document.

Enfin, il est essentiel de prendre en considération le fait que la Confédération a pour tâche de fournir à la population une couverture pour les télécommunications mobiles et qu'elle est donc seule compétente pour attribuer les concessions. Sur le principe, les opérateurs sont en droit d'obtenir des permis de construire pour leurs installations de téléphonie mobile, pour autant que l'ORNI et les autres dispositions qui peuvent s'appliquer, notamment en termes de droit de l'aménagement ou de protection du patrimoine, soient respectées.

Le cadre légal fédéral et le contexte évolutif dans lequel il s'inscrit étant clarifié, il convient encore d'exposer les instruments et processus prévus par le droit cantonal dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, en relation avec les demandes d'autorisation déposées par les opérateurs en vue de l'installation et de l'adaptation des installations de téléphonie mobile. L'autorisation de construire des antennes et leur contrôle incombe exclusivement aux cantons et aux communes. Dans le canton de Fribourg, l'aménagement du territoire local est de la responsabilité des communes (art. 34 LATeC). Celles-ci ont la possibilité de définir par le biais de leur réglementation liée au plan d'affectation des zones des emplacements pour l'implantation des installations de téléphonie mobile. Il s'agit toutefois de tenir compte des limites résultant du droit des télécommunications et du droit de la protection de l'environnement édictés par la Confédération.

Des prescriptions relevant du droit de la construction et de l'aménagement du territoire destinées à protéger la population contre les rayonnements non ionisants sont strictement limitées, étant donné que cette question est réglementée de manière exhaustive dans la LPE et l'ORNI. Sont en revanche admissibles les dispositions présentant des aspects d'aménagement du territoire servant d'autres intérêts que ceux relevant du droit de la protection de l'environnement. Pour l'édification d'antennes de téléphonie mobile au sein de zones à bâtir, le droit fédéral n'exige ni la preuve d'un besoin, ni l'examen de sites alternatifs. Le Tribunal fédéral a estimé que des communes pouvaient prévoir dans leur plan d'aménagement un modèle de réglementation dit «en cascade». Il a ainsi admis une réglementation communale qui établissait un ordre de priorité concernant les emplacements d'installations de téléphonie mobile sur leur territoire communal. Dans le cas d'espèce, selon cet ordre de priorité, les installations de téléphonie mobile devaient être édifiées en premier lieu dans les zones d'activités et celles qui leur sont assimilables, en second lieu dans les autres zones constructibles (zones à affectations mixtes), en troisième lieu, dans les zones d'habitation, exclusivement pour l'approvisionnement du quartier en ce qui concerne les antennes visibles, et très exceptionnellement seulement dans les zones protégées (ATF 138 II 173 = DEP 2012 563; voir aussi 1C_167/2018). Il faut toutefois se garder de tirer des généralités de cette jurisprudence. Les circonstances particulières de chaque cas et l'issue des procédures de planification et de recours, aboutissant à des décisions rendues par la DAEC, doivent ainsi être réservées.

Concernant la procédure d'autorisation d'antennes de téléphonie mobile, les opérateurs doivent suivre la procédure ordinaire de permis de construire (art. 139 al. 1 LATeC, art. 84 let. l ReLATeC). Il en va de même pour les adaptations d'antennes existantes (en tant que modification d'installations existantes, selon l'art. 84 let. c ReLATeC, lequel renvoie à l'art. 9 ORNI). Selon une pratique constante, si le changement prévu par l'opérateur s'avère mineur (p.ex. uniquement un léger changement de fréquences) et que le respect de l'ORNI est garanti, l'opérateur peut, en se référant aux recommandations de la DTAP (Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) de 2013, passer par un processus simplifié, correspondant à un cas dit «bagatelle». Dans tous les cas, les fiches techniques doivent être validées par le SEN. Celui-ci a également, en tout temps, un accès sécurisé à la base de données de l'OFCOM qui permet de vérifier la situation de chaque installation. Lorsque des non-conformités (souvent minimes) sont constatées, elles sont transmises automatiquement aux opérateurs et au SEN. Les opérateurs sont en charge d'une correction rapide et ces corrections peuvent être vérifiées par le SEN.

Les demandes de permis soumises à la procédure ordinaire sont mises à l'enquête publique pendant un délai de 14 jours.

Tout intéressé-e s'estimant touché-e a la possibilité de formuler une opposition contre le projet. Au terme de l'enquête publique, la commune préavise le dossier en se prononçant sur les oppositions (art. 94 al. 1 ReLATeC). Elle transmet ensuite le dossier au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) qui le fait circuler auprès des services intéressés, dont le SEN. Au terme de la circulation, le SeCA émet son préavis de synthèse et transmet à son tour le dossier à la préfecture. Celle-ci veille à l'exercice du droit d'être entendu des parties à la procédure, puis statue sur la demande et sur les oppositions, après avoir procédé à la pesée des intérêts en présence (art. 96 al. 1 et 1 al. 3 ReLATeC). A noter que si l'antenne se situe hors de la zone à bâtir, elle devra obtenir en plus l'autorisation spéciale de la part de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et les constructions (DAEC), laquelle se prononcera alors sur les oppositions et effectuera la pesée des intérêts.

Si le permis de construire est octroyé, les conditions-cadres sont fixées, c'est-à-dire que les conditions d'émissions maximales sont déterminées dans le respect de l'ORNI et ceci, comme cela a déjà été relevé, indépendamment de la technologie utilisée. Il n'y a ainsi pas à proprement parler de dépôt de dossier pour des antennes 5G, mais en fonction des fréquences et des types d'antennes prévues, il est possible de savoir si une utilisation de l'antenne existante est envisageable pour la 5G. Compte tenu des règles en vigueur de l'ORNI et du fait que les régions urbaines sont déjà proches de la saturation, mais aussi en fonction du taux d'équipement en fibre optique ou autres technologies à très haut débit par câble, il pourra s'avérer nécessaire de poser plus d'antennes en vue d'une utilisation de fréquences plus hautes. Actuellement, le canton de Fribourg ne connaît pas encore un boom de mises à l'enquête de dossiers destinés à une utilisation des antennes pour la 5G, mais il apparaît fort probable que les demandes vont augmenter.

Il ressort du cadre légal exposé ci-dessus que le Conseil d'Etat n'a que très peu de compétences pour intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans le cadre des procédures de permis de construire. Etant donné d'une part que les opérateurs sont au bénéfice de concessions accordées par la Confédération et d'autre part, que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution dans le cadre des procédures d'autorisation des antennes de téléphonie mobile et ce, indépendamment de la technologie utilisée, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. En revanche, il souligne que la population et les communes disposent de toutes les voies de droit nécessaires pour contester l'implantation ou l'adaptation d'antennes de téléphonie mobile sur leur territoire. A cet égard, et pour tenir compte du contexte particulièrement sensible dans lequel se pose la problématique, caractérisé par une méfiance compréhensible des autorités et de la population en lien avec les risques potentiels du déploiement

de cette nouvelle technologie pour la santé, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DAEC (lettres du 28 mai 2019), a informé les préfetures, les communes et les opérateurs que jusqu'à nouvel avis, toute nouvelle installation de téléphonie mobile ou adaptation d'une antenne existante sera soumise à la procédure ordinaire de permis, conformément aux articles 135 LATeC et 84 let. c ReLATeC. Concrètement, cela signifie que les cas dits «bagatelle» qui étaient jusqu'à présents uniquement soumis à un contrôle du SEn devront également faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et d'une décision préfectorale. L'objectif de cette nouvelle exigence est d'assurer une information optimale de la population quant à l'évolution des installations de téléphonie mobile, dans un esprit de transparence et de respect des droits des administré-e-s.

Dans la mesure où la procédure de permis garantit un contrôle du respect de la législation en matière de protection de l'environnement (et en particulier du principe de précaution) par les autorités compétentes, fondé en particulier sur l'expertise du SEn, service spécialisé, ainsi qu'une pesée des intérêts en présence tenant compte des circonstances locales, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas de possibilités en l'état de prévoir des mesures supplémentaires.

Cela étant, des doutes subsistent quant aux éventuels risques des ondes millimétriques la santé de la population. En ce qui concerne les autres longueurs d'onde, il est par ailleurs indispensable que les travaux menés par les différents groupes de travail débouchent rapidement sur des conclusions complètes et fiables. Le Conseil d'Etat reste préoccupé par le déploiement rapide des sources de RNI et notamment de la 5G et continue de suivre de près les travaux et recherches effectuées dans ce domaine. Pour le surplus, il souligne encore l'importance d'une évaluation sérieuse des alternatives intéressantes au niveau de la réduction globale de l'exposition au rayonnement non ionisant afin de donner à chaque citoyen des choix diversifiés pour répondre à son besoin de télécommunication tout en le protégeant au mieux dans sa santé.

Dans le contexte développé ci-dessus, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions des députés.

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat peut donner les informations nécessaires, afin de s'assurer qu'aucune atteinte supplémentaire sur la santé ne sera émise suite à la mise en place de la 5G?*

Le déploiement actuel de la 5G se fait dans les gammes de fréquence qui sont déjà utilisées aujourd'hui pour la téléphonie mobile et les réseaux sans fil (wi-fi), dans le respect des valeurs limites fixées par l'ORNI. Des doutes subsistent quant à l'impact sur la santé de la 5G qui devrait être utilisée à plus long terme dans une gamme de fréquences plus élevée, appelée ondes millimétriques. Toutefois l'utilisation de telles ondes n'est pas encore permise en Suisse. Des recherches doivent encore être menées sur ce point.

2. *Si tel n'est pas le cas:*

- a) *est-ce que le Conseil d'Etat peut indiquer l'ampleur des atteintes supplémentaire émises sur la santé?*

Il est utile de rappeler que c'est avant tout l'usage des appareils électroniques qui est en question. Il est estimé qu'en Suisse, la grande majorité du rayonnement non ionisant est lié aux appareils de l'utilisateur. En 2011, le Centre international de Recherche sur le Cancer (CIRC) a classé les champs électromagnétiques de radiofréquence dans la catégorie des cancérigènes possibles pour l'homme (Groupe 2B, comme p.ex. le café), catégorie utilisée lorsque l'on considère comme crédible un lien de cause à effet, mais sans que l'on puisse éliminer avec une certitude raisonnable le hasard ou des facteurs de confusion. Les études ayant mené à cette conclusion étaient cependant liées à l'utilisation du téléphone portable et ne concernaient pas directement la 5G. Cette dernière technologie repose sur un ensemble de fréquences. Il y a celles qui sont voisines de la 3G et de la 4G, allant de 3,4 à 3,8 GHz et mais aussi celles qui se situent dans des gammes allant de 24 à 86 GHz, soit des ondes dites millimétriques, lesquelles, comme mentionné plus haut, ne sont pas encore libérées en Suisse. D'un point de vue scientifique, on ne connaît pour l'heure que peu de choses sur l'exposition de l'humain et les effets potentiels sur la santé des ondes millimétriques. On sait cependant que les radiations émises par les ondes millimétriques pénètrent moins profondément dans l'organisme que les fréquences utilisées jusqu'à présent pour la 3G et la 4G, et que cette énergie est donc absorbée par un volume inférieur de tissus, ce qui n'exclut toutefois pas un danger potentiel pour la peau.

Des études sont en cours actuellement et permettront d'y voir plus clair sur le sujet dans les mois à venir. A cet égard, il faut relever que lorsque des nouvelles connaissances scientifiques l'exigent, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sont chargés de demander au Conseil fédéral une adaptation des valeurs limites d'immission de l'ORNI. Dans ce contexte, la Confédération a nommé le groupe d'experts BERENIS qui a pour mission d'examiner les nouveaux travaux scientifiques relatifs à ce thème en les évaluant en détail d'un point de vue de la protection des personnes. Les résultats de récentes études ont amené le groupe BERENIS à préconiser le respect du principe de précaution en matière de réglementation des champs électromagnétiques dans le spectre de la radiofréquence. Ces résultats préconisent également une analyse de risque complète, tenant compte de toutes les études disponibles (études animales et épidémiologiques) afin d'évaluer si les limites actuelles devraient être changées. De plus, à la fin 2018, le DETEC a mis sur pied un groupe de travail, sous l'égide de l'OFEV, afin de réfléchir sur le domaine de la téléphonie mobile et du rayonnement. Ce nouveau groupe de travail a notamment pour mission d'étudier les outils nécessaires à l'instauration d'un réseau 5G et les risques qui

en découlent. Il présentera à la mi-2019 un rapport avec des recommandations.

b) *est-ce que le Conseil d'Etat va empêcher le développement de cette technologie en attendant des informations claires et neutres de la part de la Confédération?*

Dans le cadre légal en vigueur, le Conseil d'Etat n'a que très peu de compétences pour intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans le cadre des procédures de permis de construire. Etant donné d'une part que les opérateurs sont au bénéfice de concessions accordées par la Confédération et d'autre part, que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution dans le cadre des procédures d'autorisation des antennes de téléphonie mobile et ce, indépendamment de la technologie utilisée, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. En revanche, il souligne que la population et les communes disposent de toutes les voies de droit nécessaires pour contester l'implantation ou l'adaptation d'antennes de téléphonie mobile sur leur territoire. A cet égard, et pour tenir compte du contexte particulièrement sensible dans lequel se pose la problématique, caractérisé par une méfiance compréhensible des autorités et de la population en lien avec les risques potentiels du déploiement de cette nouvelle technologie pour la santé, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DAEC (lettres du 28 mai 2019), a informé les préfetures, les communes et les opérateurs que jusqu'à nouvel avis, toute nouvelle installation de téléphonie mobile ou adaptation d'une antenne existante sera soumise à la procédure ordinaire de permis, conformément aux articles 135 LATeC et 84 let. c ReLATeC. Concrètement, cela signifie que les cas dits «bagatelle» qui étaient jusqu'à présents uniquement soumis à un contrôle du SEN devront également faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et d'une décision préfectorale. L'objectif de cette nouvelle exigence est d'assurer une information optimale de la population quant à l'évolution des installations de téléphonie mobile, dans un esprit de transparence et de respect des droits des administré-e-s.

Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs que des informations neutres de la Confédération existent déjà: les informations mises à disposition par le groupe BERENIS traitent les effets de la téléphonie mobile sur la santé. En particulier les newsletters diffusées à cet égard résumant de manière vulgarisée et claire les études analysées par ce groupe d'experts.

3. *Quelle est la procédure d'autorisation pour les antennes nécessaires à la téléphonie?*

Les nouvelles antennes de téléphonie mobile ainsi que les modifications d'antennes existantes doivent suivre la procédure ordinaire de permis de construire qui débouche sur une décision du préfet sur la demande. Dans le cadre de cette procédure, le SEN analyse si le projet respecte l'ORNI, dont l'application garantit le respect du principe de précaution.

4. *Comment la population peut-elle donner son avis dans la procédure d'autorisation pour les antennes nécessaires à la téléphonie?*

Toute personne s'estimant touchée par une installation de téléphonie mobile peut former une opposition dans le cadre de l'enquête publique de la demande de permis. La commune, puis le SEN doivent se prononcer sur les oppositions déposées dans le cadre de leur préavis respectif. Il appartient au préfet de statuer sur ces oppositions au terme de la procédure, après avoir effectué la pondération des intérêts en présence. A relever que lorsque les antennes se situent hors de la zone à bâtir, c'est à la DAEC qu'il revient de se prononcer sur ces oppositions.

5. *Est-ce que la 5G est censée remplacer d'autres systèmes plus nocifs et ainsi diminuer les nuisances?*

Les opérateurs prévoient d'arrêter l'exploitation de la 2G dans les années à venir. Cette technologie n'est pratiquement plus utilisée, mais occupe une part importante des fréquences. Une fois abandonnées, ces fréquences libres pourront être utilisées par exemple pour la 5G ou une autre technologie. Ce changement n'aura toutefois pas d'incidence au niveau de l'appréciation globale des effets de l'antenne. Dans tous les cas, le SEN veillera pour chaque demande à ce que l'ORNI soit respectée.

Le 28 mai 2019

Anfrage 2019-CE-69 Christian Ducotterd/ Bertrand Morel Informationen zu den möglichen gesundheitlichen Auswirkungen von 5G

Anfrage

Die Idee «*Alle wollen den Fortschritt, doch setzt dieser Veränderungen voraus, und Veränderungen ...*» darf nicht zulasten der öffentlichen Gesundheit gehen.

Zahlreich sind jene, die auf die Einführung der neuen Mobilfunkgeneration 5G warten, weil dadurch unzählige mit dem Internet verbundene Geräte besser arbeiten können. Dies ist Teil der weitreichenden und schnellen Entwicklung der technologischen Mittel, die der Gesellschaft zur Verfügung stehen. Der Kanton Freiburg und die Schweiz dürfen sich nicht von der Modernisierung der Technologie abkoppeln.

Viele von uns sind besorgt wegen der Strahlung, die mit der Nutzung der Mobiltelefonie einhergeht. Gleichzeitig sind wir nicht bereit, unsere Telefone wegzulegen und sind ungehalten, wenn wir uns an einem Ort mit schlechter Abdeckung befinden.

Dessen ungeachtet darf der technologische Fortschritt nicht auf Kosten der Gesundheit der Bevölkerung gehen, auch weil dies das Wohlbefinden der Bürgerinnen und Bürger verringert und die Gesundheitskosten erhöht.

Die Studien des Bundes, welche die Frage der Gesundheitsrisiken dieser neuen Technologie beantworten sollen, sind noch im Gang.

Während oft Verträglichkeitsberichte verlangt werden, wenn Bauprojekte die Nachbarschaft (z. B. Lärmimmissionen) oder die Landschaft (z. B. Tierhaltung) beeinträchtigen könnten, wird die Bevölkerung in der Frage der 5G-Netze vor vollendete Tatsachen gestellt – ohne vorgängige Information zu den Auswirkungen und ohne Beschwerdemöglichkeit.

Es ist unklar ob die 5G-Technologie für die Gesundheit positiv oder negativ ist: Es ist denkbar, dass diese Technologie die Situation verschlechtert, indem die bereits bestehende Strahlung weiter erhöht wird. Andererseits könnte ihre Einführung positiv sein, wie dies in der Vergangenheit bei anderen Technologien der Fall war, wenn dadurch gesundheitsschädlichere Systeme ersetzt wurden. Bewilligungen müssen jedoch in Kenntnis der Sachlage erteilt werden.

1. *Verfügt der Staatsrat über die nötigen Informationen, um uns versichern zu können, dass der Aufbau der 5G-Netze keine zusätzlichen gesundheitlichen Auswirkungen haben wird?*
2. *Falls nicht:*
 - a) *Kann der Staatsrat darlegen, wie gross das Ausmass der zusätzlichen gesundheitlichen Auswirkungen ist?*
 - b) *Wird der Staatsrat bis zum Vorliegen einer klaren und neutralen Information durch den Bund die Entwicklung dieser Technologie stoppen?*
3. *Nach welchem Verfahren werden Mobilfunkantennen bewilligt?*
4. *Welche Instrumente stehen der Bevölkerung zur Verfügung, um sich bei Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen einzubringen?*
5. *Soll 5G andere, schädlichere Systeme ersetzen und so die Immissionen senken?*

Le 26. März 2019

Antwort des Staatsrats

Die Mobiltelefonie hat sich seit Anfang der 90er-Jahre massiv entwickelt. Auf der Basis der in der Verfassung des Kantons Freiburg festgelegten Staatsziele, zu denen namentlich der Schutz der Bevölkerung (Art. 3 Abs. 2 Bst. b KV) und die Bekämpfung jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung (Art. 71 Abs. 1 KV) gehören, hat der Staatsrat die Entwicklung dieser Technologie stets aufmerk-

sam verfolgt und sich dabei mit den Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt befasst.

Die nächste Etappe ist die Einführung der fünften Mobilfunkgeneration (5G). Diese Weiterentwicklung verfolgt folgende Ziele: höhere Bandbreite und damit mehr Übertragungskapazität, höhere Übertragungsgeschwindigkeit, schnellere Reaktionszeiten und Device-zu-Device-Kommunikation (nahe beieinander befindliche Geräte sollen insbesondere für das Internet der Dinge direkt miteinander kommunizieren können, ohne Umweg über eine Basisstation). 5G soll neue Anwendungen ermöglichen und die Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft vorantreiben, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Smart Cities (vgl. Information an die Kantone des Bundesamts für Umwelt vom 17. April 2019; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/dossiers/5g-netze.html>).

Es ist klar, dass der Auf- und Ausbau der 5G-Netze die Frage nach den daraus resultierenden Gesundheitsrisiken aufwirft, und in diesem Sinne teilt der Staatsrat natürlich die Sorgen der Bevölkerung, die von den Abgeordneten im Rahmen der fünf eingereichten parlamentarischen Vorstösse zur Sprache gebracht werden.

Vor der Beantwortung der konkreten Fragen erscheint es jedoch unerlässlich, einige zentrale Aspekte in Erinnerung zu rufen, um den technischen und rechtlichen Rahmen, in dem die 5G-Einführung erfolgt, zu klären und damit das Problem besser zu verstehen.

Als Erstes ist festzuhalten, dass Mobilfunkantennen nur eine von mehreren Quellen der Belastung durch nichtionisierende Strahlung (NIS) ist. Geräte im Wohnumfeld wie Mikrowellenöfen, Induktionsherde und insbesondere die Mobiltelefone selbst tragen wesentlich zum uns umgebenden elektromagnetischen Feld bei. Das heisst, auch wenn die 5G-Einführung Anlass zur Besorgnis gibt und deren Auswirkung auf die Gesundheit analysiert werden müssen, würde es zu kurz greifen, das Augenmerk einzig auf diese neue Technologie zu richten und sie als Hauptquelle der Gefährdung durch elektromagnetische Felder zu betrachten. Andererseits kann die Entwicklung der Mobiltelefonie nicht ausserhalb des engen Rahmens erfolgen, den die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgibt. Eine der Hauptsäulen dieser Gesetzgebung ist das Vorsorgeprinzip, das besagt, dass Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, USG, RS 814.01). Mobilfunkantennen (wie auch Hochspannungsleitungen, Transformatorenstationen, Fahrleitungen von Eisenbahnen usw.) unterstehen der Bundesverordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710), die sich auf das USG stützt. Die Kantone haben den Auftrag,

diese Verordnung zu vollziehen. Im Kanton Freiburg ist das Amt für Umwelt (AfU) die dafür zuständige Fachstelle.

Die NISV definiert zwei Schutzniveaus: Das erste Niveau findet seinen Ausdruck in den Immissionsgrenzwerten, die vor thermischen Effekten auf den Menschen (der Erwärmung des Körpergewebes) schützen und überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen – auch nur kurzfristig – aufhalten.

Weil aus der Forschung unterschiedlich gut abgestützte Beobachtungen vorliegen, wonach es auch noch andere als die thermischen Effekte gibt, legt die NISV mit den Anlagegrenzwerten ein zweites Schutzniveau fest; damit soll die Langzeitbelastung der Bevölkerung durch schwache Strahlung vorsorglich reduziert werden. Die Anlagegrenzwerte sind rund zehnmals tiefer und damit deutlich strenger als die Immissionsgrenzwerte und dienen der konkreten Umsetzung des weiter oben beschriebenen Vorsorgeprinzips, indem ein erhöhter Schutz für die Orte, wo sich Menschen relativ lange aufhalten (dazu zählen insbesondere Wohnungen, Schulen, Spitäler und Büros), sichergestellt wird.

Längerfristig könnte 5G auch in einem höheren Frequenzbereich zur Anwendung kommen. Man spricht hier auch von «Millimeterwellen». Bei der Einwirkung solcher Strahlung auf den Menschen bestehen aus wissenschaftlicher Sicht noch Unklarheiten; es besteht noch Forschungsbedarf. Zurzeit ist in der Schweiz indes nicht vorgesehen, Millimeterwellen für den Mobilfunk zu verwenden.

Die NISV ist technologieneutral und gilt somit sowohl für den 3G-, den 4G- als auch den 5G-Mobilfunk. Sie legt die Anlagegrenzwerte in Abhängigkeit von den genutzten Frequenzen fest. In der Schweiz gelten strengere Grenzen für die Strahlung von Mobilfunkantennen als in den meisten anderen europäischen Ländern. So sind einzig Frequenzen bis 300 GHz erlaubt. Die Frequenzen, die der Bund im Frühjahr an die Mobilfunkbetreiber verteilt hat (700 MHz, 1,4 GHz und 3,5 GHz) liegen deutlich im zulässigen Bereich und in der Nachbarschaft der bereits genutzten Frequenzen. Befinden sich Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) – etwa Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, aber auch Kinderspielplätze usw. – in der Nähe von Anlagen, müssen die Mobilfunkbetreiber die maximalen Immissionen berechnen, damit das AfU die Einhaltung der Grenzwerte bewerten kann. Ergibt die Berechnung einen Wert, der mehr als 80% des Grenzwertes beträgt, so werden Messungen vor Ort verlangt. Die zuständige Fachstelle analysiert auch die Wirkungen der Überlagerung von elektromagnetischen Feldern, die durch mehrere bestehende oder geplante Antennen erzeugt werden. Diese Analyse hat alle vorhandenen Anlagen zum Gegenstand, die von der NISV erfasst werden; die Wirkung allfälliger zusätzlicher Felder, die vom Benutzer erzeugt werden (WiFi, Mikrowellen usw.), wird dabei nicht berücksichtigt.

Am 17. April 2019 hat der Bundesrat namentlich mit Blick auf den Aufbau der 5G-Netze Änderungen an der NISV genehmigt. Die bestehenden Grenzwerte sind von dieser Revision nicht betroffen, sodass das unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips definierte heutige Schutzniveau unverändert bleibt. Hingegen wird das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit dieser Revision beauftragt, Daten zur nichtionisierenden Strahlung in der Umwelt und zur Exposition der Bevölkerung zu erheben und periodisch über den Stand zu informieren. Das BAFU hat denn auch angekündigt, dass es die Kantone unterstützen und Mitte 2019 eine Vollzugshilfe publizieren werde, um eine korrekte Beurteilung der Einhaltung der NISV im Rahmen der Bewilligungsverfahren sicherzustellen.

