

Tome CLXXII

**Session ordinaire**

Band CLXXII

**Ordentliche Session**

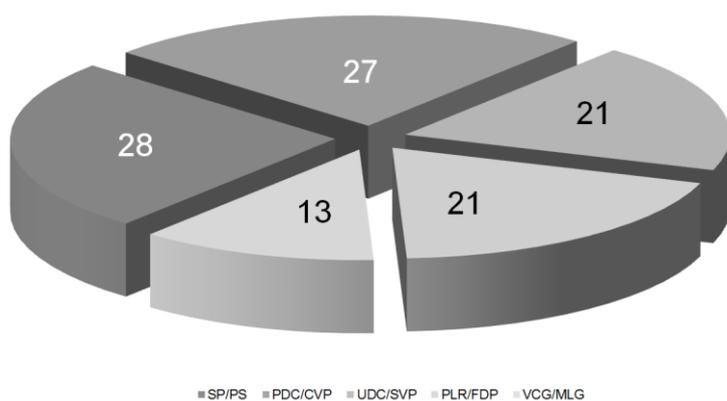
—

Septembre / September 2020

<b>Contenu/Inhalt</b>	<b>Pages/Seiten</b>
Première séance, mardi 15 septembre 2020 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 15. September 2020</i>	2549 – 2588
Deuxième séance, mercredi 16 septembre 2020– <i>2. Sitzung, Mittwoch, 16. September 2020</i>	2589 – 2621
Troisième séance, jeudi 17 septembre 2020– <i>3. Sitzung, Donnerstag, 17. September 2020</i>	2622 – 2652
Quatrième séance, vendredi 18 septembre 2020– <i>4. Sitzung, Freitag, 18. September 2020</i>	2653 – 2690
Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i>	2691 – 2693
Messages – <i>Botschaften</i>	2694 – 2867
Préavis – <i>Stellungnahmen</i>	2868 – 2912
Rapports – <i>Berichte</i>	2913 – 2954
Réponses – <i>Antworten</i>	2955 – 2977
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	2978 – 2987
Questions – <i>Anfragen</i>	2988 – 3167
Rapports – <i>Berichte</i>	3168 – 3263
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	3264 – 3267
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	3268 – 3274

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

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



## Première séance, mardi 15 septembre 2020

Présidence de Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
		Ouverture de la session		
		Communications		
2019-DICS-58	Loi	Modification de la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> André Schneuwly <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-GC-139	Motion	Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Daniel Bürdel Urs Perler <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-GC-81	Motion	Modification de la loi scolaire: introduction de demi-jours de congé choisis individuellement, aussi appelées "journées joker"	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Susanne Schwander Eliane Aebischer <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-GC-151	Motion	Des panneaux solaires sur les immeubles figurant au recensement des biens culturels du canton de Fribourg	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> David Bonny Solange Berset <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2020-GC-119	Rapport d'activité	Commission interparlementaire de contrôle de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO) - 2019	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Nicolas Pasquier <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2019-GC-115	Motion	Initiative cantonale - Stop aux licenciements abusifs au retour du congé maternité: plus de protections pour les mères	Retrait	<i>Auteur-s</i> Martine Fagherazzi-Barras Elias Moussa <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2020-GC-127	Election judiciaire	Juge suppléant-e au Tribunal cantonal - Poste 1	Scrutin uninominal	
2020-GC-128	Election judiciaire	Juge suppléant-e au Tribunal cantonal - Poste 2	Scrutin uninominal	
2020-GC-129	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 1)	Scrutin uninominal	

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2020-GC-130	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 2)	Scrutin uninominal	
2020-GC-131	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 3)	Scrutin uninominal	

## Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

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

Sont absents avec justifications: M<sup>mme</sup> et MM. Eric Collomb, Paola Ghielmini Krayenbuhl, Guy-Noël Jelk, Ruedi Schläfli et Jean-Daniel Wicht.

M. Jean-François Steiert, conseiller d'Etat, est excusé.

—

## Communications

### La Présidente.

1. Je vous rappelle que compte tenu de la situation épidémiologique actuelle, nous devons respecter scrupuleusement les mesures sanitaires préconisées par l'OFSP, donc l'hygiène des mains et la distanciation sociale. Je vous prie donc d'être vigilants, de garder la distance de 1,5 mètre entre vous, de rester à votre place et de limiter le plus possible vos déplacements. Le port du masque est nécessaire si vous n'arrivez pas à respecter la distance physique de 1,5 mètre. Il y en a à disposition à l'entrée de la salle. Par avance, je vous remercie de bien vouloir suivre ces règles de conduite.
  2. Retrait de la motion populaire 2020-GC-84: je vous signale que le SSP a retiré la motion populaire intitulée "CPPEF - Les engagements du Conseil d'Etat doivent être tenus et au sortir de la crise du COVID-19 le service public doit être renforcé, pas démantelé".
  3. Retrait de la motion 2019-GC-190: MM. les Députés Romain Collaud et Bertrand Morel ont décidé également de retirer leur motion.
- > Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

—

## Loi 2019-DICS-58

### Modification de la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)

Rapporteur-e:	<b>Schneuwly André</b> ( <i>VCG/MLG, SE</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport</b>
Rapport/message:	<b>16.12.2019</b> ( <i>BGC septembre 2020, p. 2694</i> )
Préavis de la commission:	<b>20.02.2020</b> ( <i>BGC septembre 2020, p. 2712</i> )

### Entrée en matière

**Schneuwly André** (*VCG/MLG, SE*). Die parlamentarische Kommission hat sich an einer Sitzung während zwei Stunden getroffen. Dabei ging es um die beiden folgenden Themen: Artikel 12, Absatz 2, Erlernen der Partnersprache durch

Immersion (Promotion de l'apprentissage des langues) und Wechsel respektive Gleichsetzung der Terminologie Schulleiterin/Schulleiter zu Schuldirektorin/Schuldirektor (responsable d'établissement respectivement directrice ou directeur).

Le thème de la langue partenaire est présent dans nos esprits depuis longtemps. En 2000, les électeurs ont rejeté dans les urnes la proposition d'organiser l'enseignement par immersion dans tout le canton de Fribourg. Ce fut un tournant majeur dans le développement de ce sujet. Dix ans plus tard, le concept des langues a été introduit. En 2014, la promotion de la langue partenaire a été inscrite à l'article 12 de la loi sur la scolarité obligatoire. En 2016, elle a été précisée dans le règlement d'application et aujourd'hui, nous en discutons à nouveau dans une perspective bilingue positive.

Ich bringe Euch folgende zusätzlichen Informationen aus der Kommission zu Artikel 12: Die Kommission war sich einig, dass die Förderung der Partnersprache mit Immersionsunterricht in unserem Kanton ein zentrales Anliegen ist. Dabei geht es einerseits um das Erlernen der Sprache, andererseits aber auch um das Eintauchen in die andere Sprachkultur, das Entdecken der Sprache mit inhalts- und handlungsorientiertem Unterricht. Eine Perle unseres Kantons.

Die Kommission nahm auch zur Kenntnis, dass es im Kanton Freiburg bereits auf verschiedenen Ebenen gut funktionierende Projekte gibt. In der Botschaft hat der Staatsrat die verschiedenen Vorschläge beschrieben. Leider ist bis jetzt die bilinguale Klasse wie das Projekt an der OS Murten noch nicht zustande gekommen. Schade. Weitere Projekte sind in Planung. Das Sprachenkonzept als Basis und der Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens vom 1. Mai 2019 sind wertvolle Instrumente für die Weiterentwicklung der Förderung der Partnersprache.

Ganz wichtig scheint uns auch die Lehrpersonenausbildung an der PH Freiburg und an der Universität und allgemein die Weiterbildung der Lehrpersonen. Hier gibt es noch ein grosses Entwicklungspotential – zweisprachige Lehrpersonen sind ein wesentlicher Trumpf für den Immersionsunterricht.

La préoccupation de l'ensemble de la commission, et nous partageons ici l'avis du Conseil d'État, est de savoir comment nous pouvons soutenir et développer davantage l'immersion pédagogique dans notre paysage scolaire et motiver les autorités responsables sans que cela devienne une contrainte.

Wir haben über die obligatorische Einführung gesprochen und finden, dass das Gesetz und die Instrumente Möglichkeiten geben, dass die Schulen und Organisationen ihren Weg gehen können. In diesem Sinne ist es eine Aufforderung, als Schule auch Pionierarbeit zu leisten.

Dans cette optique, nous avons repris la proposition du Conseil d'État et adapté le texte à l'article 12. Vous avez pu lire l'article de la commission.

Zum Terminologiewechsel Schulleiterin/Schulleiter zu Schuldirektorin/Schuldirektor (remplacer responsable d'établissement par directrice ou directeur): Die Begriffsänderung war unbestritten und wurde von allen Kommissionsmitgliedern unterstützt. Die Rollen und Aufgabengebiete sind identisch. Beide Funktionen haben das gleiche Pflichtenheft. Terminologiewechsel: Ja.

Von einigen Mitgliedern wurde jedoch gefordert, dass die notwendigen Mitarbeiterstunden zur Unterstützung des Schuldirektors oder der Schuldirektorin und der unterschiedliche Lohn dementsprechend angepasst werden sollten. Da gibt es noch einen zu grossen Unterschied zwischen der OS und den Primarschulen.

Das Eintreten in die Gesetzesgrundlage war in der Kommission unbestritten.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** La question de l'apprentissage de la langue partenaire par immersion est évidemment d'un très grand intérêt pour notre canton bilingue et la qualité de l'enseignement des langues. Depuis l'élaboration du concept cantonal pour l'apprentissage des langues, les projets d'enseignement par immersion n'ont cessé de se multiplier et les écoles sont de plus en plus ouvertes à cette pratique. Durant l'année scolaire 2019-2020, 85 classes du cycle d'orientation et 23 du degré primaire se sont engagées dans l'enseignement par immersion.

Le présent message – qui fait suite à la motion correspondante de MM. Pierre Mauron et Peter Wüthrich – explique pourquoi les échanges d'enseignantes et d'enseignants d'une région linguistique à l'autre ne sont pas faisables. C'est la raison pour laquelle les services de l'enseignement obligatoire favorisent le développement de pratiques immersives au sein même des établissements et avec le personnel des établissements. En effet, de nombreuses modalités d'apprentissage par immersion existent déjà et sont en cours de développement. Concrètement, la DICS a mandaté un groupe de pilotage interservice pour l'encouragement à l'enseignement des langues. Plusieurs projets sont en phase d'élaboration pour les années à venir, accompagnés par l'inspection scolaire ou par les collaboratrices et collaborateurs pédagogiques. Le nombre croissant de ces projets et l'attitude positive des écoles en vue de mettre en œuvre l'immersion sont donc très réjouissants. L'objectif actuel est donc de consolider les projets existants et de continuer de soutenir l'enseignement par immersion. Le programme du gouvernement et le plan financier pour la législature 2017-2021 prévoient d'ailleurs que le canton favorise l'ouverture à la

langue partenaire en poursuivant le développement de l'enseignement des langues, en encourageant les activités d'échanges et en systématisant les situations d'immersion linguistique.

Pour toutes ces raisons, le message propose donc d'ancrer l'enseignement par immersion dans l'article 12 de la loi scolaire. Cela aurait beaucoup de sens car cela permettrait de renforcer et d'étendre encore cette pratique. Ce serait également une manière de reconnaître ce qui se fait déjà actuellement. Le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs rallié à la proposition d'amendement de la commission et soutient donc la version bis de la commission.

Le message propose aussi une modification terminologique de la loi scolaire qui consiste à changer la dénomination actuelle de "responsable d'établissement primaire" en "directrice et directeur d'école primaire", en allemand "Schuldirektorin oder Schuldirektor für Primarschule". Cette modification vise en fait deux objectifs. Premièrement, il arrive que le nom de responsable d'établissement primaire ne soit pas compris par les partenaires de l'école et que cela engendre des malentendus. Le responsable d'établissement n'est pas le concierge! Un changement de dénomination conférerait donc à cette fonction un titre sans ambiguïté. Deuxièmement, le titre de responsable d'établissement est moins bien reconnu et moins "prestigieux" que celui de directrice et directeur. Cela constitue une inégalité de traitement compte tenu du fait que les responsables d'établissement du degré primaire ont un cahier des charges identique à celui des directrices et directeurs du cycle d'orientation. Le changement de dénomination proposé dans le message serait donc un témoignage de reconnaissance du statut des responsables d'établissement ainsi que de leur travail.

Je dirais donc que les deux objets traités dans le message constituent de vrais besoins pour l'école fribourgeoise. J'ajoute un troisième point, anecdotique, mais que je mentionne quand même: aux articles 105 et suivants, il s'agit de supprimer ou d'abroger une disposition qui était liée à la période transitoire du financement des transports scolaires.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). J'interviens ici à titre personnel. Je n'ai plus aucun lien d'intérêt avec le sujet traité étant maintenant à la retraite. Pour information, j'ai enseigné pendant une quarantaine d'années auprès d'élèves en grandes difficultés scolaires, dont certaines liées à l'apprentissage de la langue maternelle tant orale qu'écrite. Etant sur le terrain au quotidien, j'ose penser connaître quelque peu le sujet.

La motion de nos collègues Mauron et Wüthrich ayant été acceptée en novembre 2018, le Conseil d'Etat est amené à modifier notamment l'article 12 alinéa 2 de la loi sur la scolarité obligatoire. Une réformette qui touche la langue, donc à l'identité culturelle avec son lot de charges émotionnelles. Discours d'un retraité grincheux pourriez-vous me lancer... La motion était notamment construite comme un réquisitoire. On connaît cela dans les prétoires: lorsque l'on a peu d'arguments, on en vient parfois à dénigrer. On dénigre les habitants du canton qui ne connaissent pas, voire très mal, la langue partenaire. On émet des considérations sur l'école fribourgeoise où les élèves qui n'ont pas bénéficié d'un enseignement bilingue ne sont pas capables de s'exprimer dans l'autre langue. On envoie quelques épines à ce canton prétendument bilingue qui n'a de bilingue que le nom. Or, les hommes de loi nous disent qu'un Etat bilingue n'est pas un Etat où chacun parle les deux langues, mais un Etat qui a des institutions dans les deux langues. Paradoxalement, les motionnaires reconnaissent, je cite, "que le système fribourgeois actuel d'enseignement de la seconde langue a fait de grands progrès". Cela est dû au système d'enseignement en place. Puisqu'il fonctionne bien, renforçons-le! Ce concept respecte la convention intercantonale Harmos alors que la pseudo-immersion s'en éloigne. Lors de la discussion sur cette motion, M. le Commissaire du gouvernement, vous avez mis en garde contre le caractère élitaire de cette pseudo-immersion. Elle favorise les meilleurs élèves au détriment des plus faibles, car chacun comprend le cours au niveau où il comprend la langue. Mais ce niveau peut provenir autant de la famille et du milieu que de l'école. Le niveau dépendra donc pour la plupart de l'école. Dans mon groupe parlementaire Vert Centre Gauche, j'ai des collègues parfaitement bilingues qui ont eu la chance inouïe de grandir dans une famille où l'on parlait deux langues. La méthode par pseudo-immersion ne fait que se parer des plumes du paon. Le rapport PISA est très élogieux envers l'école fribourgeoise. Il recommande expressément d'utiliser la langue maternelle comme langue d'enseignement.

Il convient de signaler que le message indique aussi que les mathématiques se prêtent bien à l'enseignement dans l'autre langue. Or, la question est bien plutôt: est-ce que la seconde langue se prête à l'enseignement des mathématiques? A part pour les bilingues, la seconde langue ne se prête jamais aussi bien que la langue maternelle. Aucune langue ne remplace la langue maternelle pour la compréhension. Si vous ne me croyez pas, chers collègues, enlevez vos écouteurs et vous verrez!

Je terminerai en signalant que les motionnaires n'apportent aucun argument valable en faveur de leur proposition, aucune étude, statistique ou expertise. Même pas un témoignage sérieux!

En conclusion, il convient de lever toute ambiguïté sur le terme d'immersion. Qu'est-ce que l'immersion linguistique? Etonnamment, c'est le motionnaire, M. le Député Wüthrich, qui apporte la réponse. Ecoutons-le lors de la prise en considération de la motion: "La motion fait sens et il n'y a pas meilleur moyen d'apprendre une langue que par immersion. J'ai moi-même commencé ma vie par un stage d'immersion à 20 ans en Suisse allemande." Juste, M. Wüthrich: l'immersion, c'est le séjour linguistique dans le territoire d'une autre langue. C'est cette immersion, la vraie, et pas la pseudo, qu'il convient d'encourager et que l'Etat doit mieux financer. Elle a fait ses preuves et elle respecte la volonté des parents et des élèves.

Permettez-moi de citer une petite anecdote racontée par l'ancien conseiller d'Etat Maxime Quartenoud, qui m'a été glissée par un ancien député de la Sarine: une brave citoyenne de Treyvaux lui demandait ce qu'il pensait de sa nouvelle fonction. Il lui répond: "C'est difficile, vous savez, avec des députés..." Et notre sympathique paysanne de répondre: "Ne vous en faites pas, certains députés sont comme des derbons – des taupes, pour la traduction simultanée: plus ils travaillent, plus ils font de dégâts!"

Personnellement, en l'état des choses et songeant aux contingences quotidiennes de plus en plus pointues vécues par le corps enseignant, je refuserai les modifications pour que l'immersion telle que proposée ne finisse pas en noyade pour les élèves plus faibles notamment.

**Genoud François** (*PDC/CVP, VE*). Mes liens d'intérêts: j'étais membre de la commission ordinaire.

Suite à la motion de nos collègues Pierre Mauron et Peter Wüthrich sur l'apprentissage de la langue partenaire par immersion, le Conseil d'Etat nous soumet un projet de loi qui modifie celle du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire. Le groupe démocrate-chrétien a examiné ce présent message et a retenu les arguments suivants :

- > l'apprentissage par immersion est déjà présent dans le canton. Quelques exemples: les classes bilingues dans les CO, la 12<sup>e</sup> année linguistique, les échanges linguistiques. Ces trois exemples fonctionnaient déjà dans le district certainement le moins bilingue de notre canton lorsque j'y travaillais;
- > un ancrage spécifique dans la loi scolaire permettra de soutenir ce qui se fait actuellement, de l'étendre certainement et de le développer. Des projets d'établissements, basés sur des séquences d'enseignement intégrant la langue maternelle et la langue partenaire pourraient voir le jour d'une manière plus intense, ceci étant inscrit dans la loi scolaire. Ce type d'apprentissage vivrait aussi bien dans le cycle élémentaire, comme dans les autres degrés de la scolarité.

Le groupe démocrate-chrétien voit des difficultés organisationnelles et financières quant à la proposition d'organiser des échanges d'enseignantes et d'enseignants d'une région linguistique à l'autre. Il est conscient que la meilleure façon d'apprendre la langue partenaire, ou toute autre langue, est de la vivre intensément dans la région spécifique sur une durée plus importante.

A titre personnel, j'ai toujours pris comme exemple pour consolider cette « meilleure façon d'immersion » la situation de mes élèves qui avaient décidé de suivre un apprentissage d'agriculteur et qui partaient en Suisse allemande pour leur stage. Les résultats sont très positifs.

Concernant la nouvelle terminologie, passer de responsable d'établissement à directrice ou directeur d'établissement, nous trouvons que cela est nécessaire et nous soutenons ce changement.

Sur ces quelques considérations, le groupe démocrate-chrétien est d'accord d'entrer en matière et vous invite à soutenir le projet « bis » de la commission.

**Mutter Christa** (*VCG/MLG, FV*). Ich beginne auf Deutsch, denn ich denke, es ist gut, wenn man bei diesem Thema beide Sprachen spricht.

Die Immersion, das Eintauchen in die andere Sprache, ist allen Fachleuten zufolge die beste Form des Spracherwerbs. Das ist vor allem für die kleinen Kinder so. Bis 8 Jahre lernen sie die andere Sprache auf sehr natürliche Weise und ohne sehr grosse Anstrengung - und zwar akzentfrei.

Ab 8 oder 9 Jahren kommt dann die Phase des Sprachenlernens. Das Gehirn funktioniert nicht mehr ganz gleich und es wird anstrengender, auch die Immersion, aber dieses Eintauchen ist immer noch die beste Form. Es braucht aber auch eine Anstrengung von Seiten des Lehrpersonals und das ist oft das wichtigste Hindernis bei dieser Form.

Je vais changer de langue pour mon collègue Claude Chassot. Je pense que, concernant la définition de ce qu'est l'immersion, nous allons régler cette question une fois autour d'un café parce que sinon nous n'en finirons pas ici.

Il est tout à fait possible de pratiquer des formes d'immersion dans les écoles et c'est notamment possible dans une situation où l'on est sur la frontière des langues et où l'on dispose de personnel enseignant dans les deux langues. Le groupe Vert Centre Gauche, dans sa grande majorité, va approuver ces changements de loi, cet article sur l'immersion.

Il y a quand même un bémol: on a un principe ici, mais rien n'est prévu pour la mise en œuvre de ce principe, ni dans la loi, ni dans la pratique. M. le Commissaire, j'ai eu l'occasion d'assister à des présentations de tous les concepts de bilinguisme qui sont actuellement en cours. Et j'étais sidérée de la bonne volonté d'appliquer cela mais également du budget totalement manquant pour mettre en œuvre cette pratique. Ce qui nous manque pour l'immersion, ce sont les objectifs, les moyens, des programmes concrets. Un seul exemple, à Morat: nous avons un essai d'immersion au CO, mais il est limité aux classes générales, pas celles de pré-gymnasiales, ni celles d'exigences de base.

Si nous votons aujourd'hui cet article, c'est dans l'attente que vous mettiez enfin les moyens à disposition pour sa mise en œuvre.

Merci de votre soutien.

**Krattinger-Jutzet Ursula** (*PS/SP, SE*). Endlich tut sich etwas in der Politik. Endlich will der Staatsrat sich engagieren, damit die Partnersprache bereits auf Primarschulstufe erlernt wird, ganz nach dem Motto: Was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmer mehr.

Es ist nie leichter, eine Fremdsprache zu erlernen, als im Kindesalter, und durch den Immersionsunterricht gehen die Kinder viel entspannter und offener an das Lernen einer Fremdsprache.

Bereits im Jahre 1998 habe ich eine Motion eingereicht, das Schulgesetz dahingehend zu ändern, dass Immersionsunterricht bereits ab Kindergarten möglich ist. Die Motion wurde im Grossen Rat mit grosser Mehrheit angenommen. Leider wurde sie dann in einer Abstimmung von der Freiburger Bevölkerung abgelehnt.

Deshalb bitte ich Sie inständig, meine Damen und Herren, dieser Gesetzesänderung nach 22 Jahren Wartezeit vehement zuzustimmen.

Auch wenn mich die Kann-Form stört, überwiegt für mich der Vorteil, dass es endlich vorwärts geht in Sachen Partnersprache-Erlernen.