Auf nationaler Ebene arbeiten verschiedene Arbeitsgruppen (namentlich «Cerc'l'Air NIS», welche die kantonalen Beauftragten, das BAFU und das Bundesamt für Kommunikation BAKOM vereint) schon seit mehreren Jahren darauf hin, den Vollzug der NISV zu harmonisieren und zu verbessern. Zu erwähnen ist insbesondere auch die Arbeitsgruppe, die im letzten Jahr von alt Bundesrätin Doris Leuthard eingesetzt wurde und zahlreiche Fachpersonen umfasst, namentlich Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesämter (BAFU, BAKOM, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bundesamt für Verkehr BAV), der Beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS), der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) mit einem Freiburger Vertreter, und der Mobilfunkbetreiber. Diese Arbeiten werden vom Kanton aufmerksam verfolgt, doch werden keine grossen Änderungen erwartet, weil die Arbeitsgruppe ursprünglich gebildet wurde, um eine Antwort auf das Begehren einer Lockerung, nicht einer Verschärfung, der NISV-Vorgaben zu geben. Der Umstand, dass der Vollzug dieser Verordnung die Einhaltung des Vorsorgeprinzips gewährleistet, wird somit nicht in Frage gestellt. Wichtig wird sein, dafür zu sorgen, dass die allfälligen Empfehlungen im Bericht der Fachgruppe ab Veröffentlichung des Dokuments umgesetzt werden.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Bund für die Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunk zuständig und somit die einzige für die Konzessionsvergabe kompetente Stelle ist. Grundsätzlich haben die Mobilfunkbetreiber ein Anrecht auf eine Baubewilligung für ihre Mobilfunkanlagen, soweit die NISV und die anderen anwendbaren rechtlichen Bestimmungen zur Raumplanung oder zum Kulturgüterschutz eingehalten sind.

Nach der Klärung des bundesrechtlichen Rahmens und des sich wandelnden Umfelds, in dem das Recht eingebunden ist, soll nachfolgend auf die Instrumente und Verfahren eingegangen werden, die im kantonalen Raumplanungs- und Baurecht für die Behandlung der Bewilligungsgesuche, die von den Mobilfunkbetreibern für die Errichtung oder die Anpassung von Mobilfunkanlagen eingereicht werden, vorgesehen sind. Die Erteilung von Baubewilligungen für Antennen und

deren Kontrolle liegt in der alleinigen Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Im Kanton Freiburg ist die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde (Art. 34 RPBG). Die Gemeinden können über ihre Reglemente zum Zonenutzungsplan die möglichen Standorte für Mobilfunkantennen festlegen. Dabei müssen sie allerdings die Grenzen berücksichtigen, die durch die Telekommunikations- und die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgegeben sind. So kann das Raumplanungs- und Baurecht keine Vorschriften für den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung enthalten, weil dieses Thema abschliessend im USG und in der NISV geregelt ist. Vorschriften zur Raumplanung mit anderen Zielen als die des Umweltschutzes sind dagegen zulässig. Für den Bau von Mobilfunkantennen in der Bauzone verlangt das Bundesrecht weder einen Bedarfsnachweis noch die Prüfung eines alternativen Standorts. Das Bundesgericht entschied zudem, dass die Gemeinden in ihrer Ortsplanung eine sogenannte Kaskadenregelung vorsehen können. Das heisst, die Gemeinden können für ihr Gebiet eine Prioritätenordnung für die Standorte der Mobilfunkantennen verfügen. Im vom Bundesgericht beurteilten Streitfall legte das kommunale Baureglement Folgendes fest: Antennen sind in erster Linie in den Arbeitszonen und anderen Zonen, die überwiegend der Arbeitsnutzung dienen, zu erstellen. An zweiter Stelle kommen übrige Bauzonen (Zonen mit Mischnutzungen) in Frage. Erst an dritter Stelle können Wohnzonen in Betracht gezogen werden, wobei Antennen hier nur für die Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage gestattet und unauffällig zu gestalten sind; und unter ganz besonderen Umständen können Antennen auch in Schutz-zonen bewilligt werden (BGE 138 II 173 = URP 2012 563; siehe auch IC_167/2018). Man muss sich jedoch davor hüten, aus dieser Rechtsprechung allgemeine Schlüsse zu ziehen. So muss jeder Fall einzeln betrachtet werden. Zudem bleiben der Ausgang der Planungsverfahren und der allfälligen Beschwerden, die zu den Entscheiden der RUBD führen, vorbehalten.

Bewilligungsgesuche für Mobilfunkantennen werden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren (Art. 139 Abs. 1 RPBG und 84 Bst. 1 RPBR) behandelt. Dasselbe gilt für die Anpassung bestehender Antennen (Änderungen von Anlagen nach Art. 84 Bst. c RPBR, der auf Art. 9 NISV verweist). Sofern es sich bei der vom Mobilfunkbetreiber vorgesehenen Anpassung um eine geringfügige Anpassung handelt (z. B. unwesentliche Änderung der Frequenz) und die Einhaltung der NISV gewährleistet ist, kann der Mobilfunkbetreiber diese Anpassung gemäss gängiger Praxis und gestützt auf die Empfehlungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) von 2013 im vereinfachten Verfahren bewilligen lassen («Bagatellfall»). In jedem Fall aber müssen die Datenblätter dem AfU zur Validierung vorgelegt werden. Das Amt hat zudem jederzeit einen geschützten Zugriff auf die Datenbanken des BAKOM, wodurch es die Situation jeder Anlage prüfen kann. Wenn

(meist kleine) Nichtübereinstimmungen festgestellt werden, werden diese automatisch an die Mobilfunkbetreiber und an das AfU übermittelt. Die Mobilfunkbetreiber müssen dann rasch die entsprechenden Korrekturen anbringen und das AfU kann dies überprüfen.

Die Baubewilligungsgesuche, die dem ordentlichen Verfahren unterstehen, werden während 14 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer sich vom Projekt betroffen wähnt, kann eine Einsprache einreichen. Nach der öffentlichen Auflage begutachtet die Gemeinde das Gesuch und nimmt Stellung zu den allfälligen Einsprachen (Art. 94 Abs. 1 RPBR). Sie übergibt darauf das Dossier dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das für die Zirkulation des Dossiers innerhalb der Kantonsverwaltung sorgt. Zu den angehörten Dienststellen gehört auch das AfU. Nach dieser Etappe erstellt das BRPA sein Gesamtgutachten und leitet das Dossier an das Oberamt weiter, das die Ausübung des rechtlichen Gehörs durch die Verfahrensparteien sicherstellt und nach der Abwägung der betroffenen Interessen über das Gesuch und die Einsprachen entscheidet (Art. 96 Abs. 1 und 1 Abs. 3 RPBR). Für Antennen ausserhalb der Bauzone ist zudem eine Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) erforderlich, die in einem solchen Fall über die Einsprachen entscheidet und die Abwägung der betroffenen Interessen vornimmt.

Wird die Baubewilligung erteilt, so werden Rahmenbedingungen definiert. Das heisst, es werden die maximal möglichen Emissionen nach NISV festgelegt, und zwar, wie bereits erwähnt, unabhängig von der Technologie. Es muss daher kein 5G-Dossier im eigentlichen Sinne eingereicht werden. In Abhängigkeit von den Frequenzen und des geplanten Antennentyps kann aber bestimmt werden, ob eine bestehende Anlage mit der 5G-Technologie kompatibel ist. Weil die NISV strenge Auflagen macht und weil die städtischen Gebiete bereits kurz vor der Sättigung stehen, wird es möglicherweise nötig sein, zusätzliche Antennen aufzustellen, um höhere Frequenzen nutzen zu können, wobei dies auch vom Abdeckungsgrad mit Glasfaser oder einer anderen kabelgebundenen Ultrabreitbandtechnologie abhängig ist. Derzeit gibt es im Kanton Freiburg noch keine bedeutende Zunahme bei den öffentlichen Auflagen von Dossiers für den Einsatz von Antennen für das 5G-Netz, doch wird die Zahl solcher Gesuche in nächster Zeit höchstwahrscheinlich deutlich ansteigen.

Aus diesem juristischen Überblick geht hervor, dass der Staatsrat nur ganz wenige Kompetenzen hat, um im Bereich der Raumplanung oder in Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV ungeachtet der Technologie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen.

Hingegen stehen der Bevölkerung und den Gemeinden die nötigen Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen die Installation oder die Anpassung einer konkreten Mobilfunkantenne auf ihrem Gebiet vorzugehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts dieser besonders sensiblen Problematik, die sich aufgrund eines möglichen Gesundheitsrisikos durch ein verständliches Misstrauen der Behörden und der Bevölkerung gegenüber dieser neuen Technologie auszeichnet, hat der Staatsrat über die RUBD die Oberämter, Gemeinden und Mobilfunkbetreiber per Schreiben vom 28. Mai 2019 von seinem Entscheid unterrichtet, bis auf Weiteres sämtliche Vorhaben für die Installation von neuen Mobilfunkanlagen oder die Anpassung bestehender Anlagen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren gemäss den Artikeln 135 RPBG und 84 Bst. c RPBR zu unterstellen. Dies bedeutet konkret, dass auch die sogenannten Bagatellfälle, die bis anhin lediglich der Kontrolle durch das AfU unterstanden, Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sein und dem Entscheid der Oberamtsperson unterliegen werden. Damit soll die Bevölkerung optimal über die Entwicklung der Mobilfunkanlagen informiert werden, was im Sinne von mehr Transparenz und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ist.

Weil mit dem Bewilligungsverfahren, zu dessen Säulen die Expertise des AfU als Fachstelle und die Interessenabwägung unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten gehören, gewährleistet ist, dass die zuständigen Behörden die Umweltschutzgesetzgebung und insbesondere das Vorsorgeprinzip einhalten, sieht der Staatsrat im Moment keinen Weg für weitere Massnahmen.

Es gibt aber noch Unklarheiten betreffend die möglichen Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung, die von den Millimeterwellen ausgehen. Auch müssen die Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen, die sich mit den anderen Wellenlängen befassen, rasch zu vollständigen und belastbaren Schlussfolgerungen führen. Der Staatsrat ist nach wie vor besorgt über die rasche Einführung von neuen NIS-Quellen und insbesondere von 5G; er wird die Arbeiten und Forschungsergebnisse in diesem Gebiet deshalb genau verfolgen. Im Übrigen betont er, wie wichtig eine ernsthafte Bewertung interessanter Alternativen für eine allgemeine Verringerung der nichtionisierenden Strahlenbelastung ist, um den Bürgerinnen und Bürgern eine breit gefächerte Auswahl an Technologien zu geben, mit denen sie ihren Telekommunikationsbedarf decken und gleichzeitig die Gesundheit bestmöglich schützen können.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Verfügt der Staatsrat über die nötigen Informationen, um uns versichern zu können, dass der Aufbau der 5G-Netze keine zusätzlichen gesundheitlichen Auswirkungen haben wird?*

Für den Aufbau von 5G werden in einer ersten Phase Frequenzbänder genutzt werden, die heute schon für den Mobilfunk und für drahtlose Netzwerke (WiFi) genutzt werden. Dabei müssen selbstredend die Grenzwerte nach NISV eingehalten werden. Es bestehen noch Unklarheiten in Bezug auf die gesundheitlichen Auswirkungen der 5G-Technologie und des höheren Frequenzbereichs, der langfristig zur Anwendung kommen dürfte. Diese sogenannten Millimeterwellen sind in der Schweiz jedoch noch nicht erlaubt, weil hier noch Forschungsbedarf besteht.

2. *Falls nicht:*

- a) *Kann der Staatsrat darlegen, wie gross das Ausmass der zusätzlichen gesundheitlichen Auswirkungen ist?*

In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass es um die Nutzung der elektronischen Geräte geht. Man schätzt, dass der Grossteil der nichtionisierenden Strahlung in der Schweiz von den Geräten der Konsumentinnen und Konsumenten ausgeht. Die Internationale Krebsforschungsagentur (IARC) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat den aktuellen Stand des Wissens über hochfrequente elektromagnetische Felder und Krebserkrankungen im Jahr 2011 bewertet und diese Felder wie z. B. Kaffee in die Gruppe 2B («möglicherweise krebserregend») eingestuft. Diese Einordnung bedeutet, dass ein ursächlicher Zusammenhang glaubwürdig ist, doch können Zufälle oder andere Störfaktoren nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden. Die Studien, die dieser Einschätzung zugrunde liegen, hatten jedoch die Nutzung des Mobiltelefons zum Gegenstand und betrafen nicht direkt die 5G-Technologie, die ein Frequenzbündel nutzt. Dazu zählen die Frequenzen in der Nachbarschaft der Frequenzen, die für 3G und 4G zum Einsatz kommen (zwischen 3,4 und 3,8 GHz) und die Frequenzen zwischen 24 und 86 GHz (die Millimeterwellen), die jedoch, wie bereits erwähnt, in der Schweiz noch nicht freigegeben wurden. Derzeit gibt es kaum wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über die möglichen gesundheitlichen Auswirkungen auf den Menschen von Millimeterwellen. Es ist jedoch bekannt, dass sie aus physikalischem Grund weniger tief in den Körper eindringen als die für 3G und 4G genutzten Frequenzen, womit die Strahlungsenergie von einer kleineren Gewebefläche absorbiert wird. Dies bedeutet allerdings nicht, dass eine Gefährdung der Haut ausgeschlossen werden kann.

Die Studien, die hierzu im Gang sind, werden in den kommenden Monaten Klärung bringen. Wenn neue gesicherte Erkenntnisse aus der Forschung oder aufgrund von Alltagserfahrungen dies erforderten, würden das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) dem Bundesrat eine Anpassung der Immissionsgrenzwerte in der NISV empfehlen. Zur fachlichen Unterstützung hat der Bund vor ein paar Jahren die Expertengruppe BERENIS einberufen. Diese sichtet die neu publizierten wissenschaftlichen Arbei-

ten zum Thema und wählt diejenigen zur detaillierten Bewertung aus, die aus ihrer Sicht für den Schutz des Menschen von Bedeutung sind oder sein könnten. Aufgrund der Ergebnisse neuer Studien unterstützt die Expertengruppe BERENIS das Vorsorgeprinzip zur Regulierung von hochfrequenten elektromagnetischen Feldern. Aus Sicht der Expertengruppe ist zudem eine vollständige Risikobewertung unter Berücksichtigung aller verfügbaren Studien (Tierstudien und epidemiologische Studien) notwendig, um abzuschätzen, ob die derzeit gültigen Grenzwerte geändert werden sollten. In Ergänzung dazu hat das UVEK Ende 2018 eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des BAFU zum Bereich Mobilfunk und Strahlung gebildet. Diese neue Arbeitsgruppe soll namentlich die nötigen Instrumente für die Einführung der 5G-Netze und die damit verbundenen Risiken untersuchen. Mitte 2019 wird sie einen Bericht mit Empfehlungen vorlegen.

b) Wird der Staatsrat bis zum Vorliegen einer klaren und neutralen Information durch den Bund die Entwicklung dieser Technologie stoppen?

Das geltende Recht gibt dem Staatsrat nur ganz wenige Kompetenzen, um im Bereich der Raumplanung oder in Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV ungeachtet der Technologie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen. Hingegen stehen der Bevölkerung und den Gemeinden die nötigen Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen die Installation oder die Anpassung einer konkreten Mobilfunkantenne auf ihrem Gebiet vorzugehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts dieser besonders sensiblen Problematik, die sich aufgrund eines möglichen Gesundheitsrisikos durch ein verständliches Misstrauen der Behörden und der Bevölkerung gegenüber dieser neuen Technologie auszeichnet, hat der Staatsrat über die RUBD die Oberämter, Gemeinden und Mobilfunkbetreiber per Schreiben vom 28. Mai 2019 von seinem Entscheid unterrichtet, bis auf Weiteres sämtliche Vorhaben für die Installation von neuen Mobilfunkanlagen oder die Anpassung bestehender Anlagen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren gemäss den Artikeln 135 RPBG und 84 Bst. c RPBR zu unterstellen. Dies bedeutet konkret, dass auch die sogenannten Bagatellfälle, die bis anhin lediglich der Kontrolle durch das AfU unterstanden, Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sein und dem Entscheid der Oberamtsperson unterliegen werden. Damit soll die Bevölkerung optimal über die Entwicklung der Mobilfunkanlagen informiert werden, was im Sinne von mehr Transparenz und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ist.

Der Staatsrat hebt zudem hervor, dass mit der Veröffentlichung der Expertengruppe BERENIS über die gesundheitlichen Auswirkungen der Mobiltelefonie bereits neutrale

Informationen des Bundes vorliegen. Dazu zählen namentlich die BERENIS-Newsletter, in denen die von der Expertengruppe analysierten Studien auf klare und allgemeinverständliche Weise zusammengefasst werden.

3. Nach welchem Verfahren werden Mobilfunkantennen bewilligt?

Gesuche für die Installation neuer oder die Anpassung bestehender Antennen werden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren behandelt, an dessen Ende die Oberamtsperson über das Gesuch entscheidet. In diesem Rahmen überprüft das AfU, ob das Projekt den Vorgaben der NISV entspricht, womit die Einhaltung des Vorsorgeprinzips sichergestellt wird.

4. Welche Instrumente stehen der Bevölkerung zur Verfügung, um sich bei Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen einzubringen?

Wer sich von einem Projekt für eine Mobilfunkanlage betroffen wähnt, kann während der öffentlichen Auflage des Bewilligungsgesuchs eine Einsprache einreichen. Die Gemeinde und darauf das AfU nehmen im Rahmen ihrer Gutachten Stellung zu den eingereichten Einsprachen. Die Oberamtsperson entscheidet am Ende des Verfahrens nach Abwägung der betroffenen Interessen über die Einsprachen. Bei Antennen ausserhalb der Bauzone liegt die Entscheidungskompetenz bei der RUBD.

5. Soll 5G andere, schädlichere Systeme ersetzen und so die Immissionen senken?

Die Mobilfunkbetreiber haben vor, die 2G-Netze in den kommenden Jahren abzuschalten. Diese Technologie kommt praktisch nicht mehr zum Einsatz, doch belegt sie einen grossen Teil der Frequenzen. Nach der Abschaltung von 2G werden die freigewordenen Frequenzen für 5G oder für eine andere Technologie genutzt werden können. Dies wird jedoch keinen Einfluss auf die Gesamtbewertung der Wirkungen der Antenne haben. Das AfU wird in jedem Fall und bei jedem Gesuch darauf achten, dass die NISV eingehalten ist.

Den 28. Mai 2019

Question 2019-CE-74 Grégoire Kubski/ Chantal Müller Protection des citoyens contre la 5G

Question

Ces jours, des publicités fleurissent massivement dans nos rues en faveur de la 5G. Or, il apparaît que l'Office fédéral de l'environnement a créé un groupe de travail chargé de déterminer les éventuels risques pour la santé. Cependant, ce groupe de travail n'a encore émis aucune conclusion et cela

est très préoccupant, dans la mesure où la 5G peut avoir un impact conséquent sur la santé. Il existe en effet un intérêt public prépondérant par rapport aux divers intérêts économiques liés à l'installation de cette nouvelle technologie.

Trois grandes entreprises ont notamment acquis des blocs de la bande de fréquence des 700 MHz, qui assurerait une bonne couverture et une excellente pénétration dans les bâtiments selon l'article du Temps du 8 février 2019. S'ils assurent une bonne pénétration dans les bâtiments, ils ont peut-être un impact sur nos corps.

Compte tenu de ce qui précède, les soussigné-e-s adressent au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *Des antennes 5G sont-elles prévues sur le territoire fribourgeois?*
2. *Des projets d'antennes ou de modifications d'antennes ont-elles déjà été ou sont actuellement mises à l'enquête sur le territoire fribourgeois?*
3. *Si oui, combien d'antennes sont prévues et dans quelles localités sont-elles envisagées?*
4. *Une étude est-elle envisagée par le Conseil d'Etat fribourgeois pour évaluer les risques liés à la 5G?*
5. *Des contacts ont-ils été pris par le Conseil d'Etat fribourgeois auprès de l'Office fédéral de l'environnement et de l'Office fédéral de la communication pour appréhender les risques liés à la 5G?*

Le 27 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

La téléphonie mobile s'est développée massivement depuis le début des années 90. Fondant son action sur les buts de l'Etat consacrés par la Constitution du canton de Fribourg, notamment la protection de la population (art. 3 al. 2 let. b) et la lutte contre toute forme de pollution ou de nuisance (art. 71 al. 1), le Conseil d'Etat a toujours suivi avec attention le développement de cette technologie en se préoccupant de ses effets sur la santé de la population et sur l'environnement.

La prochaine étape de ce développement technologique est l'introduction de la cinquième génération de téléphonie mobile (5G). Celle-ci vise notamment à augmenter la capacité et la vitesse de transmission, à réduire le temps de réaction ou encore à permettre la communication directe d'appareil à appareil, sans passer par une station de base, notamment dans ce qu'on appelle l'internet des objets. Les différentes propriétés de la 5G doivent permettre de nouvelles applications et de soutenir la numérisation de l'économie et de la société, par exemple dans le domaine de la santé, de l'agriculture et des smartcities (cf. Informations à l'intention des cantons du 17 avril 2019, Office fédéral de l'environnement; [http://www.](http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/dossiers/reseaux5g.html)

[bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/dossiers/reseaux5g.html](http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/dossiers/reseaux5g.html)).

Il est clair que le déploiement des réseaux 5G sur le territoire pose la question des risques qui en découlent pour la santé et, dans ce sens, le Conseil d'Etat partage bien évidemment les préoccupations de la population qui sont relayées par les députés dans le cadre des cinq interventions parlementaires déposées.

Avant de répondre aux questions posées, il semble toutefois indispensable de rappeler certains éléments importants afin de clarifier le contexte technique et juridique dans lequel s'effectue le déploiement de la 5G et ainsi de mieux cerner la problématique.

Il doit être relevé tout d'abord que le rayonnement non ionisant (RNI) émis par les antennes de téléphonie mobile n'est qu'une partie de celui qui entoure la population. Des appareils tels que les fours à micro-ondes, les plaques à induction et surtout les téléphones mobiles eux-mêmes contribuent grandement au champ électromagnétique présent. Ainsi, même si l'introduction de la 5G est préoccupante et nécessite une analyse de ses effets sur la santé, il serait réducteur de se focaliser uniquement sur cette nouvelle technologie en l'identifiant comme la source principale des nuisances liées au champ électromagnétique. Cela étant dit, il faut également comprendre que le développement de la téléphonie mobile ne peut pas se faire en dehors du cadre légal étroit défini par la Confédération pour la protection de l'environnement. Cette législation se fonde notamment sur le principe de précaution, selon lequel les émissions doivent être limitées dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01). L'ensemble des antennes de téléphonie mobile (ainsi que p.ex. les lignes à haute-tension, stations transformatrices, lignes de contact des chemins de fer ...) sont ainsi régies par l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710), basée sur la LPE. Les cantons sont en charge de l'exécution de cette ordonnance. Dans le canton de Fribourg, le service spécialisé est le Service de l'environnement (SEn).

L'ORNI impose deux niveaux de protection: le premier est donné par les valeurs limites d'immission qui protègent contre les effets thermiques. Elles doivent être respectées partout où l'homme peut séjourner, même durant une courte période.

Etant donné que certaines recherches scientifiques mettent en évidence des effets autres que les effets thermiques, un deuxième niveau est donné par les valeurs limites des installations qui visent à réduire préventivement l'exposition à long terme de la population au rayonnement de faible inten-

sité. Ces valeurs, nettement inférieures aux valeurs limites d'immission (environ dix fois), concrétisent l'application du principe de précaution décrit plus haut et permettent une protection accrue des lieux où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux, les bureaux).

A plus long terme, la 5G pourrait être utilisée dans une gamme de fréquence plus élevée, appelée ondes millimétriques. Du point de vue scientifique, des doutes subsistent quant à l'impact d'un tel rayonnement sur l'homme; des recherches doivent encore être menées à ce sujet. Toutefois, il n'est pas prévu à l'heure actuelle d'utiliser des ondes millimétriques dans le domaine de la téléphonie mobile en Suisse.

L'ORNI n'est pas liée à une technologie particulière et s'applique tant à la téléphonie mobile 3G, 4G que 5G. Elle règle les valeurs limites d'installation qui dépendent des fréquences utilisées. En Suisse, le rayonnement des antennes de téléphonie mobile est limité de manière nettement plus stricte que dans la plupart des Etats européens. Ainsi, seules les fréquences jusqu'à 300 GHz sont admises. Celles attribuées ce printemps par la Confédération aux opérateurs (0.7, 1.4 et 3.5 GHz) se situent largement dans cette limite et sont proches des fréquences déjà utilisées. Pour les lieux à utilisation sensible (LUS) proches des installations, ce qui s'applique à l'intérieur des bâtiments où des personnes séjournent régulièrement mais aussi notamment aux places de jeux, les opérateurs doivent calculer les immissions maximales afin que le SEN puisse évaluer le respect des valeurs limites. Si le calcul montre que plus de 80% de la valeur limite est atteinte, des mesures sont exigées sur le site même. L'analyse effectuée par le service spécialisé porte également sur les effets de superposition de champs électromagnétiques de différentes antennes présentes ou projetées. Cette analyse porte sur toutes les installations présentes (au sens de l'ORNI) et donc ne prend pas en compte l'impact supplémentaire créé par l'utilisateur (Wi-Fi, four à micro-ondes etc.). La modification de l'ORNI qui vient d'être adoptée par le Conseil fédéral le 17 avril 2019, notamment en vue du déploiement des réseaux 5G, ne modifie pas les valeurs limites actuelles, de sorte que le niveau de protection défini à titre préventif demeure inchangé. En revanche, cette modification charge désormais l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de mettre en place un système de monitoring qui fournit des informations sur l'exposition de la population au rayonnement non ionisant dans l'environnement. L'OFEV a d'ailleurs annoncé qu'il assisterait les cantons et publierait à la mi-2019 une aide à l'exécution pour garantir la correcte évaluation du respect de l'ORNI dans le cadre des procédures d'autorisation.

Plusieurs groupes de travail nationaux (notamment «Cercle Air NIS», qui regroupe les responsables cantonaux, l'OFEV et Office fédéral de la communication, OFCOM) travaillent depuis plusieurs années en vue d'harmoniser et d'améliorer l'exécution de l'ORNI. Plus particulièrement, le groupe

de travail de la Confédération qui a été mis en place en fin d'année dernière par l'ancienne conseillère fédérale Doris Leuthard regroupe plusieurs experts, notamment des représentants des Offices fédéraux (OFEV, OFCOM, Office fédéral de la santé publique – OFSP, Office fédéral des transports-OFT), du groupe d'expert BERENIS (groupe consultatif d'expert en matière RNI, Beratende Expertengruppe NIS) ainsi que des représentants de la CCE (Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement, dont un fribourgeois) et des opérateurs. Ses travaux sont suivis de près par le canton mais aucun changement majeur n'est à attendre dans la mesure où ce groupe a été constitué à l'origine afin de répondre aux demandes pour un allègement de l'ORNI et non pas pour le durcissement de celle-ci. Le fait que l'application de cette ordonnance garantit le respect du principe de précaution n'est ainsi pas remis en cause. L'important sera de veiller à une mise en œuvre des éventuelles recommandations figurant dans le rapport du groupe d'expert dès la publication du document.

Enfin, il est essentiel de prendre en considération le fait que la Confédération a pour tâche de fournir à la population une couverture pour les télécommunications mobiles et qu'elle est donc seule compétente pour attribuer les concessions. Sur le principe, les opérateurs sont en droit d'obtenir des permis de construire pour leurs installations de téléphonie mobile, pour autant que l'ORNI et les autres dispositions qui peuvent s'appliquer, notamment en termes de droit de l'aménagement ou de protection du patrimoine, soient respectées.

Le cadre légal fédéral et le contexte évolutif dans lequel il s'inscrit étant clarifié, il convient encore d'exposer les instruments et processus prévus par le droit cantonal dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, en relation avec les demandes d'autorisation déposées par les opérateurs en vue de l'installation et de l'adaptation des installations de téléphonie mobile. L'autorisation de construire des antennes et leur contrôle incombe exclusivement aux cantons et aux communes. Dans le canton de Fribourg, l'aménagement du territoire local est de la responsabilité des communes (art. 34 LATeC). Celles-ci ont la possibilité de définir par le biais de leur réglementation liée au plan d'affectation des zones des emplacements pour l'implantation des installations de téléphonie mobile. Il s'agit toutefois de tenir compte des limites résultant du droit des télécommunications et du droit de la protection de l'environnement édictés par la Confédération. Des prescriptions relevant du droit de la construction et de l'aménagement du territoire destinées à protéger la population contre les rayonnements non ionisants sont strictement limitées, étant donné que cette question est réglementée de manière exhaustive dans la LPE et l'ORNI. Sont en revanche admissibles les dispositions présentant des aspects d'aménagement du territoire servant d'autres intérêts que ceux relevant du droit de la protection de l'environnement. Pour l'édification d'antennes de téléphonie mobile au

sein de zones à bâtir, le droit fédéral n'exige ni la preuve d'un besoin, ni l'examen de sites alternatifs. Le Tribunal fédéral a estimé que des communes pouvaient prévoir dans leur plan d'aménagement un modèle de réglementation dit «en cascade». Il a ainsi admis une réglementation communale qui établissait un ordre de priorité concernant les emplacements d'installations de téléphonie mobile sur leur territoire communal. Dans le cas d'espèce, selon cet ordre de priorité, les installations de téléphonie mobile devaient être édifiées en premier lieu dans les zones d'activités et celles qui leur sont assimilables, en second lieu dans les autres zones constructibles (zones à affectations mixtes), en troisième lieu, dans les zones d'habitation, exclusivement pour l'approvisionnement du quartier en ce qui concerne les antennes visibles, et très exceptionnellement seulement dans les zones protégées (ATF 138 II 173 = DEP 2012 563; voir aussi 1C_167/2018). Il faut toutefois se garder de tirer des généralités de cette jurisprudence. Les circonstances particulières de chaque cas et l'issue des procédures de planification et de recours, aboutissant à des décisions rendues par la DAEC, doivent ainsi être réservées.

Concernant la procédure d'autorisation d'antennes de téléphonie mobile, les opérateurs doivent suivre la procédure ordinaire de permis de construire (art. 139 al. 1 LATeC, art. 84 let. 1 ReLATeC). Il en va de même pour les adaptations d'antennes existantes (en tant que modification d'installations existantes, selon l'art. 84 let. c ReLATeC, lequel renvoie à l'art. 9 ORNI). Selon une pratique constante, si le changement prévu par l'opérateur s'avère mineur (p.ex. uniquement un léger changement de fréquences) et que le respect de l'ORNI est garanti, l'opérateur peut, en se référant aux recommandations de la DTAP (Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) de 2013, passer par un processus simplifié, correspondant à un cas dit «bagatelle». Dans tous les cas, les fiches techniques doivent être validées par le SEN. Celui-ci a également, en tout temps, un accès sécurisé à la base de données de l'OFCOM qui permet de vérifier la situation de chaque installation. Lorsque des non-conformités (souvent minimes) sont constatées, elles sont transmises automatiquement aux opérateurs et au SEN. Les opérateurs sont en charge d'une correction rapide et ces corrections peuvent être vérifiées par le SEN.

Les demandes de permis soumises à la procédure ordinaire sont mises à l'enquête publique pendant un délai de 14 jours. Tout intéressé-e s'estimant touché-e a la possibilité de formuler une opposition contre le projet. Au terme de l'enquête publique, la commune préavise le dossier en se prononçant sur les oppositions (art. 94 al. 1 ReLATeC). Elle transmet ensuite le dossier au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) qui le fait circuler auprès des services intéressés, dont le SEN. Au terme de la circulation, le SeCA émet son préavis de synthèse et transmet à son tour le dossier à la

préfecture. Celle-ci veille à l'exercice du droit d'être entendu des parties à la procédure, puis statue sur la demande et sur les oppositions, après avoir procédé à la pesée des intérêts en présence (art. 96 al. 1 et 1 al. 3 ReLATeC). A noter que si l'antenne se situe hors de la zone à bâtir, elle devra obtenir en plus l'autorisation spéciale de la part de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et les constructions (DAEC), laquelle se prononcera alors sur les oppositions et effectuera la pesée des intérêts.

Si le permis de construire est octroyé, les conditions-cadres sont fixées, c'est-à-dire que les conditions d'émissions maximales sont déterminées dans le respect de l'ORNI et ceci, comme cela a déjà été relevé, indépendamment de la technologie utilisée. Il n'y a ainsi pas à proprement parler de dépôt de dossier pour des antennes 5G, mais en fonction des fréquences et des types d'antennes prévues, il est possible de savoir si une utilisation de l'antenne existante est envisageable pour la 5G. Compte tenu des règles en vigueur de l'ORNI et du fait que les régions urbaines sont déjà proches de la saturation, mais aussi en fonction du taux d'équipement en fibre optique ou autres technologies à très haut débit par câble, il pourra s'avérer nécessaire de poser plus d'antennes en vue d'une utilisation de fréquences plus hautes. Actuellement, le canton de Fribourg ne connaît pas encore un boom de mises à l'enquête de dossiers destinés à une utilisation des antennes pour la 5G, mais il apparaît fort probable que les demandes vont augmenter.

Il ressort du cadre légal exposé ci-dessus que le Conseil d'Etat n'a que très peu de compétences pour intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans le cadre des procédures de permis de construire. Etant donné d'une part que les opérateurs sont au bénéfice de concessions accordées par la Confédération et d'autre part, que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution dans le cadre des procédures d'autorisation des antennes de téléphonie mobile et ce, indépendamment de la technologie utilisée, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. En revanche, il souligne que la population et les communes disposent de toutes les voies de droit nécessaires pour contester l'implantation ou l'adaptation d'antennes de téléphonie mobile sur leur territoire. A cet égard, et pour tenir compte du contexte particulièrement sensible dans lequel se pose la problématique, caractérisé par une méfiance compréhensible des autorités et de la population en lien avec les risques potentiels du déploiement de cette nouvelle technologie pour la santé, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DAEC (lettres du 28 mai 2019), a informé les préfetures, les communes et les opérateurs que jusqu'à nouvel avis, toute nouvelle installation de téléphonie mobile ou adaptation d'une antenne existante sera soumise à la procédure ordinaire de permis, conformément aux articles 135 LATeC et 84 let. c ReLATeC. Concrètement, cela signifie que les cas dits «bagatelle» qui

étaient jusqu'à présents uniquement soumis à un contrôle du SEN devront également faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et d'une décision préfectorale. L'objectif de cette nouvelle exigence est d'assurer une information optimale de la population quant à l'évolution des installations de téléphonie mobile, dans un esprit de transparence et de respect des droits des administré-e-s.

Dans la mesure où la procédure de permis garantit un contrôle du respect de la législation en matière de protection de l'environnement (et en particulier du principe de précaution) par les autorités compétentes, fondé en particulier sur l'expertise du SEN, service spécialisé, ainsi qu'une pesée des intérêts en présence tenant compte des circonstances locales, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas de possibilités en l'état de prévoir des mesures supplémentaires.

Cela étant, des doutes subsistent quant aux éventuels risques des ondes millimétriques la santé de la population. En ce qui concerne les autres longueurs d'onde, il est par ailleurs indispensable que les travaux menés par les différents groupes de travail débouchent rapidement sur des conclusions complètes et fiables. Le Conseil d'Etat reste préoccupé par le déploiement rapide des sources de RNI et notamment de la 5G et continue de suivre de près les travaux et recherches effectuées dans ce domaine. Pour le surplus, il souligne encore l'importance d'une évaluation sérieuse des alternatives intéressantes au niveau de la réduction globale de l'exposition au rayonnement non ionisant afin de donner à chaque citoyen des choix diversifiés pour répondre à son besoin de télécommunication tout en le protégeant au mieux dans sa santé.

Dans le contexte développé ci-dessus, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions des députés.

1. *Des antennes 5G sont-elles prévues sur le territoire fribourgeois?*

Il est fort probable que les opérateurs vont à terme diffuser la 5G sur le territoire fribourgeois. A ce jour, une dizaine d'installations ont été analysées par le SEN dans le cadre des demandes de permis y relatives et de cas «bagatelle» (pour des changements mineurs, selon les recommandations de la DTAP de 2013). Toutes respectaient l'ORNI.

2. *Des projets d'antennes ou de modifications d'antennes ont-elles déjà été ou sont actuellement mises à l'enquête sur le territoire fribourgeois?*

Il est renvoyé à la réponse donnée à la première question. Actuellement le canton de Fribourg ne connaît pas d'augmentation notable de dossiers en relation avec ces installations. Il faut toutefois s'attendre à ce que les demandes augmentent à l'avenir en fonction de la stratégie de développement choisie par les opérateurs.

3. *Si oui, combien d'antennes sont prévues et dans quelles localités sont-elles envisagées?*

Le Conseil d'Etat ne peut pas donner d'indication à ce sujet. Les prévisions ne sont possibles que par les opérateurs eux-mêmes, en fonction de leur stratégie et des éventuelles demandes d'entreprises souhaitant par exemple développer des concepts fondés sur les nouvelles possibilités données par la 5G. Si les opérateurs choisissent d'opérer dans les hautes fréquences qui leur ont été attribuées et ce, dans le respect des valeurs limites fixées par l'ORNI, il faut s'attendre à ce que le nombre d'antennes augmente.

4. *Une étude est-elle envisagée par le Conseil d'Etat fribourgeois pour évaluer les risques liés à la 5G?*

Etant donné que l'ORNI est une ordonnance fédérale, qu'un groupe d'expert fédéral a été mis sur pied, et qu'il n'y a pas de différence entre les cantons par rapport à cette thématique, le Conseil d'Etat juge qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer une étude cantonale dans ce domaine. A relever au surplus que les coûts de telles études sont considérables et que les publications scientifiques et médicales se font au niveau international.

5. *Des contacts ont-ils été pris par le Conseil d'Etat fribourgeois auprès de l'Office fédéral de l'environnement et de l'Office fédéral de la communication pour appréhender les risques liés à la 5G?*

Ces contacts sont déjà en place et assurent un suivi optimal des analyses effectuées et des résultats obtenus. Le SEN, service spécialisé, participe activement à plusieurs groupes de travail (notamment le groupe de travail Cercl'Air NIS ainsi que le Groupe Romand ORNI). Un expert, délégué du SEN auprès de la Conférence des chefs de service de la protection de l'environnement, fait partie du groupe de travail de la Confédération. Ces différents groupes de travail intègrent également des experts de l'OFEV, de l'OFT, de l'OFSP et de l'OFKOM.

Le 28 mai 2019

**Anfrage 2019-CE-74 Grégoire Kubski/
Chantal Müller
Schutz der Bevölkerung vor 5G-Strahlung**

Anfrage

Seit einiger Zeit stösst man in unseren Strassen überall auf Werbung für 5G. Gleichzeitig hat das Bundesamt für Umwelt eine Arbeitsgruppe gebildet, um die allfälligen gesundheitlichen Risiken in Verbindung mit dieser neuen Technologie zu bestimmen. Diese Arbeitsgruppe hat ihre Schlussfolgerungen jedoch noch nicht veröffentlicht, was sehr beunruhigend ist, weil 5G gesundheitliche Auswirkungen haben könnte und hier ein überwiegendes öffentliches Interesse gegenüber den verschiedenen wirtschaftlichen Interessen im Zusammenhang mit dieser neuen Technologie besteht.

Drei Mobilfunkbetreiber haben Frequenzblöcke im 700-MHz-Band ersteigert, weil dieses Band gemäss Artikel vom 8. Februar 2019 der Zeitung Le Temps eine gute Abdeckung erlaubt und auch Gebäude gut durchdringt. Die hohe Gebäudedurchdringung bedeutet aber auch, dass diese Strahlung möglicherweise Auswirkungen auf den menschlichen Körper hat.

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Fragen an den Staatsrat:

1. *Sind 5G-Antennen auf dem Gebiet des Kantons Freiburg geplant?*
2. *Wurden im Kanton Freiburg bereits Vorhaben zur Installation neuer oder zur Anpassung bestehender Antennen öffentlich aufgelegt?*
3. *Falls ja, wie viele Antennen sind vorgesehen und wo sollen sie installiert werden?*
4. *Plant die Freiburger Regierung, Studien zur Bewertung der Gesundheitsrisiken der 5G-Technologie durchzuführen?*
5. *Steht der Staatsrat mit dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Kommunikation im Kontakt, um die Risiken im Zusammenhang mit dieser Mobilfunkgeneration besser zu verstehen?*

Den 27. März 2019

Antwort des Staatsrats

Die Mobiltelefonie hat sich seit Anfang der 90er-Jahre massiv entwickelt. Auf der Basis der in der Verfassung des Kantons Freiburg festgelegten Staatsziele, zu denen namentlich der Schutz der Bevölkerung (Art. 3 Abs. 2 Bst. b KV) und die Bekämpfung jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung (Art. 71 Abs. 1 KV) gehören, hat der Staatsrat die Entwicklung dieser Technologie stets aufmerksam verfolgt und sich dabei mit den Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt befasst.

Die nächste Etappe ist die Einführung der fünften Mobilfunkgeneration (5G). Diese Weiterentwicklung verfolgt folgende Ziele: höhere Bandbreite und damit mehr Übertragungskapazität, höhere Übertragungsgeschwindigkeit, schnellere Reaktionszeiten und Device-zu-Device-Kommunikation (nahe beieinander befindliche Geräte sollen insbesondere für das Internet der Dinge direkt miteinander kommunizieren können, ohne Umweg über eine Basisstation). 5G soll neue Anwendungen ermöglichen und die Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft vorantreiben, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Smart Cities (vgl. Information an die Kantone des Bundesamts für Umwelt vom 17. April 2019; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektromog/dossiers/5g-netze.html>).

Es ist klar, dass der Auf- und Ausbau der 5G-Netze die Frage nach den daraus resultierenden Gesundheitsrisiken aufwirft, und in diesem Sinne teilt der Staatsrat natürlich die Sorgen der Bevölkerung, die von den Abgeordneten im Rahmen der fünf eingereichten parlamentarischen Vorstösse zur Sprache gebracht werden.

Vor der Beantwortung der konkreten Fragen erscheint es jedoch unerlässlich, einige zentrale Aspekte in Erinnerung zu rufen, um den technischen und rechtlichen Rahmen, in dem die 5G-Einführung erfolgt, zu klären und damit das Problem besser zu verstehen.

Als Erstes ist festzuhalten, dass Mobilfunkantennen nur eine von mehreren Quellen der Belastung durch nichtionisierende Strahlung (NIS) ist. Geräte im Wohnumfeld wie Mikrowellenöfen, Induktionsherde und insbesondere die Mobiltelefone selbst tragen wesentlich zum uns umgebenden elektromagnetischen Feld bei. Das heisst, auch wenn die 5G-Einführung Anlass zur Besorgnis gibt und deren Auswirkung auf die Gesundheit analysiert werden müssen, würde es zu kurz greifen, das Augenmerk einzig auf diese neue Technologie zu richten und sie als Hauptquelle der Gefährdung durch elektromagnetische Felder zu betrachten. Andererseits kann die Entwicklung der Mobiltelefonie nicht ausserhalb des engen Rahmens erfolgen, den die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgibt. Eine der Hauptsäulen dieser Gesetzgebung ist das Vorsorgeprinzip, das besagt, dass Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, USG, RS 814.01). Mobilfunkantennen (wie auch Hochspannungsleitungen, Transformatorenstationen, Fahrleitungen von Eisenbahnen usw.) unterstehen der Bundesverordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710), die sich auf das USG stützt. Die Kantone haben den Auftrag, diese Verordnung zu vollziehen. Im Kanton Freiburg ist das Amt für Umwelt (AfU) die dafür zuständige Fachstelle.

Die NISV definiert zwei Schutzniveaus: Das erste Niveau findet seinen Ausdruck in den Immissionsgrenzwerten, die vor thermischen Effekten auf den Menschen (der Erwärmung des Körpergewebes) schützen und überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen – auch nur kurzfristig – aufhalten.

Weil aus der Forschung unterschiedlich gut abgestützte Beobachtungen vorliegen, wonach es auch noch andere als die thermischen Effekte gibt, legt die NISV mit den Anlagengrenzwerten ein zweites Schutzniveau fest; damit soll die Langzeitbelastung der Bevölkerung durch schwache Strahlung vorsorglich reduziert werden. Die Anlagengrenzwerte sind rund zehnmal tiefer und damit deutlich strenger als die Immissionsgrenzwerte und dienen der konkreten Umsetzung des weiter oben beschriebenen Vorsorgeprinzips,

indem ein erhöhter Schutz für die Orte, wo sich Menschen relativ lange aufhalten (dazu zählen insbesondere Wohnungen, Schulen, Spitäler und Büros), sichergestellt wird.

Längerfristig könnte 5G auch in einem höheren Frequenzbereich zur Anwendung kommen. Man spricht hier auch von «Millimeterwellen». Bei der Einwirkung solcher Strahlung auf den Menschen bestehen aus wissenschaftlicher Sicht noch Unklarheiten; es besteht noch Forschungsbedarf. Zurzeit ist in der Schweiz indes nicht vorgesehen, Millimeterwellen für den Mobilfunk zu verwenden.

Die NISV ist technologieneutral und gilt somit sowohl für den 3G-, den 4G- als auch den 5G-Mobilfunk. Sie legt die Anlagegrenzwerte in Abhängigkeit von den genutzten Frequenzen fest. In der Schweiz gelten strengere Grenzen für die Strahlung von Mobilfunkantennen als in den meisten anderen europäischen Ländern. So sind einzig Frequenzen bis 300 GHz erlaubt. Die Frequenzen, die der Bund im Frühjahr an die Mobilfunkbetreiber verteilt hat (700 MHz, 1,4 GHz und 3,5 GHz) liegen deutlich im zulässigen Bereich und in der Nachbarschaft der bereits genutzten Frequenzen. Befinden sich Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) – etwa Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, aber auch Kinderspielplätze usw. – in der Nähe von Anlagen, müssen die Mobilfunkbetreiber die maximalen Immissionen berechnen, damit das AfU die Einhaltung der Grenzwerte bewerten kann. Ergibt die Berechnung einen Wert, der mehr als 80% des Grenzwertes beträgt, so werden Messungen vor Ort verlangt. Die zuständige Fachstelle analysiert auch die Wirkungen der Überlagerung von elektromagnetischen Feldern, die durch mehrere bestehende oder geplante Antennen erzeugt werden. Diese Analyse hat alle vorhandenen Anlagen zum Gegenstand, die von der NISV erfasst werden; die Wirkung allfälliger zusätzlicher Felder, die vom Benutzer erzeugt werden (WiFi, Mikrowellen usw.), wird dabei nicht berücksichtigt. Am 17. April 2019 hat der Bundesrat namentlich mit Blick auf den Aufbau der 5G-Netze Änderungen an der NISV genehmigt. Die bestehenden Grenzwerte sind von dieser Revision nicht betroffen, sodass das unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips definierte heutige Schutzniveau unverändert bleibt. Hingegen wird das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit dieser Revision beauftragt, Daten zur nichtionisierenden Strahlung in der Umwelt und zur Exposition der Bevölkerung zu erheben und periodisch über den Stand zu informieren. Das BAFU hat denn auch angekündigt, dass es die Kantone unterstützen und Mitte 2019 eine Vollzugshilfe publizieren werde, um eine korrekte Beurteilung der Einhaltung der NISV im Rahmen der Bewilligungsverfahren sicherzustellen.

Auf nationaler Ebene arbeiten verschiedene Arbeitsgruppen (namentlich «Cercl’Air NIS», welche die kantonalen Beauftragten, das BAFU und das Bundesamt für Kommunikation BAKOM vereint) schon seit mehreren Jahren darauf hin, den

Vollzug der NISV zu harmonisieren und zu verbessern. Zu erwähnen ist insbesondere auch die Arbeitsgruppe, die im letzten Jahr von alt Bundesrätin Doris Leuthard eingesetzt wurde und zahlreiche Fachpersonen umfasst, namentlich Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesämter (BAFU, BAKOM, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bundesamt für Verkehr BAV), der Beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS), der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) mit einem Freiburger Vertreter, und der Mobilfunkbetreiber. Diese Arbeiten werden vom Kanton aufmerksam verfolgt, doch werden keine grossen Änderungen erwartet, weil die Arbeitsgruppe ursprünglich gebildet wurde, um eine Antwort auf das Begehren einer Lockerung, nicht einer Verschärfung, der NISV-Vorgaben zu geben. Der Umstand, dass der Vollzug dieser Verordnung die Einhaltung des Vorsorgeprinzips gewährleistet, wird somit nicht in Frage gestellt. Wichtig wird sein, dafür zu sorgen, dass die allfälligen Empfehlungen im Bericht der Fachgruppe ab Veröffentlichung des Dokuments umgesetzt werden.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Bund für die Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunk zuständig und somit die einzige für die Konzessionsvergabe kompetente Stelle ist. Grundsätzlich haben die Mobilfunkbetreiber ein Anrecht auf eine Baubewilligung für ihre Mobilfunkanlagen, soweit die NISV und die anderen anwendbaren rechtlichen Bestimmungen zur Raumplanung oder zum Kulturgüterschutz eingehalten sind.

Nach der Klärung des bundesrechtlichen Rahmens und des sich wandelnden Umfelds, in dem das Recht eingebunden ist, soll nachfolgend auf die Instrumente und Verfahren eingegangen werden, die im kantonalen Raumplanungs- und Baurecht für die Behandlung der Bewilligungsgesuche, die von den Mobilfunkbetreibern für die Errichtung oder die Anpassung von Mobilfunkanlagen eingereicht werden, vorgesehen sind. Die Erteilung von Baubewilligungen für Antennen und deren Kontrolle liegt in der alleinigen Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Im Kanton Freiburg ist die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde (Art. 34 RPBG). Die Gemeinden können über ihre Reglemente zum Zonenutzungsplan die möglichen Standorte für Mobilfunkantennen festlegen. Dabei müssen sie allerdings die Grenzen berücksichtigen, die durch die Telekommunikations- und die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgegeben sind. So kann das Raumplanungs- und Baurecht keine Vorschriften für den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung enthalten, weil dieses Thema abschliessend im USG und in der NISV geregelt ist. Vorschriften zur Raumplanung mit anderen Zielen als die des Umweltschutzes sind dagegen zulässig. Für den Bau von Mobilfunkantennen in der Bauzone verlangt das Bundesrecht weder einen Bedarfsnachweis noch die Prüfung eines alternativen Standorts. Das Bundesgericht entschied zudem, dass die Gemeinden in ihrer Ortsplanung eine sogenannte Kaskadenregelung

vorsehen können. Das heisst, die Gemeinden können für ihr Gebiet eine Prioritätenordnung für die Standorte der Mobilfunkantennen verfügen. Im vom Bundesgericht beurteilten Streitfall legte das kommunale Baureglement Folgendes fest: Antennen sind in erster Linie in den Arbeitszonen und anderen Zonen, die überwiegend der Arbeitsnutzung dienen, zu erstellen. An zweiter Stelle kommen übrige Bauzonen (Zonen mit Mischnutzungen) in Frage. Erst an dritter Stelle können Wohnzonen in Betracht gezogen werden, wobei Antennen hier nur für die Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage gestattet und unauffällig zu gestalten sind; und unter ganz besonderen Umständen können Antennen auch in Schutz-zonen bewilligt werden (BGE 138 II 173 = URP 2012 563; siehe auch 1C_167/2018). Man muss sich jedoch davor hüten, aus dieser Rechtsprechung allgemeine Schlüsse zu ziehen. So muss jeder Fall einzeln betrachtet werden. Zudem bleiben der Ausgang der Planungsverfahren und der allfälligen Beschwerden, die zu den Entscheiden der RUBD führen, vorbehalten.