Für Lehrpersonen, welche sich an diesem Projekt beteiligen, müssen unbedingt Entlastungsstunden gesprochen werden, damit diese Aufgabe auf freiwilliger Basis attraktiv wird.

Was die Kompetenzen der Lehrpersonen betrifft, bin ich sehr optimistisch, dass mit der zweisprachigen Ausbildung an der PH und gezielter Weiterbildung diese Hürde zu nehmen ist - vor allem, wenn der Staatsrat bereit ist, die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Noch ein Wort zur Umbenennung der Schulleiterinnen in Schuldirektorinnen: auch hier ein erster Schritt. Aber Lohnanpassungen und die versprochenen, dringend notwendigen Mitarbeiterstunden müssen in die Tat umgesetzt werden, sonst nützt ein schöner Titel nichts.

Mit diesen Bemerkungen unterstützt die Sozialdemokratische Fraktion die vorliegende Gesetzesänderung.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (*VCG/MLG, SE*). Die vorliegende Gesetzesänderung zum Thema Immersion ist ein weiterer wichtiger Schritt in die richtige Richtung, welchem ich klar zustimmen werde.

Gleichzeitig frage ich mich allerdings, ob sich mit der Änderung des Artikels 12 der erwünschte Erfolg tatsächlich einstellen wird.

Denn schon sehr lange, insbesondere seit dem Jahr 2000, als über das Sprachenkonzept abgestimmt wurde, ist man sich im zweisprachigen Kanton Freiburg einig: In Fribourg-Freiburg sollten die Schülerinnen und Schüler bereits in der obligatorischen Schulzeit gute Kompetenzen in der Partnersprache und in der anderen Kultur erwerben.

In der hauchdünn abgelehnten Vorlage im Jahr 2000 war ein Obligatorium von 10-15 Prozent der Gesamtunterrichtszeit vorgesehen, dies mit dem Ziel, die Chancengleichheit in allen Schulen des Kantons zu gewähren.

Während 20 Jahren wurde nun ein solches Obligatorium umgangen. Es ist viel Tinte geflossen, viele Akteure haben sich bemüht, viel Geld wurde gesprochen. Sicher haben während dieser Zeit zahlreiche Schülerinnen und Schüler in freiwilligen Projekten und auch dank dem kantonalen Konzept für den Sprachenunterricht viel gelernt.

Ein eigentlicher, flächendeckender kantonaler Erfolg ist aber ausgeblieben. Warum?

Ich würde wagen zu behaupten, dass die folgenden drei Punkte dafür verantwortlich sind: Erstens die ewige Angst vor den Schwierigkeiten, dem Aufwand und der Überforderung, zweitens die ewige Behauptung, die Lehrpersonen seien nicht ausgebildet und es würde an Unterrichtsmaterialien fehlen und drittens die ewige Freiwilligkeit.

Auch in der vorliegenden Botschaft werden der Aufwand, die Schwierigkeiten und die Überforderung weiterhin sehr stark betont. Optimismus und Zuversicht tönen meiner Meinung nach anders.

Was die Ausbildung der Lehrpersonen anbelangt, die ja wirklich sehr zentral ist, so bin ich überzeugt, dass diese stark von der hoffentlich (!) zukünftigen Zusammenführung der drei Lehrerausbildungsstätten abhängen wird. Dieser Entscheid sollte somit raschmöglichst gefällt werden.

Zu guter Letzt noch zur ewigen Freiwilligkeit – ich weiss, es ist ein heikles Thema: In der vorliegenden Gesetzesvorlage soll nun weiterhin alles freiwillig bleiben. Eine sinnvolle Gesetzesänderung müsste meines Erachtens aber verpflichtende Elemente beinhalten.

Deshalb meine Frage: Werden solche verpflichtenden Elemente ins Ausführungsreglement aufgenommen respektive werden die bestehenden Artikel ins Ausführungsreglement aufgenommen respektive werden die bestehenden Artikel im Ausführungsreglement dahingehend ergänzt? Zum Beispiel, dass ein Minimalanteil des Unterrichts zweisprachig oder immersiv erteilt werden soll? Dies im Sinne der Chancengleichheit in allen Klassen des Kantons.

Ich danke dem Staatsrat für die Beantwortung meiner Frage.

**Mauron Pierre** (*PS/SP, GR*). Le 6 février 2018, avec mon collègue Peter Wüthrich, nous avons déposé cette motion pour faire en sorte que le canton fasse encore plus en matière de bilinguisme. De notre point de vue, le canton était resté beaucoup trop timide à ce sujet, notamment depuis le refus populaire du 24 septembre 2000 du projet qui prônait l'enseignement par immersion. Un des échecs de cette votation était notamment dû au fait que l'on demandait aux enseignants d'enseigner leur branche dans une langue qui n'était pas la leur. Il a fallu dix ans depuis cet échec pour qu'un concept cantonal des langues soit élaboré, et il a fallu encore huit ans, respectivement dix ans, pour qu'une motion soit enfin acceptée pour que, sur une base volontaire, l'enseignement puisse être fait par immersion. Nous n'avons pas d'obligation. Nous avons des enseignants qui pourront choisir de le faire et qui se déplaceront. Ils enseigneront toujours dans leur langue et, malgré ceci, la frilosité du Conseil d'Etat fait qu'en 2018 il prônait le rejet de cette motion. L'enseignement par immersion, selon le Conseil d'Etat, ne devait pas être mis en œuvre. Pourquoi? Premièrement parce que cela coûte, notamment au niveau des transports. Deuxièmement parce qu'il est compliqué d'organiser les déplacements d'enseignants. Et troisièmement parce qu'il faut un immense travail de coordination pour les horaires. En résumé, cela a un prix et la mise en œuvre est compliquée, donc on ne le fait pas. Je regrette, mais lorsqu'on voit les bienfaits de cet enseignement de la langue partenaire par immersion, on est obligé d'y donner suite. Vous l'avez d'ailleurs fait, M. le Commissaire, depuis un certain temps déjà avec votre concept cantonal.

On voit qu'au-delà du bilinguisme, on parle plutôt de compréhension passive que l'on doit absolument atteindre pour que chacun puisse comprendre l'autre et non pas seulement dans les régions limitrophes, à Morat et à Fribourg, mais également en Glâne, en Veveyse ou en Gruyère, où l'on doit développer ceci.

Si le député Chassot avait eu un tout petit peu plus de gymnastique, de chant ou de bricolage en allemand, il n'aurait pas été aussi têtu dans son intervention. D'ailleurs, je lui conseille de garder le casque même lors des interventions en français, comme cela il ne suivra plus le Grand Conseil qui va dans un autre sens que ce qu'il pense.

En résumé, comme l'a dit ma collègue Ursula Krattinger-Jutzet, le groupe entrera en matière et soutiendra la position de la commission, ainsi que tous les changements de virgules et de terminologie que M. Siggen a introduit de cette loi.

Je finirai quand même sur une remarque. Nous avons l'article 6 de la Constitution qui dit que le canton encourage le bilinguisme. Mais cet article 6 n'a pas été mis en œuvre avant 2010 et le concept des langues. Nous proposons d'en faire un tout petit peu plus en 2020. A mon avis, dans un état démocratique, j'attendrais plutôt du Conseil d'Etat – dans le cas d'espèce c'est la DICS, mais il y a aussi d'autres Directions concernées – qui, lors de son élection, jure de respecter la loi et la Constitution, de tirer le char des projets qui sont donnés, *in casu* le char du bilinguisme, et d'avancer rapidement pour mettre en œuvre cette Constitution avec, derrière le Grand Conseil – respectivement le peuple ou les enseignants qui disent: "M. le Directeur vous allez trop vite!" – plutôt que d'avoir simplement le Grand Conseil qui, par beaucoup de députés, pousse ce char et le Conseil d'Etat qui freine parce que c'est les députés qui vont trop vite. S'il vous plaît, mettez en œuvre cette Constitution. Il faut que la compréhension passive soit de mise pour l'ensemble des élèves pour que le bilinguisme ne soit pas uniquement un mot dans le canton de Fribourg, mais une réalité.

**Demierre Philippe** (*UDC/SVP, GL*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du conseil communal d'Ursy et membre de la commission ordinaire. Je m'exprime aujourd'hui au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

La modification de la loi sur la scolarité obligatoire, langue partenaire par immersion et modification terminologique, qui nous est proposée ce jour nous demande de changer et d'apporter une précision concernant l'enseignement par immersion à l'article 12. Le Conseil d'Etat propose d'ajouter à cet article en particulier ce qui privilégie l'enseignement par immersion. Le Conseil d'Etat souhaite ainsi privilégier les efforts passant par l'immersion. Le Conseil d'Etat nous propose également de remplacer les noms "Schulleiter, Schulleiterin" par "Schuldirektor, Schuldirektorin" ou "responsable d'établissement" par "directeur ou directrice d'établissement". La demande pour passer du nom de responsable d'établissement à directrice ou directeur répond à un vœu du syndicat des responsables d'établissement. Nous constatons par là même que le cahier des charges des futures directrices ou directeurs d'établissement est presque identique à celui des directrices ou directeurs des cycles d'orientation.

Dans notre canton, il est très important et indispensable que les élèves puissent avoir très jeunes accès à la langue partenaire, l'allemand ou le français, dans les branches secondaires et non l'anglais comme le demande certaines directions scolaires suisses alémaniques, l'anglais n'étant pas une des langues nationales. Les centres scolaires du canton doivent bénéficier des mêmes possibilités de l'apprentissage de l'allemand, respectivement du français. Nous remarquons avec satisfaction qu'en dix ans, le concept des langues a connu un grand développement, surtout dans les échanges linguistiques. Je prends pour

exemple les écoles de Morat. Nous estimons que plus l'apprentissage de la langue partenaire se fera jeune, plus celui-ci sera facilité. Il reste encore beaucoup de travail à faire dans le sud du canton, spécifiquement dans la Glâne et la Veveyse. Quelles sont les propositions du Conseil d'Etat à ce sujet concernant le travail des enseignants ailleurs dans d'autres classes du canton moins favorisées par le bilinguisme? Nous devons à l'avenir garder tout de même un regard sur les coûts. Ces derniers devront être contrôlés. Nous estimons que les centres scolaires possèdent en leur sein, dans le corps enseignant, un grand nombre de professeurs qui ont suivi des cours dans la langue partenaire, voire même qui ont suivi des cours linguistiques en Allemagne par exemple, pour dispenser l'enseignement dans la langue partenaire.

J'ai eu personnellement la chance de pouvoir effectuer une année linguistique dans la langue partenaire alémanique durant mon apprentissage agricole en immersion totale. Je peux vous affirmer que cela est pour moi la meilleure immersion. Le *must* dans tout cela est d'avoir une famille dans laquelle vous vous retrouvez avec des petits enfants qui vous font des crasses toute la journée.

Das ist für mich eine gute Lösung, vielleicht die beste Lösung.

Le groupe de l'Union démocratique du centre entrera donc en matière sur le projet bis de la commission.

**Wüthrich Peter (PLR/FDP, BR).** La motion Mauron/Wüthrich avait surtout pour but de favoriser un avantage du canton de Fribourg par rapport à d'autres cantons. En Suisse, il y a trois cantons qui peuvent jouer les cantons ponts: c'est Berne, le Valais et Fribourg. Quand on a une avance historique pour laquelle on ne peut rien, on doit exploiter ce potentiel. D'ailleurs, M. le Commissaire du gouvernement, cher contemporain, vous vous rappelez qu'en 2016 nous étions en campagne électorale et tout le monde disait qu'il fallait mieux exploiter le fait que Fribourg soit un canton bilingue, un canton pont entre les régions lémaniques, pôles économiques autour du Léman, et la région de la capitale de la Suisse, la région bernoise. Ce rôle doit être exploité. Comment l'exploiter? En faisant justement en sorte de pousser, de promouvoir le bilinguisme dans notre canton, notamment au niveau de l'éducation, de la formation de nos jeunes. C'était cela le but initial, le but quasi unique de la motion Mauron/Wüthrich. Après, évidemment, il y a plusieurs chemins qui mènent à Rome et on peut en discuter. Les buts principaux de cette motion étaient aussi d'effacer les inégalités de traitement puisque, suivant où l'on habite dans ce canton, que ce soit dans une ville ou dans une région plus éloignée des centres urbains, ce n'est pas tout à fait la même chose pour les élèves. Ensuite, cela a été relevé déjà, on voulait absolument faire en sorte que le déplacement des enseignantes et enseignants d'une partie linguistique à une autre se fasse sur une base volontaire. C'était le but de la motion.

Après, certains propos relèvent de l'entrée en matière de la motion. Je trouve que c'est un peu tard pour intervenir. D'un côté formel, je tiens à souligner que le groupe libéral-radical soutient à une grande majorité ce texte de loi ainsi que cette adaptation terminologique par rapport aux responsables d'établissement.

Je tiens juste quand même à répondre à mon collègue Chassot qui est quelqu'un d'intelligent et d'érudit. Je suis quelque peu étonné qu'il trouve qu'on ne devrait pas jouer cet atout, l'atout que l'on a par rapport à notre histoire du canton, de favoriser cette langue. J'ai aussi une histoire personnelle. J'ai appris le français par immersion à la Poya à l'armée, par le football, et pas à l'école. Cela m'aurait cependant profité. Aujourd'hui, je trouve qu'on devrait le faire. On a les moyens non seulement financiers mais aussi institutionnels pour favoriser l'apprentissage du bilinguisme aussi bien pour les francophones par rapport à l'allemand, pour les alémaniques, les Lacois et les Singinois, en ce qui concerne le français. C'était le seul but de cette motion.

Je tiens quand même à remercier M. le Commissaire du gouvernement pour ce projet de loi. Il me satisfait personnellement. Il va dans le bon sens.

Je tiens à saluer, pour conclure, les propos de Bernadette Mäder qui vont exactement dans ce sens. Je vous invite à soutenir ce projet de loi.

**Schumacher Jean-Daniel (PLR/FDP, FV).** Mes liens d'intérêts: j'ai été pendant sept ans instituteur, il y a presque quarante ans de cela.

Je veux venir un peu au secours de mon collègue Claude Chassot, bien qu'auparavant je tiens à souligner que le but de la motion que M. Wüthrich vient d'évoquer est à mon avis pertinent. J'ai quelques problèmes tout de même avec le mot immersion. Immersion, cela veut dire être jeté à l'eau et éventuellement ne plus avoir d'oxygène. C'est cela l'immersion.

Vor zirka 40 Jahren habe ich aufgrund der Liebe, des Sportes und des Studiums die deutsche Sprache gelernt. Schlussendlich ist die deutsche Sprache meine Arbeitssprache geworden. Ich habe das per Immersion mitbekommen.

Ich frage mich, ob eine Immersion innerhalb einer Schule stattfinden kann. Ich bin auch überrascht, dass man sagt, man brauche jung zu sein, um eine Sprache zu erlernen. Vor 40 Jahren war ich ungefähr 25 Jahre alt und ich habe das gelernt. Ich denke, mein Gehirn war noch einigermaßen plastisch. In der Zwischenzeit habe ich andere Sprachen gelernt, das Senlserdeutsch und Englisch. Das Alter spielt also keine Rolle. Der Wille spielt eine Rolle.

Und da gibt es noch eine andere Sache. Aristoteles hat gesagt:

La langue est le véhicule de la pensée. Je ne peux pas vous le traduire parce que, par immersion, je ne suis pas arrivé jusque-là. Toujours est-il que chaque personne a besoin de connaître une langue.

Vor zirka 35 Jahren gab es eine eidgenössische Volksbefragung, wo man gefragt wurde: Welches ist Ihre Muttersprache? Ich habe das meine Kinder gefragt. Mein Sohn hat geantwortet: Französisch, meine Tochter: Deutsch. Wir sind natürlich eine zweisprachige Familie. Es ist sehr unterschiedlich, wie man eine Sprache erlernt.

Etwas gefällt mir als ehemaligem Lehrer nicht:

Je vais continuer en français. Je trouve que les buts présentés par M. Wüthrich étaient excellents, mais promouvoir la langue sous cette forme augmente les disparités sociales.

J'ai enseigné dans un quartier populaire où il y avait beaucoup d'émigrés. Ces émigrés ont dû faire comme mes beaux-parents, d'abord apprendre une des langues qui étaient en vigueur en Suisse. Ensuite, ils ont appris l'autre langue. Que va faire le petit Kosovar, le petit Portugais qui doit d'abord se séparer de sa langue maternelle pour en apprendre une prochaine et encore une troisième? Les chances ne seront pas égales pour tous les enfants.

C'est sur ces considérations, qu'avec un peu de réticence, je vais quand même refuser cette motion.

**Schneuwly André** (*VCG/MLG, SE*). Danke vielmals für die vielen unterschiedlichen Interventionen. Ich werde nicht auf jede eingehen können.

Was ich aus der Sicht der Kommission festgestellt habe, ist Folgendes:

Nous avons remarqué, dans leur grande majorité, les mêmes interventions qu'en commission. La grande question est de savoir si on veut obliger à faire cela ou si on veut donner les possibilités d'aller dans la direction de favoriser l'immersion dans les classes. Je pense que c'est quelque chose que la commission a soutenu à l'unanimité, plutôt dans le sens de dire que l'on veut motiver, que l'on veut trouver des ressources pour faire cela. C'est clair qu'il y a encore des questions qui restent ouvertes. Les questions auxquelles je ne peux pas répondre sont celles sur le financement.

Was geschieht im Rahmen des Ausführungsreglements? Wird man da noch etwas präziser sein? Dazu gebe ich das Wort dem Herrn Staatsrat weiter.

Ich selber war im Rahmen dieser Kommission sehr positiv überrascht, wie die grosse Mehrheit...

La grande majorité trouve qu'il faut faire quelque chose, qu'il faut aller dans la bonne direction au niveau des écoles et des classes. C'est aussi surtout, je pense, quelque chose qui est très important.

Il y a encore beaucoup à faire, et cela a été discuté au niveau de la commission, au niveau de la formation des enseignants. Plus on a d'enseignants qui peuvent parler dans les deux langues et mieux on peut travailler dans l'idée de l'immersion.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** J'ai pris note du coup de gueule de M. le Député Claude Chassot qui parle de pseudo-immersion ou de ré-immersion. J'ai pris cela comme un plaidoyer pour l'immersion finalement. Je crois qu'il n'y a pas de fausse ou de vraie immersion. Il y a cet effort qui peut avoir plus ou moins d'intensité et une configuration plus ou moins porteuse.

Je relève que le bilinguisme naturel qui se vit en famille est évidemment l'idéal, mais c'est avant 5 ans. Je vois difficilement la mission de l'école de pouvoir assumer cela. On peut certainement améliorer une fois qu'on est à l'école, mais à un certain moment ce ne sera pas possible.

M<sup>me</sup> Christa Mutter, vous dites que, finalement, on n'a rien fait en terme de mise en œuvre. Je m'élève là quand même véhémentement. On a un concept des langues. On a fait de très importants efforts. Le bilinguisme, les classes bilingues, les séquences d'enseignement dans l'autre langue se sont fortement développés depuis le concept des langues. On peut regretter qu'il ait fallu dix ans entre le refus populaire et la présentation du concept des langues au Grand Conseil, et de nouveau des années pour ce développement.

Dans la réponse à la motion Mauron/Wüthrich, j'ai donné la progression. On avait quelques centaines de jeunes qui faisaient de l'enseignement immersif. Actuellement, on en a presque deux mille. Le corps enseignant a aussi énormément bien suivi. Je vois plutôt une bonne émulation, à renforcer et à soutenir. Dans ce sens, cette modification de loi suite à la motion est une aide tout à fait valable. Je précise que chaque fois qu'on fait des classes bilingues – et elles se développent! –, je dédouble les classes. Je vais chaque fois au Conseil d'Etat demander ensuite des EPT supplémentaires pour soutenir le bilinguisme. Et le Conseil d'Etat les donne! De dire que c'est l'argent qui freine, ce n'est pas vrai. Evidemment que dans l'enseignement bilingue, l'élément clé est l'enseignant. J'ai ici le soutien qu'il faut.

On prend souvent l'exemple de Morat. Mais Morat est un cas un peu particulier, bien évidemment symbolique parce c'est le meilleur endroit du canton pour développer le bilinguisme. On a voulu faire une filière bilingue, avec des jeunes qui s'expriment naturellement en français et en allemand. On leur propose de venir dans la filière bilingue, où il importe peu de savoir si le cours est en français ou en allemand: le professeur le donne dans sa langue maternelle et les élèves sont capables de le suivre aussi bien en français qu'en allemand. Evidemment, ce sont des conditions très particulières, mais on a vu que pour qu'il y ait un sens pédagogique à cette filière, il fallait qu'il y ait quand même suffisamment d'élèves pour que cela joue. On était parti avec la voie générale et on aurait bien voulu que la voie pré-gymnasiale vienne en renfort, pour qu'il y ait plus d'élèves. Mais cela n'a pas passé. Il y a notamment eu une réaction de parents qui veulent que leur enfant fasse la filière pré-gymnasiale et non générale. On voit aussi qu'il n'y a pas que l'aspect de la langue, il y a aussi l'aspect de la famille, de la manière dont on se projette dans l'avenir, de ce qu'on attend de l'école. Il y a du travail. Cela prend un peu de temps. Cela ne se fait pas en un coup de baguette magique.

Au niveau de la HEP, il y a aussi un immense effort qui est accompli au niveau de l'enseignement de la pédagogie de l'enseignement en bilingue, mais également un effort qui est demandé aux enseignants pour pouvoir mieux maîtriser l'allemand et, là, notre canton est très exigeant, plus exigeant que les écoles des cantons voisins.

Je rappelle que la liberté des langues garantie dans la Constitution fédérale a aussi pour conséquence que l'on a le droit de faire sa formation initiale, sa formation d'école obligatoire, dans sa langue maternelle. Je ne peux pas empêcher cela. Ce que je peux faire, c'est encourager, stimuler, développer, et c'est tout ce qu'on fait. Je ne vais cependant pas pouvoir obliger un enseignant à utiliser ces moyens d'immersion. Je ne vais pas pouvoir obliger un enseignant de la Veveyse à donner une partie du cours en allemand. Cela reste un engagement volontaire. Je bute un peu sur cet aspect-là, qui est lié à la liberté de la langue, qui est lié aussi à la formation de l'enseignant. Mais on s'améliore tout le temps. En revanche, quand l'enseignant a décidé de faire une partie de l'enseignement avec une séquence d'enseignement dans l'autre langue, elle est obligatoire pour tous les élèves. Ici, l'obligation réapparaît. Je ne peux par contre pas, pour répondre à M<sup>me</sup> la Députée Mäder-Brühlhart, définir dans le règlement que tout le monde dans le canton fait de l'enseignement immersif, par exemple des séquences d'enseignement de deux heures par semaine. J'encourage les enseignants qui en ont la capacité à le faire. On encourage à la formation des enseignants pour qu'ils puissent à l'avenir le faire. Mais je ne peux pas le décréter comme cela. De même, suivre une classe bilingue est un choix volontaire. Je ne peux pas imposer la classe bilingue.