Bewilligungsgesuche für Mobilfunkantennen werden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren (Art. 139 Abs. 1 RPBG und 84 Bst. l RPBR) behandelt. Dasselbe gilt für die Anpassung bestehender Antennen (Änderungen von Anlagen nach Art. 84 Bst. c RPBR, der auf Art. 9 NISV verweist). Sofern es sich bei der vom Mobilfunkbetreiber vorgesehenen Anpassung um eine geringfügige Anpassung handelt (z. B. unwesentliche Änderung der Frequenz) und die Einhaltung der NISV gewährleistet ist, kann der Mobilfunkbetreiber diese Anpassung gemäss gängiger Praxis und gestützt auf die Empfehlungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) von 2013 im vereinfachten Verfahren bewilligen lassen («Bagatellfall»). In jedem Fall aber müssen die Datenblätter dem AfU zur Validierung vorgelegt werden. Das Amt hat zudem jederzeit einen geschützten Zugriff auf die Datenbanken des BAKOM, wodurch es die Situation jeder Anlage prüfen kann. Wenn (meist kleine) Nichtübereinstimmungen festgestellt werden, werden diese automatisch an die Mobilfunkbetreiber und an das AfU übermittelt. Die Mobilfunkbetreiber müssen dann rasch die entsprechenden Korrekturen anbringen und das AfU kann dies überprüfen.

Die Baubewilligungsgesuche, die dem ordentlichen Verfahren unterstehen, werden während 14 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer sich vom Projekt betroffen wähnt, kann eine Einsprache einreichen. Nach der öffentlichen Auflage begutachtet die Gemeinde das Gesuch und nimmt Stellung zu den allfälligen Einsprachen (Art. 94 Abs. 1 RPBR). Sie übergibt darauf das Dossier dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das für die Zirkulation des Dossiers innerhalb der Kantonsverwaltung sorgt. Zu den angehörten Dienststellen gehört auch das AfU. Nach dieser Etappe erstellt das BRPA sein Gesamtgutachten und leitet das Dossier an das Oberamt weiter, das die Ausübung des rechtlichen Gehörs durch

die Verfahrensparteien sicherstellt und nach der Abwägung der betroffenen Interessen über das Gesuch und die Einsprachen entscheidet (Art. 96 Abs. 1 und 1 Abs. 3 RPBR). Für Antennen ausserhalb der Bauzone ist zudem eine Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) erforderlich, die in einem solchen Fall über die Einsprachen entscheidet und die Abwägung der betroffenen Interessen vornimmt.

Wird die Baubewilligung erteilt, so werden Rahmenbedingungen definiert. Das heisst, es werden die maximal möglichen Emissionen nach NISV festgelegt, und zwar, wie bereits erwähnt, unabhängig von der Technologie. Es muss daher kein 5G-Dossier im eigentlichen Sinne eingereicht werden. In Abhängigkeit von den Frequenzen und des geplanten Antennentyps kann aber bestimmt werden, ob eine bestehende Anlage mit der 5G-Technologie kompatibel ist. Weil die NISV strenge Auflagen macht und weil die städtischen Gebiete bereits kurz vor der Sättigung stehen, wird es möglicherweise nötig sein, zusätzliche Antennen aufzustellen, um höhere Frequenzen nutzen zu können, wobei dies auch vom Abdeckungsgrad mit Glasfaser oder einer anderen kabelgebundenen Ultrabreitbandtechnologie abhängig ist. Derzeit gibt es im Kanton Freiburg noch keine bedeutende Zunahme bei den öffentlichen Auflagen von Dossiers für den Einsatz von Antennen für das 5G-Netz, doch wird die Zahl solcher Gesuche in nächster Zeit höchstwahrscheinlich deutlich ansteigen.

Aus diesem juristischen Überblick geht hervor, dass der Staatsrat nur ganz wenige Kompetenzen hat, um im Bereich der Raumplanung oder in Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV ungeachtet der Technologie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen. Hingegen stehen der Bevölkerung und den Gemeinden die nötigen Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen die Installation oder die Anpassung einer konkreten Mobilfunkantenne auf ihrem Gebiet vorzugehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts dieser besonders sensiblen Problematik, die sich aufgrund eines möglichen Gesundheitsrisikos durch ein verständliches Misstrauen der Behörden und der Bevölkerung gegenüber dieser neuen Technologie auszeichnet, hat der Staatsrat über die RUBD die Oberämter, Gemeinden und Mobilfunkbetreiber per Schreiben vom 28. Mai 2019 von seinem Entscheid unterrichtet, bis auf Weiteres sämtliche Vorhaben für die Installation von neuen Mobilfunkanlagen oder die Anpassung bestehender Anlagen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren gemäss den Artikeln 135 RPBG und 84 Bst. c RPBR zu unterstellen. Dies bedeutet konkret, dass auch die sogenannten Bagatellfälle, die bis anhin lediglich der Kontrolle durch das AfU unterstanden, Gegenstand

einer öffentlichen Ausschreibung sein und dem Entscheid der Oberamtsperson unterliegen werden. Damit soll die Bevölkerung optimal über die Entwicklung der Mobilfunkanlagen informiert werden, was im Sinne von mehr Transparenz und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ist.

Weil mit dem Bewilligungsverfahren, zu dessen Säulen die Expertise des AfU als Fachstelle und die Interessenabwägung unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten gehören, gewährleistet ist, dass die zuständigen Behörden die Umweltschutzgesetzgebung und insbesondere das Vorsorgeprinzip einhalten, sieht der Staatsrat im Moment keinen Weg für weitere Massnahmen.

Es gibt aber noch Unklarheiten betreffend die möglichen Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung, die von den Millimeterwellen ausgehen. Auch müssen die Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen, die sich mit den anderen Wellenlängen befassen, rasch zu vollständigen und belastbaren Schlussfolgerungen führen. Der Staatsrat ist nach wie vor besorgt über die rasche Einführung von neuen NIS-Quellen und insbesondere von 5G; er wird die Arbeiten und Forschungsergebnisse in diesem Gebiet deshalb genau verfolgen. Im Übrigen betont er, wie wichtig eine ernsthafte Bewertung interessanter Alternativen für eine allgemeine Verringerung der nichtionisierenden Strahlenbelastung ist, um den Bürgerinnen und Bürgern eine breit gefächerte Auswahl an Technologien zu geben, mit denen sie ihren Telekommunikationsbedarf decken und gleichzeitig die Gesundheit bestmöglich schützen können.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Sind 5G-Antennen auf dem Gebiet des Kantons Freiburg geplant?*

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Mobilfunkbetreiber in nächster Zeit auch auf dem Gebiet des Kantons Freiburg 5G-Netze aufbauen wollen. Bis heute hat das AfU gut zehn Anlagen im Rahmen von Bewilligungsgesuchen und von Bagatellfällen (für geringfügige Änderungen, gemäss Empfehlungen der BPUK von 2013) analysiert. In all diesen Fällen wurde die NSIV eingehalten.

2. *Wurden im Kanton Freiburg bereits Vorhaben zur Installation neuer oder zur Anpassung bestehender Antennen öffentlich aufgelegt?*

In Ergänzung zur Antwort auf die erste Frage kann festgehalten werden, dass es derzeit im Kanton Freiburg keine bedeutende Zunahme bei den Dossiers für solche Anlagen gibt. Die Zahl solcher Gesuche dürfte in nächster Zeit allerdings ansteigen, wobei das genaue Ausmass von der Ausbastrategie der Mobilfunkbetreiber abhängen wird.

3. *Falls ja, wie viele Antennen sind vorgesehen und wo sollen sie installiert werden?*

Der Staatsrat kann hierzu keine Angaben machen. Solche Vorhersagen können nur die Mobilfunkbetreiber machen, weil dies von deren Strategie abhängt wie auch davon, welche Erwartungen andere Unternehmen, die neue Konzepte für die Nutzung der Möglichkeiten von 5G entwickeln wollen, an die Mobilfunkbetreiber herantragen. Falls die Mobilfunkbetreiber die ihnen zugeteilten höheren Frequenzen unter Einhaltung der Grenzwerte nach NISV nutzen wollen, ist von einer Erhöhung der Antennenzahl auszugehen.

4. *Plant die Freiburger Regierung, Studien zur Bewertung der Gesundheitsrisiken der 5G-Technologie durchzuführen?*

Weil die NISV eine Bundesverordnung ist, der Bund eine Expertengruppe eingesetzt hat und es bei diesem Thema keine kantonalen Unterschiede gibt, ist es aus Sicht des Staatsrats nicht nötig, eine kantonale Studie in diesem Bereich durchzuführen. Dem ist anzufügen, dass die Kosten für solche Studien bedeutend sind und dass die wissenschaftlichen und medizinischen Publikationen auf internationaler Ebene verfasst werden.

5. *Steht der Staatsrat mit dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Kommunikation im Kontakt, um die Risiken im Zusammenhang mit dieser Mobilfunkgeneration besser zu verstehen?*

Es bestehen bereits Kontakte, um über die durchgeführten Analysen und deren Ergebnisse auf dem Laufenden zu bleiben. Das AfU arbeitet als Fachstelle aktiv in mehreren Arbeitsgruppen mit (namentlich in der Arbeitsgruppe Cercl'Air NIS und der Westschweizer Gruppe NISV). Ein Experte, der das AfU bei der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz vertritt, wirkt in der Arbeitsgruppe des Bundes mit. Und schliesslich umfassen die verschiedenen Arbeitsgruppen auch Fachpersonen des BAFU, des BAV, des BAG und des BAKOM.

Den 28. Mai 2019

Question 2019-CE-75 Stéphane Sudan 5G – Installation d'antennes sur le sol communal

Question

La 5G s'installe de façon rapide dans notre canton. Des sites communaux ou privés sont prospectés par les opérateurs de téléphonie mobile alors qu'au niveau fédéral des groupes de travail planchent actuellement sur la question de nocivité de ces émissions et que parallèlement l'OFEV prépare une révision de l'ordonnance contre le rayonnement non ionisant afin de combler des lacunes en la matière de réglementation, ce que le Conseil fédéral doit approuver ce printemps seulement.

Le groupe de travail, quant à lui, devra faire son rapport en juillet 2019.

1. *Au niveau du canton de Fribourg, qu'en est-il de la marche à suivre en cas de demande d'opérateurs pour un site dans une commune?*
 - a) *Dans un bâtiment communal ou paroissial (école, administration, bâtiment de service, église...)*
 - b) *Chez un propriétaire privé*
2. *Et, dans le cas b), la commune peut-elle refuser cette installation?*
3. *Alors que de nombreux scientifiques s'alarment et s'élèvent contre la prolifération de ces antennes, une étude cantonale avec un rapport et des normes est-elle prévue pour autoriser une pose d'antenne?*
4. *Les bâtiments sensibles (écoles, hôpitaux, homes) ne devraient-ils pas être sous une législation particulière et à l'abri de ces nouvelles émissions?*
5. *Ne devrait-on pas observer un moratoire pour ces poses d'antennes, ne pas délivrer d'autorisations, d'attendre des résultats fiables des analyses de ces émissions supplémentaires et d'interdire aux différents opérateurs de prospecter les sites tant que les normes ne sont pas clairement fixées par la Confédération?*

Le 27 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

La téléphonie mobile s'est développée massivement depuis le début des années 90. Fondant son action sur les buts de l'Etat consacrés par la Constitution du canton de Fribourg, notamment la protection de la population (art. 3 al. 2 let. b) et la lutte contre toute forme de pollution ou de nuisance (art. 71 al. 1), le Conseil d'Etat a toujours suivi avec attention le développement de cette technologie en se préoccupant de ses effets sur la santé de la population et sur l'environnement.

La prochaine étape de ce développement technologique est l'introduction de la cinquième génération de téléphonie mobile (5G). Celle-ci vise notamment à augmenter la capacité et la vitesse de transmission, à réduire le temps de réaction ou encore à permettre la communication directe d'appareil à appareil, sans passer par une station de base, notamment dans ce qu'on appelle l'internet des objets. Les différentes propriétés de la 5G doivent permettre de nouvelles applications et de soutenir la numérisation de l'économie et de la société, par exemple dans le domaine de la santé, de l'agriculture et des smartcities (cf. Informations à l'intention des cantons du 17 avril 2019, Office fédéral de l'environnement; <http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/dossiers/reseaux5g.html>).

Il est clair que le déploiement des réseaux 5G sur le territoire pose la question des risques qui en découlent pour la santé et, dans ce sens, le Conseil d'Etat partage bien évidemment les préoccupations de la population qui sont relayées par les députés dans le cadre des cinq interventions parlementaires déposées.

Avant de répondre aux questions posées, il semble toutefois indispensable de rappeler certains éléments importants afin de clarifier le contexte technique et juridique dans lequel s'effectue le déploiement de la 5G et ainsi de mieux cerner la problématique.

Il doit être relevé tout d'abord que le rayonnement non ionisant (RNI) émis par les antennes de téléphonie mobile n'est qu'une partie de celui qui entoure la population. Des appareils tels que les fours à micro-ondes, les plaques à induction et surtout les téléphones mobiles eux-mêmes contribuent grandement au champ électromagnétique présent. Ainsi, même si l'introduction de la 5G est préoccupante et nécessite une analyse de ses effets sur la santé, il serait réducteur de se focaliser uniquement sur cette nouvelle technologique en l'identifiant comme la source principale des nuisances liées au champ électromagnétique. Cela étant dit, il faut également comprendre que le développement de la téléphonie mobile ne peut pas se faire en dehors du cadre légal étroit défini par la Confédération pour la protection de l'environnement. Cette législation se fonde notamment sur le principe de précaution, selon lequel les émissions doivent être limitées dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01). L'ensemble des antennes de téléphonie mobile (ainsi que p.ex. les lignes à haute-tension, stations transformatrices, lignes de contact des chemins de fer ...) sont ainsi régies par l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710), basée sur la LPE. Les cantons sont en charge de l'exécution de cette ordonnance. Dans le canton de Fribourg, le service spécialisé est le Service de l'environnement (SEn).

L'ORNI impose deux niveaux de protection: le premier est donné par les valeurs limites d'immission qui protègent contre les effets thermiques. Elles doivent être respectées partout où l'homme peut séjourner, même durant une courte période.

Etant donné que certaines recherches scientifiques mettent en évidence des effets autres que les effets thermiques, un deuxième niveau est donné par les valeurs limites des installations qui visent à réduire préventivement l'exposition à long terme de la population au rayonnement de faible intensité. Ces valeurs, nettement inférieures aux valeurs limites d'immission (environ dix fois), concrétisent l'application du principe de précaution décrit plus haut et permettent une

protection accrue des lieux où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux, les bureaux).

A plus long terme, la 5G pourrait être utilisée dans une gamme de fréquence plus élevée, appelée ondes millimétriques. Du point de vue scientifique, des doutes subsistent quant à l'impact d'un tel rayonnement sur l'homme; des recherches doivent encore être menées à ce sujet. Toutefois, il n'est pas prévu à l'heure actuelle d'utiliser des ondes millimétriques dans le domaine de la téléphonie mobile en Suisse.

L'ORNI n'est pas liée à une technologie particulière et s'applique tant à la téléphonie mobile 3G, 4G que 5G. Elle règle les valeurs limites d'installation qui dépendent des fréquences utilisées. En Suisse, le rayonnement des antennes de téléphonie mobile est limité de manière nettement plus stricte que dans la plupart des Etats européens. Ainsi, seules les fréquences jusqu'à 300 GHz sont admises. Celles attribuées ce printemps par la Confédération aux opérateurs (0.7, 1.4 et 3.5 GHz) se situent largement dans cette limite et sont proches des fréquences déjà utilisées. Pour les lieux à utilisation sensible (LUS) proches des installations, ce qui s'applique à l'intérieur des bâtiments où des personnes séjournent régulièrement mais aussi notamment aux places de jeux, les opérateurs doivent calculer les immissions maximales afin que le SEn puisse évaluer le respect des valeurs limites. Si le calcul montre que plus de 80% de la valeur limite est atteinte, des mesures sont exigées sur le site même. L'analyse effectuée par le service spécialisé porte également sur les effets de superposition de champs électromagnétiques de différentes antennes présentes ou projetées. Cette analyse porte sur toutes les installations présentes (au sens de l'ORNI) et donc ne prend pas en compte l'impact supplémentaire créé par l'utilisateur (Wi-Fi, four à micro-ondes etc.). La modification de l'ORNI qui vient d'être adoptée par le Conseil fédéral le 17 avril 2019, notamment en vue du déploiement des réseaux 5G, ne modifie pas les valeurs limites actuelles, de sorte que le niveau de protection défini à titre préventif demeure inchangé. En revanche, cette modification charge désormais l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de mettre en place un système de monitoring qui fournit des informations sur l'exposition de la population au rayonnement non ionisant dans l'environnement. L'OFEV a d'ailleurs annoncé qu'il assisterait les cantons et publierait à la mi-2019 une aide à l'exécution pour garantir la correcte évaluation du respect de l'ORNI dans le cadre des procédures d'autorisation.

Plusieurs groupes de travail nationaux (notamment «Cercle Air NIS», qui regroupe les responsables cantonaux, l'OFEV et Office fédéral de la communication, OFCOM) travaillent depuis plusieurs années en vue d'harmoniser et d'améliorer l'exécution de l'ORNI. Plus particulièrement, le groupe de travail de la Confédération qui a été mis en place en fin d'année dernière par l'ancienne conseillère fédérale Doris Leuthard regroupe plusieurs experts, notamment des repré-

sentants des Offices fédéraux (OFEV, OFCOM, Office fédéral de la santé publique – OFSP, Office fédéral des transports-OFT), du groupe d'expert BERENIS (groupe consultatif d'expert en matière RNI, Beratende Expertengruppe NIS) ainsi que des représentants de la CCE (Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement, dont un fribourgeois) et des opérateurs. Ses travaux sont suivis de près par le canton mais aucun changement majeur n'est à attendre dans la mesure où ce groupe a été constitué à l'origine afin de répondre aux demandes pour un allègement de l'ORNI et non pas pour le durcissement de celle-ci. Le fait que l'application de cette ordonnance garantit le respect du principe de précaution n'est ainsi pas remis en cause. L'important sera de veiller à une mise en œuvre des éventuelles recommandations figurant dans le rapport du groupe d'expert dès la publication du document.

Enfin, il est essentiel de prendre en considération le fait que la Confédération a pour tâche de fournir à la population une couverture pour les télécommunications mobiles et qu'elle est donc seule compétente pour attribuer les concessions. Sur le principe, les opérateurs sont en droit d'obtenir des permis de construire pour leurs installations de téléphonie mobile, pour autant que l'ORNI et les autres dispositions qui peuvent s'appliquer, notamment en termes de droit de l'aménagement ou de protection du patrimoine, soient respectées.

Le cadre légal fédéral et le contexte évolutif dans lequel il s'inscrit étant clarifié, il convient encore d'exposer les instruments et processus prévus par le droit cantonal dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, en relation avec les demandes d'autorisation déposées par les opérateurs en vue de l'installation et de l'adaptation des installations de téléphonie mobile. L'autorisation de construire des antennes et leur contrôle incombe exclusivement aux cantons et aux communes. Dans le canton de Fribourg, l'aménagement du territoire local est de la responsabilité des communes (art. 34 LATeC). Celles-ci ont la possibilité de définir par le biais de leur réglementation liée au plan d'affectation des zones des emplacements pour l'implantation des installations de téléphonie mobile. Il s'agit toutefois de tenir compte des limites résultant du droit des télécommunications et du droit de la protection de l'environnement édictés par la Confédération. Des prescriptions relevant du droit de la construction et de l'aménagement du territoire destinées à protéger la population contre les rayonnements non ionisants sont strictement limitées, étant donné que cette question est réglementée de manière exhaustive dans la LPE et l'ORNI. Sont en revanche admissibles les dispositions présentant des aspects d'aménagement du territoire servant d'autres intérêts que ceux relevant du droit de la protection de l'environnement. Pour l'édification d'antennes de téléphonie mobile au sein de zones à bâtir, le droit fédéral n'exige ni la preuve d'un besoin, ni l'examen de sites alternatifs. Le Tribunal fédéral a estimé que des communes pouvaient prévoir dans leur plan

d'aménagement un modèle de réglementation dit «en cascade». Il a ainsi admis une réglementation communale qui établissait un ordre de priorité concernant les emplacements d'installations de téléphonie mobile sur leur territoire communal. Dans le cas d'espèce, selon cet ordre de priorité, les installations de téléphonie mobile devaient être édifiées en premier lieu dans les zones d'activités et celles qui leur sont assimilables, en second lieu dans les autres zones constructibles (zones à affectations mixtes), en troisième lieu, dans les zones d'habitation, exclusivement pour l'approvisionnement du quartier en ce qui concerne les antennes visibles, et très exceptionnellement seulement dans les zones protégées (ATF 138 II 173 = DEP 2012 563; voir aussi 1C_167/2018). Il faut toutefois se garder de tirer des généralités de cette jurisprudence. Les circonstances particulières de chaque cas et l'issue des procédures de planification et de recours, aboutissant à des décisions rendues par la DAEC, doivent ainsi être réservées.

Concernant la procédure d'autorisation d'antennes de téléphonie mobile, les opérateurs doivent suivre la procédure ordinaire de permis de construire (art. 139 al. 1 LATeC, art. 84 let. l ReLATeC). Il en va de même pour les adaptations d'antennes existantes (en tant que modification d'installations existantes, selon l'art. 84 let. c ReLATeC, lequel renvoie à l'art. 9 ORNI). Selon une pratique constante, si le changement prévu par l'opérateur s'avère mineur (p.ex uniquement un léger changement de fréquences) et que le respect de l'ORNI est garanti, l'opérateur peut, en se référant aux recommandations de la DTAP (Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) de 2013, passer par un processus simplifié, correspondant à un cas dit «bagatelle»). Dans tous les cas, les fiches techniques doivent être validées par le SEN. Celui-ci a également, en tout temps, un accès sécurisé à la base de données de l'OFCOM qui permet de vérifier la situation de chaque installation. Lorsque des non-conformités (souvent minimes) sont constatées, elles sont transmises automatiquement aux opérateurs et au SEN. Les opérateurs sont en charge d'une correction rapide et ces corrections peuvent être vérifiées par le SEN.

Les demandes de permis soumises à la procédure ordinaire sont mises à l'enquête publique pendant un délai de 14 jours. Tout intéressé-e s'estimant touché-e a la possibilité de formuler une opposition contre le projet. Au terme de l'enquête publique, la commune préavise le dossier en se prononçant sur les oppositions (art. 94 al. 1 ReLATeC). Elle transmet ensuite le dossier au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) qui le fait circuler auprès des services intéressés, dont le SEN. Au terme de la circulation, le SeCA émet son préavis de synthèse et transmet à son tour le dossier à la préfecture. Celle-ci veille à l'exercice du droit d'être entendu des parties à la procédure, puis statue sur la demande et sur les oppositions, après avoir procédé à la pesée des intérêts

en présence (art. 96 al. 1 et 1 al. 3 ReLATeC). A noter que si l'antenne se situe hors de la zone à bâtir, elle devra obtenir en plus l'autorisation spéciale de la part de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et les constructions (DAEC), laquelle se prononcera alors sur les oppositions et effectuera la pesée des intérêts.

Si le permis de construire est octroyé, les conditions-cadres sont fixées, c'est-à-dire que les conditions d'émissions maximales sont déterminées dans le respect de l'ORNI et ceci, comme cela a déjà été relevé, indépendamment de la technologie utilisée. Il n'y a ainsi pas à proprement parler de dépôt de dossier pour des antennes 5G, mais en fonction des fréquences et des types d'antennes prévues, il est possible de savoir si une utilisation de l'antenne existante est envisageable pour la 5G. Compte tenu des règles en vigueur de l'ORNI et du fait que les régions urbaines sont déjà proches de la saturation, mais aussi en fonction du taux d'équipement en fibre optique ou autres technologies à très haut débit par câble, il pourra s'avérer nécessaire de poser plus d'antennes en vue d'une utilisation de fréquences plus hautes. Actuellement, le canton de Fribourg ne connaît pas encore un boom de mises à l'enquête de dossiers destinés à une utilisation des antennes pour la 5G, mais il apparaît fort probable que les demandes vont augmenter.

Il ressort du cadre légal exposé ci-dessus que le Conseil d'Etat n'a que très peu de compétences pour intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans le cadre des procédures de permis de construire. Etant donné d'une part que les opérateurs sont au bénéfice de concessions accordées par la Confédération et d'autre part, que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution dans le cadre des procédures d'autorisation des antennes de téléphonie mobile et ce, indépendamment de la technologie utilisée, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. En revanche, il souligne que la population et les communes disposent de toutes les voies de droit nécessaires pour contester l'implantation ou l'adaptation d'antennes de téléphonie mobile sur leur territoire. A cet égard, et pour tenir compte du contexte particulièrement sensible dans lequel se pose la problématique, caractérisé par une méfiance compréhensible des autorités et de la population en lien avec les risques potentiels du déploiement de cette nouvelle technologie pour la santé, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DAEC (lettres du 28 mai 2019), a informé les préfetures, les communes et les opérateurs que jusqu'à nouvel avis, toute nouvelle installation de téléphonie mobile ou adaptation d'une antenne existante sera soumise à la procédure ordinaire de permis, conformément aux articles 135 LATeC et 84 let. c ReLATeC. Concrètement, cela signifie que les cas dits «bagatelle» qui étaient jusqu'à présents uniquement soumis à un contrôle du SEN devront également faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et d'une décision préfectorale. L'objectif de cette nouvelle exigence est d'assu-

rer une information optimale de la population quant à l'évolution des installations de téléphonie mobile, dans un esprit de transparence et de respect des droits des administré-e-s.

Dans la mesure où la procédure de permis garantit un contrôle du respect de la législation en matière de protection de l'environnement (et en particulier du principe de précaution) par les autorités compétentes, fondé en particulier sur l'expertise du SEN, service spécialisé, ainsi qu'une pesée des intérêts en présence tenant compte des circonstances locales, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas de possibilités en l'état de prévoir des mesures supplémentaires.