Evidemment, M. le Député Mauron, le mot immersion n'était pas dans la loi. Merci, grâce à vous il y est. J'ajoute quand même que tous les efforts allant dans ce sens-là avaient quand même commencé, même s'il a fallu atteindre tant de temps. Il n'y a maintenant pas d'excuse pour ne pas renforcer et poursuivre sur cette voie-là. Je vous remercie pour l'impulsion que vous donnez. Votre conseil d'être un conseiller d'Etat qui va trop vite et qu'on essaie de freiner après, j'ai essayé récemment de le faire dans un autre domaine, mais on m'a très rapidement freiné. Je compte sur vous peut-être pour rattraper le temps perdu. On pourra en discuter au point suivant sur les ordinateurs dans les classes.

Je vous remercie pour le soutien. Je ne peux que vous dire qu'au niveau de la mise en œuvre, c'est un immense effort qui se poursuit et qui demande beaucoup de volonté mais aussi de formation des enseignants. Cela ne va pas sans autre à notre HEP pour laquelle nous avons des exigences de maîtrise de la langue, respectivement du français ou de l'allemand, qui ne sont pas forcément toujours acceptées par les étudiants qui préfèrent parfois aller dans une HEP voisine et revenir dans le canton plutôt que de faire l'effort dans notre canton. C'est donc un effort de toutes et de tous. Le Grand Conseil nous en donne l'impulsion.

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

## Première lecture

I. Acte principal : loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)

*Art. 12 al. 2 (modifié)*

**Schneuwly André** (VCG/MLG, SE). Wir haben bereits darüber gesprochen. Dieser Artikel wurde diskutiert und von der Kommission angepasst. Der Staatsrat hat sich dem angeschlossen.

Der vorgeschlagene Text ist eine Vereinfachung und eine Klärung des Textes. Gestrichen wird auf Französisch "ceux qui privilégient" respektive auf Deutsch "solche, die dem Immersionsunterricht den Vorrang geben". Dies ist eine klare Formulierung im Sinne einer Aufforderung. Die Kommissionsmitglieder waren sich einig, dass der Immersionsunterricht dringend weiterentwickelt werden soll.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette proposition avec les arguments qui viennent d'être présentés par M. le Rapporteur. Je n'ai rien de plus à ajouter, si ce n'est de l'approuver.

**Mauron Pierre** (*PS/SP, GR*). Je remercie M. Siggen d'accepter, au nom du Conseil d'Etat, cette modification. Il y avait tellement de cautèles – accord des parents, base volontaire des professeurs – qu'on ne pouvait pas en rajouter encore. La commission a joué son rôle en essayant d'avoir un tout petit plus de "puissance" dans la conviction qu'on saurait mettre. Je le rappelle, la Constitution cantonale est claire et dans ce sens-là, justement, ces précisions sont bienvenues.

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

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

*Art. 31 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 39 al. 3 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 48 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 50 al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 51 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 54 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 55 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 57 al. 3 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 58 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 61 al. 4 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 86 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 87 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 88 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 90 al. 2 (modifié)*

> Adopté.

*Art. 105 al. 1*

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Il s'agit d'éliminer ce reste qui était lié à la période transitoire.

> Adopté.

*Annexes sous forme de documents séparés*

> Adoptées.

IV. Clauses finales

> Adoptées.

## Titre et préambule

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

## Deuxième lecture

I. Acte principal : loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)

- > Confirmation du résultat de la première lecture.

## IV. Clauses finales

- > Confirmation du résultat de la première lecture.

## Titre et préambule

- > Confirmation du résultat de la première lecture.
- > La deuxième lecture est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

## Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 91 voix contre 3. Il y a 1 abstention.

### *Ont voté oui:*

Flehtner Olivier (SE,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Berset Christel (FV,PS/SP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP). *Total: 91.*

### *Ont voté non:*

Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG). *Total: 3.*

*Se sont abstenus:*

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

---

## Motion 2019-GC-139

### Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel

---

Auteur-s:	<b>Bürdel Daniel</b> (PDC/CVP, SE) <b>Perler Urs</b> (VCG/MLG, SE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport</b>
Dépôt:	<b>03.09.2019</b> (BGC septembre 2019, p. 2513)
Développement:	<b>03.09.2019</b> (BGC septembre 2019, p. 2513)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>11.02.2020</b> (BGC mai 2020, p. 771)

---

#### Prise en considération

**Perler Urs** (VCG/MLG, SE). Ich gebe zuerst meine Interessenbindungen an: Ich bin Vorsteher am Collège Sainte-Croix und Gemeinderat in Schmitten.

Ab Mitte März war es mit der Schule, wie wir sie kennen, vorbei. Die Schüler waren während Wochen weitgehend auf sich alleine gestellt. Sie mussten sich von einem Tag auf den anderen mit neuen Formen des Lernens vertraut machen. Genauso ging es vielen Lehrpersonen. Die Auseinandersetzung mit digitalen Lernformen war unumgänglich.

Was haben die Schulen und die Schüler aus der Corona-Zeit gelernt? Die Schule hat einen extremen Digitalisierungsschub gemacht, was man ihr vorher überhaupt nicht zugetraut hätte. Jede Lehrperson, auch wenn sie Digitalisierungsgegnerin war, hat davon profitiert.

Die Schüler machten viele neue Erfahrungen. Die Schulen haben sich mehrere Jahre Schulentwicklung gespart.

La numérisation nous concerne tous et l'école, en tant que partie de la société, est obligée d'y participer. Nous ne voulons pas forcer l'utilisation des médias par les enfants, mais utiliser les médias là où cela a un sens.

Avec notre motion, nous voulons mettre l'accent sur une évolution moderne des écoles de Fribourg. Les élèves du secondaire pourront à l'avenir travailler avec un appareil informatique personnel. Grâce à cette nouvelle base technique, les élèves seront le mieux préparés pour affronter un monde et un environnement professionnel toujours plus digitalisés.

Es geht nicht darum, den Schulunterricht völlig umzukrempeln, vielmehr steht eine Erweiterung der didaktischen Möglichkeiten im Vordergrund. Ausserdem ist es natürlich nicht verboten, auch in Zukunft Bücher zur Hand zu nehmen. Die iPads ersetzen Bleistift und Gummi nicht, sie ergänzen sie mit Kamera und Mikrophon.

Als Lehrperson weiss ich, dass es auch negative Aspekte gibt: Der Entertainmentfaktor des Internets, damit einhergehende Ablenkung, die droht, kurzum: mehr Zeit vor Monitoren. Für mich aber überwiegen die Vorteile bei Weitem: Man schafft neue Kompetenzen, fördert die Kreativität und vermittelt den Schülern Skills, die auch im Sinne des Wirtschaftsstandorts sind.

Meine Kinder hatten kürzlich als Hausaufgabe den Auftrag: Wie kann man mit Sonne Strom produzieren? Ich hätte in einem Lexikon und in Büchern nach Lösungen gesucht. Meine Kinder sind selbstverständlich auf YouTube gegangen und haben sich Lernvideos angeschaut. Ich will damit sagen, dass wir uns an der Lebenswelt der Jugendlichen orientieren müssen und ihnen darin Orientierung geben sollen.

Les enfants utilisent ces instruments de toute façon. À l'école, les enseignants peuvent les instruire pour qu'ils le fassent de manière plus compétente et plus consciente et leur fournir des connaissances sur le fonctionnement des médias.

Il est évident qu'il ne suffit pas de distribuer des ordinateurs ou des tablettes. L'utilité des appareils varie en fonction des leçons, des méthodes d'enseignement, c'est pourquoi l'utilisation des appareils numériques doit être ancrée dans l'ensemble de l'école.

Die Digitalisierung muss Teil des Unterrichts und der Schulentwicklung sein. Dies gelingt nur, wenn die Schule ein Konzept für Medien und Informatik erarbeitet hat. Einfach nur Geräte anzuschaffen und in Technik zu investieren, bringt am Ende nichts.

Die OS Sense hat in diesem Jahr iPads für alle Schüler angeschafft. Selbstverständlich gibt es ein umfassendes Konzept dazu, mit einer Steuergruppe und Fort- und Weiterbildungen.

Ich finde es schade, dass der Staatsrat vor allem Probleme bei der Digitalisierung erwähnt, anstatt Lösungen aufzuzeigen. Die obligatorische Schule muss die Jugendlichen auf die Berufswelt vorbereiten. Darum muss auch der Unterricht digitaler werden. Und dort geht es uns nicht schnell genug voran.

De nombreux cantons ont décidé d'investir massivement dans ce domaine ces dernières années. Permettez-moi de vous donner deux exemples: l'année dernière, le canton de Saint-Gall a approuvé un investissement de 75 millions pour l'enseignement des technologies de l'information, et les élèves des CO du canton de Bâle ont tous reçu des Ipads à partir de cette année scolaire, comme nous l'avons proposé dans notre motion. Nous, dans le canton de Fribourg, aurions la chance de devenir les pionniers de la Suisse romande, puisque nous sommes le canton qui comble le fossé entre la Suisse allemande et la Suisse francophone et que dans la partie alémanique du canton le besoin d'action est actuellement plus grand, en raison du Lehrplan 21. L'adaptation du PER suivra et le Conseil d'Etat a décidé de consacrer une partie importante de ses activités de la législature en cours au thème "Fribourg fait sa révolution 4.0". Le moment est venu de passer aux choses concrètes.

Der Staatsrat warnt vor den hohen Kosten in der Höhe von 16 Millionen Franken. Es ist klar, bei der Infrastruktur geht es um grössere Beträge. Genau darum ist es wichtig, dass der Kanton die Federführung übernimmt, damit ein Minimum an Chancengleichheit da ist, dass Schüler in ärmeren Gemeinden nicht abgehängt werden, weil ihre Schulen weniger Geld für die digitale Aufrüstung haben.

Zudem wird das Tablet, der Computer, zunehmend von der Infrastruktur zu einem Lehrmittel wie ein Buch. Die Beschaffung wäre laut dem Schulgesetz daher eigentlich Aufgabe des Kantons und nicht mehr der Gemeinden.

Zum Schluss hoffe ich, dass wir heute Ja zu einer zukunftsgerichteten Infrastruktur sagen, damit die Schulen in Freiburg den Anforderungen der Digitalisierung gerecht werden. Ich bin überzeugt, dass digitale Geräte den Schulunterricht dann am besten unterstützen, wenn sie allen Schulbeteiligten jederzeit und persönlich zur Verfügung stehen. Am besten gedient ist den Schülern, wenn man das Beste aus der alten analogen Welt herausholt und es mit dem Besten aus der digitalen Welt verschmelzt.

Wenn man die beiden Begriffe, analog und digital, verschmelzt, dann entsteht ein Dialog.

**Aebischer Eliane** (PS/SP, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin Schulleiterin - beziehungsweise seit ein paar Minuten nun Schuldirektorin - einer Primarschule und ich habe seit der Gründung des Kompetenzzentrums Fri-Tic vor fast 20 Jahren Mandate bei der Erziehungsdirektion, um die Lehrpersonen der Primar- und auch der Orientierungsschule in der Anwendung der Computer im Unterricht weiterzubilden und zu unterstützen. Ich spreche im Namen einer Minderheit der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

Ich kann diese Motion unter keinen Umständen unterstützen. Es kann nicht angehen, dass man einfach einen bestimmten Teil der Volksschule rauspickt und den Einen etwas gibt, worauf andere ebenso ein Anrecht hätten. Das heisst für mich nicht, dass jedes Schulkind ab dem 4. Lebensjahr ein Gerät erhalten soll, aber man muss die Diskussionen führen können, was wann und wo sinnvoll und gewinnbringend ist. Es gibt für mich keinen einzigen Grund, warum man ausgerechnet und vor allem ausschliesslich den Schülerinnen und Schülern der 9H – 11H ein persönliches IT-Gerät geben soll.

Die in der Motion erwähnten Erklärungen treffen alle - ich betone alle - auch zumindest auf die 7H und 8H zu. Auch auf der Oberstufe der Primarschule wird das Fach Medien und Informatik unterrichtet und im Zeugnis auch benotet.

Auch das Tastaturschreiben - wir alle erinnern uns an die sogenannten Dactylo-Stunden - wird nun bereits auf der Primarstufe eingeführt, und schon ab der 4H, also ab der ehemaligen 2. Primarklasse, werden seit dem Lehrplan 21 die Anwendungskompetenzen im Bereich Medien und Informatik jedes Jahr mit einem Kompetenznachweis im Schulzeugnis ausgewiesen. Das kann man nun schlecht oder gut finden – es ist so! Und es bedeutet für mich als logische Konsequenz, dass man nicht einfach willkürlich und ohne jegliche Grundlage ausschliesslich die Schülergruppe der Orientierungsstufe mit einem Gerät ausstatten darf und dies auch noch so im Gesetz verankert.

Ich wünsche mir hier eine umfassendere Betrachtungsweise. Es gibt schon genug institutionelle Ungerechtigkeiten innerhalb der Volksschule. Muss man nun noch zusätzliche Privilegien legalisieren, ohne zumindest die Diskussionen zu führen, was denn wann, wo und wieso sinnvoll ist?

Natürlich muss man die Digitalisierung nun endlich vorantreiben, wie die Motionäre dies wünschen. Aber bitte schön nicht einfach x-beliebig, willkürlich und strategielos. Vielmehr bitte ich die Erziehungsdirektion, sich Gedanken zu machen und unter Einbezug der Betroffenen strategische und zukunftsweisende Entscheidungen zu treffen, welche Massnahmen in welcher Zeitspanne auf welcher Stufe umgesetzt werden. Es besteht ja bereits ein kantonales Konzept aus dem Jahre 2017 für

die Integration von Medien und IKT in den Unterricht. Dieses braucht nun aber ein Update, und es muss nun auch konkreter über das Material beziehungsweise die Ausrüstung gesprochen werden.

Und wenn ich von konkret und umfassend spreche, dann gehören da auch die Lehrpersonen dazu. Es kann doch nicht angehen, dass auf Ebene Volksschule der Kanton als Arbeitgeber seinen Angestellten nicht die notwendigen Mittel zur Verfügung stellt, damit sie ihre Arbeit gut erledigen können. Keine Lehrperson kann heute ihren Unterricht vorbereiten oder ihre Klasse administrieren ohne einen Computer. Der Kanton aber bezahlt keinen Rappen daran.

Ich weiss, das ist nun ein anderes Thema, gehört für mich aber doch auch zu einem kompletten, vollständigen Strategieentscheid punkto IT-Ausrüstungen an den Schulen.

Ich bin nicht grundsätzlich dagegen, dass die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschule ein Gerät erhalten, aber nicht mit so einem willkürlichen Schnellschuss, welcher andere Anspruchsgruppen kategorisch ausschliesst und in keine Strategie eingebettet ist.

Zudem müsste ich, um eine solche Motion unterstützen zu können, zuerst auch noch wissen, woher denn das Geld genau kommt beziehungsweise welche anderen, dringenderen und längst beschlossenen Gesetzesartikel im Bildungswesen dann allenfalls doch wieder nicht umgesetzt werden könnten.

**Michellod Savio (PLR/FDP, VE).** Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêts: je suis conseiller communal en charge des écoles et je m'exprime ici au nom du groupe libéral-radical.

Cela ne fait aucun doute, l'équipement informatique personnel des élèves de l'école obligatoire est un sujet central. L'informatique, c'est notre quotidien. Le Grand Conseil sans papier en est un bon exemple et nos élèves doivent y être formés. Cet aspect peut également avoir un impact important dans le cadre de l'école à distance que nous avons récemment pu expérimenter. Et c'est justement parce que ce sujet est central, même capital, qu'il doit être abordé de manière globale et réfléchi. De manière globale, car ce ne sont pas uniquement les seuls élèves du secondaire qui sont concernés, mais également ceux du primaire. Et de manière réfléchi, car il ne s'agit pas d'une simple modification d'un article de la loi scolaire, ni uniquement d'une question de répartition des tâches entre le canton et les communes. Cela doit découler d'une vraie réflexion afin que nos élèves disposent d'une formation numérique cohérente et continue. Car aujourd'hui, chaque établissement primaire ou secondaire est équipé comme il le souhaite, en appliquant certes quelques recommandations cantonales. Il arrive donc que l'élève utilise un PC au primaire puis un Mac au secondaire. Il y a donc un important travail à accomplir afin d'assurer une cohérence en équipements informatiques des écoles, prérequis essentiel à l'homogénéité de la formation des élèves, d'un bout à l'autre de la scolarité obligatoire.

La motion pose donc une bonne question. L'équipement individuel est à mon sens une nécessité. Mais il s'agit d'une nécessité avant le cycle d'orientation. Le centre Fritic estimait d'ailleurs dans son rapport du mois d'avril que l'équipement individuel des élèves pouvait être nécessaire au primaire déjà, à mon humble avis au moins dès le cycle 2.

En conséquence, le groupe libéral-radical propose unanimement de rejeter cette motion car elle n'aborde pas la problématique dans son ensemble, mais aussi parce qu'il s'agit d'un aspect essentiel de la formation des élèves de nos écoles. Un tel objet mérite donc une vraie réflexion.

**Sudan Stéphane (PDC/CVP, GR).** Mes liens d'intérêts avec cet objet: depuis quelques minutes, et je vous en remercie, directeur d'école primaire dans le cercle scolaire de Broc-Butterens et enseignant au CO de la Gruyère, à La Tour-de-Trême.

Le groupe démocrate-chrétien a analysé attentivement la motion de nos collègues Urs Perler et Daniel Bürdel concernant l'équipement de tous les élèves des cycles d'orientation avec un appareil électronique individuel, ainsi que la réponse apportée par le Conseil d'Etat. Il faut relever l'importance du numérique dans les plans d'études cantonaux, que ce soit le Lehrplan 21 ou la future mouture du PER numérique en gestation actuellement, où l'apprenant sera de plus en plus confronté à l'emploi de l'appareil électronique individuel. Engager la responsabilité de l'Etat dans l'achat et la gestion de ces moyens donnerait effectivement, comme le relève les motionnaires, une égalité de traitement entre les élèves des différentes régions et sensibilité pédagogiques. Le rôle des communes serait donc de fournir le réseau de base et les connexions idoines. Une répartition de ces nouveaux frais à la charge de l'Etat seraient bien évidemment à débattre dans les discussions entre l'Etat et les communes au travers du Dettec. L'information, la communication et la formation des enseignants dans ce domaine sont extrêmement importantes. Malgré le coup de fouet imposé par la pandémie, une majorité du corps enseignant n'est pas encore prête pour l'utilisation de ces moyens numériques généralisés en classe et comme le relève le rapport du Conseil d'Etat, il y a un concept à mettre en place et ceci ne peut se faire dans l'urgence, à la va-vite.

Personnellement, ayant vécu une expérience au CO de la Gruyère avec l'utilisation de tablettes dans trois classes de types différents et fort de ce recul, il serait, à mon avis, préférable d'utiliser les ordinateurs portables qui ont un rôle formateur et pédagogique plus intéressant et varié que la tablette. Le concept BYOD du secondaire 2 a divisé également les enseignants

et les élèves sur son utilisation. Preuve supplémentaire qu'il faut informer et former sur ce sujet sensible et évaluer toute la portée pédagogique induite par ces changements.

La présente motion ne concerne pas cette population d'étudiants, mais il ne faudrait pas que ce projet BYOD soit abandonné indéfiniment, car si l'on veut initier le secondaire 1 à une digitalisation indispensable de nos concepts pédagogiques, il serait regrettable que le projet reste lettre morte dans le cursus scolaire plus tard. On peut noter que l'expérience du GYB est plus que concluante avec l'utilisation volontaire numérique, option choisie par plus de 95% des étudiants. L'ajout demandé dans l'article 71 alinéa 2 avec un déploiement futur permettra d'aller de l'avant de manière concertée et unie avec un projet numérique cantonal. La formation devant être effectuée en parallèle au déploiement lorsque le concept global aura été décidé et que l'on aura informé et convaincu les différents acteurs de l'enseignement.

C'est avec ces considérations que la grande majorité du groupe démocrate-chrétien acceptera cette motion et vous invite à en faire de même.

**Fagherazzi-Barras Martine** (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignante et je suis aussi maman de trois adolescents, très adultes on va dire, qui étudient au collège et pour le dernier au cycle d'orientation.

C'est vrai que l'objet qui nous est présenté aujourd'hui a le mérite selon moi de mettre en lumière quelques points importants qui attendent notre école sur la route de la digitalisation, qui doit se faire et doit se faire en harmonie avec les besoins de notre société et en respect aussi avec les possibilités des moyens et des ressources que nous pouvons ou souhaitons mettre à disposition. Je pense que la motion pointe aussi quelque chose d'important, parce que si le besoin d'avoir un parc informatique est vérifié – ou est en tout cas édicté par le PER ou le Lehrplan, ce que je ne ressens pas clairement dans l'objet qui nous est présenté aujourd'hui: elle a le mérite de prévenir l'Etat que ce sera à lui d'assumer entièrement les moyens informatiques, pour autant que la demande soit édictée vraiment par ces plans d'étude. Ce sera important aussi, au niveau du désenchevêtrement des tâches, que l'Etat prenne ses responsabilités et soulage les communes. Actuellement, on aurait peut-être quelques inégalités de traitement qui prêteraient finalement les élèves. Je pense que les moyens informatiques doivent être pris en charge par l'Etat. Donc, de ce point de vue, je trouve que l'objet qui nous est soumis met en lumière cette problématique-là.

Je pense cependant qu'aujourd'hui, proposer un appareil par élève me paraît peut-être un petit peu gourmand et pas assez motivé non plus par un réel besoin didactique. Personnellement, je m'abstiendrai concernant ce projet. Je pense cependant que l'Etat doit rester vigilant et prendre la mesure de ce qui l'attend véritablement sur cette route de la digitalisation et en assumer les moyens qui en découleront, en adéquation avec le Lehrplan ou le PER.

**Flechner Olivier** (PS/SP, SE). Ich spreche im Namen der Mehrheit der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei, welche diese Motion unterstützt.

Meine Interessenbindung in diesem Geschäft ist diejenige, dass ich Gemeinderat in Schmiten bin und das Projekt zur Beschaffung der neuen IT-Infrastruktur unserer Primarschule eng begleitet habe. Zudem hatte ich als stellvertretender Leiter des Bildungsressorts vor etwas mehr als einem Jahr auch Einsitz in den Vorstand der Orientierungsschule Sense, welche zu diesem Zeitpunkt ebenfalls den Ersatz ihrer IT-Infrastruktur plante.

Beide Schulen, sowohl die OS Sense wie auch die Primarschule Schmiten, setzen den Ersatz mit dem aktuellen Schuljahr um. In der OS Sense ist die 1:1 Strategie umgesetzt, in der Primarschule Schmiten nach Stufen unterschiedlich. In der Oberstufe haben wir ein 1:1-Konzept, in den unteren Stufen teilen sich mehrere Schülerinnen und Schüler ein Gerät.

Es ist richtig, dass es bei einer solchen Beschaffungsstrategie, wie wir sie auch in der Motion vorgeschlagen haben, nicht ausreicht, einfach nur ein paar Geräte zu kaufen. Man muss auch überlegen, wer die Geräte in Betrieb nimmt, wer sie wartet, wie die Lehrpersonen geschult werden und noch einiges mehr. Aber damit ist der Kanton Freiburg, wir haben es gehört, nicht alleine. Solche Konzepte existieren und die Kolleginnen und Kollegen in anderen Kantonen und Gemeinden sind erfahrungsgemäss gerne bereit, ihre Erfahrungen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Zusammen mit dem Rat von Fachpersonen ist die Einführung dieser Konzepte zwar immer noch mit Arbeit verbunden, aber dies ist gut machbar.

Zweitens ist es mir wichtig, darauf hinzuweisen, dass auch mit der Einführung eines 1:2 oder eines 1:1-Modells der Unterricht nicht einfach in der klassischen Form aufgegeben wird. Es geht nicht darum, die Kinder zu Computerjunkies zu machen, die nur noch hinter dem Bildschirm kleben. Wenn aber diese Geräte in ausreichender Anzahl in den Klassenzimmern vorhanden sind, dann ist es möglich, während dem Unterricht diese auch für kurze Module einzusetzen und das entsprechende Lehrmittel gezielt zu nutzen - ohne dass der unhandliche Wagen mit den Geräten aus dem unteren Stock geholt, die Geräte verteilt und anschliessend wieder weggeräumt werden müssen.

Die Digitalisierung ist ein Fakt. Man kann sie toll finden und voll mitmachen oder sie kritisieren und aus Abstand betrachten - das ändert aber nichts daran, dass sie ein Teil unseres Lebens geworden ist.

Es ist aber unsere Verantwortung, dass wir die Rahmenbedingungen schaffen, um unsere Jugend auf die Zukunft und die Arbeitswelt vorzubereiten. Wir müssen nicht diskutieren, ob die Digitalisierung stattfindet. Wir müssen nicht diskutieren, ob es Mac oder Windows sein soll. Und wir müssen auch nicht diskutieren, ob IT in den Sportunterricht gehört. Die digitalen Lehrmittel halten aber zunehmend Einzug in den Schulalltag - und wir müssen uns entscheiden, ob wir den Freiburger Schulen die Möglichkeit geben, diese Entwicklung aktiv mitzumachen oder ob sie hinterherhinken sollen. Und wir müssen entscheiden, ob dies alle Schulen mit den gleichen Voraussetzungen machen sollen.

Nebst der fortschreitenden Digitalisierung ist auch ein Fakt, dass noch längst nicht alle Kinder und Jugendliche zu Hause Zugriff auf einen Computer oder ein Tablet haben, mit dem sie Briefe schreiben, Präsentationen verfassen, Tabellen erstellen oder Recherchearbeiten vornehmen können. In der heutigen Arbeitswelt spielt dies aber zunehmend eine wichtige Rolle.

Wie wichtig diese digitalen Instrumente sind, wurde uns auch dieses Jahr am 16. März bewusst und vor Augen geführt. In der kürzesten Zeit musste der Unterricht digital geführt werden. An dieser Stelle möchte ich nicht unerwähnt lassen, wie sehr es mich beeindruckt hat, dass dies innerhalb von nur wenigen Tagen möglich war. Die Schulen des Kantons Freiburg haben auf beeindruckende Weise bewiesen, dass sie bereit sind - auch die Primarschulen. Und es wurde uns auch vor Augen geführt, wie gross die Unterschiede bei den Schülerinnen und Schülern waren und sind.

Wenn ich darum etwas an der Motion bemängle, dann höchstens, dass sie nicht weit genug geht, weil sie eben die Primarschulen nicht miteinbezieht. Dies ist aber für die Mehrheit der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei kein Grund, diese Motion abzulehnen. Wir wünschen uns, dass der Staatsrat visionär genug ist, zu erkennen, dass die Digitalisierung auch in den Primarschulen eine Chance darstellt und dass es sinnvoll ist, nicht nur die 3 OS-Jahre zu nutzen, um unsere Schülerinnen und Schüler hier zu unterstützen.

Wenn der Kanton hier nicht vorwärts macht, werden die vorhin erwähnten Unterschiede noch verstärkt - dann nämlich, wenn einzelne OS-Schulen diesen Schritt vollziehen, andere aber nicht. Diese 2-Klassen-Digitalisierung können und dürfen wir nicht unterstützen. Sie ist aber bereits Realität. Es ist darum dringend, dass der Kanton hier seine Verantwortung übernimmt, damit dieser Prozess nicht noch verstärkt wird.

Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei wird diese Motion darum mehrheitlich unterstützen, und ich bitte Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, dies auch zu tun.

Und ich hoffe darauf, dass der Staatsrat erkennt, dass die Digitalisierung auch in den Primarschulen Einzug halten muss und nicht nur in der OS.

**Thalmann-Bolz Katharina** (*UDC/SVP, LA*). Meine Interessenbindung in dieser Angelegenheit: Ich bin Primarlehrerin in der Gemeinde Murten. Ich nehme im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Stellung zur vorliegenden Motion.

Es ist nicht von der Hand zu weisen: Die Digitalisierung hat mit der momentanen Coronakrise noch mehr an Bedeutung gewonnen, als man dies vor einem Jahr voraussehen konnte. Die gesellschaftlichen Auswirkungen sind in den Schulen und in der Arbeitswelt mit vermehrtem Homeoffice stark spürbar. Die Arbeit und die Bildung mit elektronischen Medien sind ein Muss. Grundsätzlich ist deshalb die Forderung nach einer persönlichen Ausrüstung von IT-Geräten in den Sekundarschulen nachvollziehbar und verständlich. Im Zusammenhang mit dem kantonalen Konzept für die Integration von Medien, Bildern, Informations- und Kommunikationstechnologien im Unterricht stellt die Zurverfügungstellung von IT-Geräten auch eine der Massnahmen dar. Allerdings betrifft diese Massnahme nicht nur die Orientierungsschulen, sondern - wie bereits mehrmals erwähnt - auch die Primarschulen, mindestens was den Lehrplan 21 für die deutschsprachigen Schulen betrifft. Das ist einer der nicht berücksichtigten Punkte der Motionäre.

Die Beschaffung von PC, Mac oder Tablets muss jedoch zwingend in einem Rahmenkonzept mit klaren Zielen und einer Bedürfnisabwägung für alle deutsch- und französischsprachigen Schulen des Kantons figurieren. Das Konzept, das laut Staatsrat in den Anfängen steckt, muss dazu genügend erprobt und evaluiert werden, bevor die 1:1 Ausrüstung ins Auge gefasst wird. Zu erwähnen ist zudem, dass noch nicht einmal die Lehrpersonen bis jetzt über ein persönliches IT-Gerät verfügen, wie bereits erwähnt wurde.

Eine wesentliche Rolle spielen aber auch die Kosten, die bei einer 1:1 Lösung für Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler anfallen würden. Die vorgeschlagene Finanzierung würde erneut eine Diskussion der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen Staat und Gemeinden auslösen. Diese ist nicht einmal abgeschlossen. Deshalb ist eine vernünftige Güterabwägung in dieser Angelegenheit unabdingbar.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist in dieser Angelegenheit gespalten. Einerseits wird das Begehren unterstützt, das den heutigen gesellschaftlichen Bedürfnissen tatsächlich entspricht und mit der Übernahme der Kosten durch den Staat auch eine einheitliche, flächendeckende Regelung im ganzen Kanton ermöglichen würde.

Andererseits muss festgehalten werden, dass die Motion zu einseitig formuliert ist und dass die mit der Forderung verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen bildungsrelevanten Medien überrissen sind. Dazu ist zu erwähnen, dass dem Begehren eine klare Einbettung in ein Konzept und in eine Strategie fehlt.

Persönlich werde ich die Motion ablehnen.

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). Je n'ai pas de lien d'intérêts, à part que j'ai déjà construit des logiciels de formation pour des adultes dans les années 2000. Donc c'est un fait que cet enseignement a fait ses preuves.

On voit aussi que c'est un mélange entre les efforts humains et digitaux et j'aimerais ici juste rappeler ce qu'a annoncé le Conseil d'Etat pour la digitalisation de Fribourg 4.0 – je cite votre communiqué de presse: "Pour transformer durablement l'administration, l'humain est placé au centre de la réflexion technologique. Ce changement n'est pas lié uniquement à l'adoption de nouvelles technologies mais bien à une évolution des comportements, des mentalités et des compétences de chacun et de chacune. Grâce à une politique du personnel et à une formation continue adaptée, l'Etat fait preuve de responsabilité envers ses collaborateurs et collaboratrices, envers ses citoyens et ses citoyennes ainsi qu'envers les générations futures". Donc, dans les propos du Conseil d'Etat, on trouve déjà l'envie de mettre l'humain au centre, ce qui veut dire que vous feriez sans autre un concept qui inclut les enseignants et les élèves, que vous statuez sur une évolution de comportements et de compétences nécessaires. Donc, évidemment, si les enseignants ont un manque, qu'ils n'ont même pas aujourd'hui d'ordinateur personnel, il faudrait englober cette motion dans un concept plus global.

Vous parlez de la responsabilité aussi et des générations futures. Nous avons remarqué pendant la période de mars-avril que non seulement les élèves, mais tous les citoyens et citoyennes, étaient très contents qu'il y ait déjà la possibilité de faire du télétravail, l'apprentissage de chez nous. Nous avons remarqué que les compétences humaines comme la coopération, l'éthique ou la collaboration sont aussi importantes que les compétences technologiques. On a entendu, lors du sujet précédent, que l'on devrait avoir des visions et que le Conseil d'Etat devrait tirer le char et que l'on pourra suivre. Je soutiendrai cette motion avec conviction, parce que je suis persuadée que ce n'est pas seulement du côté alémanique, où l'on a déjà l'habitude de travailler au primaire et au secondaire avec les ordinateurs, que l'enseignement avec une responsabilité, en utilisant des moyens technologiques, c'est important. C'est une réalité que les jeunes vont trouver dans le monde du travail.

J'aurais une question, M. le Commissaire: dans la motion présente, on parle du secondaire 1, et j'ai l'impression qu'il serait très important que le secondaire 2 suive. Nous avons entendu des enseignants du primaire et des directrices et des directeurs d'écoles primaires dire qu'il y a aussi ce besoin. Est-ce que vous envisagez, avec l'acceptation de cette motion, faire un concept général pour tous les domaines, secondaire 1 et secondaire 2, qui ferait sens, car il faudrait avoir un concept global?

**Bürdel Daniel** (PDC/CVP, SE). J'annonce mes liens d'intérêts par rapport à ce sujet: je suis conseiller communal de Planfayon et président de l'école de ma commune. Je suis également membre du comité du CO de la Singine qui introduira, comme déjà entendu, en novembre prochain le concept "one to one".

Das Interesse an der Motion ist gross, und ich möchte im Namen der Motionäre allen danken, die sich hierzu geäußert haben und unser Anliegen unterstützen.

Lassen Sie mich kurz auf zwei, drei gemachte Aussagen antworten.

Zu Frau Aebischer: Wir wollten das Boot mit dieser Motion nicht überladen. Klar ist es uns auch ein Anliegen, dass die Primarschule in Zukunft dieselben Mittel zur Verfügung hat. Hätten wir aber die 5. und 6. Klasse, also die 7H und 8H, ebenfalls in diese Motion einbezogen, dann wäre das Argument der Kosten noch um ein Vielfaches gewichtiger gewesen und das hätte die Motion zu einem negativen Ergebnis geführt.

In diesem Sinne sind wir überhaupt nicht dagegen, dass in einem Globalkonzept, das erarbeitet werden muss, in Zukunft auch die 7H und 8H einbezogen werden und dass mit der Einführung des Fachs Medien und Informatik in der Primarschule die Basis dafür geschaffen wird, dass unsere Jüngsten im digitalen Bereich geschult werden.

Laissez-moi mettre en avant les arguments les plus importants en faveur de notre motion. Pour nous motionnaires, c'est vraiment aussi une question d'égalité des chances, comme déjà dit. En acceptant cette motion, l'équipement de tous nos élèves sera le même, ceci indépendamment aussi d'où les élèves habitent, dans quelle commune, si c'est une commune riche ou pauvre ou si leurs parents ont les moyens d'équiper leurs enfants avec les outils numériques.

Es ist für uns aber auch eine Chance. Wir haben in der Corona-Krise gesehen, wie wichtig die Ausstattung mit Informatikgeräten an unseren Schulen ist.

Es wurde vielfach erwähnt: Die Lehrpersonen haben innert kürzester Zeit zahlreiche Lösungen auf die Beine gestellt und diese haben während der vergangenen Krise den Fernunterricht während des Lockdowns erlaubt.

Mit dem 1:1-Konzept werden diese Voraussetzungen natürlich noch um Einiges verbessert und künftigen Schwierigkeiten kann besser begegnet werden. Wir wissen, die Krise ist noch nicht ausgestanden und in einer künftigen schwierigen Phase könnte man auf die 1:1 Ausstattung zurückgreifen.

Ich möchte als Wirtschaftsvertreter aber auch erwähnen, dass wir darauf angewiesen sind, dass unsere Jungen, gerade in der Berufsschule und beim Lerneinstieg oder beim Eintritt in ein Kollegium, gute Voraussetzungen im Bereich der Digitalisierung mitbringen, dass so früh wie möglich geschult wird, dass die Schülerinnen und Schüler mit den Geräten umgehen können, dass der Umgang sinnvoll ist, dass kein Missbrauch betrieben wird und dass man hier nicht in eine falsche Richtung geht.

Pour les motionnaires, il est clair qu'avant d'introduire le concept "one to one" dans les différents cycles d'orientation, les enseignants doivent être formés selon un concept pédagogique, j'aimerais vraiment le préciser. Actuellement cela est aussi fait en Singine. Le PER numérique sera connu au début de l'année 2021, c'est-à-dire dans une demi-année. Pour ces raisons une certaine mise en place par étapes est concevable pour nous mais ne doit pas se prolonger durant des années. Nous aimerions vraiment aussi que si la motion est acceptée, qu'on avance assez vite.

Chères et chers collègues, évoluons avec le temps, "gehen wir mit der Zeit"! Mettons en place les instruments pour que nos jeunes Fribourgeoises et Fribourgeois acquièrent toutes les compétences nécessaires pour leur future entrée sur le marché du travail ou dans une formation supérieure où ils auront besoin de ces compétences digitales. Dans ce sens, je vous invite à accepter cette motion et d'ainsi faire un pas important vers la digitalisation. Nous entendons souvent de la part de l'Etat que... *[temps de parole écouté]*

**Schwaller-Merkle Esther (PDC/CVP, SE).** Als ehemalige Dozentin der PH Freiburg möchte ich Sie bitten, diese Motion anzunehmen, auch wenn sie sich zurzeit nur auf den dritten Zyklus begrenzt.

Der Lehrplan 21 verlangt nach dieser Motion und der 10-jährige PER wird das in Kürze auch fordern. Es wäre schade, das Ganze weiterhin um Jahre zurückzuschieben, weil wir uns zurzeit noch nicht bereit fühlen.

Die bereits erwähnten pädagogischen Konzepte existieren auf Schweizer Ebene und auch auf Bezirksebene, und die Lehrpersonen sind seit einigen Jahren an der PH und durch Fritic geschult. Ich möchte hier nur sagen, dass die PH seit ihrer Existenz, das sind heute 20 Jahre, papierlos arbeitet.

Ich war lange Lehrmittelentwicklerin und in der Lehrmittelentwicklung tätig. Viele Lehrmittel existieren bereits in digitaler Form, man würde auch in dieser Hinsicht im Kanton Kosten sparen. Zudem erlauben uns die digitalisierten Lehrmittel ein rasches reagieren auf Neuerungen im Alltag, ohne weitere Kosten zu verursachen.

Für die Zukunft der Digitalisierung in unseren Schulen und für die Chancengleichheit im Kanton möchte ich Sie bitten, diese Motion anzunehmen.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** La motion de MM. les Députés Urs Perler et Daniel Bürdel touche évidemment un sujet d'actualité discuté, je dirais presque avec encore plus d'intensité, depuis l'apparition de la pandémie. La motion a été déposée en septembre il y a une année, on y a répondu au début février. Personne, à ce moment-là, n'imaginait évidemment l'exercice, hélas réel, de la pandémie et de la nécessité d'enseignement à distance pendant cette période. J'aimerais quand même rappeler que le canton de Fribourg et le Conseil d'Etat s'occupent activement de la numérisation, notamment dans les écoles depuis plus d'une vingtaine d'années.

Pour rappel, en 2001 c'est la création du centre de compétence Fritic et l'offre d'une formation continue pour les enseignants dans ce domaine. En 2012, c'est le lancement du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles, le projet HAE, pour lequel je viens régulièrement présenter l'évolution au Grand Conseil. Je rappellerai également, comme cela a déjà été relevé, le programme gouvernemental avec notre projet "Fribourg fait sa révolution 4.0". Je mentionnerai également dans le domaine de la formation, en 2017, le concept cantonal pour l'intégration des médias, images, technologies et de l'information et de la télécommunication dans l'enseignement. Vous le savez, à la rentrée 2019-2020, a été introduit le plan d'étude alémanique Lehrplan 21, qui prévoit une unité "science des médias et informatique".

Du côté francophone, la révision du plan d'étude est lancée, mais le projet n'est pas encore là. Il sera probablement prochainement soumis en consultation. Je le dis tout de suite: oui, peut-être qu'à la rentrée 2021, on donne le go! Mais il faudra modifier les grilles horaires, former les enseignants. Cela prendra plusieurs années. En soi, le Plan d'étude romand numérique qui permet d'avoir un concept à mettre avec ces appareils, c'est pour 2023-2024 et pas avant. Mais aujourd'hui déjà, tous les élèves de 1H à 11H sont évidemment confrontés aux nouvelles technologies. Juste pour rappel, le Lehrplan 21 introduit cette unité "média et informatique" dès la 7H, 8H et 9H et il s'agit-là de développer une plus-value pédagogique à l'utilisation des moyens d'enseignement numérisés pour tous les cycles. C'est la clé du succès. Le mot a déjà été développé tout à l'heure par quelques-uns d'entre vous: la clé du succès, c'est un développement cohérent de ces compétences média et

informatique. Les plans d'étude ne recommandent pas maintenant un nombre de tablettes ou quel type de matériel. Il s'agira après les avoir fixés d'en proposer.

Die Frage der IT-Ausrüstung darf und kann nicht isoliert behandelt werden, da sie nur einen Teil des komplexen Bereichs der Digitalisierung im Bildungssystem ausmacht. Nebst den pädagogischen und methodisch-didaktischen Aspekten stellen sich auch Sicherheitsfragen. Gleichzeitig müssen die technischen Voraussetzungen, wie zum Beispiel ein ausreichender Internetanschluss, an allen Schulen gewährleistet sein. Zudem braucht es Unterstützung und Beratung, ein Informations- und Kommunikationskonzept sowie Weiterbildungen für alle am Entwicklungsprozess beteiligten Personen.

Permettez-moi quand même un rappel des coûts estimés par l'introduction de ce modèle 1-1. Pour les quatre années de déploiement initial, ce sont 18,5 millions: 16 millions le canton, 2,5 millions les communes. A cela, il faut ajouter ensuite le renouvellement du parc toutes les années pour un montant de 5 millions, sans compter six EPT de manière centralisée pour l'introduction – deux EPT resteront ensuite. Sans compter non plus que dans chaque CO, il faut une compétence technique, logistique, soit une personne, un EPT. Cela fait déjà 22 équivalents plein-temps. La motion qui est rédigée en toutes lettres demande simplement au canton de prendre tous les frais informatiques pour le CO. J'aimerais quand même dire que ce thème est l'objet de discussions avec l'association des communes actuellement: c'est le projet de désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes, le projet DETTEC, pour lequel ma Direction va venir prochainement avec l'inventaire du champ d'applications. Il y a ce domaine du financement. Ce sont des montants très importants et on ne peut pas y aller sans autre, en distribuant et en répartissant du matériel sans qu'on n'ait en même temps pu avoir un concept appliqué: c'est le PER numérique qui est en élaboration, ce sont des enseignants qui soient formés et qui puissent évidemment tirer des plus-values des outils que nous mettons dans les mains des jeunes.

Der Staatsrat setzt sich mit vollem Engagement für eine nachhaltige, ganzheitliche und schrittweise Entwicklung und Umsetzung der Digitalisierung an den obligatorischen Schulen ein. Es gilt, die Implementierung des Lehrplans 21 an den deutschsprachigen Schulen bis 2022 fortzusetzen. Die Überarbeitung des PER mit Ergänzung des PER numérique der französischsprachigen Schulen voraussichtlich bis 2023 und Umsetzung - auch dies ist wichtig zu sagen - von Office 365 mit einer eigenen, einmaligen Identität für alle Schülerinnen und Schüler ab der 5H im Oktober dieses Jahres.

Comme vous pouvez le constater, nous ne sommes pas en reste dans cette progression, pas à pas, de la numérisation dans notre canton.

M. le Député Perler vous avez évoqué l'OS Verband Sensee qui a fait cet effort, qui l'a développé. Mais elle s'appuie aussi sur un Lehrplan qui a un concept et c'est précisément ce qui me manque pour l'ensemble du canton. Vous avez cité des cantons qui ont fait cet effort. Je n'aimerais pas vous citer un canton à l'autre bout du lac pour lequel on a demandé quelques dizaines de millions de francs pour faire ce pas et où le Grand Conseil a dit: "Vous venez d'abord avec le plan d'étude numérique", et qui a donc refusé la proposition. C'est un peu le même schéma ici et c'est un risque que je ne souhaitais pas prendre. M. Perler, vous avez très bien parlé: je vous invite à reprendre le même texte envers vos collègues du secondaire 2, vous n'avez pas besoin de changer les mots.

M<sup>me</sup> la Députée Eliane Aebischer, je partage votre analyse de la situation. Vous avez mentionné la nécessité d'un *update* du concept Mitic et vous avez tout à fait raison. On attend aussi d'avoir plus d'informations quant au PER romand pour pouvoir évoluer en cette matière. Cela concerne aussi le matériel, la formation des personnes et vous avez raison de souligner que lorsqu'on déploie ce système, par exemple comme ici proposé aux CO, les enseignants eux-mêmes – qui sont les acteurs et la clé de ce développement – doivent être équipés et formés.