Cela étant, des doutes subsistent quant aux éventuels risques des ondes millimétriques la santé de la population. En ce qui concerne les autres longueurs d'onde, il est par ailleurs indispensable que les travaux menés par les différents groupes de travail débouchent rapidement sur des conclusions complètes et fiables. Le Conseil d'Etat reste préoccupé par le déploiement rapide des sources de RNI et notamment de la 5G et continue de suivre de près les travaux et recherches effectuées dans ce domaine. Pour le surplus, il souligne encore l'importance d'une évaluation sérieuse des alternatives intéressantes au niveau de la réduction globale de l'exposition au rayonnement non ionisant afin de donner à chaque citoyen des choix diversifiés pour répondre à son besoin de télécommunication tout en le protégeant au mieux dans sa santé.

Dans le contexte développé ci-dessus, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions des députés.

1. *Au niveau du canton de Fribourg, qu'en est-il de la marche à suivre en cas de demande d'opérateurs pour un site dans une commune?*
 - a) *Dans un bâtiment communal ou paroissial (école, administration, bâtiment de service, église...)*
 - b) *Chez un propriétaire privé*

Les demandes des opérateurs, quelles concernent une installation prévue dans un bâtiment public ou chez un propriétaire privé, doivent suivre la procédure ordinaire de permis de construire, aboutissant à une décision du préfet. Les propriétaires doivent donner leur accord et il est usuel qu'un bail annuel soit conclu avec l'opérateur.

2. *Et, dans le cas b), la commune peut-elle refuser cette installation?*

Une commune ne peut pas refuser une installation de téléphonie mobile dans la mesure où elle ne dispose pas de compétence décisionnelle dans le cadre de la procédure ordinaire de permis. Reste pour elle la possibilité de prévoir dans la réglementation liée au plan d'aménagement local des emplacements pour l'implantation d'installations de téléphonie mobile fondés des intérêts publics autres que ceux relevant du droit de la protection de l'environnement. De telles prescriptions restrictives doivent toutefois reposer sur une base

légale suffisante, un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité. Elles ne sauraient ainsi avoir pour effet d'empêcher le déploiement des antennes de téléphonie mobile sur le territoire commune et de contourner l'application de l'ORNI.

3. *Alors que de nombreux scientifiques s'alarment et s'élèvent contre la prolifération de ces antennes, une étude cantonale avec un rapport et des normes est-elle prévue pour autoriser une pose d'antenne?*

Chaque dossier de demande de permis qui est mis à l'enquête publique est accompagné d'un rapport et des fiches techniques nécessaires afin que le SEN puisse déterminer clairement si l'ORNI est respectée. Etant donné que l'ORNI est une ordonnance fédérale, qu'un groupe d'expert fédéral a été mis sur pied, et qu'il n'y a pas de différence entre les cantons par rapport à cette thématique, le Conseil d'Etat juge qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer une étude cantonale dans ce domaine. A relever au surplus que les coûts de telles études sont considérables et que les publications scientifiques et médicales se font au niveau international.

4. *Les bâtiments sensibles (écoles, hôpitaux, homes) ne devraient-ils pas être sous une législation particulière et à l'abri de ces nouvelles émissions?*

Comme indiqué dans la partie introductive de la réponse, l'ORNI impose deux niveaux de protection: celui défini par les valeurs limites d'immission qui protègent les personnes contre les effets sur la santé reconnus scientifiquement (p.ex., les effets thermiques) et qui doivent être respectées partout où l'homme peut séjourner, même durant une courte période. Le deuxième niveau de protection est défini par les valeurs limites des installations qui visent à réduire préventivement l'exposition à long terme de la population au rayonnement de faible intensité. Ces valeurs, nettement inférieures aux valeurs limites d'immission, illustrent l'application du principe de précaution et permettent une protection accrue des lieux où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux, les bureaux). Il n'y a donc pas d'interdiction de rayonnement non ionisant (RNI) pour certaines catégories de bâtiments. Si tel était le cas, il conviendrait alors d'interdire également d'autres installations telles que des lignes de chemin de fer ou des stations transformatrices. Il convient également de rappeler que l'utilisation d'autres sources de RNI (Wi-Fi, micro-ondes, téléphone portable) constitue la plus grande partie de l'exposition de la population à ce rayonnement.

5. *Ne devrait-on pas observer un moratoire pour ces poses d'antennes, ne pas délivrer d'autorisations, d'attendre des résultats fiables des analyses de ces émissions supplémentaires et d'interdire aux différents opérateurs de prospecter les sites tant que les normes ne sont pas clairement fixées par la Confédération?*

Les normes sont fixées clairement dans l'ORNI et sont applicables à la 5G, étant donné que cette ordonnance fédérale est technologiquement neutre et il n'y a pas de signes que ces normes devraient changer. Compte tenu des concessions accordées par la Confédération aux opérateurs et du fait que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. Il continue de suivre de près les travaux et les recherches effectuées dans ce domaine par les experts de la Confédération et des cantons. Les administrés et les communes ont la possibilité de faire valoir leurs droits et de demander les informations nécessaires dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire à laquelle est soumise toute nouvelle antenne de téléphonie mobile ainsi que toute modification d'une antenne existante.

Le 28 mai 2019

Anfrage 2019-CE-75 Stéphane Sudan 5G – Installation von Antennen auf dem Gemeindegebiet

Anfrage

Der Aufbau von 5G schreitet in unserem Kanton rasch voran. Die Mobilfunkbetreiber suchen kommunale und private Grundstücke ab, während dem sich auf Bundesebene mehrere Arbeitsgruppen mit der Frage der Schädlichkeit der von dieser Technologie verursachten Strahlung befassen und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) eine Revision der Bundesverordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vorbereitet, die der Bundesrat bereits diesen Frühling genehmigen dürfte und mit der gewisse Lücken geschlossen werden sollen. Weiter wird erwartet, dass die Arbeitsgruppe ihren Bericht im Juli 2019 vorlegen wird.

1. *Wie sieht im Kanton Freiburg das Verfahren aus, wenn ein Mobilfunkbetreiber ein Gesuch für einen Standort in einer Gemeinde einreicht?*
 - a) *In einem Gebäude der Gemeinde oder der Kirche (Schule, Verwaltung, Dienstgebäude, Kirche usw.)*
 - b) *Bei einer Privatperson?*
2. *Kann die Gemeinde das Gesuch im Fall b) ablehnen?*
3. *Zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zeigen sich besorgt über die Vermehrung dieser Antennen. Plant der Kanton vor diesem Hintergrund eine kantonale Studie mit Bericht für die Bewilligung solcher Antennen?*
4. *Sollten Gebäude mit empfindlicher Nutzung (Schulen, Spitäler, Altersheime) nicht einer besonderen Gesetzgebung unterstehen, um sie vor dieser neuen Strahlung zu schützen?*

5. *Wäre es nicht angebracht, ein Moratorium für die Installation von Antennen zu verfügen, vorläufig keine Bewilligungen zu erteilen, zuverlässige Analyseresultate zu diesen zusätzlichen Emissionen abzuwarten und den Mobilfunkbetreibern zu untersagen, nach Standorten zu suchen, solange der Bund keine klaren Normen verabschiedet hat?*

Den 27. März 2019

Antwort des Staatsrats

Die Mobiltelefonie hat sich seit Anfang der 90er-Jahre massiv entwickelt. Auf der Basis der in der Verfassung des Kantons Freiburg festgelegten Staatsziele, zu denen namentlich der Schutz der Bevölkerung (Art. 3 Abs. 2 Bst. b KV) und die Bekämpfung jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung (Art. 71 Abs. 1 KV) gehören, hat der Staatsrat die Entwicklung dieser Technologie stets aufmerksam verfolgt und sich dabei mit den Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt befasst.

Die nächste Etappe ist die Einführung der fünften Mobilfunkgeneration (5G). Diese Weiterentwicklung verfolgt folgende Ziele: höhere Bandbreite und damit mehr Übertragungskapazität, höhere Übertragungsgeschwindigkeit, schnellere Reaktionszeiten und Device-zu-Device-Kommunikation (nahe beieinander befindliche Geräte sollen insbesondere für das Internet der Dinge direkt miteinander kommunizieren können, ohne Umweg über eine Basisstation). 5G soll neue Anwendungen ermöglichen und die Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft vorantreiben, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Smart Cities (vgl. Information an die Kantone des Bundesamts für Umwelt vom 17. April 2019; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/dossiers/5g-netze.html>).

Es ist klar, dass der Auf- und Ausbau der 5G-Netze die Frage nach den daraus resultierenden Gesundheitsrisiken aufwirft, und in diesem Sinne teilt der Staatsrat natürlich die Sorgen der Bevölkerung, die von den Abgeordneten im Rahmen der fünf eingereichten parlamentarischen Vorstösse zur Sprache gebracht werden.

Vor der Beantwortung der konkreten Fragen erscheint es jedoch unerlässlich, einige zentrale Aspekte in Erinnerung zu rufen, um den technischen und rechtlichen Rahmen, in dem die 5G-Einführung erfolgt, zu klären und damit das Problem besser zu verstehen.

Als Erstes ist festzuhalten, dass Mobilfunkantennen nur eine von mehreren Quellen der Belastung durch nichtionisierende Strahlung (NIS) ist. Geräte im Wohnumfeld wie Mikrowellenöfen, Induktionsherde und insbesondere die Mobiltelefone selbst tragen wesentlich zum uns umgebenden elektromagnetischen Feld bei. Das heisst, auch wenn die 5G-Einfüh-

zung Anlass zur Besorgnis gibt und deren Auswirkung auf die Gesundheit analysiert werden müssen, würde es zu kurz greifen, das Augenmerk einzig auf diese neue Technologie zu richten und sie als Hauptquelle der Gefährdung durch elektromagnetische Felder zu betrachten. Andererseits kann die Entwicklung der Mobiltelefonie nicht ausserhalb des engen Rahmens erfolgen, den die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgibt. Eine der Hauptsäulen dieser Gesetzgebung ist das Vorsorgeprinzip, das besagt, dass Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, USG, RS 814.01). Mobilfunkantennen (wie auch Hochspannungsleitungen, Transformatorenstationen, Fahrleitungen von Eisenbahnen usw.) unterstehen der Bundesverordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710), die sich auf das USG stützt. Die Kantone haben den Auftrag, diese Verordnung zu vollziehen. Im Kanton Freiburg ist das Amt für Umwelt (AfU) die dafür zuständige Fachstelle.

Die NISV definiert zwei Schutzniveaus: Das erste Niveau findet seinen Ausdruck in den Immissionsgrenzwerten, die vor thermischen Effekten auf den Menschen (der Erwärmung des Körpergewebes) schützen und überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen – auch nur kurzfristig – aufhalten.

Weil aus der Forschung unterschiedlich gut abgestützte Beobachtungen vorliegen, wonach es auch noch andere als die thermischen Effekte gibt, legt die NISV mit den Anlagegrenzwerten ein zweites Schutzniveau fest; damit soll die Langzeitbelastung der Bevölkerung durch schwache Strahlung vorsorglich reduziert werden. Die Anlagegrenzwerte sind rund zehnmal tiefer und damit deutlich strenger als die Immissionsgrenzwerte und dienen der konkreten Umsetzung des weiter oben beschriebenen Vorsorgeprinzips, indem ein erhöhter Schutz für die Orte, wo sich Menschen relativ lange aufhalten (dazu zählen insbesondere Wohnungen, Schulen, Spitäler und Büros), sichergestellt wird.

Längerfristig könnte 5G auch in einem höheren Frequenzbereich zur Anwendung kommen. Man spricht hier auch von «Millimeterwellen». Bei der Einwirkung solcher Strahlung auf den Menschen bestehen aus wissenschaftlicher Sicht noch Unklarheiten; es besteht noch Forschungsbedarf. Zurzeit ist in der Schweiz indes nicht vorgesehen, Millimeterwellen für den Mobilfunk zu verwenden.

Die NISV ist technologieneutral und gilt somit sowohl für den 3G-, den 4G- als auch den 5G-Mobilfunk. Sie legt die Anlagegrenzwerte in Abhängigkeit von den genutzten Frequenzen fest. In der Schweiz gelten strengere Grenzen für die Strahlung von Mobilfunkantennen als in den meisten anderen europäischen Ländern. So sind einzig Frequenzen bis 300 GHz erlaubt. Die Frequenzen, die der Bund im Frühjahr an die Mobilfunkbetreiber verteilt hat (700 MHz, 1,4 GHz

und 3,5 GHz) liegen deutlich im zulässigen Bereich und in der Nachbarschaft der bereits genutzten Frequenzen. Befinden sich Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) – etwa Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, aber auch Kinderspielplätze usw. – in der Nähe von Anlagen, müssen die Mobilfunkbetreiber die maximalen Immissionen berechnen, damit das AfU die Einhaltung der Grenzwerte bewerten kann. Ergibt die Berechnung einen Wert, der mehr als 80% des Grenzwertes beträgt, so werden Messungen vor Ort verlangt. Die zuständige Fachstelle analysiert auch die Wirkungen der Überlagerung von elektromagnetischen Feldern, die durch mehrere bestehende oder geplante Antennen erzeugt werden. Diese Analyse hat alle vorhandenen Anlagen zum Gegenstand, die von der NISV erfasst werden; die Wirkung allfälliger zusätzlicher Felder, die vom Benutzer erzeugt werden (WiFi, Mikrowellen usw.), wird dabei nicht berücksichtigt. Am 17. April 2019 hat der Bundesrat namentlich mit Blick auf den Aufbau der 5G-Netze Änderungen an der NISV genehmigt. Die bestehenden Grenzwerte sind von dieser Revision nicht betroffen, sodass das unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips definierte heutige Schutzniveau unverändert bleibt. Hingegen wird das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit dieser Revision beauftragt, Daten zur nichtionisierenden Strahlung in der Umwelt und zur Exposition der Bevölkerung zu erheben und periodisch über den Stand zu informieren. Das BAFU hat denn auch angekündigt, dass es die Kantone unterstützen und Mitte 2019 eine Vollzugshilfe publizieren werde, um eine korrekte Beurteilung der Einhaltung der NISV im Rahmen der Bewilligungsverfahren sicherzustellen.

Auf nationaler Ebene arbeiten verschiedene Arbeitsgruppen (namentlich «Cerc'l'Air NIS», welche die kantonalen Beauftragten, das BAFU und das Bundesamt für Kommunikation BAKOM vereint) schon seit mehreren Jahren darauf hin, den Vollzug der NISV zu harmonisieren und zu verbessern. Zu erwähnen ist insbesondere auch die Arbeitsgruppe, die im letzten Jahr von alt Bundesrätin Doris Leuthard eingesetzt wurde und zahlreiche Fachpersonen umfasst, namentlich Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesämter (BAFU, BAKOM, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bundesamt für Verkehr BAV), der Beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS), der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) mit einem Freiburger Vertreter, und der Mobilfunkbetreiber. Diese Arbeiten werden vom Kanton aufmerksam verfolgt, doch werden keine grossen Änderungen erwartet, weil die Arbeitsgruppe ursprünglich gebildet wurde, um eine Antwort auf das Begehren einer Lockerung, nicht einer Verschärfung, der NISV-Vorgaben zu geben. Der Umstand, dass der Vollzug dieser Verordnung die Einhaltung des Vorsorgeprinzips gewährleistet, wird somit nicht in Frage gestellt. Wichtig wird sein, dafür zu sorgen, dass die allfälligen Empfehlungen im Bericht der Fachgruppe ab Veröffentlichung des Dokuments umgesetzt werden.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Bund für die Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunk zuständig und somit die einzige für die Konzessionsvergabe kompetente Stelle ist. Grundsätzlich haben die Mobilfunkbetreiber ein Anrecht auf eine Baubewilligung für ihre Mobilfunkanlagen, soweit die NISV und die anderen anwendbaren rechtlichen Bestimmungen zur Raumplanung oder zum Kulturgüterschutz eingehalten sind.

Nach der Klärung des bundesrechtlichen Rahmens und des sich wandelnden Umfelds, in dem das Recht eingebunden ist, soll nachfolgend auf die Instrumente und Verfahren eingegangen werden, die im kantonalen Raumplanungs- und Baurecht für die Behandlung der Bewilligungsgesuche, die von den Mobilfunkbetreibern für die Errichtung oder die Anpassung von Mobilfunkanlagen eingereicht werden, vorgesehen sind. Die Erteilung von Baubewilligungen für Antennen und deren Kontrolle liegt in der alleinigen Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Im Kanton Freiburg ist die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde (Art. 34 RPBG). Die Gemeinden können über ihre Reglemente zum Zonenutzungsplan die möglichen Standorte für Mobilfunkantennen festlegen. Dabei müssen sie allerdings die Grenzen berücksichtigen, die durch die Telekommunikations- und die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgegeben sind. So kann das Raumplanungs- und Baurecht keine Vorschriften für den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung enthalten, weil dieses Thema abschliessend im USG und in der NISV geregelt ist. Vorschriften zur Raumplanung mit anderen Zielen als die des Umweltschutzes sind dagegen zulässig. Für den Bau von Mobilfunkantennen in der Bauzone verlangt das Bundesrecht weder einen Bedarfsnachweis noch die Prüfung eines alternativen Standorts. Das Bundesgericht entschied zudem, dass die Gemeinden in ihrer Ortsplanung eine sogenannte Kaskadenregelung vorsehen können. Das heisst, die Gemeinden können für ihr Gebiet eine Prioritätenordnung für die Standorte der Mobilfunkantennen verfügen. Im vom Bundesgericht beurteilten Streitfall legte das kommunale Baureglement Folgendes fest: Antennen sind in erster Linie in den Arbeitszonen und anderen Zonen, die überwiegend der Arbeitsnutzung dienen, zu erstellen. An zweiter Stelle kommen übrige Bauzonen (Zonen mit Mischnutzungen) in Frage. Erst an dritter Stelle können Wohnzonen in Betracht gezogen werden, wobei Antennen hier nur für die Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage gestattet und unauffällig zu gestalten sind; und unter ganz besonderen Umständen können Antennen auch in Schutzzonen bewilligt werden (BGE 138 II 173 = URP 2012 563; siehe auch IC_167/2018). Man muss sich jedoch davor hüten, aus dieser Rechtsprechung allgemeine Schlüsse zu ziehen. So muss jeder Fall einzeln betrachtet werden. Zudem bleiben der Ausgang der Planungsverfahren und der allfälligen Beschwerden, die zu den Entscheiden der RUBD führen, vorbehalten.

Bewilligungsgesuche für Mobilfunkantennen werden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren (Art. 139 Abs. 1 RPBG und 84 Bst. 1 RPBR) behandelt. Dasselbe gilt für die Anpassung bestehender Antennen (Änderungen von Anlagen nach Art. 84 Bst. c RPBR, der auf Art. 9 NISV verweist). Sofern es sich bei der vom Mobilfunkbetreiber vorgesehenen Anpassung um eine geringfügige Anpassung handelt (z. B. unwesentliche Änderung der Frequenz) und die Einhaltung der NISV gewährleistet ist, kann der Mobilfunkbetreiber diese Anpassung gemäss gängiger Praxis und gestützt auf die Empfehlungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) von 2013 im vereinfachten Verfahren bewilligen lassen («Bagatellfall»). In jedem Fall aber müssen die Datenblätter dem AfU zur Validierung vorgelegt werden. Das Amt hat zudem jederzeit einen geschützten Zugriff auf die Datenbanken des BAKOM, wodurch es die Situation jeder Anlage prüfen kann. Wenn (meist kleine) Nichtübereinstimmungen festgestellt werden, werden diese automatisch an die Mobilfunkbetreiber und an das AfU übermittelt. Die Mobilfunkbetreiber müssen dann rasch die entsprechenden Korrekturen anbringen und das AfU kann dies überprüfen.

Die Baubewilligungsgesuche, die dem ordentlichen Verfahren unterstehen, werden während 14 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer sich vom Projekt betroffen wähnt, kann eine Einsprache einreichen. Nach der öffentlichen Auflage begutachtet die Gemeinde das Gesuch und nimmt Stellung zu den allfälligen Einsprachen (Art. 94 Abs. 1 RPBR). Sie übergibt darauf das Dossier dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das für die Zirkulation des Dossiers innerhalb der Kantonsverwaltung sorgt. Zu den angehörten Dienststellen gehört auch das AfU. Nach dieser Etappe erstellt das BRPA sein Gesamtgutachten und leitet das Dossier an das Oberamt weiter, das die Ausübung des rechtlichen Gehörs durch die Verfahrensparteien sicherstellt und nach der Abwägung der betroffenen Interessen über das Gesuch und die Einsprachen entscheidet (Art. 96 Abs. 1 und 1 Abs. 3 RPBR). Für Antennen ausserhalb der Bauzone ist zudem eine Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) erforderlich, die in einem solchen Fall über die Einsprachen entscheidet und die Abwägung der betroffenen Interessen vornimmt.

Wird die Baubewilligung erteilt, so werden Rahmenbedingungen definiert. Das heisst, es werden die maximal möglichen Emissionen nach NISV festgelegt, und zwar, wie bereits erwähnt, unabhängig von der Technologie. Es muss daher kein 5G-Dossier im eigentlichen Sinne eingereicht werden. In Abhängigkeit von den Frequenzen und des geplanten Antennentyps kann aber bestimmt werden, ob eine bestehende Anlage mit der 5G-Technologie kompatibel ist. Weil die NISV strenge Auflagen macht und weil die städtischen Gebiete bereits kurz vor der Sättigung stehen, wird es möglicherweise nötig sein, zusätzliche Antennen aufzustellen, um höhere

Frequenzen nutzen zu können, wobei dies auch vom Abdeckungsgrad mit Glasfaser oder einer anderen kabelgebundenen Ultrabreitbandtechnologie abhängig ist. Derzeit gibt es im Kanton Freiburg noch keine bedeutende Zunahme bei den öffentlichen Auflagen von Dossiers für den Einsatz von Antennen für das 5G-Netz, doch wird die Zahl solcher Gesuche in nächster Zeit höchstwahrscheinlich deutlich ansteigen.

Aus diesem juristischen Überblick geht hervor, dass der Staatsrat nur ganz wenige Kompetenzen hat, um im Bereich der Raumplanung oder in Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV ungeachtet der Technologie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen. Hingegen stehen der Bevölkerung und den Gemeinden die nötigen Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen die Installation oder die Anpassung einer konkreten Mobilfunkantenne auf ihrem Gebiet vorzugehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts dieser besonders sensiblen Problematik, die sich aufgrund eines möglichen Gesundheitsrisikos durch ein verständliches Misstrauen der Behörden und der Bevölkerung gegenüber dieser neuen Technologie auszeichnet, hat der Staatsrat über die RUBD die Oberämter, Gemeinden und Mobilfunkbetreiber per Schreiben vom 28. Mai 2019 von seinem Entscheid unterrichtet, bis auf Weiteres sämtliche Vorhaben für die Installation von neuen Mobilfunkanlagen oder die Anpassung bestehender Anlagen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren gemäss den Artikeln 135 RPBG und 84 Bst. c RPBR zu unterstellen. Dies bedeutet konkret, dass auch die sogenannten Bagatellfälle, die bis anhin lediglich der Kontrolle durch das AfU unterstanden, Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sein und dem Entscheid der Oberamtsperson unterliegen werden. Damit soll die Bevölkerung optimal über die Entwicklung der Mobilfunkanlagen informiert werden, was im Sinne von mehr Transparenz und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ist.

Weil mit dem Bewilligungsverfahren, zu dessen Säulen die Expertise des AfU als Fachstelle und die Interessenabwägung unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten gehören, gewährleistet ist, dass die zuständigen Behörden die Umweltschutzgesetzgebung und insbesondere das Vorsorgeprinzip einhalten, sieht der Staatsrat im Moment keinen Weg für weitere Massnahmen.

Es gibt aber noch Unklarheiten betreffend die möglichen Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung, die von den Millimeterwellen ausgehen. Auch müssen die Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen, die sich mit den anderen Wellenlängen befassen, rasch zu vollständigen und belastbaren Schlussfolgerungen führen. Der Staatsrat ist nach wie vor besorgt über die rasche Einführung von neuen NIS-Quellen und insbesondere von 5G; er wird die Arbeiten und Forschungsergebnisse in

diesem Gebiet deshalb genau verfolgen. Im Übrigen betont er, wie wichtig eine ernsthafte Bewertung interessanter Alternativen für eine allgemeine Verringerung der nichtionisierenden Strahlenbelastung ist, um den Bürgerinnen und Bürgern eine breit gefächerte Auswahl an Technologien zu geben, mit denen sie ihren Telekommunikationsbedarf decken und gleichzeitig die Gesundheit bestmöglich schützen können.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Wie sieht im Kanton Freiburg das Verfahren aus, wenn ein Mobilfunkbetreiber ein Gesuch für einen Standort in einer Gemeinde einreicht?*
 - a) *In einem Gebäude der Gemeinde oder der Kirche (Schule, Verwaltung, Dienstgebäude, Kirche usw.)*
 - b) *Bei einer Privatperson?*

Unabhängig davon, ob ein öffentliches oder ein privates Gebäude betroffen ist, werden die Gesuche für Mobilfunkanlagen im ordentlichen Baubewilligungsverfahren behandelt, an dessen Ende die Oberamtsperson über das Gesuch entscheidet. Die Eigentümerinnen und Eigentümer müssen ihre Zustimmung geben; in den meisten Fällen wird ein Mietvertrag für jeweils ein Jahr abgeschlossen.

2. *Kann die Gemeinde das Gesuch im Fall b) ablehnen?*

Die Gemeinde kann die Installation einer Mobilfunkantenne nicht verweigern, da sie im Baubewilligungsverfahren nicht die Entscheidbehörde ist. Sie kann hingegen in den Reglementen zur Ortsplanung Standorte für Mobilfunkanlagen vorgeben, soweit dies in öffentlichen Interessen aus anderen Sachbereichen als dem Umweltschutz begründet ist. Solche restriktiven Vorschriften müssen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Anders gesagt, Vorschriften, die den Bau von Mobilfunkanlagen auf dem Gemeindegebiet unter Umgehung der Anwendung der NISV verhindern würden, wären nicht zulässig.

3. *Zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zeigen sich besorgt über die Vermehrung dieser Antennen. Plant der Kanton vor diesem Hintergrund eine kantonale Studie mit Bericht für die Bewilligung solcher Antennen?*

Jedem Dossier, das öffentlich aufgelegt wird, werden ein Bericht und die nötigen Datenblätter beigelegt, damit das AfU eindeutig beurteilen kann, ob die NISV eingehalten ist. Weil die NISV eine Bundesverordnung ist, der Bund eine Expertengruppe eingesetzt hat und es bei diesem Thema keine kantonalen Unterschiede gibt, ist es aus Sicht des Staatsrats nicht nötig, eine kantonale Studie in diesem Bereich durchzuführen. Dem ist anzufügen, dass die Kosten für solche Studien bedeutend sind und dass die wissenschaftlichen und medizinischen Publikationen auf internationaler Ebene verfasst werden.

4. *Sollten Gebäude mit empfindlicher Nutzung (Schulen, Spitäler, Altersheime) nicht einer besonderen Gesetzgebung unterstehen, um sie vor dieser neuen Strahlung zu schützen?*

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, definiert die NISV zwei Schutzniveaus. Das erste Niveau wird mit den Immissionsgrenzwerten gewährleistet, die mit ausreichender Sicherheit vor den wissenschaftlich anerkannten Gesundheitsauswirkungen (z. B. Wärmewirkung) schützen und überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen – auch nur kurzfristig – aufhalten. Das zweite Niveau wird mit den Anlagengrenzwerten ausgedrückt; damit soll die Langzeitbelastung der Bevölkerung durch schwache Strahlung vorsorglich reduziert werden. Die Anlagengrenzwerte sind deutlich tiefer als die Immissionsgrenzwerte und dienen der konkreten Umsetzung des Vorsorgeprinzips, indem ein erhöhter Schutz für die Orte, wo sich Menschen relativ lange aufhalten (dazu zählen insbesondere Wohnungen, Schulen, Spitäler und Büros), sichergestellt wird. Es gibt mit anderen Worten kein allgemeines Verbot für nichtionisierende Strahlung bei bestimmten Gebäudekategorien. Würde ein solches Verbot eingeführt, müssten auch andere Anlagen wie Fahrleitungen von Eisenbahnen oder Transformatorstationen verboten werden. Auch darf nicht vergessen werden, dass andere NISV-Quellen (WiFi, Mikrowellen, Mobiltelefone) für den Großteil der Belastung, der die Bevölkerung ausgesetzt ist, verantwortlich sind.

5. *Wäre es nicht angebracht, ein Moratorium für die Installation von Antennen zu verfügen, vorläufig keine Bewilligungen zu erteilen, zuverlässige Analyseresultate zu diesen zusätzlichen Emissionen abzuwarten und den Mobilfunkbetreibern zu untersagen, nach Standorten zu suchen, solange der Bund keine klaren Normen verabschiedet hat?*

Die Vorgaben in der NISV sind klar und sind auch für 5G anwendbar, weil die Verordnung technologieneutral ist. Es gibt kein Anzeichen für eine anstehende Anpassung der Normen. Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV die Einhaltung des Vorsorgeprinzips gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen. Er wird die Arbeiten der nationalen und kantonalen Fachpersonen wie auch die Forschungsergebnisse in diesem Gebiet weiterhin genau verfolgen. Die Bürgerinnen und Bürger und die Gemeinden können im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens, dem jede Installation oder Anpassung einer Antenne unterstellt ist, ihre Rechte geltend machen und Informationen verlangen.

Den 28. Mai 2019

Question 2019-CE-76 David Bonny/ Rose-Marie Rodriguez Un moratoire de la 5G dans le canton de Fribourg

Question

Le sujet de la 5G est de plus en plus d'actualité. C'est ainsi que nous avons appris récemment qu'un opérateur téléphonique voulait implanter une antenne pour la 5G dans le village d'Autafond, en Sarine-Campagne (RTS, *Mise au point, mars 2019*). Une autre serait implantée à Grolley. De nombreux scientifiques, y compris en Suisse, s'inquiètent des effets de cette nouvelle technologie et proposent d'attendre les études sur les dangers de ces ondes à court, moyen et long termes.

1. *Pour cette raison, nous demandons avec insistance au Conseil d'Etat s'il peut intervenir afin de:*
 - a) *procéder à un moratoire de la 5G dans le canton de Fribourg et d'attendre les études officielles de la Confédération à ce sujet;*
 - b) *d'avertir toutes les communes fribourgeoises de ne pas entrer en matière, pour l'instant, avec les demandes pour les antennes concernant la 5G.*
2. *Est-ce que le canton procède également de son côté, à une analyse de la situation?*

Le 27 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

La téléphonie mobile s'est développée massivement depuis le début des années 90. Fondant son action sur les buts de l'Etat consacrés par la Constitution du canton de Fribourg, notamment la protection de la population (art. 3 al. 2 let. b) et la lutte contre toute forme de pollution ou de nuisance (art. 71 al. 1), le Conseil d'Etat a toujours suivi avec attention le développement de cette technologie en se préoccupant de ses effets sur la santé de la population et sur l'environnement.

La prochaine étape de ce développement technologique est l'introduction de la cinquième génération de téléphonie mobile (5G). Celle-ci vise notamment à augmenter la capacité et la vitesse de transmission, à réduire le temps de réaction ou encore à permettre la communication directe d'appareil à appareil, sans passer par une station de base, notamment dans ce qu'on appelle l'internet des objets. Les différentes propriétés de la 5G doivent permettre de nouvelles applications et de soutenir la numérisation de l'économie et de la société, par exemple dans le domaine de la santé, de l'agriculture et des smartcities (cf. Informations à l'intention des cantons du 17 avril 2019, Office fédéral de l'environnement; <http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/dossiers/reseaux5g.html>).

Il est clair que le déploiement des réseaux 5G sur le territoire pose la question des risques qui en découlent pour la santé et, dans ce sens, le Conseil d'Etat partage bien évidemment les préoccupations de la population qui sont relayées par les députés dans le cadre des cinq interventions parlementaires déposées.

Avant de répondre aux questions posées, il semble toutefois indispensable de rappeler certains éléments importants afin de clarifier le contexte technique et juridique dans lequel s'effectue le déploiement de la 5G et ainsi de mieux cerner la problématique.

Il doit être relevé tout d'abord que le rayonnement non ionisant (RNI) émis par les antennes de téléphonie mobile n'est qu'une partie de celui qui entoure la population. Des appareils tels que les fours à micro-ondes, les plaques à induction et surtout les téléphones mobiles eux-mêmes contribuent grandement au champ électromagnétique présent. Ainsi, même si l'introduction de la 5G est préoccupante et nécessite une analyse de ses effets sur la santé, il serait réducteur de se focaliser uniquement sur cette nouvelle technologie en l'identifiant comme la source principale des nuisances liées au champ électromagnétique. Cela étant dit, il faut également comprendre que le développement de la téléphonie mobile ne peut pas se faire en dehors du cadre légal étroit défini par la Confédération pour la protection de l'environnement. Cette législation se fonde notamment sur le principe de précaution, selon lequel les émissions doivent être limitées dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01). L'ensemble des antennes de téléphonie mobile (ainsi que p.ex. les lignes à haute-tension, stations transformatrices, lignes de contact des chemins de fer ...) sont ainsi régies par l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710), basée sur la LPE. Les cantons sont en charge de l'exécution de cette ordonnance. Dans le canton de Fribourg, le service spécialisé est le Service de l'environnement (SEn).

L'ORNI impose deux niveaux de protection: le premier est donné par les valeurs limites d'immission qui protègent contre les effets thermiques. Elles doivent être respectées partout où l'homme peut séjourner, même durant une courte période.

Etant donné que certaines recherches scientifiques mettent en évidence des effets autres que les effets thermiques, un deuxième niveau est donné par les valeurs limites des installations qui visent à réduire préventivement l'exposition à long terme de la population au rayonnement de faible intensité. Ces valeurs, nettement inférieures aux valeurs limites d'immission (environ dix fois), concrétisent l'application du principe de précaution décrit plus haut et permettent une

protection accrue des lieux où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux, les bureaux).

A plus long terme, la 5G pourrait être utilisée dans une gamme de fréquence plus élevée, appelée ondes millimétriques. Du point de vue scientifique, des doutes subsistent quant à l'impact d'un tel rayonnement sur l'homme; des recherches doivent encore être menées à ce sujet. Toutefois, il n'est pas prévu à l'heure actuelle d'utiliser des ondes millimétriques dans le domaine de la téléphonie mobile en Suisse.

L'ORNI n'est pas liée à une technologie particulière et s'applique tant à la téléphonie mobile 3G, 4G que 5G. Elle règle les valeurs limites d'installation qui dépendent des fréquences utilisées. En Suisse, le rayonnement des antennes de téléphonie mobile est limité de manière nettement plus stricte que dans la plupart des Etats européens. Ainsi, seules les fréquences jusqu'à 300 GHz sont admises. Celles attribuées ce printemps par la Confédération aux opérateurs (0.7, 1.4 et 3.5 GHz) se situent largement dans cette limite et sont proches des fréquences déjà utilisées. Pour les lieux à utilisation sensible (LUS) proches des installations, ce qui s'applique à l'intérieur des bâtiments où des personnes séjournent régulièrement mais aussi notamment aux places de jeux, les opérateurs doivent calculer les immissions maximales afin que le SEn puisse évaluer le respect des valeurs limites. Si le calcul montre que plus de 80% de la valeur limite est atteinte, des mesures sont exigées sur le site même. L'analyse effectuée par le service spécialisé porte également sur les effets de superposition de champs électromagnétiques de différentes antennes présentes ou projetées. Cette analyse porte sur toutes les installations présentes (au sens de l'ORNI) et donc ne prend pas en compte l'impact supplémentaire créé par l'utilisateur (Wi-Fi, four à micro-ondes etc.). La modification de l'ORNI qui vient d'être adoptée par le Conseil fédéral le 17 avril 2019, notamment en vue du déploiement des réseaux 5G, ne modifie pas les valeurs limites actuelles, de sorte que le niveau de protection défini à titre préventif demeure inchangé. En revanche, cette modification charge désormais l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de mettre en place un système de monitoring qui fournit des informations sur l'exposition de la population au rayonnement non ionisant dans l'environnement. L'OFEV a d'ailleurs annoncé qu'il assisterait les cantons et publierait à la mi-2019 une aide à l'exécution pour garantir la correcte évaluation du respect de l'ORNI dans le cadre des procédures d'autorisation.

Plusieurs groupes de travail nationaux (notamment «Cercle Air NIS», qui regroupe les responsables cantonaux, l'OFEV et Office fédéral de la communication, OFCOM) travaillent depuis plusieurs années en vue d'harmoniser et d'améliorer l'exécution de l'ORNI. Plus particulièrement, le groupe de travail de la Confédération qui a été mis en place en fin d'année dernière par l'ancienne conseillère fédérale Doris Leuthard regroupe plusieurs experts, notamment des repré-

sentants des Offices fédéraux (OFEV, OFCOM, Office fédéral de la santé publique – OFSP, Office fédéral des transports-OFT), du groupe d'expert BERENIS (groupe consultatif d'expert en matière RNI, Beratende Expertengruppe NIS) ainsi que des représentants de la CCE (Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement, dont un fribourgeois) et des opérateurs. Ses travaux sont suivis de près par le canton mais aucun changement majeur n'est à attendre dans la mesure où ce groupe a été constitué à l'origine afin de répondre aux demandes pour un allègement de l'ORNI et non pas pour le durcissement de celle-ci. Le fait que l'application de cette ordonnance garantit le respect du principe de précaution n'est ainsi pas remis en cause. L'important sera de veiller à une mise en œuvre des éventuelles recommandations figurant dans le rapport du groupe d'expert dès la publication du document.

Enfin, il est essentiel de prendre en considération le fait que la Confédération a pour tâche de fournir à la population une couverture pour les télécommunications mobiles et qu'elle est donc seule compétente pour attribuer les concessions. Sur le principe, les opérateurs sont en droit d'obtenir des permis de construire pour leurs installations de téléphonie mobile, pour autant que l'ORNI et les autres dispositions qui peuvent s'appliquer, notamment en termes de droit de l'aménagement ou de protection du patrimoine, soient respectées.

Le cadre légal fédéral et le contexte évolutif dans lequel il s'inscrit étant clarifié, il convient encore d'exposer les instruments et processus prévus par le droit cantonal dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, en relation avec les demandes d'autorisation déposées par les opérateurs en vue de l'installation et de l'adaptation des installations de téléphonie mobile. L'autorisation de construire des antennes et leur contrôle incombe exclusivement aux cantons et aux communes. Dans le canton de Fribourg, l'aménagement du territoire local est de la responsabilité des communes (art. 34 LATeC). Celles-ci ont la possibilité de définir par le biais de leur réglementation liée au plan d'affectation des zones des emplacements pour l'implantation des installations de téléphonie mobile. Il s'agit toutefois de tenir compte des limites résultant du droit des télécommunications et du droit de la protection de l'environnement édictés par la Confédération. Des prescriptions relevant du droit de la construction et de l'aménagement du territoire destinées à protéger la population contre les rayonnements non ionisants sont strictement limitées, étant donné que cette question est réglementée de manière exhaustive dans la LPE et l'ORNI. Sont en revanche admissibles les dispositions présentant des aspects d'aménagement du territoire servant d'autres intérêts que ceux relevant du droit de la protection de l'environnement. Pour l'édification d'antennes de téléphonie mobile au sein de zones à bâtir, le droit fédéral n'exige ni la preuve d'un besoin, ni l'examen de sites alternatifs. Le Tribunal fédéral a estimé que des communes pouvaient prévoir dans leur plan

d'aménagement un modèle de réglementation dit «en cascade». Il a ainsi admis une réglementation communale qui établissait un ordre de priorité concernant les emplacements d'installations de téléphonie mobile sur leur territoire communal. Dans le cas d'espèce, selon cet ordre de priorité, les installations de téléphonie mobile devaient être édifiées en premier lieu dans les zones d'activités et celles qui leur sont assimilables, en second lieu dans les autres zones constructibles (zones à affectations mixtes), en troisième lieu, dans les zones d'habitation, exclusivement pour l'approvisionnement du quartier en ce qui concerne les antennes visibles, et très exceptionnellement seulement dans les zones protégées (ATF 138 II 173 = DEP 2012 563; voir aussi 1C_167/2018). Il faut toutefois se garder de tirer des généralités de cette jurisprudence. Les circonstances particulières de chaque cas et l'issue des procédures de planification et de recours, aboutissant à des décisions rendues par la DAEC, doivent ainsi être réservées.

Concernant la procédure d'autorisation d'antennes de téléphonie mobile, les opérateurs doivent suivre la procédure ordinaire de permis de construire (art. 139 al. 1 LATeC, art. 84 let. 1 ReLATeC). Il en va de même pour les adaptations d'antennes existantes (en tant que modification d'installations existantes, selon l'art. 84 let. c ReLATeC, lequel renvoie à l'art. 9 ORNI). Selon une pratique constante, si le changement prévu par l'opérateur s'avère mineur (p.ex. uniquement un léger changement de fréquences) et que le respect de l'ORNI est garanti, l'opérateur peut, en se référant aux recommandations de la DTAP (Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) de 2013, passer par un processus simplifié, correspondant à un cas dit «bagatelle». Dans tous les cas, les fiches techniques doivent être validées par le SEN. Celui-ci a également, en tout temps, un accès sécurisé à la base de données de l'OFCOM qui permet de vérifier la situation de chaque installation. Lorsque des non-conformités (souvent minimes) sont constatées, elles sont transmises automatiquement aux opérateurs et au SEN. Les opérateurs sont en charge d'une correction rapide et ces corrections peuvent être vérifiées par le SEN.

Les demandes de permis soumises à la procédure ordinaire sont mises à l'enquête publique pendant un délai de 14 jours. Tout intéressé-e s'estimant touché-e a la possibilité de formuler une opposition contre le projet. Au terme de l'enquête publique, la commune préavise le dossier en se prononçant sur les oppositions (art. 94 al. 1 ReLATeC). Elle transmet ensuite le dossier au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) qui le fait circuler auprès des services intéressés, dont le SEN. Au terme de la circulation, le SeCA émet son préavis de synthèse et transmet à son tour le dossier à la préfecture. Celle-ci veille à l'exercice du droit d'être entendu des parties à la procédure, puis statue sur la demande et sur les oppositions, après avoir procédé à la pesée des intérêts

en présence (art. 96 al. 1 et 1 al. 3 ReLATEC). A noter que si l'antenne se situe hors de la zone à bâtir, elle devra obtenir en plus l'autorisation spéciale de la part de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et les constructions (DAEC), laquelle se prononcera alors sur les oppositions et effectuera la pesée des intérêts.

Si le permis de construire est octroyé, les conditions-cadres sont fixées, c'est-à-dire que les conditions d'émissions maximales sont déterminées dans le respect de l'ORNI et ceci, comme cela a déjà été relevé, indépendamment de la technologie utilisée. Il n'y a ainsi pas à proprement parler de dépôt de dossier pour des antennes 5G, mais en fonction des fréquences et des types d'antennes prévues, il est possible de savoir si une utilisation de l'antenne existante est envisageable pour la 5G. Compte tenu des règles en vigueur de l'ORNI et du fait que les régions urbaines sont déjà proches de la saturation, mais aussi en fonction du taux d'équipement en fibre optique ou autres technologies à très haut débit par câble, il pourra s'avérer nécessaire de poser plus d'antennes en vue d'une utilisation de fréquences plus hautes. Actuellement, le canton de Fribourg ne connaît pas encore un boom de mises à l'enquête de dossiers destinés à une utilisation des antennes pour la 5G, mais il apparaît fort probable que les demandes vont augmenter.

Il ressort du cadre légal exposé ci-dessus que le Conseil d'Etat n'a que très peu de compétences pour intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans le cadre des procédures de permis de construire. Etant donné d'une part que les opérateurs sont au bénéfice de concessions accordées par la Confédération et d'autre part, que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution dans le cadre des procédures d'autorisation des antennes de téléphonie mobile et ce, indépendamment de la technologie utilisée, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. En revanche, il souligne que la population et les communes disposent de toutes les voies de droit nécessaires pour contester l'implantation ou l'adaptation d'antennes de téléphonie mobile sur leur territoire. A cet égard, et pour tenir compte du contexte particulièrement sensible dans lequel se pose la problématique, caractérisé par une méfiance compréhensible des autorités et de la population en lien avec les risques potentiels du déploiement de cette nouvelle technologie pour la santé, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DAEC (lettres du 28 mai 2019), a informé les préfetures, les communes et les opérateurs que jusqu'à nouvel avis, toute nouvelle installation de téléphonie mobile ou adaptation d'une antenne existante sera soumise à la procédure ordinaire de permis, conformément aux articles 135 LATEC et 84 let. c ReLATEC. Concrètement, cela signifie que les cas dits «bagatelle» qui étaient jusqu'à présents uniquement soumis à un contrôle du SEN devront également faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et d'une décision préfectorale. L'objectif de cette nouvelle exigence est d'assu-

rer une information optimale de la population quant à l'évolution des installations de téléphonie mobile, dans un esprit de transparence et de respect des droits des administré-e-s.

Dans la mesure où la procédure de permis garantit un contrôle du respect de la législation en matière de protection de l'environnement (et en particulier du principe de précaution) par les autorités compétentes, fondé en particulier sur l'expertise du SEN, service spécialisé, ainsi qu'une pesée des intérêts en présence tenant compte des circonstances locales, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas de possibilités en l'état de prévoir des mesures supplémentaires.

Cela étant, des doutes subsistent quant aux éventuels risques des ondes millimétriques la santé de la population. En ce qui concerne les autres longueurs d'onde, il est par ailleurs indispensible que les travaux menés par les différents groupes de travail débouchent rapidement sur des conclusions complètes et fiables. Le Conseil d'Etat reste préoccupé par le déploiement rapide des sources de RNI et notamment de la 5G et continue de suivre de près les travaux et recherches effectuées dans ce domaine. Pour le surplus, il souligne encore l'importance d'une évaluation sérieuse des alternatives intéressantes au niveau de la réduction globale de l'exposition au rayonnement non ionisant afin de donner à chaque citoyen des choix diversifiés pour répondre à son besoin de télécommunication tout en le protégeant au mieux dans sa santé.

Dans le contexte développé ci-dessus, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions des députés.

1. *Pour cette raison, nous demandons avec insistance au Conseil d'Etat s'il peut intervenir afin de:*
 - a) *procéder à un moratoire de la 5G dans le canton de Fribourg et d'attendre les études officielles de la Confédération à ce sujet;*

Compte tenu des concessions accordées par la Confédération aux opérateurs et du fait que l'application de l'ORNI garantit un respect du principe de précaution, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas en mesure de décréter un moratoire sur les installations 5G. Il continue de suivre de près les travaux et les recherches effectuées dans ce domaine par les experts de la Confédération et des cantons. A cet égard, il relève qu'un expert cantonal représente la Conférence des chefs de services de la protection de l'environnement et par ce biais, les autorités cantonales qui sont en charge de l'application de l'ORNI. A priori, le Conseil d'Etat ne s'attend pas à des changements majeurs en fonction des résultats, mais il sera attentif aux conclusions tirées par les experts.

- b) *d'avertir toutes les communes fribourgeoises de ne pas entrer en matière, pour l'instant, avec les demandes pour les antennes concernant la 5G.*

Dans le cadre de la procédure ordinaire de permis, les communes ne peuvent pas refuser de mettre à l'enquête publique

les demandes de permis déposées par des opérateurs. Au terme de l'enquête, les dossiers doivent être préavisés par la commune qui doit ensuite les transmettre à l'administration cantonale pour traitement. Le SEN dispose des compétences techniques de procéder à l'évaluation de la conformité de la demande à l'ORNI. Les experts du service spécialisé demeurent à disposition des communes qui auraient des questions préalables.

2. *Est-ce que le canton procède également de son côté, à une analyse de la situation?*

Le canton participe depuis plusieurs années activement aux groupes de travail. Cette participation permet d'avoir une vue précise de la situation et d'analyser les nouvelles données, notamment par exemple par le biais des Newsletters issues du groupe BERENIS ou des échanges avec les offices fédéraux et autres cantons dans le cadre des groupes de travail. Etant donné que l'ORNI est une ordonnance fédérale, qu'un groupe d'expert fédéral a été mis sur pied, et qu'il n'y a pas de différence entre les cantons par rapport à cette thématique, le Conseil d'Etat juge qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer une étude cantonale dans ce domaine. A relever au surplus que les coûts de telles études sont considérables et que les publications scientifiques et médicales se font au niveau international.

Le 28 mai 2019

—

**Anfrage 2019-CE-76 David Bonny/
Rose-Marie Rodriguez
5G-Moratorium im Kanton Freiburg**

Anfrage

5G gewinnt an Aktualität. So haben wir vor kurzem erfahren, dass ein Mobilfunkbetreiber eine 5G-Antenne im Dorf Autafond in der Region Saane-Land installieren will (*West-schweizer Fernsehen RTS, Sendung Mise au point, März 2019*). Eine weitere Antenne soll in Grolley aufgestellt werden. Zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, darunter auch solche aus der Schweiz, zeigen sich besorgt über die möglichen Auswirkungen dieser neuen Technologie und schlagen deshalb vor, die Resultate der Studien abzuwarten, welche die kurz-, mittel- und langfristige Gefährlichkeit dieser Strahlung untersuchen.

1. *Deshalb wollen wir vom Staatsrat wissen, ob er tätig werden kann, um:*
 - a) *in Erwartung der offiziellen Studien des Bundes zu diesem Thema ein Moratorium für die 5G-Technologie im Kanton Freiburg auszusprechen;*
 - b) *die Freiburger Gemeinden anzuhalten, bis auf Weiteres nicht auf Gesuche für 5G-Antennen einzutreten.*

2. *Führt der Kanton seinerseits eine Analyse der Situation durch?*

Den 27. März 2019

Antwort des Staatsrats

Die Mobiltelefonie hat sich seit Anfang der 90er-Jahre massiv entwickelt. Auf der Basis der in der Verfassung des Kantons Freiburg festgelegten Staatsziele, zu denen namentlich der Schutz der Bevölkerung (Art. 3 Abs. 2 Bst. b KV) und die Bekämpfung jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung (Art. 71 Abs. 1 KV) gehören, hat der Staatsrat die Entwicklung dieser Technologie stets aufmerksam verfolgt und sich dabei mit den Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt befasst.

Die nächste Etappe ist die Einführung der fünften Mobilfunkgeneration (5G). Diese Weiterentwicklung verfolgt folgende Ziele: höhere Bandbreite und damit mehr Übertragungskapazität, höhere Übertragungsgeschwindigkeit, schnellere Reaktionszeiten und Device-zu-Device-Kommunikation (nahe beieinander befindliche Geräte sollen insbesondere für das Internet der Dinge direkt miteinander kommunizieren können, ohne Umweg über eine Basisstation). 5G soll neue Anwendungen ermöglichen und die Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft vorantreiben, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Smart Cities (vgl. Information an die Kantone des Bundesamts für Umwelt vom 17. April 2019; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/dossiers/5g-netze.html>).

Es ist klar, dass der Auf- und Ausbau der 5G-Netze die Frage nach den daraus resultierenden Gesundheitsrisiken aufwirft, und in diesem Sinne teilt der Staatsrat natürlich die Sorgen der Bevölkerung, die von den Abgeordneten im Rahmen der fünf eingereichten parlamentarischen Vorstösse zur Sprache gebracht werden.

Vor der Beantwortung der konkreten Fragen erscheint es jedoch unerlässlich, einige zentrale Aspekte in Erinnerung zu rufen, um den technischen und rechtlichen Rahmen, in dem die 5G-Einführung erfolgt, zu klären und damit das Problem besser zu verstehen.