M. le Député Michellod, vous avez très justement parlé de la cohérence avec l'introduction d'un tel système et c'est précisément l'élément qui me manque maintenant en vue de l'évolution. J'aimerais dire à ce propos que, si on regarde le développement de l'implication, de la *Umsetzung* du Plan d'étude romand sur maintenant deux ou trois ans – avec les discussions qui vont commencer en terme de DETTEC –, on aura une fenêtre de coordination et de cohérence en 2023-2024. Et là, ça devient quelque chose d'intéressant, en coordination avec les communes aussi et non pas un financement comme ça, à la va-vite dirais-je presque, alors qu'il n'y a pas la capacité, dans notre système, de mener cela à bien avec une véritable plus-value pédagogique.

M. le Député Flechtner, vous m'avez posé la question: est-ce qu'on ira aussi au primaire et pas seulement au cycle d'orientation? Le projet Office365, nous l'avons déployé cet automne dès la 5H et le Lehrplan, c'est dès la 7H. Vous pouvez voir que les éléments du primaire sont déjà là dans les plans d'étude et dans les éléments techniques que nous développons.

M<sup>me</sup> la Députée Susanne Aebischer, vous avez relevé la quintessence de "Fribourg fait sa révolution 4.0": l'humain au centre, la formation. C'est précisément deux éléments qui me manquent du côté francophone, et c'est pour cela qu'il y a cette attente. Je reconnais la direction qui est donnée, le souci des motionnaires qui disent "là est l'avenir, il faut y aller"! Je partage tout à fait ce sentiment et cette analyse, mais je ne peux pas le faire simplement sans un concept, une réflexion cohérente et

globale, sans que nous sachions où nous avançons. Oui, vous avez raison aussi de le souligner: il doit y avoir une cohérence entre le primaire, le S1 et le S2 et c'est précisément ce que nous mettons en place, notamment avec la réorganisation, le développement du concept Mitic à travers toute l'école. Le plan d'étude alémanique introduit une branche comme telle, "média et informatique", avec l'étude par exemple des algorithmes, de tout ce que veut dire la programmation. Le suivi de cela au collège, au secondaire 2, on l'introduit cette année avec une branche à part, une branche de science comme telle, à part entière, qui n'existait pas avant. Donc le suivi de cohérence en terme d'enseignement, il est là et c'est évident que pour moi l'effort qui sera entrepris au niveau de l'école obligatoire doit être suivi au secondaire 2, et les appels que vous m'avez lancés pour que l'on aie aussi au S2 un projet d'ordinateurs pour les élèves, ça rejoint ce que disait M. le Député Mauron tout à l'heure. Parfois on va vite, et j'espère bien qu'on continue sur ce domaine-là. Pour votre information, je suis en discussion avec les enseignants du secondaire 2 qui étaient opposés ou qui estiment qu'il y a une foule de questions à régler avant de pouvoir l'aborder. On est dans un échange et dans une discussion, mais je ne peux pas attendre un moratoire de plusieurs années avant d'engager des solutions. On aura l'occasion prochainement d'en reparler puisqu'il y a une motion populaire qui aborde précisément cela et pour laquelle le Grand Conseil sera abordé.

Je vous invite donc à refuser cette motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 54 voix contre 28. Il y a 13 abstentions.

*Ont voté oui:*

Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Chardonens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Berset Christel (FV,PS/SP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Mauron Pierre (GR,PS/SP). *Total: 54.*

*Ont voté non:*

Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Schuwy Roger (GR,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP). *Total: 28.*

*Se sont abstenus:*

Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Besson Gumy Muriel (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP). *Total: 13.*

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

**Motion 2019-GC-81****Modification de la loi scolaire: introduction de demi-jours de congé choisis individuellement, aussi appelées "journées joker"**


---

Auteur-s:	<b>Schwander Susanne</b> (PLR/FDP, LA) <b>Aebischer Eliane</b> (PS/SP, SE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport</b>
Dépôt:	<b>29.05.2019</b> (BGC mai 2019, p. 7089)
Développement:	<b>29.05.2019</b> (BGC mai 2019, p. 7089)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>18.02.2020</b> (BGC mai 2020, p. 763)

---

**Prise en considération**

**Aebischer Eliane** (PS/SP, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin Schuldirektorin einer Primarschule und spreche hier als Co-Motionärin.

Warum diese Motion?

Im aktuellen Schulgesetz ist vorgesehen, dass einer Schülerin oder einem Schüler aus einem der vier folgenden Gründen ein Urlaub gewährt werden kann:

1. ein wichtiges familiäres Ereignis,
2. eine wichtige religiöse Feier oder das Ausüben einer wichtigen religiösen Handlung,
3. eine wichtige Sportveranstaltung oder künstlerische Veranstaltung, an der die Schülerin oder der Schüler aktiv teilnimmt,
4. an der Orientierungsschule ein Praktikum, eine Prüfung oder eine andere Veranstaltung im Zusammenhang mit der Berufswahl.

Das Ereignis muss also wichtig sein. Nun frage ich Sie: Was ist ein wichtiges, familiäres, einmaliges Ereignis? Geburtstags- und Hochzeitsfeiern passen in dieses Schema, darüber sind wir uns einig. Was ist nun mit einem Alpbazug?

Was ist mit der Teilnahme der Mutter am Ironman in Hawaii? Aber warum darf dann dieses Kind während der Schulzeit nach Übersee fliegen und sein Gspänli darf nicht mal mit dem Götti nach Rust?

Wenn die Mutter nach einem Monat Abwesenheit am Flughafen abgeholt werden möchte – ist dies ein besonderes familiäres Ereignis?

Wenn die Patin das Patenkind mit einem besonderen Besuch im Harry-Potter-Museum in London überraschen will und der so sehr verehrte Schauspieler nur an diesem einen Tag da auch anwesend ist - ist dies ein besonderes familiäres Ereignis? All das sind reale Beispiele aus dem Schulalltag.

Die Motion will genau diesen Fragen, welche nicht mit Ja oder Nein beantwortet werden können und oft auch noch mit einer persönlichen Werte-Haltung verknüpft sind, vorbeugen.

Der Besuch der Schule ist wichtig – spätestens seit der Fernunterrichtszeit im vergangenen Frühling haben das - fast - alle erkannt. Mit der Gewährung von 4 freien Halbtagen als Joker stellt man dies keinesfalls in Frage.

Wir sind erfreut darüber, dass nicht nur der Staatsrat, sondern auch eine Mehrheit der Befragten und Betroffenen – und damit meine ich jetzt nicht die Schülerinnen und Schüler, sondern die Schuldirektionen, Gewerkschaften und Elternvereinigungen - die Motion unterstützen und erkannt haben, dass es einfach ab und zu auch Ausnahmen braucht.

Eine gerechte Umsetzung ist mit der gegenwärtigen Gesetzgebung im Alltag sehr schwierig – ich erinnere an die eingangs gestellten Fragen.

Die Angst, dass man damit das Schule-Schwänzen noch zusätzlich fördert, kann ich nicht teilen. Die Motion sieht klar vor, dass ein Gesuch gestellt werden muss – und dieses wird dann halt einfach abgelehnt, sollte der betreffende Schüler bereits mehrere unentschuldigte Absenzen vorweisen.

Dass der Staatsrat eine Projektphase ablehnt, ist für uns völlig in Ordnung.

Im Falle einer Annahme der Motion würden wir es aber sehr bedauern, wenn man noch 3 Jahre mit der Einführung wartet. Unserer Meinung nach braucht es in dieser ersten Phase kein angepasstes Informatiksystem. Sämtliche Absenzen

der Schülerinnen und Schüler müssen bereits heute erfasst werden. Da kann zu den Kategorien krank und Urlaub auch noch die Kategorie Jokerhalbtage eingefügt werden, und schon ist der Überblick gewährleistet.

Ich bitte Sie alle, diese Motion zu unterstützen.

Lernen findet vor allem - aber nicht nur - in der Schule statt. Ein Kind, welches einmal an einem Alpabzug oder an einem Zibelemärit teilnehmen kann, lernt da ebenso viel, aber vor allem halt auch andere Dinge, wie in der Schule. Und solche Erfahrungen gönne ich jedem Kind, auch wenn das Ereignis nicht am Wochenende oder während den Ferien stattfindet.

**Bapst Bernard** (*UDC/SVP, GR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis papa de deux professeurs exerçant leur activité dans des cycles d'orientation de notre canton. Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

Aujourd'hui, les écoles publiques, les enfants de Fribourg, ont une pratique d'attribution des jours de congé très claire. La majorité du groupe de l'Union démocratique du centre est d'avis que pour accorder un congé individuel, nous devons avoir un motif valable. Actuellement, nous avons déjà la possibilité d'obtenir des congés pour diverses raisons. Par exemple, on peut aller chez le médecin, le dentiste, assister à un événement familial particulier, etc. Et ceci sur simple demande des parents. Pour une classe de 25 élèves, les jours joker représenteraient 50 jours d'absentéisme supplémentaires. Gérer la matière manquée promet de causer des problèmes, que ce soit au niveau des élèves, des parents ou des enseignants. Les absences auront certainement une influence directe sur le programme dispensé par les enseignants. Une mauvaise dynamique de travail pourrait s'installer. Nous sommes également convaincus que les excellents résultats obtenus par les élèves de l'école fribourgeoise dans les enquêtes PISA sont directement influencés par une présence forte des élèves. La gestion des absences serait encore plus lourde à gérer qu'actuellement. L'école n'est pas là pour séduire la famille, nous ne voulons pas d'une école à la carte. L'école doit préparer les jeunes aux réalités du monde du travail où, en principe, la présence est obligatoire si l'on veut gagner sa vie.

La majorité du groupe de l'Union démocratique du centre refusera cette motion.

**Schneuwly André** (*VCG/MLG, SE*). Nous remercions le Conseil d'Etat et son personnel pour la réponse et pour le soutien à la motion. Le groupe Vert Centre Gauche, dans sa grande majorité, soutiendra la motion.

La semaine passée, j'ai visité le canton d'Argovie, où j'ai interrogé des parents et des enseignants sur les journées joker. La possibilité de quatre demi-jours de joker existe là-bas depuis des années. Je dis bien depuis des années! Si vous les interrogez, ils mentionnent immédiatement "paragraphe 38" et puis ils rigolent. Les parents savent que cette possibilité existe. Elle n'est pas tellement utilisée et si oui, sans grande difficulté. Pour les enseignants, l'enregistrement du jour joker ne pose aucun problème. Depuis 2013, les quatre demi-journées peuvent être prises ensemble.

Pour quelle raisons soutenir la motion? Il y a déjà 15 cantons qui font cela, également notre cher canton de Berne à côté. Le *lockdown* nous a montré une fois de plus que nous pouvons compter sur la plupart des parents. Ils prennent leur responsabilité, même dans une situation particulière.

Es ist ein kleiner Spielraum ohne grossen administrativen Aufwand für die Familien und für die Schülerinnen und Schüler, die einmal 4 Halbtage Urlaub verdienen, ohne zur Schuldirektion gehen zu müssen. Es ist ein direkter Weg.

Si ce n'est pas possible, les parents prennent d'autres moyens – maladies d'enfants ou mauvaises informations. Bien sûr, des conditions cadres claires sont nécessaires pour permettre la mise en œuvre de ces journées. Je pense qu'il est très bien qu'on veuille un rapport des associations professionnelles, que les syndicats d'enseignants soient consultés comme aussi les conseils des parents, et même les conseils d'élèves. Pour moi, il n'est pas nécessaire ni urgent de mettre en place une phase pilote: le Conseil d'Etat n'a qu'à s'appuyer sur l'expérience d'autres cantons. L'idée selon laquelle il faut trois ans pour mettre en œuvre ce projet me fait un peu sourire.

Comme je l'ai dit, la grande majorité du groupe Vert Centre Gauche soutient la motion.

**Emonet Gaétan** (*PS/SP, VE*). Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêts: je suis enseignant et président de la SPFF, la Société pédagogique fribourgeoise francophone qui a été consultée sur la motion que nous traitons maintenant.

Ce n'est pas la première fois que nous parlons des jours joker dans notre parlement. Cette notion de jour joker est plus répandue en Suisse alémanique car pour la Suisse romande, seul le canton du Jura connaît cette possibilité à raison de 2 demi-journées par année scolaire.

Dans sa réponse, la SPFF énumérait quelques points négatifs, notamment que les jours joker ne diminueraient pas forcément quelques abus constatés, qu'ils peuvent faire croire à une école à la carte alors que l'on lutte contre l'absentéisme, qu'ils ne faciliteront pas l'organisation de la classe et des enseignants, que quatre demi-jours semblent un nombre important et que dans la vie il n'y a pas de jour joker que l'on peut utiliser quand on veut.

Toutefois nous avons relevé aussi de nombreux points positifs, notamment que ces jours joker évitent le mensonge sur des absences annoncées souvent comme maladie, qu'ils permettront de redonner des directives claires dans les établissements quant à l'octroi de congés exceptionnels, par exemple pour regroupement familial. Ces jours joker permettront enfin une certaine souplesse dans la politique d'attribution des jours de congé restrictive de notre canton.

Comme une majorité du groupe socialiste, j'entre donc en matière sur l'octroi de ces jours. Cependant, des conditions cadres doivent être remplies. Tout d'abord la motion nous en donne quelques-unes : pas le premier jour ni le dernier jour de l'année scolaire, ni lors d'évaluations cantonales, de journées spéciales, de camps ou de semaines vertes, de sorties de classes ou de journées sportives. Elles doivent être accompagnées par d'autres conditions, notamment que l'utilisation d'un jour joker ne nuise pas à la bonne marche de la classe ou engendre du travail supplémentaire pour les enseignantes et les enseignants. Les élèves qui en ont bénéficié doivent s'organiser pour rattraper leur travail et enfin l'annonce de la prise de ces jours doit parvenir au moins trois jours avant.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat précise que si les journées joker devaient être introduites pour les élèves de la scolarité obligatoire dans notre canton, elles devraient l'être sans restriction inutile, sans lourdeur administrative et dans le but de faciliter la vie des parents, peu importe le motif. Là, je reste un petit peu dubitatif.

Pouvez-vous nous dire M. le Conseiller d'Etat, à ce stade de la discussion, quels sont les garde-fous ou les conditions qui seront pour vous incontournables lors de l'éventuelle mise en place de ces quatre demi-jours ?

Le gouvernement l'a écrit: l'obligation de présence pour les élèves est une exigence forte qui témoigne du sérieux accordé à la formation dans notre canton. Elle prépare également les jeunes aux réalités du monde du travail où la présence n'est pas optionnelle.

Or, bien encadrés, ces jours joker pourraient être un plus pour certaines familles et permettraient à Fribourg de rejoindre le cercle fermé des cantons qui en octroient.

**Chevalley Michel (UDC/SVP, VE).** Le mot joker, en anglais *joker*, vient de *to joke*, plaisanter. L'étymologie du mot joker résume parfaitement mon point de vue: dites-nous que c'est une plaisanterie! Je m'exprime à titre personnel.

Les deux motionnaires, elles, ne plaisaient pourtant pas: à l'instar de ce qui prévaut pour la majorité des cantons alémaniques – et seulement dans les cantons alémaniques, il y a une petite exception, le Jura – elles demandent l'introduction de «journées joker» à l'école. Les journées joker sont ces jours durant lesquels l'élève peut manquer l'école, sans que les parents aient besoin de justifier les raisons de l'absence. Ils doivent cependant l'annoncer, au plus tard la veille. On peut dire que, dans son match quotidien contre l'absentéisme, l'école se mettrait là un bel autogoal. Mais ce n'est pas là le plus important...

L'instruction et l'éducation sont les priorités absolues d'une école fribourgeoise qui, sérieuse, pragmatique, se porte plutôt bien. Ce ne sont pas les enquêtes PISA qui nous contrediront. Le mérite de ces résultats revient au corps enseignant, un corps enseignant qui, déjà, rivalise d'ingéniosité pour diriger des classes très hétérogènes et organiser un programme de la journée qui prenne en compte les absences temporaires des élèves, de plus en plus nombreux, qui bénéficient d'une prise en charge individuelle, tel que l'appui, l'aide à l'intégration, la logopédie, la psychomotricité, etc.

Débordés, essoufflés par des programmes surchargés, les enseignants devraient alors probablement organiser des séances de rattrapage, déplacer des dates d'évaluation, attendre le jour béni où, en classe, ils ont en face d'eux un effectif complet. Et ce ne sera probablement pas le lundi, ni le vendredi, journées bénies pour s'accorder un week-end prolongé. Quant à l'idée que c'est à l'élève, respectivement à ses parents, qu'incombe la responsabilité de rattraper la matière vue par les camarades durant son absence, elle me fait bien rire. Je vous laisse imaginer des parents allophones plancher, avec leur rejeton, sur une leçon de grammaire ou d'orthographe... L'exemple donné par le Conseil d'Etat parle de lui-même: si chacun des 24 élèves prend l'intégralité des jours joker offerts, la classe pourrait être incomplète, on l'a dit, durant 48 jours ou 96 demi-jours, sur une année complète qui en compte 185 jours.

Pour pallier ces difficultés, il faudrait probablement engager un ixième soutien, peut-être administratif, sûrement pédagogique, un de plus dans la liste déjà longue des spécialistes qui gravitent autour de l'école. Je ne suis pas surpris, par contre, du fait que la majorité des directions sont favorables au projet, jetant ainsi le bébé avec l'eau du bain. Les directions se font en effet des cheveux blancs et hésitent parfois à dénoncer le cas au préfet pour trancher et punir éventuellement d'une amende: cet élève a-t-il réellement été malade ou est-ce qu'on me raconte un mensonge? Le vol du retour a-t-il vraiment été reporté? Est-ce que la grand-maman était réellement si malade qu'il faille rester à son chevet? Pour ne citer que ces quelques exemples, tous vécus par l'ancien préfet que je suis.

Pour nous, il faut cesser de niveler par le bas. Et c'est le danger que représentent les journées joker, comparables à une école à la carte. Alors même que nombre d'enseignants, au CO surtout, luttent au quotidien contre l'absentéisme, un véritable fléau. La situation actuelle permet à chaque élève d'obtenir, on l'a dit, un congé justifié: les directions d'école sont compétentes pour accorder jusqu'à 20 jours de congé à un élève par année scolaire. L'école doit poursuivre sa mission et fournir à «la

relève» les outils nécessaires pour entrer de plain-pied dans le monde du travail. Le monde du travail qui, soit dit en passant, ne lui fera aucune concession.

Si nous comprenons que l'idée des journées joker rallie les cantons alémaniques, nous peinons à comprendre la position du Conseil d'Etat. D'abord, l'exécutif cantonal fait l'éloge de la situation actuelle, satisfaisante, et rappelle qu'il n'y a pas d'école à la carte, d'autant que les élèves disposent de 14 semaines de vacances et de 7 jours fériés par année. À cela il ajoute, comme l'a dit le collègue Emonet tout à l'heure, que «l'obligation de présence pour les élèves est une exigence forte qui témoigne du sérieux accordé à la formation dans le canton et qu'elle prépare les jeunes aux réalités du monde du travail, où la présence n'est pas optionnelle.» Et puis, de manière assez inattendue et surprenante, le Conseil d'Etat change son fusil d'épaule et propose au Grand Conseil d'accepter la motion. Par contre, il s'oppose à la phase pilote proposée par les motionnaires.

J'estime, en l'occurrence, que l'autorité doit assumer ses responsabilités, lesquelles découlent de la législation scolaire actuelle. En proposant l'acceptation de la motion, non seulement l'autorité met le doigt dans un engrenage, mais elle sème le trouble au sein d'un système éducatif qui, bon gré, mal gré, continue à faire ses preuves.

Pour toutes ces raisons, je vais, à titre personnel, refuser cette motion.

**Grandgirard Pierre-André** (*PDC/CVP, BR*). Je déclare mes liens d'intérêts; je suis papa de quatre filles adultes et grand-papa de trois petits-fils de 17 ans, 5 ans et 3 mois. J'ai aussi formé trente-trois apprentis agricoles. Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien et dans un deuxième temps en mon nom personnel.

La motion qui nous est soumise aujourd'hui par nos deux collègues députées germanophones témoigne d'une sensibilité alémanique, le système des journées joker étant très peu connu dans les cantons romands. Cette motion a fait l'objet d'un débat passionné au sein du groupe démocrate-chrétien. La proposition d'instaurer des journées joker, «Jokertage», répond certainement à l'évolution de notre société. Les cantons pratiquant déjà les journées joker relèvent de bonnes expériences en évitant souvent la justification mensongère d'absences pour cause de maladie. Cette souplesse dans l'attribution des congés rendrait aussi de grands services dans l'organisation des familles monoparentales. Compte tenu du fait que l'introduction de demi-jours de congé choisis individuellement coïnciderait avec l'implémentation de la solution IS Académia pour la saisie automatisée des décomptes de congé, le fonctionnement de l'école ne serait pas mis en danger. Dans un cadre strict défini par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, le pas vers cet assouplissement pourrait être accepté.

Personnellement, je suis contre l'école à la carte! L'obligation de présence pour les élèves est une exigence forte qui témoigne du sérieux accordé à la formation scolaire obligatoire dans notre canton. Non, chers collègues, l'école n'est pas le Club Med! Le calendrier scolaire accorde suffisamment de périodes de relâche pour permettre aux élèves de se ressourcer. En dehors de ces périodes, un «juste motif» dûment motivé permet aussi d'obtenir un congé individuel. Les quatre demi-jours de congé par année scolaire, comme l'a bien relevé l'Association des maîtres du cycle d'orientation fribourgeois francophones (AMCOFF), favoriserait une généralisation et une normalisation de l'absentéisme à l'école obligatoire, absentéisme contre lequel les écoles se battent au quotidien. En assouplissant un système qui a fait ses preuves, le choc avec les réalités du monde du travail sera encore plus violent et pénible pour les apprentis de première année: je l'affirme en tant qu'ancien maître d'apprentissage et ancien président de la commission de formation agricole cantonale. Les fluctuations permanentes d'effectifs de classe provoquées par les journées joker perturberont indéniablement le rythme du programme scolaire et l'équilibre souhaité des classes. Sans compter que l'enseignant devra organiser des évaluations de rattrapages pour les absents.

Je pense que l'introduction de journées joker privilégie avant tout le confort des parents, habitue les enfants à un certain laxisme préjudiciable à ses apprentissages futurs, à son entrée dans la vie active. Le risque de nivellement par le bas est grand et la pérennité des excellents résultats obtenus par les élèves de l'école fribourgeoise dans les enquêtes PISA est en danger!

Le groupe démocrate-chrétien soutiendra à une courte majorité cette motion. Personnellement, je la refuserai.

**Lauber Pascal** (*PLR/FDP, GR*). Il est vrai que ce système, très peu connu en Suisse romande, se pratique déjà dans plusieurs cantons suisses allemands. Le groupe libéral-radical salue l'effort de consultation pris par le Conseil d'Etat et relève une certaine incohérence dans son rapport en mettant en évidence plusieurs arguments contre la motion et en prenant, en finalité, une position favorable.