Als Erstes ist festzuhalten, dass Mobilfunkantennen nur eine von mehreren Quellen der Belastung durch nichtionisierende Strahlung (NIS) ist. Geräte im Wohnumfeld wie Mikrowellenöfen, Induktionsherde und insbesondere die Mobiltelefone selbst tragen wesentlich zum uns umgebenden elektromagnetischen Feld bei. Das heisst, auch wenn die 5G-Einführung Anlass zur Besorgnis gibt und deren Auswirkung auf die Gesundheit analysiert werden müssen, würde es zu kurz greifen, das Augenmerk einzig auf diese neue Technologie zu richten und sie als Hauptquelle der Gefährdung durch elek-

tromagnetische Felder zu betrachten. Andererseits kann die Entwicklung der Mobiltelefonie nicht ausserhalb des engen Rahmens erfolgen, den die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgibt. Eine der Hauptsäulen dieser Gesetzgebung ist das Vorsorgeprinzip, das besagt, dass Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, USG, RS 814.01). Mobilfunkantennen (wie auch Hochspannungsleitungen, Transformatorenstationen, Fahrleitungen von Eisenbahnen usw.) unterstehen der Bundesverordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710), die sich auf das USG stützt. Die Kantone haben den Auftrag, diese Verordnung zu vollziehen. Im Kanton Freiburg ist das Amt für Umwelt (AfU) die dafür zuständige Fachstelle.

Die NISV definiert zwei Schutzniveaus: Das erste Niveau findet seinen Ausdruck in den Immissionsgrenzwerten, die vor thermischen Effekten auf den Menschen (der Erwärmung des Körpergewebes) schützen und überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen – auch nur kurzfristig – aufhalten.

Weil aus der Forschung unterschiedlich gut abgestützte Beobachtungen vorliegen, wonach es auch noch andere als die thermischen Effekte gibt, legt die NISV mit den Anlagegrenzwerten ein zweites Schutzniveau fest; damit soll die Langzeitbelastung der Bevölkerung durch schwache Strahlung vorsorglich reduziert werden. Die Anlagegrenzwerte sind rund zehnmal tiefer und damit deutlich strenger als die Immissionsgrenzwerte und dienen der konkreten Umsetzung des weiter oben beschriebenen Vorsorgeprinzips, indem ein erhöhter Schutz für die Orte, wo sich Menschen relativ lange aufhalten (dazu zählen insbesondere Wohnungen, Schulen, Spitäler und Büros), sichergestellt wird.

Längerfristig könnte 5G auch in einem höheren Frequenzbereich zur Anwendung kommen. Man spricht hier auch von «Millimeterwellen». Bei der Einwirkung solcher Strahlung auf den Menschen bestehen aus wissenschaftlicher Sicht noch Unklarheiten; es besteht noch Forschungsbedarf. Zurzeit ist in der Schweiz indes nicht vorgesehen, Millimeterwellen für den Mobilfunk zu verwenden.

Die NISV ist technologieneutral und gilt somit sowohl für den 3G-, den 4G- als auch den 5G-Mobilfunk. Sie legt die Anlagegrenzwerte in Abhängigkeit von den genutzten Frequenzen fest. In der Schweiz gelten strengere Grenzen für die Strahlung von Mobilfunkantennen als in den meisten anderen europäischen Ländern. So sind einzig Frequenzen bis 300 GHz erlaubt. Die Frequenzen, die der Bund im Frühjahr an die Mobilfunkbetreiber verteilt hat (700 MHz, 1,4 GHz und 3,5 GHz) liegen deutlich im zulässigen Bereich und in der Nachbarschaft der bereits genutzten Frequenzen. Befinden sich Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) – etwa Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig

während längerer Zeit aufhalten, aber auch Kinderspielplätze usw. – in der Nähe von Anlagen, müssen die Mobilfunkbetreiber die maximalen Immissionen berechnen, damit das AfU die Einhaltung der Grenzwerte bewerten kann. Ergibt die Berechnung einen Wert, der mehr als 80% des Grenzwertes beträgt, so werden Messungen vor Ort verlangt. Die zuständige Fachstelle analysiert auch die Wirkungen der Überlagerung von elektromagnetischen Feldern, die durch mehrere bestehende oder geplante Antennen erzeugt werden. Diese Analyse hat alle vorhandenen Anlagen zum Gegenstand, die von der NISV erfasst werden; die Wirkung allfälliger zusätzlicher Felder, die vom Benutzer erzeugt werden (WiFi, Mikrowellen usw.), wird dabei nicht berücksichtigt. Am 17. April 2019 hat der Bundesrat namentlich mit Blick auf den Aufbau der 5G-Netze Änderungen an der NISV genehmigt. Die bestehenden Grenzwerte sind von dieser Revision nicht betroffen, sodass das unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips definierte heutige Schutzniveau unverändert bleibt. Hingegen wird das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit dieser Revision beauftragt, Daten zur nichtionisierenden Strahlung in der Umwelt und zur Exposition der Bevölkerung zu erheben und periodisch über den Stand zu informieren. Das BAFU hat denn auch angekündigt, dass es die Kantone unterstützen und Mitte 2019 eine Vollzugshilfe publizieren werde, um eine korrekte Beurteilung der Einhaltung der NISV im Rahmen der Bewilligungsverfahren sicherzustellen.

Auf nationaler Ebene arbeiten verschiedene Arbeitsgruppen (namentlich «Cerc'l'Air NIS», welche die kantonalen Beauftragten, das BAFU und das Bundesamt für Kommunikation BAKOM vereint) schon seit mehreren Jahren darauf hin, den Vollzug der NISV zu harmonisieren und zu verbessern. Zu erwähnen ist insbesondere auch die Arbeitsgruppe, die im letzten Jahr von alt Bundesrätin Doris Leuthard eingesetzt wurde und zahlreiche Fachpersonen umfasst, namentlich Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesämter (BAFU, BAKOM, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bundesamt für Verkehr BAV), der Beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS), der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) mit einem Freiburger Vertreter, und der Mobilfunkbetreiber. Diese Arbeiten werden vom Kanton aufmerksam verfolgt, doch werden keine grossen Änderungen erwartet, weil die Arbeitsgruppe ursprünglich gebildet wurde, um eine Antwort auf das Begehren einer Lockerung, nicht einer Verschärfung, der NISV-Vorgaben zu geben. Der Umstand, dass der Vollzug dieser Verordnung die Einhaltung des Vorsorgeprinzips gewährleistet, wird somit nicht in Frage gestellt. Wichtig wird sein, dafür zu sorgen, dass die allfälligen Empfehlungen im Bericht der Fachgruppe ab Veröffentlichung des Dokuments umgesetzt werden.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Bund für die Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunk zuständig und somit die einzige für die Konzessionsvergabe kompetente

Stelle ist. Grundsätzlich haben die Mobilfunkbetreiber ein Anrecht auf eine Baubewilligung für ihre Mobilfunkanlagen, soweit die NISV und die anderen anwendbaren rechtlichen Bestimmungen zur Raumplanung oder zum Kulturgüterschutz eingehalten sind.

Nach der Klärung des bundesrechtlichen Rahmens und des sich wandelnden Umfelds, in dem das Recht eingebunden ist, soll nachfolgend auf die Instrumente und Verfahren eingegangen werden, die im kantonalen Raumplanungs- und Baurecht für die Behandlung der Bewilligungsgesuche, die von den Mobilfunkbetreibern für die Errichtung oder die Anpassung von Mobilfunkanlagen eingereicht werden, vorgesehen sind. Die Erteilung von Baubewilligungen für Antennen und deren Kontrolle liegt in der alleinigen Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Im Kanton Freiburg ist die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde (Art. 34 RPBG). Die Gemeinden können über ihre Reglemente zum Zonenutzungsplan die möglichen Standorte für Mobilfunkantennen festlegen. Dabei müssen sie allerdings die Grenzen berücksichtigen, die durch die Telekommunikations- und die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgegeben sind. So kann das Raumplanungs- und Baurecht keine Vorschriften für den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung enthalten, weil dieses Thema abschliessend im USG und in der NISV geregelt ist. Vorschriften zur Raumplanung mit anderen Zielen als die des Umweltschutzes sind dagegen zulässig. Für den Bau von Mobilfunkantennen in der Bauzone verlangt das Bundesrecht weder einen Bedarfsnachweis noch die Prüfung eines alternativen Standorts. Das Bundesgericht entschied zudem, dass die Gemeinden in ihrer Ortsplanung eine sogenannte Kaskadenregelung vorsehen können. Das heisst, die Gemeinden können für ihr Gebiet eine Prioritätenordnung für die Standorte der Mobilfunkantennen verfügen. Im vom Bundesgericht beurteilten Streitfall legte das kommunale Baureglement Folgendes fest: Antennen sind in erster Linie in den Arbeitszonen und anderen Zonen, die überwiegend der Arbeitsnutzung dienen, zu erstellen. An zweiter Stelle kommen übrige Bauzonen (Zonen mit Mischnutzungen) in Frage. Erst an dritter Stelle können Wohnzonen in Betracht gezogen werden, wobei Antennen hier nur für die Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage gestattet und unauffällig zu gestalten sind; und unter ganz besonderen Umständen können Antennen auch in Schutz-zonen bewilligt werden (BGE 138 II 173 = URP 2012 563; siehe auch IC_167/2018). Man muss sich jedoch davor hüten, aus dieser Rechtsprechung allgemeine Schlüsse zu ziehen. So muss jeder Fall einzeln betrachtet werden. Zudem bleiben der Ausgang der Planungsverfahren und der allfälligen Beschwerden, die zu den Entscheiden der RUBD führen, vorbehalten.

Bewilligungsgesuche für Mobilfunkantennen werden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren (Art. 139 Abs. 1 RPBG und 84 Bst. I RPBR) behandelt. Dasselbe gilt für die

Anpassung bestehender Antennen (Änderungen von Anlagen nach Art. 84 Bst. c RPBR, der auf Art. 9 NISV verweist). Sofern es sich bei der vom Mobilfunkbetreiber vorgesehenen Anpassung um eine geringfügige Anpassung handelt (z. B. unwesentliche Änderung der Frequenz) und die Einhaltung der NISV gewährleistet ist, kann der Mobilfunkbetreiber diese Anpassung gemäss gängiger Praxis und gestützt auf die Empfehlungen der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) von 2013 im vereinfachten Verfahren bewilligen lassen («Bagatellfall»). In jedem Fall aber müssen die Datenblätter dem AfU zur Validierung vorgelegt werden. Das Amt hat zudem jederzeit einen geschützten Zugriff auf die Datenbanken des BAKOM, wodurch es die Situation jeder Anlage prüfen kann. Wenn (meist kleine) Nichtübereinstimmungen festgestellt werden, werden diese automatisch an die Mobilfunkbetreiber und an das AfU übermittelt. Die Mobilfunkbetreiber müssen dann rasch die entsprechenden Korrekturen anbringen und das AfU kann dies überprüfen.

Die Baubewilligungsgesuche, die dem ordentlichen Verfahren unterstehen, werden während 14 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer sich vom Projekt betroffen wähnt, kann eine Einsprache einreichen. Nach der öffentlichen Auflage begutachtet die Gemeinde das Gesuch und nimmt Stellung zu den allfälligen Einsprachen (Art. 94 Abs. 1 RPBR). Sie übergibt darauf das Dossier dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das für die Zirkulation des Dossiers innerhalb der Kantonsverwaltung sorgt. Zu den angehörten Dienststellen gehört auch das AfU. Nach dieser Etappe erstellt das BRPA sein Gesamtgutachten und leitet das Dossier an das Oberamt weiter, das die Ausübung des rechtlichen Gehörs durch die Verfahrensparteien sicherstellt und nach der Abwägung der betroffenen Interessen über das Gesuch und die Einsprachen entscheidet (Art. 96 Abs. 1 und 1 Abs. 3 RPBR). Für Antennen ausserhalb der Bauzone ist zudem eine Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) erforderlich, die in einem solchen Fall über die Einsprachen entscheidet und die Abwägung der betroffenen Interessen vornimmt.

Wird die Baubewilligung erteilt, so werden Rahmenbedingungen definiert. Das heisst, es werden die maximal möglichen Emissionen nach NISV festgelegt, und zwar, wie bereits erwähnt, unabhängig von der Technologie. Es muss daher kein 5G-Dossier im eigentlichen Sinne eingereicht werden. In Abhängigkeit von den Frequenzen und des geplanten Antennentyps kann aber bestimmt werden, ob eine bestehende Anlage mit der 5G-Technologie kompatibel ist. Weil die NISV strenge Auflagen macht und weil die städtischen Gebiete bereits kurz vor der Sättigung stehen, wird es möglicherweise nötig sein, zusätzliche Antennen aufzustellen, um höhere Frequenzen nutzen zu können, wobei dies auch vom Abdeckungsgrad mit Glasfaser oder einer anderen kabelgebundenen Ultrabreitbandtechnologie abhängig ist. Derzeit

gibt es im Kanton Freiburg noch keine bedeutende Zunahme bei den öffentlichen Auflagen von Dossiers für den Einsatz von Antennen für das 5G-Netz, doch wird die Zahl solcher Gesuche in nächster Zeit höchstwahrscheinlich deutlich ansteigen.

Aus diesem juristischen Überblick geht hervor, dass der Staatsrat nur ganz wenige Kompetenzen hat, um im Bereich der Raumplanung oder in Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV ungeachtet der Technologie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Bewilligungsverfahren für Mobilfunkantennen gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen. Hingegen stehen der Bevölkerung und den Gemeinden die nötigen Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen die Installation oder die Anpassung einer konkreten Mobilfunkantenne auf ihrem Gebiet vorzugehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts dieser besonders sensiblen Problematik, die sich aufgrund eines möglichen Gesundheitsrisikos durch ein verständliches Misstrauen der Behörden und der Bevölkerung gegenüber dieser neuen Technologie auszeichnet, hat der Staatsrat über die RUBD die Oberämter, Gemeinden und Mobilfunkbetreiber per Schreiben vom 28. Mai 2019 von seinem Entscheid unterrichtet, bis auf Weiteres sämtliche Vorhaben für die Installation von neuen Mobilfunkanlagen oder die Anpassung bestehender Anlagen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren gemäss den Artikeln 135 RPBG und 84 Bst. c RPBR zu unterstellen. Dies bedeutet konkret, dass auch die sogenannten Bagatellfälle, die bis anhin lediglich der Kontrolle durch das AfU unterstanden, Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sein und dem Entscheid der Oberamtsperson unterliegen werden. Damit soll die Bevölkerung optimal über die Entwicklung der Mobilfunkanlagen informiert werden, was im Sinne von mehr Transparenz und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ist.

Weil mit dem Bewilligungsverfahren, zu dessen Säulen die Expertise des AfU als Fachstelle und die Interessenabwägung unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten gehören, gewährleistet ist, dass die zuständigen Behörden die Umweltschutzgesetzgebung und insbesondere das Vorsorgeprinzip einhalten, sieht der Staatsrat im Moment keinen Weg für weitere Massnahmen.

Es gibt aber noch Unklarheiten betreffend die möglichen Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung, die von den Millimeterwellen ausgehen. Auch müssen die Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen, die sich mit den anderen Wellenlängen befassen, rasch zu vollständigen und belastbaren Schlussfolgerungen führen. Der Staatsrat ist nach wie vor besorgt über die rasche Einführung von neuen NIS-Quellen und insbesondere von 5G; er wird die Arbeiten und Forschungsergebnisse in diesem Gebiet deshalb genau verfolgen. Im Übrigen betont er, wie wichtig eine ernsthafte Bewertung

interessanter Alternativen für eine allgemeine Verringerung der nichtionisierenden Strahlenbelastung ist, um den Bürgerinnen und Bürgern eine breit gefächerte Auswahl an Technologien zu geben, mit denen sie ihren Telekommunikationsbedarf decken und gleichzeitig die Gesundheit bestmöglich schützen können.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Deshalb wollen wir vom Staatsrat wissen, ob er tätig werden kann, um:*
 - a) *in Erwartung der offiziellen Studien des Bundes zu diesem Thema ein Moratorium für die 5G-Technologie im Kanton Freiburg auszusprechen;*

Weil einerseits die Mobilfunkbetreiber Konzessionen des Bundes besitzen und andererseits die Anwendung der NISV die Einhaltung des Vorsorgeprinzips gewährleistet, hat der Staatsrat keine Handhabe, um ein Moratorium für 5G-Anlagen zu verfügen. Er wird die Arbeiten der nationalen und kantonalen Fachpersonen wie auch die Forschungsergebnisse in diesem Gebiet weiterhin genau verfolgen. Dem ist anzufügen, dass ein kantonaler Experte die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz repräsentiert und damit die kantonalen Behörden, die für die Umsetzung der NISV zuständig sind. Der Staatsrat rechnet im Moment nicht damit, dass die Resultate Anlass zu bedeutenden Änderungen geben werden, doch wird er genau verfolgen, zu welchen Schlussfolgerungen die Fachpersonen kommen.

- b) *die Freiburger Gemeinden anzuhalten, bis auf Weiteres nicht auf Gesuche für 5G-Antennen einzutreten.*

Wenn ein Mobilfunkanbieter im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ein Bewilligungsgesuch einreicht, müssen die Gemeinden das Gesuch öffentlich auflegen. Sie können die öffentliche Auflage nicht einfach verweigern. Nach der öffentlichen Auflage muss die Gemeinde Stellung zum Gesuch nehmen und das Dossier zusammen mit ihrer Stellungnahme an die Kantonsverwaltung weiterleiten. Das AfU verfügt über die nötigen technischen Kompetenzen, um in diesem Rahmen zu beurteilen, ob das Projekt die NISV erfüllt. Falls die Gemeinde vorgängig Fragen hat, kann sie sich an die Fachpersonen des Amtes wenden.

2. *Führt der Kanton seinerseits eine Analyse der Situation durch?*

Der Kanton arbeitet schon seit mehreren Jahren in den Arbeitsgruppen mit, die sich mit diesem Thema beschäftigen. Dadurch hat er einen genauen Überblick über die Situation und die neuste Faktenlage, etwa dank der BERENIS-Newsletter oder des Austausches mit den Bundesämtern und den anderen Kantonen innerhalb der Arbeitsgruppen. Weil die NISV eine Bundesverordnung ist, der Bund eine Experten-

gruppe eingesetzt hat und es bei diesem Thema keine kantonalen Unterschiede gibt, ist es aus Sicht des Staatsrats nicht nötig, eine kantonale Studie in diesem Bereich durchzuführen. Dem ist anzufügen, dass die Kosten für solche Studien bedeutend sind und dass die wissenschaftlichen und medizinischen Publikationen auf internationaler Ebene verfasst werden.

Le 28. Mai 2019

Question 2019-CE-77 Mirjam Ballmer/ Elias Moussa

Compatibilité du congé maternité et exercice d'un mandat politique

Question

Chaque mandat politique confère à la personne élue certains droits et impose certaines obligations. Dans le canton de Fribourg, la fonction de député-e confère à chaque député-e un certain nombre d'obligations, dont celle d'assister aux séances sauf empêchement légitime (art. 53 LGC), de même qu'un certain nombre de droits, notamment ceux de prendre la parole, de prendre part aux votes et de toucher des indemnités pour son travail (art. 48 LGC).

Selon l'art. 16d LAPG, le droit à l'allocation maternité prend fin si la mère reprend une activité lucrative. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 139 V 250), une activité lucrative reprise à temps partiel tombe également sous le coup de l'art. 16d LAPG lorsque cette activité permet de réaliser un revenu de 2300 francs par année civile.

Le cadre juridique actuel conduit dès lors à la situation intenable suivante: durant un congé maternité, l'élue doit choisir entre son droit à une allocation pour perte de gain en cas de maternité et l'exercice de son mandat politique, mandat pour lequel elle a démocratiquement été élue par le peuple.

Cette situation est d'autant plus insoutenable lorsqu'on la compare à la situation des élus qui effectuent le service militaire. En effet, l'art. 97 RSA prévoit que, dans la mesure où les nécessités du service le permettent, les militaires qui exercent un mandat public bénéficient d'un congé pour participer aux séances ou pour exercer leurs fonctions officielles. Les membres des parlements et gouvernements cantonaux ont quant à eux en principe, au service d'instruction, droit au congé pour participer aux séances de leurs conseils.

Sous le régime d'une même loi (LAPG), on se retrouve donc dans la situation où, d'une part, les militaires sont libérés pour exercer leur mandat de parlementaire et bénéficient d'un cumul de l'allocation pour perte de gain (durant la période du service) et des indemnités touchées en lien avec leur mandat

(durant l'exercice du mandat politique), et, d'autre part, les mères se voient privées de la possibilité d'exercer leur mandat de députée car le revenu que celui-ci génère risque de les faire perdre tout droit aux allocations de maternité.

Or, le but du congé maternité et de l'allocation de maternité est de permettre à la mère venant d'accoucher non seulement de se reposer des fatigues de la grossesse et de l'accouchement, mais également de lui donner le temps de s'occuper intensément de son enfant durant les premiers mois, sans devoir se soucier des conséquences financières dues à l'arrêt de l'activité lucrative (cf. notamment ATF 142 III 425 consid. 5.4). L'employeur est indemnisé pour l'absence de sa collaboratrice et peut librement organiser le remplacement. Une politicienne élue par contre ne peut pas se faire remplacer dans le cadre de son mandat politique. Durant son absence pour cause de congé maternité, elle ne peut exercer son mandat politique, ce qui peut influencer des décisions politiques importantes.

Cette situation intolérable pourrait être évitée si la caisse cantonale de compensation acceptait l'exercice d'un mandat politique pendant le congé de maternité et ne le jugerait pas comme une activité accessoire lucrative au sens de l'art. 16d LAPG.

Fort de ces constats, nous prions donc le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat partage-t-il notre avis qu'une mère élue (au niveau communal ou cantonal) doit avoir la possibilité d'exercer son mandat politique pendant son congé maternité sans risque de perdre son droit aux allocations de maternité?*
2. *Si oui, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il mettre en place afin de remédier à la problématique mise en exergue ci-avant?*
3. *Est-ce que le Conseil d'Etat partage-t-il notre avis que la Caisse cantonale de compensation devrait accepter que dans le canton de Fribourg, la reprise du mandat politique (au niveau communal ou cantonal) durant le congé maternité ne mette pas fin au droit à des allocations pour perte de gain en cas de maternité?*
4. *Si oui, est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à intervenir auprès de la Caisse cantonale de compensation afin qu'elle change sa pratique et interprète l'art. 16d LAPG de la manière à ce que le congé maternité ne soit pas considéré comme activité accessoire lucrative au sens de la disposition précitée?*
5. *Si non, de quelle autre manière le Conseil d'Etat entend-il s'engager afin de remédier à la problématique relevée ci-avant?*

6. *Est-ce que le Conseil d'Etat estime qu'une intervention auprès de la Caisse cantonale de compensation suffise afin de remédier à la problématique relevée ci-avant? Si non, estime-t-il que les bases légales fédérales et/ou cantonales actuelles devaient être adaptées, le cas échéant, lesquelles?*

Le 28 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat

Le droit à l'allocation de maternité est régi par le droit fédéral (LAPG, RS 834.1). Selon l'article 16d LAPG, si la mère reprend une activité lucrative au cours de son congé de maternité de quatorze semaines, le droit s'éteint. Cette disposition reflète le but de l'assurance pour perte de gain, qui est de compenser les pertes de gain durant le congé de maternité.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 139 V 250), la reprise d'une activité lucrative met fin au droit à des allocations pour perte de gain en cas de maternité, pour autant que le revenu réalisé dépasse 2300 francs par année civile. L'activité parlementaire est considérée comme une activité lucrative au sens des assurances sociales.

Dans la mesure où il s'agit de droit fédéral, le canton n'est pas légitimé à légiférer en la matière.

Les questions soulevées par les députés Mirjam Ballmer et Elias Moussa appellent les réponses suivantes:

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat partage-t-il notre avis qu'une mère élue (au niveau communal ou cantonal) doit avoir la possibilité d'exercer son mandat politique pendant son congé maternité sans risque de perdre son droit aux allocations de maternité?*

Dans le cadre de sa réponse à l'Interpellation 18.4390 déposée le 14 décembre 2018 par la députée au Conseil national Arslan Sibel, le Conseil fédéral s'est prononcé sur cette question et a souligné le fait qu'une réglementation permettant la participation d'une parlementaire en congé maternité à des séances parlementaires sans perte de son droit à l'allocation de maternité introduirait une inégalité de traitement entre les mères parlementaires et les autres mères exerçant une activité lucrative.

Pour ce motif déjà, le Conseil d'Etat ne peut pas partager entièrement l'avis des députés Mirjam Ballmer et Elias Moussa.

Le Conseil d'Etat souligne en outre que toute exception au régime général de l'assurance maternité doit être envisagée avec prudence afin de ne pas provoquer des effets néfastes pour d'autres familles. En cas de possibilité pour une parlementaire en congé maternité de participer à des séances parlementaires sans perte de son droit à l'allocation maternité, le risque existe par exemple de voir certaines mères, élues, subir

une forme de pression en cas de maternité, pression les poussant à maintenir leurs activités parlementaires alors même qu'elles estimeraient nécessaire de les suspendre le temps de leur congé maternité

2. *Si oui, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il mettre en place afin de remédier à la problématique mise en exergue ci-avant?*

Cf ad. 1.

3. *Est-ce que le Conseil d'Etat partage-t-il notre avis que la Caisse cantonale de compensation devrait accepter que dans le canton de Fribourg, la reprise du mandat politique (au niveau communal ou cantonal) durant le congé maternité ne mette pas fin au droit à des allocations pour perte de gain en cas de maternité?*

4. *Si oui, est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à intervenir auprès de la Caisse cantonale de compensation afin qu'elle change sa pratique et interprète l'art. 16d LAPG de la manière à ce que le congé maternité ne soit pas considéré comme activité accessoire lucrative au sens de la disposition précitée?*

La Caisse cantonale de compensation n'est pas la seule caisse auprès de laquelle l'employeur d'une députée en congé maternité peut être affilié. Il y a en Suisse environ une centaine de caisses de compensation qui, comme la Caisse cantonale de compensation, sont soumises et appliquent le droit fédéral. Rien que dans le canton, on en dénombre environ soixante

Conformément à l'art. 1 al. 3 LA-AVS/AI (RSF 841.1.1), l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) est placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat qui en garantit l'indépendance. En d'autres termes, le Conseil d'Etat ne saurait donner des instructions à une des institutions de l'ECAS, respectivement intervenir notamment dans l'application du droit fédéral.