Ce n'est pas parce que certains enseignants diffusent un film le dernier vendredi avant les vacances scolaires que l'on doit effectuer un choix de facilité en introduisant ces journées joker. Le choix de vacances ne doit pas primer sur l'enseignement, autrement cela reviendrait à dire que l'enseignement n'a pas de valeur. En acceptant cette modification, la valeur de l'école n'est pas intégrée et on ne peut pas laisser primer le choix des vacances sur l'enseignement. L'école à la carte ne prépare pas les jeunes aux réalités du monde du travail où la présence n'est pas optionnelle. Sans parler de la difficulté à organiser

les classes, la relative lourdeur de la tâche administrative, voire de l'éventuel chantage de l'enfant auprès de ses parents qui n'auraient pris que trois demi-jours sur les quatre.

Pour ces raisons, la majorité du groupe libéral-radical ne soutiendra pas les motionnaires et rejettera cette modification de la loi scolaire.

**Rodriguez Rose-Marie** (*PS/SP, BR*). J'interviens à titre personnel et décline mon lien d'intérêts: je suis enseignante au CO d'Estavayer. Je ne tiens pas à rallonger les débats, mais quand même, à ce titre, j'aimerais brièvement partager avec vous le point de vue d'un certain nombre d'enseignants du CO.

A qui profitent ces jours joker, Mesdames et Messieurs? Voilà la question à se poser!

En lisant la réponse du Conseil d'Etat, il apparaît tout d'abord que l'instauration de ces jours joker pourrait soulager certains enseignants et les directeurs face aux demandes de congé aussi diverses que variées formulées par les parents. Cela pourrait simplifier les rapports entre l'école et les parents, notamment en évitant à certains parents la tentation d'invoquer une maladie de l'enfant afin de finalement obtenir le congé désiré. C'est une réalité. Ensuite, les jours joker, toujours selon le Conseil d'Etat, profiteront aux familles en leur facilitant la vie, en donnant, certes pour un temps limité, la priorité aux besoins de la famille et aux convenances personnelles. Convenances personnelles! Nous avons donc une école obligatoire, plutôt de qualité – cela est régulièrement répété en plénum – et qui fait tout pour le rester, mais qui introduit une notion de congés «à la carte». Même si le Conseil d'Etat s'en défend, cela reste une école "à la carte". Je ne parlerai pas du vécu au primaire, car je ne le connais pas assez; mais en ce qui concerne le CO, l'introduction des jours joker me laisse, à titre personnel, plus que dubitative.

Ce n'est pas une question de gestion ou de surcroît de travail administratif pour les enseignants. Cela a été dit: on a un système informatique. Le problème n'est pas là. C'est une question de principe, de qualité, d'ambiance de classe et de maintien de la motivation des élèves. Je suis consciente qu'un bon nombre de cantons alémaniques l'ont introduit et à satisfaction semble-t-il. Mais il n'en reste pas moins qu'à mon avis, c'est un très mauvais signal pour nos jeunes, spécialement pour nos adolescents.

Permettez-moi quelques questions: qu'en sera-t-il de l'ambiance de classe si tout à coup plus de la moitié des élèves sont absents le même jour, par exemple la veille d'un week-end prolongé? Le professeur devra-t-il faire un cours au rabais ou déjà prévoir de le refaire à la rentrée parce que certains des nos adolescents ne vont pas rattraper? Qu'en sera-t-il de la qualité du travail de ces élèves et de leur motivation s'ils cumulent, surtout au CO, stages en entreprise, entretiens professionnels, jours joker et maladies? L'absentéisme au CO, ça a déjà été relevé, est une réalité et je suis convaincue que les jours joker ne le régleront pas du tout.

En conclusion, pour toutes ces raisons, et au vu des nombreuses divergences quant aux modalités d'encadrement, je refuserai cette motion et vous invite à en faire de même.

**Schnyder Erika** (*PS/SP, SC*). J'interviens ici en mon nom personnel et puis vous assurer que je n'ai absolument aucun lien d'intérêts avec cette affaire.

Je vous dirais que ma première idée était de refuser cette motion étant donné que j'appartiens à cette vieille école pour qui, effectivement, l'école n'est pas quelque chose à prendre à la carte. S'il y a des règles, il faut les respecter. Quand nous avons été enfants, nos parents avaient précisément respecté ces règles. Ils ne nous faisaient pas prendre des jours de congé joker et tout ça pour dire que pour moi, il n'y avait pas de raison qu'on facilite finalement la bienséance des parents et des enfants.

Mais entre-temps, je me suis fait remonter les bretelles par une enseignante pour laquelle j'ai beaucoup de respect et qui m'a dit que je ne pouvais pas m'imaginer le florilège d'excuses qui est donné à l'enseignant quand il s'agit effectivement de prendre congé, de manière illégale dirais-je. On m'a même parlé d'un grand-père qui avait été enterré trois fois à l'étranger! L'enfant malade est également un grand classique. Mais ce qui m'a aussi beaucoup fait réfléchir, c'est qu'il y a des parents qui se foutent du tiers comme du quart de l'amende à laquelle ils seraient éventuellement condamnés, parce qu'ils en ont les moyens et que parce que pour eux finalement ça n'a pas tellement d'importance. C'est leur intérêt qui passe avant tout. Et là, ce qui me frappe, c'est que l'inégalité de traitement entre enfants est flagrante! Pour moi, il est beaucoup moins hypocrite finalement d'accorder quelques jours, quatre demi-jours de vacances joker ou de congés joker à des enfants, plutôt que d'accepter ou de ne pas accepter des congés – parce que l'on m'a également parlé d'un certain arbitraire qui peut être instauré en fonction de la provenance de certains enfants; cela existe paraît-il. Dès lors, je me suis dit qu'effectivement il y avait peut-être quelque chose à redire.

Rassurez-vous, n'étant pas spécialiste de cette question, je ne vais pas voter contre la motion mais je m'abstiendrai.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Mes liens d'intérêts n'ont pas changé depuis tout à l'heure: je suis toujours à la retraite.

J'ai entendu avec intérêt l'ensemble des intervenants et porté une grande attention à tous les propos qui ont été émis. Journées joker, il y a longtemps que je les connais. Pour ma part, c'était plutôt journées Molière, car on pouvait souvent parler de maladies imaginaires, mais rapidement terrassées par un imparable certificat médical: 1 à 0, l'enseignant rentre au vestiaire, le match est terminé. Que peut-on faire? Rien, si ce n'est croire avec force et conviction à la vérité de ce bout de papier.

Je m'abstiendrai dans le cas présent, ne voulant pas marcher plus loin dans le brouillard de ce mode de fonctionnement.

**Schwander Susanne** (PLR/FDP, LA). Mes liens d'intérêts: je suis co-motionnaire et à ce sujet, j'ai été abordée par le conseil des parents des écoles de Chiètres.

Les journées joker sont depuis longtemps connues dans 15 cantons en Suisse allemande et en Suisse occidentale, ainsi que dans le canton du Jura. Celui-ci a introduit la possibilité de congé sans justification accordée aux élèves à partir du 1<sup>er</sup> août 2010.

Le principal argument du canton Zürich était une plus grande liberté pour les parents et les familles. Pour eux, cela fait partie d'une école moderne.

Il est un fait que les classes sont de plus en plus multiculturelles, les familles ont donc des besoins différents. Par exemple: différents jours de fête et différentes coutumes. Des familles avec des cultures différentes, par exemple Suisse-Amérique du Sud, ont un besoin impératif de visiter leurs familles. Cela va de pair avec de longs voyages. Il est compréhensible qu'ils souhaitent parfois voyager en dehors des vacances scolaires. Autre exemple: si les deux conjoints travaillent, il est parfois difficile pour une entreprise d'organiser les vacances, car tout le monde veut partir en même temps. Les journées joker faciliteront l'organisation familiale et entrepreneuriale.

Aujourd'hui, les parents connaissent les raisons d'une dispense positive. Ceux qui sont honnêtes sont laissés pour compte. Les mensonges sont donc récompensés. C'est bien pour ça que 75% des établissements scolaires se sont prononcés en faveur des journées joker.

Cette question est régulièrement posée: ces journées joker ne risquent-elles pas de déboucher sur une normalisation de l'absentéisme scolaire? On l'a entendue plusieurs fois. Selon le canton de Berne, il n'y a pas d'abus.

Concernant la question du surcroît du travail pour les enseignants, il n'y en a pas puisque toutes les absences doivent de toute façon être enregistrées.

Je dois dire que ni le canton de Berne, ni le canton de Zürich ne possèdent des statistiques à ce sujet, car les absences sont seulement notées dans les cahiers de classe, justement pour éviter une paperasserie.

Sur internet, j'ai trouvé une statistique concernant l'école buissonnière et celle-ci montre que 49% des écoliers le font de temps en temps et 33% le font régulièrement. Nous sommes persuadés que ce chiffre diminuera avec l'introduction des journées joker.

Il a aussi été discuté que le rythme scolaire ne devait pas être interrompu par des journées joker car des journées libres n'existaient pas après, au temps des apprentissages ou des écoles suivies. Mais il n'était pas non plus mentionné dans tout ça que seules les écoles commencent après les vacances scolaires d'été, un jeudi, quelque chose qui n'existe pas non plus dans les écoles qui vont suivre, ni dans les apprentissages, là on commence toujours un lundi. Alors pourquoi faire cette différence? Pour mes collègues du groupe libéral-radical, la responsabilité individuelle des parents devrait faire partie de notre conception libérale.

Avec tous ces explications et la réponse favorable de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, je vous propose d'accepter la motion. Merci de votre soutien.

**Müller Chantal** (PS/SP, LA). Cette question relève un petit Röstigraben et il me semble que quelques-uns d'entre nous ont vraiment l'impression que ces journées joker sont le début de la fin. Il s'agit de quatre demi-journées! Quand je voulais aller à un concert de Robbie Williams, j'ai demandé à mon prof ce que je pouvais faire. Il m'a dit que je devais m'annoncer "malade". J'étais alors motivée à mentir. J'y serais allée de toute façon et j'étais désolée que Robbie Williams ne vienne pas en Suisse un samedi ou un dimanche. Je ne pense pas que ces journées joker vont empirer l'absentéisme, c'est un problème à part, à mon avis. Je vous rassure: ces quatre demi-journées joker ne vont pas faire de l'école fribourgeoise un Club Med.

Je vous prie d'accepter cette motion, merci.

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). J'aimerais rebondir sur les propos que vous avez tenus pour préparer les jeunes au monde du travail. Dans mon métier, je suis conseillère en organisation et j'accompagne des entreprises dans les nouvelles manières de travailler, où l'auto-responsabilité est un pilier. On a bien félicité le citoyen suisse d'avoir, durant le confinement, justement cette capacité d'être responsable. Avant, on disait que c'était impossible d'introduire le télétravail car les gens risquaient de ne plus travailler car on ne pouvait pas les contrôler. Quand j'en parle aux entrepreneurs, ils ont constaté l'inverse: les gens

étaient appliqués parce que motivés par eux-mêmes. J'ai vécu dans un canton où ma fille pouvait bénéficier de ces journées joker et je n'ai pas remarqué de choses qui ont été citées ici. Je n'ai vu ni de classes à moitié vides, ni d'enfants qui profitaient, ni d'adultes. Il y avait plein de familles qui n'utilisaient pas ces journées joker.

Je suis donc en faveur de l'auto-responsabilité, de responsabiliser les gens à ne pas mentir. Dans le monde du travail, aujourd'hui, je peux vous garantir que les entreprises qui ont du succès sont celles qui visent sur l'auto-responsabilité des gens, qui peuvent choisir d'où ils travaillent et quand ils travaillent. Les entreprises qui pensent que c'est le contrôle qui prime sont celles qui ont de grandes difficultés et, justement, demandent de les conseiller pour savoir comment changer ceci.

Je vous invite donc à soutenir ces quatre journées joker parce que cela favorise l'auto-responsabilité des parents mais aussi des enfants. Et c'est ça le futur de nos travailleurs.

**Ducotterd Christian** (*PDC/CVP, SC*). Je vais bien sûr refuser cette proposition.

On sait très bien que pour les bons élèves, ça ne va rien changer d'avoir des journées joker ou non. En principe ils sont studieux et s'ils devaient prendre des journées joker, cela ne porterait pas préjudice à leur formation. Par contre, je me fais beaucoup plus de souci pour les élèves en difficulté. Quel signal va-t-on donner à ces jeunes qui ont déjà, aujourd'hui, des problèmes à l'école? Quel signal va-t-on donner pour leur faire comprendre que les autres jours sont aussi importants? Si un jour il faut s'absenter et que ça ne dérange pas, pour quelle raison ne pourraient-ils pas s'absenter un autre jour? C'est difficile de le faire comprendre à ces jeunes, qui ne sont déjà pas studieux et qui ont déjà des problèmes. Je pense qu'on doit leur donner un signal dans la bonne direction, les faire aller à l'école quand c'est nécessaire. Et je pense qu'ils ont déjà suffisamment d'absences sans leur donner encore des journées joker. Au contraire, on devrait plutôt leur donner des journées de rattrapage pour rattraper le retard qu'ils ont déjà.

Je pense que M<sup>me</sup> Müller était certainement parmi les bons élèves à l'école, mais là on doit aider les mauvais élèves. Et pour aider les mauvais élèves, je vais bien sûr refuser cette proposition.

**Schwaller-Merkle Esther** (*PDC/CVP, SE*). Ich möchte das Ganze nicht verlängern, aber ich muss noch etwas von unseren Schuldirektoren deponieren.

Die Gesellschaft ist nicht mehr homogen getaktet. Die Bedürfnisse und Arbeitszeiten haben sich stark geändert und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird immer schwieriger.

Die Schuldirektoren der OS Sense unterstützen diese Vorlage. Es gibt sehr oft Situationen, wo Familien Gründe für Urlaubstage haben, die die Schulverantwortlichen gut nachvollziehen können. Das Gesetz regelt aber die Ausnahmen klar und so dürfen Urlaube - à contre-coeur - nicht gesprochen werden. Das Resultat: Krankschreibungen. Man ist nicht mehr ehrlich, man erzieht die Gesellschaft zur Unehrllichkeit. Und ich bitte Sie, meine Damen und Herren, das darf nicht sein.

Von Seiten der Familien sind die Jokertage ein grosses Bedürfnis, das die Schuldirektoren der OS Sense unterstützen. Zudem konnte festgestellt werden, dass man in den Kantonen mit Jokertagen keinen Missbrauch feststellen konnte - eher das Gegenteil war der Fall, nämlich, dass es weniger Krankschreibungen gab.

Zudem gilt es auch, die Eigenverantwortung der Eltern und der Schüler zu respektieren.

Ich bitte Sie daher, diese Motion zu unterstützen.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** La motion des députées Susanne Schwander et Eliane Aebischer touche en fait un élément fondamental de l'école fribourgeoise. C'est la ligne de conduite de ma Direction et de la loi scolaire adoptée jusqu'à aujourd'hui, qui consiste à mettre l'obligation de fréquenter l'école en première position, en exigeant un juste motif pour accorder des congés individuels. Depuis 2014, la réglementation restrictive des jours de congé est appliquée de manière conséquente et bien établie au sein des écoles et parmi les parents d'élèves. L'octroi d'un congé, sur la base d'une raison valable et justifiée, relève de la responsabilité de la direction d'école pour les congés jusqu'à 20 jours et de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport au-delà de 20 jours. J'observe aussi les demandes faites refusées pour des raisons personnelles ou des obligations professionnelles, des imprévus personnels. Ces demandes sont faites par des représentants légaux, les parents, qui pour une bonne moitié se trouvent dans le cadre de familles monoparentales ou de familles recomposées, cela veut dire dans des situations difficiles de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Je n'ai pas l'inventaire ni le chiffre de fausses annonces de maladies qui sont faites dans notre système, mais je m'en doute: on en entend des vertes et des pas mûres en la matière! Des parents qui meurent plusieurs fois à l'autre bout de la planète... Nous avons également un élément important à mentionner, c'est l'enquête que mène l'IDES, un institut de documentation qui analyse notre système suisse de formation et qui montre que les demi-jours de congé choisis individuellement, les jours joker, présents dans la législation scolaire de quinze cantons alémaniques et au Jura, ne présentent aujourd'hui pas de difficultés quant à la qualité de l'école suisse.

Le Conseil d'Etat a évidemment examiné de manière approfondie les avantages et les inconvénients de la proposition des motionnaires, en tenant compte de la qualité de la formation, de l'enseignement obligatoire ainsi que des résultats d'une enquête réalisée auprès des directions d'écoles, des associations professionnelles et des associations de parents. Bien sûr que nous sommes conscients qu'il y a des avantages et des inconvénients. A un certain moment, il y a de toute façon une pesée d'intérêts, une appréciation et le Conseil d'Etat vous propose d'adopter cette motion.

Premièrement, le monitoring de l'éducation de la CDIP montre que nos étudiants ont d'excellents résultats et que notre école est de qualité. Nous avons également, depuis 2014, des directeurs d'écoles primaires, c'est-à-dire une colonne vertébrale de conduite de l'école qu'il n'y avait pas avant. On a donc maintenant une centaine de personnes qui, en tant que directeur d'école, ont aussi la tâche de conduire et de s'occuper de ce type de congé. C'est donc une force opérationnelle supplémentaire. La qualité de notre école fribourgeoise n'est pas menacée par ces quatre demi-jours disponibles. Je crois qu'on peut aussi avoir un peu confiance dans les parents et dans leurs responsabilités. C'est nécessaire qu'ils aient aussi une possibilité légale de pouvoir choisir ces jours. Et on le constate aussi, dans tous les cantons où cela est permis, il n'y a pas d'abus du point de vue des parents.

L'introduction de ces quatre demi-jours à choix pour l'année scolaire, comme le proposent les motionnaires, n'amène pas de charges administratives supplémentaires. Mais on y voit quand même pour certaines parties, notamment du côté francophone pour l'école primaire et secondaire, une difficulté peut-être de gestion numérisée pas encore acquise des congés dans les classes. C'est pour cela que nous proposons d'attendre ou d'être en parallèle avec l'introduction de ce système pour faciliter le travail des enseignants quant à ce contrôle des jours joker qui pourraient être pris. Evidemment, selon l'avancée de l'implémentation de ce système, ça peut aller plus ou moins vite ou lentement.

La loi scolaire du canton de Fribourg doit tenir compte aussi des réalités sociales et donner aux parents qui sont responsables, au corps enseignant, au domaine de l'éducation en général, une certaine liberté de pouvoir concilier mieux vie professionnelle et vie familiale, ce qui me permet de revenir sur l'un ou l'autre point. J'ai mentionné le côté de la gestion de classes, en tout cas dans certains types d'écoles du canton où on ne peut pas l'assurer: on le fait encore manuellement alors qu'il faut avoir un dispositif numérisé pour faciliter le travail des enseignantes et des enseignants. Ce n'est pas une école "à la carte", c'est une école où l'on tient compte des réalités sociétales, notamment de concilier vie de famille et vie professionnelle. Alors, j'aime bien quand on me dit: "Les parents ont quatre demi-jours pour pouvoir concilier leur vie de famille et leur vie professionnelle" et que l'on refuse ça parce que sur le marché du travail on ne connaît pas le "Jokertag", c'est précisément un des éléments.

J'aimerais mentionner également que l'école fribourgeoise, comme elle existe, comme elle est vécue, est évidemment très stricte et que cela ne va pas diminuer. Nous avons une école où l'on a par exemple très peu de possibilités d'être un enseignant à la maison, on est très restrictifs. Il y a très peu de cas où l'on peut enseigner à la maison: il faut pratiquement être enseignant pour le faire. On a très peu d'écoles privées parce qu'on est exigeants, on exige finalement d'une école privée les mêmes formations qu'à l'école publique. On maintient les évaluations à tous les niveaux, la durée des leçons est parmi les plus longues de Suisse – et on n'a pas l'intention de les diminuer –, la formation des enseignants, on en parlait tout à l'heure, est exigeante à ce point que certains vont se former ailleurs aussi. Nous avons une présence aussi des soutiens dans les classes, qui n'a pas faibli ces dernières années. Quatre demi-journées pour concilier vie de famille et vie professionnelle, ce n'est pas une mise en danger de notre école fribourgeoise.

Ensuite, on peut s'inspirer, M. le Député Schneuwly, de ce qui se fait dans d'autres cantons. Mais je l'ai fait dans d'autres domaines et ça ne suffit pas. Il faut en quelque sorte sentir la chose au niveau cantonal, c'est beaucoup plus simple et ça marche mieux.

Il y a ici, en acceptant cette motion, le devoir pour ma Direction d'élaborer ensuite un cadre plus précis: quels jours? Comment organiser? Comment mettre en œuvre le dispositif? Cela fera l'objet de toute une réflexion et de nouveau de toute une consultation de tous les milieux que j'ai évoqués tout à l'heure, qui ont participé à la consultation sur la motion. Donc avoir un peu de temps ces prochaines années pour régler ça en détail, je crois que c'est tout à fait jouable et tous les partenaires pourront y participer. Je rappelle quand même que le principe d'un "Jokertag", c'est précisément, comme dans un jeu de cartes, que l'on peut l'utiliser comme on veut! Cela remplace toutes les autres cartes. S'il faut commencer à avoir une très longue liste de contraintes, ça ne remplit plus cela. Il y a donc un milieu à trouver, mais cela est tout à fait possible. Nous en avons les moyens et puis les consultations auront lieu pour cela.

Voilà, M<sup>me</sup> la présidente, Mesdames et Messieurs, je ne veux pas rallonger, il est déjà passé 17 h, et vous avez déjà beaucoup discuté là-dessus. Je vous encourage à accepter cette motion et nous permettre ainsi d'introduire de manière, je dirais approfondie mais avec le temps qu'il faut, le système des quatre demi-journées appelées "Jokertag".

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 44 voix contre 38. Il y a 3 abstentions.

*Ont voté oui:*

Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Berset Christel (FV,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP). *Total: 44.*

*Ont voté non:*

Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP). *Total: 38.*

*Se sont abstenus:*

Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP). *Total: 3.*

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

## Motion 2019-GC-151

### Des panneaux solaires sur les immeubles figurant au recensement des biens culturels du canton de Fribourg

---

Auteur-s:	<b>Bonny David</b> (PS/SP, SC) <b>Berset Solange</b> (PS/SP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport</b>
Dépôt:	<b>12.09.2019</b> (BGC septembre 2019, p. 2518)
Développement:	<b>12.09.2019</b> (BGC septembre 2019, p. 2518)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>11.02.2020</b> (BGC mai 2020, p. 779)

---

#### Prise en considération

**Berset Solange** (PS/SP, SC). Je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse qui toutefois ne me surprend guère. Pourtant, comment aujourd'hui, avec les progrès techniques effectués dans le domaine des énergies renouvelables, ne pas être d'accord d'ouvrir la possibilité, tout en respectant le patrimoine, de poser des panneaux solaires sur et à côté de certains bâtiments dits protégés.