5. *Si non, de quelle autre manière le Conseil d'Etat entend-il s'engager afin de remédier à la problématique relevée ci-avant?*

Ainsi que l'a expliqué le Conseil fédéral dans le cadre de l'Interpellation 18.4390, pour que la participation d'une parlementaire en congé maternité à des séances parlementaires ne mette plus fin au droit à l'allocation de maternité, il faudrait modifier l'article 16d LAPG ainsi que l'article 25 du règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG; RS 834.11), et préciser que la participation volontaire à des séances parlementaires aux niveaux fédéral, cantonal ou communal n'entraîne pas la fin du droit à l'allocation de maternité, et ce indépendamment d'une éventuelle indemnité.

Toutefois, dans la mesure où il s'agit de droit fédéral, le canton n'est pas légitimé à légiférer en la matière.

6. *Est-ce que le Conseil d'Etat estime qu'une intervention auprès de la Caisse cantonale de compensation suffise afin de remédier à la problématique relevée ci-avant? Si non, estime-t-il que les bases légales fédérales et/ou cantonales actuelles devaient être adaptées, le cas échéant, lesquelles?*

Ainsi que relevé ci-dessus (ad 4), le Conseil d'Etat doit garantir l'indépendance de la Caisse de compensation.

Les modifications du régime des allocations pour perte de gain relèvent de la compétence de la Confédération.

Le 4 juin 2019

—
**Anfrage 2019-CE-77 Mirjam Ballmer/
Elias Moussa
Vereinbarkeit von Mutterschaftsurlaub
und politischem Amt**

Anfrage

Jedes politische Amt ist für die gewählte Person mit Rechten und Pflichten verbunden. Im Kanton Freiburg erlegt das Grossratsamt jedem Grossratsmitglied eine Reihe von Pflichten auf, darunter die Teilnahme an den Sitzungen, ausser bei Verhinderung aus triftigen Gründen (Art. 53 GRG), es verleiht ihnen aber auch verschiedene Rechte, namentlich auf Wortergreifung und auf Entschädigung für seine Arbeit (Art. 48 GRG).

Gemäss Artikel 16d EOG endet der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnimmt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 139 V 250) ist auch die vorzeitig aufgenommene Teilzeitarbeit eine Erwerbstätigkeit im Sinne von Artikel 16d EOG, sofern ein Einkommen erzielt wird, das 2300 Franken pro Kalenderjahr übersteigt.

Der bestehende rechtliche Rahmen zieht somit folgende untragbare Situation nach sich: Während ihres Mutterschaftsurlaubs muss sich eine Grossrätin zwischen ihrem Anspruch auf Erwerbssersatz bei Mutterschaft und der Ausübung ihres politischen Amtes, für das sie vom Volk demokratisch gewählt wurde, entscheiden.

Noch untragbarer wird die Situation, wenn man sie mit derjenigen von militärdienstleistenden Grossräten vergleicht: Artikel 97 DRA sieht vor, dass Angehörige der Armee, die ein öffentliches Amt bekleiden, für die Teilnahme an Sitzungen und für die Vornahme von Amtshandlungen Urlaub erhalten, wenn es der Dienst gestattet. Mitglieder kantonaler Parlamente und Regierungen haben ihrerseits im Ausbildungsdienst grundsätzlich Anspruch auf Urlaub für die Teilnahme an Ratssitzungen.

Somit führt ein und dasselbe Gesetz (EOG) zu einer Situation, in der einerseits Militärdienstleistende freigestellt werden, um ihr parlamentarisches Amt auszuüben und gleichzeitig sowohl Erwerbssersatz (für die Dauer des Dienstes) als auch Entschädigungen im Rahmen ihres Amtes (für die Dauer des politischen Amtes) beziehen können, andererseits aber Müttern die Möglichkeit vorenthalten wird, ihr Amt als Grossrätin auszuüben, weil sie damit das Risiko eingehen, jeglichen Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge zu verlieren.

Sinn und Zweck des Mutterschaftsurlaubs ist es, dass sich die Mutter von Schwangerschaft und Niederkunft erholen kann und ihr die nötige Zeit eingeräumt wird, sich in den ersten Monaten intensiv um ihr Kind zu kümmern, ohne dabei in finanzielle Bedrängnis zu kommen (s. namentlich BGE 142 III 425 Erw. 5.4). Der Arbeitgeber wird für die Abwesenheit seiner Mitarbeiterin entschädigt und kann die Stellvertretung nach Belieben organisieren. Eine gewählte Politikerin hingegen kann sich im Rahmen ihres politischen Amtes nicht vertreten lassen. Während ihrer Abwesenheit aufgrund ihres Mutterschaftsurlaubs kann sie ihr politisches Amt nicht wahrnehmen, was einen Einfluss auf wichtige politische Entscheidungen haben kann.

Diese inakzeptable Situation könnte vermieden werden, wenn die kantonale Ausgleichskasse die Ausübung eines politischen Amtes während des Mutterschaftsurlaubs akzeptieren und nicht als Nebenerwerbstätigkeit im Sinne von Artikel 16d EOG betrachten würde.

Aufgrund dieser Feststellungen bitten wir den Staatsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. *Teilt der Staatsrat unsere Meinung, dass es für eine (kommunale oder kantonale) Abgeordnete, die Mutter ist, möglich sein muss, ihr politisches Amt während ihres Mutterschaftsurlaubs auszuüben, ohne Gefahr zu laufen, ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung zu verlieren?*
2. *Wenn ja, welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat umzusetzen, um der beschriebenen Problematik entgegenzuwirken?*
3. *Teilt der Staatsrat unsere Meinung, dass die kantonale Ausgleichskasse akzeptieren sollte, dass im Kanton Freiburg die Wiederaufnahme des (kommunalen oder kantonalen) politischen Amtes während des Mutterschaftsurlaubs nicht zur Beendigung des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung führt?*
4. *Wenn ja, ist der Staatsrat bereit, bei der kantonalen Ausgleichskasse zu intervenieren, damit sie ihre Praxis ändert und Artikel 16d EOG so interpretiert, dass der Mutterschaftsurlaub nicht als Nebenerwerbstätigkeit im Sinne der genannten Bestimmung betrachtet wird?*

5. *Wenn nein, auf welche andere Art beabsichtigt der Staatsrat sich einzusetzen, um der zuvor beschriebenen Problematik entgegenzuwirken?*
6. *Findet der Staatsrat, dass ein Intervenieren bei der kantonalen Ausgleichskasse genügt, um der zuvor beschriebenen Problematik entgegenzuwirken? Wenn nein, ist er der Ansicht, dass die eidgenössischen und/oder kantonalen Gesetzesgrundlagen angepasst werden sollten? Wenn ja, welche?*

Den 28. März 2019

Antwort des Staatsrats

Der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung wird durch Bundesrecht geregelt (EOG, SR 834.1). Nimmt die Mutter während des 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs ihre Erwerbstätigkeit wieder auf, verliert sie nach Artikel 16d EOG ihren Anspruch. Diese Regelung widerspiegelt den Zweck der Erwerbssersatzversicherung, wonach der Erwerbsausfall während des Mutterschaftsurlaubs ausgeglichen werden soll.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 139 V 250) endet der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung mit Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit, sofern ein Einkommen von mehr als 2300 Franken pro Kalenderjahr erzielt wird. Die Parlamentstätigkeit gilt als Erwerbstätigkeit im Sinne der Sozialversicherungen.

Da es sich um Bundesrecht handelt, ist der Kanton nicht legitimiert, Gesetze in diesem Bereich zu erlassen.

Die Fragen von Grossrätin Mirjam Ballmer und Grossrat Elias Moussa können wie folgt beantwortet werden:

1. *Teilt der Staatsrat unsere Meinung, dass es für eine (kommunale oder kantonale) Abgeordnete, die Mutter ist, möglich sein muss, ihr politisches Amt während ihres Mutterschaftsurlaubs auszuüben, ohne Gefahr zu laufen, ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung zu verlieren?*

In seiner Antwort auf die am 14. Dezember 2018 von Nationalrätin Sibel Arslan eingereichte Interpellation 18.4390 hat der Bundesrat zu dieser Problematik Stellung genommen; er betont, dass eine Regelung, die einer Parlamentarierin während ihres Mutterschaftsurlaubs die Teilnahme an Parlamentssitzungen ohne Verlust des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung erlauben würde, eine Ungleichbehandlung zwischen Parlamentarierinnen und den übrigen erwerbstätigen Müttern schaffen würde.

Aus diesem Grund kann der Staatsrat die Meinung von Grossrätin Ballmer und Grossrat Moussa nicht ganz teilen.

Der Staatsrat betont ferner, dass jegliche Ausnahmen von der allgemeinen Mutterschaftsversicherung mit Vorsicht zu pla-

nen sind, um negative Auswirkungen auf andere Familien zu verhindern. Wäre es für eine Parlamentarierin möglich, während ihres Mutterschaftsurlaubs ohne Verlust des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung an Parlamentssitzungen teilzunehmen, könnten sich z. B. manche Abgeordnete Mütter unter Druck fühlen, ihre parlamentarische Tätigkeit aufrechtzuerhalten, obwohl sie es eigentlich notwendig fänden, diese für die Dauer ihres Mutterschaftsurlaub zu unterbrechen.

2. *Wenn ja, welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat umzusetzen, um der beschriebenen Problematik entgegenzuwirken?*

Vgl. ad 1.

3. *Teilt der Staatsrat unsere Meinung, dass die kantonale Ausgleichskasse akzeptieren sollte, dass im Kanton Freiburg die Wiederaufnahme des (kommunalen oder kantonalen) politischen Amtes während des Mutterschaftsurlaubs nicht zur Beendigung des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung führt?*
4. *Wenn ja, ist der Staatsrat bereit, bei der kantonalen Ausgleichskasse zu intervenieren, damit sie ihre Praxis ändert und Artikel 16d EOG so interpretiert, dass der Mutterschaftsurlaub nicht als Nebenerwerbstätigkeit im Sinne der genannten Bestimmung betrachtet wird?*

Die kantonale Ausgleichskasse ist nicht die einzige Kasse, welcher sich der Arbeitgeber einer Grossrätin im Mutterschaftsurlaub anschliessen kann. In der Schweiz gibt es ca. 100 Ausgleichskassen, die – wie die kantonale Ausgleichskasse – dem Bundesrecht unterstehen und dieses anwenden. Allein im Kanton Freiburg gibt es etwa 60 solcher Kassen.

Gemäss Artikel 1 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (AG-AHV/IV, ASF 841.1.1) steht die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSV) unter der Oberaufsicht des Staatsrats, der ihre Unabhängigkeit gewährleistet. Der Staatsrat darf weder einer Institution der KSV noch einer anderen Kasse Anweisungen geben oder anders gesagt: Er kann nicht in die Anwendung des Bundesrechts eingreifen.

5. *Wenn nein, auf welche andere Art beabsichtigt der Staatsrat sich einzusetzen, um der zuvor beschriebenen Problematik entgegenzuwirken?*

Der Bundesrat hat es im Rahmen der Interpellation 18.4390 bereits erklärt: Damit die Teilnahme von Parlamentarierinnen während des Mutterschaftsurlaubs an Ratssitzungen von Parlamenten nicht zur Beendigung des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung führt, müsste eine Änderung im EOG vorgenommen werden (Art. 16d EOG und Art. 25 der Verordnung zum Erwerbssersatzgesetz, EOV, SR 834.11), wonach die freiwillige Teilnahme an Ratssitzungen von

Parlamenten auf Bundes-, Kantonal- und Kommunalebene unabhängig von einer allfälligen Entschädigung nicht zur Beendigung des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung führt.

Da es sich um Bundesrecht handelt, ist der Kanton nicht legitimiert, Gesetze in diesem Bereich zu erlassen.

6. *Findet der Staatsrat, dass ein Intervenieren bei der kantonalen Ausgleichskasse genügt, um der zuvor beschriebenen Problematik entgegenzuwirken? Wenn nein, ist er der Ansicht, dass die eidgenössischen und/oder kantonalen Gesetzesgrundlagen angepasst werden sollten? Wenn ja, welche?*

Wie bereits gesagt (ad 4), muss der Staatsrat die Unabhängigkeit der Ausgleichskasse gewährleisten.

Änderungen der Erwerbsersatzordnung liegen in der Kompetenz des Bundes.

Den 4. Juni 2019

Composition du Grand Conseil
Zusammensetzung des Grossen Rates

Juin 2019
Juni 2019

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (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
2. Sarine-Campagne (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
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
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
Kolly René, maître-fromager, Ferpicioz	PLR/FDP	1954	2007
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur- Glâne	VCG/MLG	1975	2016

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	PDC/CVP	1975	2016
Piller Benoît, physicien, Avry-sur-Matran	PS/SP	1955	2011
Savoy Philippe, musicien, chef de chœurs, Corpataux- Magnetens	PS/SP	1976	2016
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
3. Sense (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
Bapst Markus, dipl. Biologe, Düdingen	PDC/CVP	1961	1999
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
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
Rauber Thomas, Betriebsökonom, Tafers	PDC/CVP	1966	2011
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düdingen	VCG/MLG	1955	2011
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	UDC/SVP	1958	2007
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
4. Gruyère (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
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC/CVP	1958	2011
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007
Gaillard Bertrand, maître menuisier, La Roche	PDC/CVP	1973	2016
Gapany Johanna, économiste HE, Bulle	PLR/FDP	1988	2016

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Glasson Benoît, Sorens	PLR/FDP	1973	2018
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
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
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
Roth Pasquier Marie-France, mère au foyer - conseillère communale, Bulle	PDC/CVP	1968	2016
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
5. See (13 Grossräte: 2 CVP, 3 SP, 3 FDP, 4 SVP, 1 MLG) Lac (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
Herren-Schick Paul, Treuhänder, Kerzers	UDC/SVP	1953	2011
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten/Morat	PLR/FDP	1972	2002
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten/Morat	PLR/FDP	1966	2015
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Müller Chantal ,Ärztin, Murten/Morat	PS/SP	1986	2016
Senti Julia ,Anwältspraktikantin, Murten/Morat	PS/SP	1989	2016
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
6. Glâne (8 députés : 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC) Glâne (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
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

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
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
7. Broye (11 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 2 VCG) <i>Broye</i> (11 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 2 MLG)			
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
8. Veveyse (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 1 UDC) <i>Vivisbach</i> (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 1 SVP)			
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

Président du Grand Conseil/*Präsident des Grossen Rates*:
Première vice-présidente/*1. Vize-Präsidentin*:
Deuxième vice-présidente/*2. Vize-Präsidentin*:

Roland Mesot (UDC/SVP, VE)
Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)
Sylvie Bonvin-Sansonnens (VCG/MLG, BR)

Table des matières

Lois

Signature	Titre	Traitement	Page
2018-DEE-6	Modification de la loi sur l'énergie	Entrée en matière	1222
		Première lecture	1227
		Deuxième lecture	1237
		Vote final	1237
		Message	1259
		Préavis	1275
2018-DIAF-35	Adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg	Entrée en matière	1178
		Première lecture	1179
		Deuxième lecture	1180
		Vote final	1180
		Message	1295
		Préavis	1314

Décrets

Signature	Titre	Traitement	Page
2018-DIAF-25	Fusion des communes de La Folliaz et Villaz-Saint-Pierre	Entrée en matière	1182
		Lecture des articles	1184
		Vote final	1184
		Message	1277
		Préavis	1285
2018-DIAF-32	Fusion des communes de Corserey, Noréaz et Prez-vers-Noréaz	Entrée en matière	1185
		Lecture des articles	1187
		Vote final	1187
		Message	1286
		Préavis	1294
2019-DIAF-4	Naturalisations 2019 - Décret 2	Entrée en matière	1181
		Lecture des articles	1181
		Vote final	1182
		Projet	1315
		Préavis	1324

Rapports

Signature	Titre	Traitement	Page
2017-DIAF-40	Apport de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement	Discussion	1194
		Rapport	1717
2019-DEE-17	Santé économique du canton: la compétitivité en jeu (Rapport sur postulat 2018-GC-179) - suite directe	Discussion	1238
		Rapport	1720
2019-DIAF-6	Augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion (Rapport sur le postulat 2018-GC-164)	Discussion	1188
		Rapport	1734
2019-DIAF-11	Rapport agricole quadriennal 2019	Discussion	1191
		Rapport	1769
2019-DICS-25	Bilan du Lot-2 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE)	Discussion	1216
		Rapport	1945

Signature	Titre	Traitement	Page
2019-DSJ-116	Transports scolaires : Permis de conduire, espace dans les bus, licence et cours OACP (Rapport sur Postulat 2019-GC-26) - Suite directe	Discussion Rapport	1203 1964
2019-GC-72	Décharge de la Pila: de vraies options destinées au Grand Conseil pour décision	Discussion Discussion (suite) Rapport Préavis	1241 1248 1969 1337

Rapports d'activité

Signature	Titre	Traitement	Page
2019-GC-54	CIP 'détenue pénale' : rapport aux parlements pour l'année 2018	Discussion Rapport	1200 1327
2019-GC-93	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) (2018)	Rapport	1374
2019-GC-103	Conseil de la magistrature (2018)	Discussion Rapport Préavis	1175 1386 1716

Motions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2018-GC-72	Nicolas Kolly Romain Collaud	Suppression de la rente à vie des conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets	Prise en considération Réponse du Conseil d'Etat	1197 2031
2019-GC-25	Nicolas Kolly Michel Chevalley	Institutionnaliser par décret le Ranz des vaches au rang d'hymne officiel du canton de Fribourg	Retrait Réponse du Conseil d'Etat	1196 2043
2019-GC-53	Ueli Johner-Etter Christine Jakob	Evaluation et bulletin scolaire au premier cycle (1H-4H) de la scolarité obligatoire	Prise en considération Réponse du Conseil d'Etat	1209 2046
2019-GC-44	Senti Julia Mutter Christa	[Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt]	Dépôt et développement	2059
2019-GC-100	Kubski Grégoire Mauron Pierre	Dispositions complémentaires concernant les sûretés fournies en droit du bail	Dépôt et développement	2061
2019-GC-108	Chardonnens Jean-Daniel	Régulation des cormorans et reconstitution de la faune piscicole	Dépôt et développement	2062
2019-GC-109	Thalman-Bolz Katharina Butty Dominique	Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1	Dépôt et développement	2063
2019-GC-113	Schneuwly André de Weck Antoinette	[Seniorinnen und Senioren sollen in der Regelschule regelmässig mitwirken]	Dépôt et développement	2063
2019-GC-115	Fagherazzi Martine Moussa Elias	Initiative cantonale - Stop aux licenciements abusifs au retour du congé maternité : plus de protections pour les mères	Dépôt et développement	2065
2019-GC-116	Fagherazzi Martine Moussa Elias	Création d'un label cantonal pour promouvoir l'égalité hommes-femmes au sein des entreprises fribourgeoises privées ou publiques	Dépôt et développement	2065

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-GC-121	Waeber Emanuel Peiry Stéphane	Baisse d'impôts pour la classe moyenne, les familles et les retraités	Dépôt et développement	2067

Postulats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2018-GC-164	Christa Mutter Bertrand Gaillard	Augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion	Réponse du Conseil d'Etat	2041
2018-GC-179	Elias Moussa Johanna Gapany	Santé économique du canton: la compétitivité en jeu	Réponse du Conseil d'Etat	2042
2019-GC-26	Jean-Daniel Chardonnens	Transports scolaires: Permis de conduire, espace dans les bus, licence et cours OACP	Réponse du Conseil d'Etat	2046
2019-GC-114	Dietrich Laurent Doutaz Jean-Pierre;	Changement des panneaux touristiques d'annonce et d'accueil sur les autoroutes	Dépôt et développement	2064
2019-GC-118	Meyer Loetscher Anne Pythoud-Gaillard Chantal	Favoriser l'installation de médecins de famille dans le canton	Dépôt et développement	2066

Mandats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-GC-91	Savary-Moser Nadia de Weck Antoinette Dietrich Laurent Meyer Loetscher Anne Demierre Philippe Thalman-Bolz Katharina Mauron Pierre Senti Julia Rey Benoît Schneuwly André	Création de statistiques en matière d'agressions LGBTI+phobes	Dépôt et développement	2060

Questions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2017-CE-275	Auteur-e: Zamofing Dominique; GC Fribourg; Auteur-e: Décrind Pierre;	Agroscope : le déménagement du site de Liebefeld à Posieux, prend du retard	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2079 2079
2018-CE-209	Auteur-e: Bürgisser Nicolas;	Renforcement en personnel dans la DAEC dans le domaine de la procédure de permis de construire	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2082 2082
2018-CE-212	Auteur-e: Wicht Jean-Daniel;	Vraie décharge ou faux comblement agricole	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2086 2087
2018-CE-214	Auteur-e: Johner-Etter Ueli;	Dépôt des déblais de bonne qualité sur terrains cultivés	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2087 2087
2019-CE-15	Auteur-e: Schläfli Ruedi;	Election à vie des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2106 2106
2019-CE-21	Auteur-e: Waeber Emanuel;	Test public d'intrusion pour l'e-Voting	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2095 2096

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-CE-48	Auteur-e: Galley Nicolas;	Prix du permis de pêche pour les personnes bénéficiant de l'AVS ou de l'AI	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2101 2101
2019-CE-52	Auteur-e: Mutter Christa;	Zone d'activités à Saint-Antoine en contradiction avec la loi sur l'aménagement du territoire et avec les principes du plan directeur	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2111 2112
2019-CE-58	Ganioz Xavier	Qu'en est-il de la santé et des conditions de travail des conducteurs et conductrices au sein des Transports publics fribourgeois ?	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2116 2116
2019-CE-59	Perler Urs Mäder-Brühlhart Bernadette	Que fait le canton pour s'assurer que nos écoles sont prêtes pour la numérisation ?	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2118 2119
2019-CE-60	Ballmer Mirjam	Quantification des effets des conditions préférentielles pour la création de logements d'utilité publique sur le site blueFACTORY	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2127 2128
2019-CE-62	Waeber Emanuel	Augmentation des déductions sociales	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2132 2133
2019-CE-63	Collaud Romain Kolly Gabriel	Quelle politique foncière pour le soutien aux PME/TPE qui cherchent à se développer ?	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2135 2135
2019-CE-66	Marmier Bruno	Déploiement de la téléphonie mobile 5G, principe de précaution, marge de manœuvre des communes	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2140 2140
2019-CE-69	Ducotterd Christian Morel Bertrand	Information concernant les éventuelles atteintes de la 5G sur la santé	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2148 2149
2019-CE-73	Kolly Gabriel Zamofing Dominique	Remboursement des crédits d'investissement: un report est-il possible ?	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2104 2014
2019-CE-74	Kubski Grégoire Müller Chantal	Protection des citoyen-ne-s contre la 5G	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2158 2159
2019-CE-75	Sudan Stéphane	5G – Installation d'antennes sur le sol communal	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2166 2167
2019-CE-76	Bonny David Rodriguez Rose-Marie	Un moratoire de la 5G dans le canton de Fribourg	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2175 2175
2019-CE-77	Ballmer Mirjam Moussa Elias	Compatibilité du congé maternité et exercice d'un mandat politique	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2183 2184

Résolutions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-GC-106	Nadia Savary	Pêcheurs professionnels en difficulté	Prise en considération Dépôt et développement	1250 2077

Requêtes

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
	Daniel Bürdel Pierre-André Grandgirard	Motion d'ordre – Report du point 6 de l'ordre du jour "Mandat projet fth fr"	Prise en considération	1246

Elections judiciaires

Signature	Titre	Traitement	Page
2019-GC-82	Juge cantonal-e (50%)	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1205 1339 1371
2019-GC-83	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Veveyse	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1205 1339 1371
2019-GC-84	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement du Lac	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1205 1339 1371
2019-GC-85	Assesseur-e à la Justice de paix de la Sarine	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1205 1339 1371
2019-GC-86	Assesseur-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1206 1339 1371
2019-GC-87	Assesseur-e suppléant-e (locataires) au Tribunal des baux de la Sarine	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1206 1339 1371
2019-GC-88	Deux assesseurs-es suppléants- es (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère / Poste 1	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1206 1339 1371
2019-GC-92	Deux assesseurs-es suppléants- es (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère / Poste 2	Scrutin uninominal Préavis CM Préavis CJ	1206 1339 1371

Elections (autres)

Signature	Titre	Traitement	Page
2019-GC-71	Un membre de la Commission des grâces en remplacement de Chantal Pythoud	Scrutin de liste	1219
2019-GC-76	Un-e secrétaire général-e du Grand Conseil (renouvellement du mandat de Mireille Hayoz pour une période de cinq ans)	Scrutin uninominal Préavis du Bureau	1255 1338
2019-GC-77	Un membre du Conseil de la magistrature (renouvellement du mandat de Walter Stoffel pour une durée d'une année / Faculté de droit de l'Université de Fribourg)	Scrutin de liste	1255
2019-GC-80	Un membre de la Commission des naturalisations en remplacement de René Kolly	Scrutin de liste	1218
2019-GC-94	Un-e scrutateur/trice suppléant-e, en remplacement de René Kolly	Scrutin de liste	1254
2019-GC-95	Un membre du Sénat de l'Université, en remplacement de Philippe Savoy	Scrutin de liste	1254

Divers

Titre	Page	Titre	Page
Ouverture de la session	1174	Prise de congé	1255
Communications	1175 1208 1221	Clôture de la session	1256
Assermentations	1221	Attribution des affaires	1258

—