La pose de panneaux solaires dans des zones ou sur des habitations protégées doit être possible et compatible avec la protection du patrimoine. Ce sont des refus dans les communes dans lesquelles je siégeais qui m'ont interpellée. Je ne les

trouvais pas toujours fondés. On ne demande pas de défigurer la cathédrale de Fribourg ou le château de Gruyères, mais je pense qu'il est important que le Service des biens culturels ouvre un petit peu ses œillères et que les préavis ne se basent pas uniquement sur les recommandations du canton de Fribourg qui datent de 2014 et 2015. Ces critères généraux bloquent toute possibilité d'évoluer, malheureusement. Or, durant ces six dernières années, des évolutions techniques très importantes ont eu lieu. Notre motion demande que le Service des biens culturels aille également dans le sens d'une évolution positive. Il existe des progrès fulgurants et j'ai peur que l'on passe à côté de la possibilité d'avoir plus d'énergie renouvelable.

Le Conseil d'Etat mentionne dans sa réponse que la motion veut entamer l'intégrité et la beauté de nos sites. Je trouve cela un peu fort de café, parce qu'on défend quand même le patrimoine. C'est encore une fois ne pas accepter d'étudier l'intégration, les évolutions technologiques dans l'exploitation des énergies renouvelables. On peut le faire, M. le Conseiller d'Etat, tout en respectant l'intégrité et la beauté de nos sites. Le Conseil d'Etat estime en plus que le potentiel sur ou à côté des bâtiments protégés reste très faible. M. le Commissaire, je me pose alors la question de savoir sur quelle base le Conseil d'Etat affirme cela?

En parallèle, vous dites vouloir privilégier le tissu bâti contemporain. Je suis aussi d'accord avec cela, bien évidemment, mais je trouve qu'il est faux d'opposer les patrimoines contemporain et ancien car la motion demande uniquement, je le répète, de mettre en place des mesures qui permettront de concilier au maximum le développement des énergies renouvelables et la protection du patrimoine. Il faut un changement de pratique.

Mes chers collègues, je vous remercie de soutenir cette motion pour vraiment soutenir les énergies renouvelables.

**Schär Gilberte** (*UDC/SVP, LA*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec attention la motion demandant l'autorisation de poser des installations solaires sur les immeubles classés au recensement des biens culturels.

Permettre de poser des panneaux solaires sur un maximum de bâtiment paraît de prime abord un objectif louable. Prétendre que les panneaux solaires font désormais partie du paysage immobilier et ne détériorent en aucun cas la qualité du bâti est quelque peu exagéré. Personnellement, je verrais d'un très mauvais œil tous les toits de la vieille-ville de Morat recouverts de panneaux solaires ou modules photovoltaïques, en sachant que la couleur des tuiles, leur forme géométrique et la conception globale des toitures font partie de la beauté des sites médiévaux protégés. C'est d'ailleurs une chance que l'on ne puisse pas être autorisé à les recouvrir d'installations solaires. En effet, des panneaux solaires en vert, noir, gris foncé, bleu foncé, avec des supports et cadres métalliques, ne s'harmonisent pas du tout avec la beauté et la valeur historique de la vieille-ville de Morat par exemple.

Laisser la compétence au canton de faire une appréciation de situation tout en respectant les obligations dictées par le droit fédéral est une bonne alternative, ce d'autant plus que l'autorisation de poser des installations solaires sur les bâtiments ou sites protégés n'est pas automatiquement refusée. Plusieurs exemples ont été cités par le Conseil d'Etat, entre autres une ferme à Tavel et une autre à Ecuwillens, qui ont obtenu l'autorisation pour la pose d'une installation solaire. Toutefois, il est relevé au sein du groupe de l'Union démocratique du centre que certains refus d'autorisation de poser des installations solaires dépendent trop de positions personnelles de certains responsables. Un manque de cohérence et d'objectivité au niveau cantonal est malheureusement constaté.

Le groupe de l'Union démocratique du centre propose donc de rejeter la motion mais à une faible majorité, et de laisser les compétences au Conseil d'Etat d'apprécier chaque situation à sa juste valeur.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Notre groupe parlementaire a pris connaissance de la motion dont nous débattons en ce moment. Il constate que la réflexion de base part d'un principe de rigidité qui figerait toute démarche allant dans le sens d'une éventuelle exploitation des toits liée à des bâtiments classés. Nous avons pris connaissance des dispositions de la Confédération qui s'appliquent dans de tels cas, et des quatre conditions à respecter qui ne peuvent être plus claires. Il ne me semble donc pas y avoir de verrouillage absolu concernant les bâtiments ou les sites protégés sur lesquels aucune atteinte conséquente n'est bien entendu acceptée. On s'en réfère ici à ce que l'on voit, au regard porté sur notre patrimoine historique. Il y a des ajouts acceptables, notamment en terme de couleur, en ayant le moins d'impact possible.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat nous dit que les refus d'autorisation sont peu courants, tout en relevant que dans certains cas l'état des lieux ne se prête tout simplement pas à installer des panneaux photovoltaïques. Il y a donc un jugement objectif entre le souci de promouvoir des énergies renouvelables et l'autre qui est de conserver pour les générations futures un certain patrimoine historique de valeur, j'insiste sur le mot. En pratique, certains collègues de mon groupe affirment qu'il est aisé de développer du photovoltaïque sur les toits adaptés. D'autres remarquent qu'il est même ardu d'envisager la démarche sur des toits de bâtiments neufs. Vaste débat.

Notre groupe parlementaire refusera la motion dans sa majorité.

A titre personnel, je souligne que paradoxalement, lors de notre session d'août dans le cadre du décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments du site AgriCo à Saint-Aubin, seize de vos collègues de

parti ont torpillé gentiment mon amendement qui demandait simplement de conserver un bâtiment et d'éviter de maintenir à coup de millions des toits sur lesquels on ne plaçait pas un mètre carré de panneaux photovoltaïques. Dans ce cas-là, vous avez été très compatissants, notamment avec les desideratas des Biens culturels. Chers collègues du groupe socialiste, je vous aime bien, mais je dois avouer que j'ai parfois de la peine à vous suivre. Cela doit être la retraite.

**Dietrich Laurent** (*PDC/CVP, FV*). Le groupe démocrate-chrétien a examiné le rapport sur le postulat demandant un changement législatif afin de pouvoir poser des panneaux solaires sur certains bâtiments classés au recensement des biens culturels du canton ou de certaines zones spéciales.

C'est un sujet délicat qui tente de mettre en opposition la protection des objets à valeur patrimoniale importante et les initiatives d'innovation technologique en matière d'énergie. En principe, il faudrait ne pas toucher aux bâtiments historiques classés afin de ne pas ouvrir la porte à des modifications qui pourraient porter atteinte visuellement de manière majeure à notre patrimoine. Mais il serait aussi important de prendre en compte les innovations technologiques en faveur de la transition énergétique, notamment avec l'installation de panneaux solaires sur les toits. Des toits peuvent cependant aussi revêtir une importance patrimoniale dans leur matériau ou dans leur méthode de pose. Cela peut empêcher certains propriétaires d'accéder à l'énergie solaire. En fait, la législation cantonale et la pratique d'autorisation s'appuient sur le cadre législatif fédéral. La directive cantonale de 2015 précise ce cadre légal et visualise les mesures d'intégration au moyen de schémas et d'exemples. Si le cadre légal actuel est assez restreint, il permet toutefois, dans certains cas, la pose d'installations solaires, soit sur des parties moins visibles, soit avec des exécutions spéciales. La ferme d'Ecuvillens est d'ailleurs un projet collaboratif intéressant.

Il semblerait que ce soit plus l'application et l'interprétation du cadre légal dans certaines régions qui posent problème puisque la loi actuelle permet certaines autorisations. L'amélioration technologique, tant au niveau du matériau que des couleurs, augmentera certainement le nombre d'autorisations.

Enfin, il serait judicieux d'utiliser d'abord toutes les autres surfaces disponibles.

Dans une grande majorité, le groupe démocrate-chrétien estime que le cadre légal est actuellement suffisant et propose de ne pas accepter cette motion.

**Cotting Charly** (*PLR/FDP, SC*). Le prix de l'électricité photovoltaïque est aujourd'hui encore deux à quatre fois plus cher que le prix de l'électricité sur le marché, et cela même pour des installations de grande taille sur des bâtiments industriels ou agricoles. Malgré l'évolution technologique des panneaux s'intégrant mieux sur des bâtiments protégés, les panneaux les moins visibles sont encore plus chers et moins productifs que les panneaux habituels. Des moyens financiers publics sont donnés aux propriétaires qui font l'acquisition d'une installation photovoltaïque. Afin d'utiliser au mieux l'argent investi, qu'il soit public ou privé, de produire un maximum de kilowattheures par franc investi, il est souhaitable de réserver cet argent aux projets les plus efficaces. De plus, la quantité d'énergie concernée par cette motion est relativement faible, alors que des toits bien placés et non protégés ne sont pas encore exploités. La pratique du Service des biens culturels évolue et selon les cas, il autorise la pose de panneaux solaires sur des bâtiments protégés moyennant quelques aménagements. Une pesée des intérêts doit être faite entre la quantité d'électricité produite et les atteintes au patrimoine bâti, notamment en milieu urbain.

Au vu de ce qui précède, une majorité du groupe libéral-radical va rejeter la motion.

**Bonny David** (*PS/SP, SC*). Il faut juste se rappeler qu'il s'agit aujourd'hui de diminuer la quantité de CO<sub>2</sub> qui ne fait que d'augmenter. Il faut davantage de panneaux solaires. D'ailleurs, M. Chassot, nous avons accepté une résolution de votre groupe en septembre 2019 pour plus de panneaux solaires. Vous l'avez peut-être déjà oublié.

C'est également plus que jamais un sujet d'actualité et de préoccupations. On le voit lorsque la RTS signalait récemment encore que pour les toits suisses, on pourrait faire beaucoup plus d'électricité et arriver à 40% de la production électrique annuelle. Le 29 juillet 2020, *La Liberté* parlait justement du solaire sous-exploité. Il faut remplacer le nucléaire. L'hydraulique stagne et l'éolien aussi. Récemment, le 12 septembre, la revue scientifique *Sciences et Avenir* signalait que, selon une étude, les arbres grandissaient de plus en plus vite, donc absorbaient le CO<sub>2</sub>. Très bien, mais le problème qu'ils viennent de constater est qu'ils meurent aussi plus vite. C'est un problème pour le stockage du CO<sub>2</sub> à long terme. Aujourd'hui, il nous faut vraiment une solution. On doit tout mettre en œuvre. Le bateau coule et il nous faut mettre tous les bateaux possibles pour garder les passagers en vie, c'est-à-dire nous.

Deuxième point, il faut répondre aux multiples demandes des personnes qui nous abordent chaque semaine. C'est vrai que j'ai oublié de le signaler: je suis syndic d'une commune et les gens viennent me trouver pour me dire qu'ils ne peuvent rien faire avec leurs panneaux, que les procédures sont longues et difficiles. Ce sont des durées qui ne finissent pas et qui épuisent finalement les volontés de se lancer dans le renouvelable. Je suis syndic de Prez-vers-Noréaz. Nous avons des maisons au centre du village avec des toits énormes, les plus grands du village, mais on ne peut rien faire parce qu'on est bloqués. Les propriétaires ont du mazout et ils vont remettre du chauffage à mazout car ils ne peuvent pas mettre de panneaux solaires.

Les églises, regardez leur hauteur! Il y a là aussi du mazout car on ne peut pas mettre de panneaux. Il y a des paysans qui viennent me trouver: ils ont des parties qui sont protégées et disent ne rien pouvoir faire non plus car on les en empêche. Vous nous montrez certes un exemple, mais c'est un exemple. C'est la croix et la bannière pour arriver à en avoir d'autres. Il faut vraiment aider aujourd'hui ces privés. Ce n'est pas une raison de dire qu'on a donné pour des entreprises qui pouvaient recouvrir leur usine de panneaux, donc tant que ce n'est pas fait vous ne le ferez pas. On ne va jamais avancer avec cela. Pourquoi est-ce qu'on empêche ces personnes de pouvoir avoir enfin de l'énergie renouvelable? Il faut là vraiment pouvoir avancer avec ces panneaux solaires.

J'aimerais juste encore signaler à M<sup>me</sup> Schär que j'adore Morat. Vous savez que je cours le Morat-Fribourg. J'y viens quasiment tous les quinze jours pour courir et autres. Malheureusement, vous parlez de déformation de la ville. Eh bien je peux vous apporter un regard extérieur: commencez par retirer cet horrible bloc de béton qui est, je crois, une église que vous avez laissé construire à l'entrée de la ville! Et je ne parle pas des autres bâtiments qui sont en train d'envahir l'ancien champ de la bataille de Morat, parce que c'est vraiment catastrophique. D'ailleurs, j'ai l'intention de déposer quelque chose pour protéger ces zones.

M. Chassot, il faut juste quand même vous rappeler qu'avec votre amendement, vous bloquez complètement le projet AgriCo. Je crois que ce n'est pas le but aujourd'hui. On le voit dans le cadre du plan de relance, on doit vraiment avancer et c'est vrai que ce n'est pas le bon exemple. Si vous aviez fait votre travail de député, vous auriez été présent pendant la séance de la Commission des finances et de gestion et vous auriez déposé votre amendement à ce moment-là. Malheureusement, vous êtes parti, vous ne l'avez pas fait et ensuite vous venez avec vos remarques ici! Je ne peux quand même pas admettre cela. Je tenais quand même à répondre suite à votre remarque.

Aujourd'hui, on doit vraiment avancer avec ces panneaux solaires. Je crois que tout le monde doit pouvoir améliorer les énergies renouvelables. On en a vraiment besoin. C'est aussi pour les générations futures. Il faut qu'on puisse avancer dans ce projet et que je puisse enfin répondre à toutes ces personnes privées qui veulent en mettre sur leur toit et leur dire que ce sera possible.

**Dafflon Hubert** (*PDC/CVP, SC*). J'ai une certaine sympathie pour les deux motionnaires. J'ai probablement aussi, à ce moment-là, co-signé la motion qui part de l'idée assez louable de dire qu'il faut faire du renouvelable, qu'il faut changer notre mode de vie et que l'on doit aller dans quelque chose de moins polluant et que l'on doit aussi veiller au réchauffement climatique. Dans ce sens-là, je pense que c'est une bonne chose et je pense que les deux motionnaires ont tout à fait de bonnes intentions. Par contre, je me pose la question de savoir si notre politique est correcte, est utile en l'état. J'ai des sérieux doutes et c'est pour cela que je vais voter non tout à l'heure.

En est-on arrivé à un tel point que l'on n'a plus d'autre solution que d'utiliser des bâtiments protégés, des zones protégées de village? Je ne pense pas. Je pense qu'on a beaucoup de potentiel. Par contre, les gens dont a parlé M. Bonny, je pense que ces gens-là veulent peut-être faire du solaire simplement pour avoir le droit – les fameux 20% d'énergie renouvelable – de renouveler leur mazout. En autorisant cela, cela permettra naturellement de perpétuer du mazout. Je pense que ce n'est pas une bonne chose. Le jour où on aura aussi des matériaux qui vont bien s'intégrer au niveau de la brique, au niveau de la tuile, dans des bâtiments protégés, on pourra probablement revoir cette question.

Personnellement, je trouve que l'on mène aujourd'hui une politique fédérale et cantonale qui est un peu fautive par rapport à ce renouvelable. Ce n'est pas normal qu'on vise des petits patchworks dans des zones protégées alors qu'aujourd'hui, on n'exige pas de panneaux solaires sur de grandes halles agricoles et industrielles. J'ai ici des exemples très concrets. Le collègue Ducotterd, il y a trois ans, a construit une immense halle agricole et il était intéressé à mettre à disposition son toit de plus de 1000 m<sup>2</sup>. Cela ne s'est pas réalisé pour la simple et bonne raison que ce n'était pas du tout rentable et personne n'avait un intérêt à le faire. Il aurait la même possibilité de le faire sur son toit de sa ferme protégée de 700 m<sup>2</sup>. Il ne le fait pas non plus car le système n'est pas rentable. Cela veut dire que ces gens qui vont mettre sur des petits toits quelques mètres carrés, c'est qu'ils veulent avoir une autre approche des fameux 20% qu'exige la LATEC pour continuer le mazout dans le chauffage de base. Je vous le dis sincèrement: on a un problème au niveau fédéral. Il faut que l'énergie solaire redevienne rentable au niveau économique, efficiente au niveau économique et à ce moment-là, je trouve qu'on devrait imposer sur les grandes halles où il y a vraiment un impact important, un véritable résultat. On me dit qu'il faut faire du solaire tout proche de la consommation. Peut-être que le thermique solaire pour le chauffage de l'eau, on peut en discuter, mais si on fait du solaire pour l'électricité, l'électricité se déplace à la vitesse de la lumière. Il n'y a donc aucun intérêt particulier à consommer sur place, mais à alimenter le réseau d'électricité.

Dans ce sens-là, il y a peut-être des gens dans cette salle qui seront intéressés avec moi à se battre pour une autre politique d'énergie renouvelable, du photovoltaïque, en exigeant l'intervenant au niveau fédéral pour des prix corrects pour pouvoir arriver à quelque chose de rentable pour l'agricole et l'industriel. On exige beaucoup de chose sur un bâtiment, mais on

exige jamais qu'il soit recouvert, qu'il produise de l'énergie alors qu'on sait très bien que certains sont extrêmement adaptés pour le faire.

Voilà, Mesdames et Messieurs, malgré la sympathie que j'ai pour les deux motionnaires, je vais voter non et je vous recommande de voter non. Par contre, s'il y a des gens intéressés à se battre avec moi pour améliorer la situation, une situation beaucoup plus globale, beaucoup plus large sur le solaire, vous êtes les bienvenus.

**Meyer Loetscher Anne** (*PDC/CVP, BR*). Mes liens d'intérêts: j'ai une maison en vieille ville d'Estavayer-le Lac. Nous étions sensibilisés par la question de l'énergie renouvelable et nous avons alors mis une pompe à chaleur, ce qui n'était pas suffisant pour chauffer l'eau. Nous avons alors envisagé de mettre du photovoltaïque au fond du jardin sur un cabanon et on nous a dit que c'était impossible car cela dénature la vue de la ville depuis le ciel.

Au travers des discussions que nous avons eu au sein du groupe, j'ai pu réaliser que le problème est plus lié à la personne du Service des biens culturels qui est en charge du dossier et c'est pourquoi je vais voter oui, car la loi actuelle donne beaucoup trop de liberté d'appréciation et la Broye vit aujourd'hui un manque de flexibilité en la matière.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Je veux juste répondre à mon collègue David Bonny. Lorsque la Commission des finances et de gestion a siégé à Grangeneuve pour traiter du décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments du site AgriCo de Saint-Aubin, j'étais présent. M. le Président de la Commission des finances et de gestion, M. Brodard qui est présent, pourra en témoigner. J'avais préparé un amendement et j'ai dû sortir pour répondre à un téléphone qui concernait un décès dans ma famille que je n'avais pas pu programmer.

**Gaillard Bertrand** (*PDC/CVP, GR*). Mes liens d'intérêts: je suis conseiller communal responsable de l'aménagement depuis douze ans dans la commune de la Roche, qui a souvent à faire au Service des biens culturels.

J'ai été surpris d'entendre M. Bonny. J'ai cru qu'on n'était pas dans le même canton. On a de nombreuses zones protégées dans la commune de la Roche, de nombreuses fermes, de nombreux chalets, et à ce jour, je crois qu'il n'y a eu qu'un seul refus pour des installations solaires malgré de nombreuses demandes. Des modifications de projets, oui! Mais un seul refus. Et c'était simplement un chalet qui ne désirait pas couvrir ses tavillons, mais qui avait demandé une rose à côté du chalet, donc un problème de la DAEC.

Finalement, il me semble que dans ce canton il n'y a pas un problème avec la loi, mais avec le personnel. Je demande là au Conseil d'Etat d'intervenir. Quand j'ai un employé qui outrepassé ses compétences, je le remplace. Il faut simplement recadrer le personnel et estimer le devoir des gens. Il est impensable de modifier et de faire des lois pour des problèmes simplement d'appréciations personnelles. C'est pourquoi je vais rejeter cette motion.

**Ducotterd Christian** (*PDC/CVP, SC*). Je voudrais aussi confirmer à M. Bonny qu'il est tout à fait possible de poser aujourd'hui des panneaux solaires sur des bâtiments protégés. Comme cela a été dit, ma ferme a été classée en catégorie B et j'avais demandé l'autorisation de poser des panneaux solaires. Je l'ai reçue. J'ai finalement renoncé à mettre à l'enquête car, depuis septembre 2012, ce n'était plus intéressant de poser des panneaux solaires. Pour ceux qui avaient déposé leur demande avant septembre 2012, c'était intéressant parce qu'il y avait la RPC. Par la suite, ça ne l'était plus du tout. Par contre, il est tout à fait possible de poser des panneaux solaires sur un bâtiment protégé. Ce qui a été dit est faux. Ce n'est pas pour cela qu'il faut faire n'importe quoi n'importe où non plus! Je pense qu'on a des quartiers historiques dans la ville de Fribourg ou dans certaines villes que l'on doit quand même protéger. Je pense que cela est quand même nécessaire. Après, c'est clair que, sur des petits bâtiments, s'il y a des intégristes qui veulent poser n'importe quoi aussi ou empêcher n'importe quoi, je pense que c'est non plus pas terrible. Comme cela a été dit, c'est un problème de personne et non de la législation actuelle. La législation actuelle permet de faire des choses qui sont intéressantes et je pense qu'il faudra refuser cette intervention de manière à protéger aussi le patrimoine que nous avons aujourd'hui.

**Bonny David** (*PS/SP, SC*). Je veux dire à M. Dafflon qu'il ne s'agit pas de remplacer du mazout pour vraiment remplacer du mazout. Il n'y a pas d'autres choix. Donc vraiment, la possibilité serait d'intervenir pour du renouvelable, complètement.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Le Conseil d'Etat est bien sûr conscient des enjeux climatiques. Il agit en conséquence dans tous les domaines possibles. Je pense à la politique énergétique, à la nouvelle loi sur l'énergie, au plan climat et aussi aux directives pour la pose de panneaux solaires.

La pose de panneaux solaires n'est pas interdite sur des bâtiments et sur des sites classés, mais, selon la législation fédérale, elle ne doit pas constituer une atteinte majeure. La pose des panneaux solaires sur des bâtiments et sur des sites protégés nécessite donc un permis en procédure simplifiée pour faire cette vérification de l'atteinte majeure ou non. La pratique du Service des biens culturels est d'appliquer ce principe et d'étudier chaque demande sous cet angle, avec l'objectif de trouver une solution et non pas d'interdire. Le Service cherche, avec les requérants, des solutions pour réduire l'impact et on a plusieurs voies de solution, notamment le choix du bon produit, des matériaux et des teintes. On tient compte évidemment aussi des améliorations technologiques, de tuiles qui peuvent maintenant être utilisées, comme on en a un exemple dans le

message et qui ne pouvait pas l'être il y a quelques années. Il n'y a pas un refus du Service de tenir compte des avancées technologiques, au contraire.

On tient compte également de la bonne intégration, adaptée à la géométrie de la toiture, des pans entiers bord à bord, une pose affleurée, ceci pour permettre une intégration adaptée. La pose des installations est prioritaire sur des endroits peu visibles mais qui sont possibles.

Dans la majorité des cas, des solutions sont trouvées et en particulier, je tiens à insister, sur les grandes toitures agricoles – on en a des exemples dans le message –, qui ont un réel potentiel pour des productions efficaces à bon rendement.

Le Service des biens culturels me dit qu'il y a 20% des demandes qu'il faut refuser d'entrée de cause, 20% pour lesquelles on peut dire oui d'entrée de cause, et 60% où il y a des discussions entre partenaires pour trouver des solutions. Il y a donc de la marge de manœuvre, et c'est sur ces marges de manœuvre que le Service agit et se développe. Dans certains cas évidemment – sur des bâtiments dans des sites importants –, il n'y aura pas de solutions. Je pense aux bourgs médiévaux, que ce soit Gruyères, Fribourg, Romont, Morat ou d'autres, les églises, les châteaux, les centres de village protégés. De plus, très souvent, ces toitures ont des géométries très peu favorables. En terme d'énergie, cela représente, comme cela a été relevé par certains d'entre vous, un faible potentiel comparé au reste. L'intérêt de la protection prime dans ces cas-là. Il est aussi important de conserver nos sites et monuments intacts sous l'angle du capital touristique que cela représente pour notre canton.

Le plus grand potentiel se trouve sur des toitures de constructions récentes, mal ou pas du tout exploitées, comme les centres commerciaux, des bâtiments industriels, des villas, des immeubles, des maisons contemporaines... Et c'est ici qu'il faut mettre l'accent: plus de 85% des toits des bâtiments ni recensés ni protégés n'ont rien et pourraient être exploités, d'après les chiffres que m'a donnés M. le Directeur de la DAEC.

Enfin, on a peut-être aussi l'occasion de trouver de nouvelles solutions. Pourquoi pas, par exemple, une production dissociée du lieu protégé? Le propriétaire d'un bâtiment protégé pourrait produire son énergie solaire sur une toiture de tiers non protégée pour lequel il investirait et qui pourrait lui donner par exemple l'eau sanitaire ou lui permettre d'atteindre les quotas en la matière. Il y a là aussi des possibilités de développement sans toucher les endroits ou les bâtiments protégés eux-mêmes.

Beaucoup d'entre vous ont relevé le fait qu'il ne s'agissait pas finalement de la loi. La loi fédérale est là. Le canton l'applique. Il y a de la marge de manœuvre. Il ne faut pas modifier cette loi, mais ce sont des problèmes de personnes. Loin de moi l'idée de dire que tout est parfait et qu'au Service des biens culturels il n'y a aucun problème. Ce que je peux vous dire, c'est que c'est l'objet d'un travail entre moi-même et le chef du Service pour analyser cela, corriger le cas échéant, discuter avec les personnes et améliorer les situations. Ce n'est pas qu'une fois qu'on le fait, mais c'est tout le temps. J'ai déjà eu des contacts, notamment avec des représentants de la Broye, au sujet du travail qui est accompli par ce Service. Et on a pu améliorer la situation. Si vous avez des exemples, ou ceux qui ont mentionné des cas de blocages, venez m'en parler! C'est aussi mon rôle de pouvoir surmonter ces difficultés pour une application correcte dans le canton de la législation afférente.

Tout cela dit, Mesdames, Messieurs, je vous invite à refuser cette motion. Nous avons tous les moyens dans le canton pour pouvoir œuvrer en la matière.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 37 voix contre 24. Il y a 4 abstentions.

*Ont voté oui:*

Müller Chantal (LA,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP). *Total: 24.*

*Ont voté non:*

Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Schnewly André (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Gaillard

Bertrand (GR,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP). *Total: 37.*

*Se sont abstenus:*

de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Berset Christel (FV,PS/SP). *Total: 4.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

---

## Rapport d'activité 2020-GC-119

### Commission interparlementaire de contrôle de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO) - 2019

---

Rapporteur-e: **Pasquier Nicolas** (VCG/MLG, GR)  
 Représentant-e du gouvernement: **Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi**  
 Rapport/message: **08.04.2020** (BGC août 2020, p. 2405)

---

#### Discussion

**Pasquier Nicolas** (VCG/MLG, GR). En 2019, la commission s'est réunie à trois reprises en séances plénières, comme à l'accoutumée.

C'est l'occasion de vérifier que la HES-SO respecte la convention d'objectifs. Parmi les objectifs atteints, je peux relever l'excellente employabilité, 93%, des étudiants sortis de la HES-SO. Ce taux indique la proportion de diplômés qui ont trouvé un poste de travail dans leur domaine d'étude douze mois après l'obtention du diplôme.

Il faut aussi souligner l'adaptation de l'offre d'études de la HES-SO, qui ouvre de nouvelles filières ou les réorganise pour mieux coller aux attentes du marché du travail.

Un important objectif a été aussi atteint puisque la HES-SO a obtenu en 2019 son accréditation par les expertes et experts de l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (AAQ). Cette accréditation reconnaît à la HES-SO la capacité à assurer et à développer elle-même la qualité de son enseignement, de sa recherche et de ses prestations de services. Cette accréditation est néanmoins soumise à cinq conditions dont l'une d'elle est la nécessité de modifier la clé de répartition budgétaire afin d'octroyer au rectorat une marge de manœuvre plus grande pour mener à bien les missions que les cantons lui attribuent.

Parmi les objectifs atteints, on peut encore relever :

- > La bonne performance de la HES-SO dans la recherche de fonds destinés à la Recherche appliquée et au Développement.
- > Le développement des filières bilingues et trilingues auxquels les HES fribourgeoises contribuent beaucoup.

Pour les aspects financiers, je rappelle que les comptes 2019 sont communiqués en septembre 2020. Pour cette raison, nous traitons ici encore des comptes définitifs 2018. La contribution pour 2018 du canton est en baisse de 1 million par rapport au budget. Cette différence est due à la modification des équilibres du nombre d'étudiants qui vont étudier dans d'autres cantons. Néanmoins, cette tendance qui indique une baisse de la contribution cantonale fribourgeoise par rapport aux budgets devraient se poursuivre selon les projections pour les comptes 2019 et 2020. Les projections 2019 indiquent une hausse de la contribution de la confédération de 5,7 millions et une baisse 1,1 million pour l'ensemble des contributions des cantons.

Pour le nombre d'étudiants, la hausse se poursuit avec une augmentation de 1,99% sur une année pour atteindre 21 038 étudiants à la rentrée 2019.

Chaque année, un sujet est choisi par la présidence de la commission et approfondi durant les séances de la commission. En 2019, le sujet choisi fut le développement durable. Le directeur de l'HEPIA a présenté un projet ambitieux où les étudiants collaborent durant une semaine entière sur des projets de développement durable transdisciplinaire. La HES du Valais a organisé un cycle de conférences sur le développement durable et a aussi fait ériger dans la cour de l'école un totem sous la forme de deux containers en lien avec la thématique. Les HES-SO participent aussi à la plateforme UChange de

SwissUniversities qui recense les projets de développement durable au sein des hautes écoles suisses. On peut regretter que cette plateforme UChange ne compte qu'un seul projet de recherche fribourgeois sur 18 projets pour l'ensemble des HES-SO. On déplore ainsi le manque d'ambition et peut-être de moyens aussi dans notre canton en faveur de l'enseignement du développement durable qui doit être un sujet transdisciplinaire.

En plus des séances plénières ordinaires de la commission interparlementaire, la délégation fribourgeoise s'est réunie le 25 février 2019 en présence de M. Jacques Genoud, directeur général de la HES-SO//FR et M<sup>me</sup> Anne Wicht, conseillère économique au secrétariat général de la DEE. Lors de cette séance, le modèle financier de la HES-SO fut présenté dans les détails. C'est un sujet important pour le canton de Fribourg. Les montants reçus par la HES-SO//FR pour la période 2017-2020 sont calculés sur les effectifs 2015-2016. Comme les effectifs de la HES-SO//FR croissent plus vite que la moyenne des autres écoles de la HES-SO, les sites fribourgeois sont ainsi péjorés en termes de montants reçus par étudiants.

Des corrections devraient être apportées au modèle financier de la HES-SO pour les années 2021-2024. La commission a été informée avant l'été que les discussions sont en cours sans en savoir la teneur. Peut-être que le commissaire du gouvernement qui préside aussi cette année le comité gouvernemental de la HES-SO pourra nous informer sur l'avancement des discussions?

La délégation fribourgeoise a été aussi informée de la problématique des infrastructures : en effet, la HEIA et la HEG commencent à se sentir à l'étroit et les besoins en nouveaux locaux deviendront une nécessité tout prochainement. La délégation s'est aussi penchée sur la problématique du nombre de stages disponibles dans les domaines des soins infirmiers. Le nombre de stages est un facteur limitant dans la formation des infirmiers et infirmières, et la HES n'en forme pas suffisamment. C'était déjà le cas avant la crise actuelle et nous savons ô combien les professions médicales sont importantes cette année.

Donc voici ma transition toute trouvée pour vous donner quelques informations sur la gestion de la crise sanitaire actuelle au sein de la HES-SO. Comme toute autre école, les HES ont été forcées de prendre des mesures importantes pour assurer l'enseignement à distance. L'engagement de l'ensemble du personnel enseignant, technique et administratif, fut exemplaire pour relever ce défi. La priorité fut de garantir les missions d'enseignement, la qualité de la formation et la qualité de la certification pour éviter que les volées 2020 puissent être qualifiées de volée COVID avec une dépréciation des diplômes.

Pour terminer, je remercie mes collègues de la commission interparlementaire HES-SO pour leur engagement très important et je remercie également les nombreux intervenants qui ont participé à la qualité des discussions et des présentations lors des séances de la commission interparlementaire.

**Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi.** Ich danke der interparlamentarischen Aufsichtskommission über die Fachhochschule Westschweiz für ihren Bericht und auch dem Berichterstatter für die ausgezeichnete Berichterstattung. Die Kommission - Sie haben es gehört - spielt eine wichtige Rolle, sie gewährleistet die gute Leitung der grössten Fachhochschule der Schweiz und dies darf ich als Präsident des Regierungsausschusses dieser Fachhochschule sagen.

Am Rande unserer nächsten Sitzung - diese wird übrigens diesen kommenden Donnerstag stattfinden - ist bereits ein Treffen geplant, um die Fragen zu beantworten, die der vorliegende Bericht aufwirft.

J'annonçais l'année passée que les deux grands dossiers qui allaient ponctuer cette présidence seraient l'élaboration d'une convention d'objectifs pour la période à venir, sa vision 2021-2024, et finalement aussi celle d'un nouveau modèle financier.

Les travaux relatifs à la convention d'objectifs sont à bout touchant. Le comité gouvernemental devrait la valider définitivement ce jeudi. Elle devrait être ratifiée dans chaque canton.

Les objectifs que nous avons déjà validés s'inscrivent dans la continuité, on peut dire des précédents, mais fixent bien évidemment de nouvelles priorités pour les enjeux majeurs tel que le numérique, le développement durable, la collaboration avec les hautes écoles ou encore le renforcement de l'expertise de nos hautes écoles en matière de Ra&D entre autres.

Was das neue Finanzmodell betrifft, sind die Arbeiten im Gange. Der Regierungsausschuss hat bereits die Leitlinien des neuen Modells genehmigt und das neue Finanzmodell soll den Hochschulen die nötige Planungssicherheit geben, damit sie ihr Budget besser verwalten und die schwankenden Studierendenzahlen besser berücksichtigen können.

Das Budget 20, 21 steht kurz vor der Validierung. Es berücksichtigt bereits unseren Wunsch, eine gewisse Gleichbehandlung wiederherzustellen und das neue Finanzmodell sollte ab 2022 dann vollständig umgesetzt sein.

Le comité gouvernemental a également exprimé son souhait d'avoir une meilleure visibilité des ressources nécessaires aux projets stratégiques menés par le rectorat, notamment dans l'esprit de la recommandation émise au moment de l'accréditation. Cette question sera donc abordée avec la commission lors de la rencontre de ce jeudi.

Comme annoncé l'année passée, j'ai souhaité que le comité gouvernemental prenne le temps de la réflexion sur les moyens d'optimiser encore son fonctionnement. Par exemple, à chacune de nos séances nous prévoyons désormais un point

d'approfondissement qui donne l'occasion d'échanger ouvertement avec le rectorat sur les enjeux stratégiques. Il a notamment porté sur la question de la Ra&D au sein de la HES-SO avec l'apport d'experts externes. Juste pour dire, à l'occasion de notre prochaine séance qui aura lieu ce jeudi, un bilan de la gestion de la crise COVID sera présenté ce qui nous permettra d'évaluer quels défis et opportunités cette crise a apportés à l'institution. Nous avons d'ores et déjà prévu d'aborder l'année prochaine les questions de la durabilité et de la digitalisation. Nous avons également eu l'occasion de nommer un nouveau vice-recteur Enseignement: il s'agit de M. René Graf, personnalité déjà connue dans le domaine des hautes écoles, qui a notamment œuvré au sein de la Haute Ecole spécialisée bernoise.

Ich hatte auch den Wunsch geäußert, unsere gegenseitigen Erwartungen - zusammen mit dem Rektorat - zu erörtern. Zu diesem Zweck hat der Regierungsausschuss auf Vorschlag des Rektorats eine Firma beauftragt, den institutionellen Betrieb der Fachhochschule Westschweiz zu analysieren, damit er beurteilt und bei Bedarf angepasst werden kann. Die Arbeiten haben kürzlich begonnen und der Bericht wird dem Regierungsausschuss im nächsten Frühling vorgelegt.

Je me réjouis donc à cet effet de la future collaboration avec le prochain secrétaire général M. Axel Marion, qui succède à M<sup>me</sup> Sarah Kopse.

Voilà donc pour le bilan de cette première année de présidence, qui comme vous pouvez le constater a été déjà extrêmement riche. Je dois relever ici que l'entente au sein du comité gouvernemental est très bonne. La collaboration avec les instances dirigeantes de la HES-SO l'est également.

Je remercie encore une fois la commission interparlementaire de contrôle pour sa confiance.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

## Motion 2019-GC-115

### Initiative cantonale - Stop aux licenciements abusifs au retour du congé maternité: plus de protections pour les mères

---

Auteur-s:	<b>Fagherazzi-Barras Martine</b> (PS/SP, SC) <b>Moussa Elias</b> (PS/SP, FV)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi</b>
Dépôt:	<b>25.06.2019</b> (BGC juin 2019, p. 2065)
Développement:	<b>25.06.2019</b> (BGC juin 2019, p. 2065)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>21.01.2020</b> (BGC mai 2020, p. 769)

---

## Retrait

**Fagherazzi-Barras Martine** (PS/SP, SC). Nous avons déposé cette motion, mon collègue Elias Moussa et moi, suite aux manifestations du 14 juin – qui demandaient notamment l'amélioration des conditions de travail des femmes – afin de sensibiliser notre parlement à cette problématique. Cette motion avait également été déposée pour appuyer une initiative parlementaire du conseiller national Mathias Reynard concernant cette thématique du licenciement abusif au retour du congé maternité. Aujourd'hui, nous apprenons que cette initiative a été refusée par le parlement fédéral. Vu l'heure aussi très avancée, je ne vais pas développer plus les arguments, même si j'aurais eu vraiment à cœur de défendre cette initiative.

Je dirais juste, en conclusion, qu'au vu du tout récent vote négatif du parlement fédéral concernant ce sujet, nous continuerons à œuvrer pour essayer d'enrayer ce phénomène en hausse, qui discrédite et pénalise les mères de famille. C'est dans cette voie que nous nous engageons.

Nous retirons notre motion.

> Les auteurs retirent leur motion.

> Cet objet est ainsi liquidé.

---

## **Election judiciaire 2020-GC-127**

### **Juge suppléant-e au Tribunal cantonal - Poste 1**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

#### Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 105; rentrés: 99; blancs: 3; nuls: 1; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élu *M. Jean-Marc Sallin*, par 94 voix.

Ont obtenu des voix M<sup>me</sup> Sandrine Schaller Walker (1).

---

## **Election judiciaire 2020-GC-128**

### **Juge suppléant-e au Tribunal cantonal - Poste 2**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

#### Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 105; rentrés: 95; blancs: 3; nuls: 3; valables: 89; majorité absolue: 45.

Est élue *M<sup>me</sup> Sandrine Schaller Walker*, par 84 voix.

Ont obtenu des voix M. Laurent Grobéty (5).

---

## **Election judiciaire 2020-GC-129**

### **Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 1)**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

#### Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 105; rentrés: 100; blancs: 1; nuls: 3; valables: 96; majorité absolue: 49.

Est élue *M<sup>me</sup> Céline Cal*, par 90 voix.

Ont obtenu des voix MM. Thibaud Demaison (42), Matthias Rentsch (4), Nicolas Bürgisser (3) et Daniel Wiedmer (1).

---

## **Election judiciaire 2020-GC-130**

### **Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 2)**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

#### Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 105; rentrés: 100; blancs: 1; nuls: 3; valables: 96; majorité absolue: 49.

*Est élu M. Julien Joseph Collaud, par 70 voix.*

Ont obtenu des voix MM. Thibaud Demaison (42), Matthias Rentsch (4), Nicolas Bürgisser (3) et Daniel Wiedmer (1).

---

## **Election judiciaire 2020-GC-131**

### **Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 3)**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

#### Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 105; rentrés: 100; blancs: 1; nuls: 3; valables: 96; majorité absolue: 49.

*Est élu M. Franz-Joseph Walter, par 66 voix.*

Ont obtenu des voix MM. Thibaud Demaison (42), Matthias Rentsch (4), Nicolas Bürgisser (3) et Daniel Wiedmer (1).

---

> La séance est levée à 18 h 06.

*La Présidente:*

**Kirthana WICKRAMASINGAM**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Patrick PUGIN**, *secrétaire parlementaire*

## Deuxième séance, mercredi 16 septembre 2020

Présidence de Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2020-GC-9	Motion	Protection du climat - article constitutionnel	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Urs Perler Benoît Rey <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert
2020-DAEC-86	Rapport	Suivi des ressources en eau potable dans le canton (Rapport sur postulat 2018-GC-140) : Suite directe	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert
2020-CE-43	Rapport d'activité	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données - 2019	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Ursula Krattinger-Jutzet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-CE-234	Rapport d'activité	Médiation cantonale administrative (MED) - rapport annuel 2019	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Ursula Krattinger-Jutzet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-GC-187	Motion	Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Eric Collomb Pierre Mauron <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2020-GC-13	Motion	Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Pierre Mauron, Xavier Ganioz <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-GC-147	Postulat	Utilisation du langage simplifié	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Andréa Wassmer Gabrielle Bourguet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2020-GC-20	Motion	Pour un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3 %	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Francine Defferrard Grégoire Kubski <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2018-DIAF-24	Rapport	Promotion du "Label du bilinguisme" dans l'administration	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i>

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
		cantonale (Rapport sur postulat 2017-GC-178)		Didier Castella
2020-GC-132	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère	Scrutin uninominal	
2020-GC-133	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine	Scrutin uninominal	
2020-GC-134	Election judiciaire	Assesseur-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine	Scrutin uninominal	
2020-GC-135	Election judiciaire	Assesseur-e à la Justice de paix de la Gruyère	Scrutin uninominal	

La séance est ouverte à 08 h 30.

**Présence** de 103 députés; absents: 7.

Sont absents avec justifications: M<sup>m</sup>e et MM. Sébastien Dorthe, Armand Jaquier, Bertrand Morel, Ruedi Schläfli, Katharina Thalmann-Bolz, Jean-Daniel Wicht et Markus Zosso.

M<sup>m</sup>e et MM. Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Maurice Ropraz et Jean-Pierre Siggen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

## Motion 2020-GC-9 Protection du climat - article constitutionnel

Auteur-s:	<b>Perler Urs</b> (VCG/MLG, SE) <b>Rey Benoît</b> (VCG/MLG, FV)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions</b>
Dépôt:	<b>17.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 342)
Développement:	<b>17.01.2020</b> (BGC février 2020, p. 342)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>17.08.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2955)

### Prise en considération

**Perler Urs** (VCG/MLG, SE). Klimaerwärmung ist ein langfristiges Problem. Es geht um die Umgestaltung einer Gesellschaft, die seit 50 Jahren auf billigem Öl und Benzin beruht. Es ist ein schwieriger Prozess, der gerade deswegen demokratisch beschlossen werden müsste. Ein Klimaartikel in der Verfassung wäre ein Bekenntnis, auf das sich die Politik und die Stimmbürger behaften lassen. Deshalb wird es auch in einigen Kantonen wie Zürich oder Bern eine Volksbefragung dazu geben.

Die Verfassung legt die Leitplanken des Kantons fest und ist das oberste Gesetz. Es kann daher nicht so einfach abgeändert oder verwässert werden. Uns war es bei der Einreichung der Motion symbolisch wichtig, dass dieses Ziel in der Verfassung verankert wird, da es nachhaltig ist, da die Bevölkerung dazu Stellung beziehen kann. Und es erzeugt auch einen gewissen Druck, damit die Klimaproblematik im Kanton Freiburg zuoberst auf der Prioritätenliste steht.

Seit dem Einreichen der Motion ist einiges gegangen. In der Junisession haben wir eine Motion, welche die gesetzliche Verankerung der Klimapolitik gefordert hat, für erheblich erklärt, und der Staatsrat wird die Arbeit zu einem kantonalen

Klimagesetz aufnehmen. Aus diesem Grunde ist unser Ziel erreicht und wir wollen den Prozess nicht bremsen. Aus diesem Grunde ziehen wir die Motion zurück.

- > Les auteurs retirent leur motion.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

---

## Rapport 2020-DAEC-86

### Suivi des ressources en eau potable dans le canton (Rapport sur postulat 2018-GC-140) : Suite directe

---

Représentant-e du gouvernement: **Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions**  
Rapport/message: **03.06.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2935*)

---

#### Discussion

**Bertschi Jean** (*UDC/SVP, GL*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis consommateur d'eau potable dans ce canton de Fribourg, d'une source privée.

Rapport sur le suivi des ressources en eau potable dans le canton de Fribourg: deux députés, Antoinette Badoud et Markus Bapst, ont déposé un postulat en 2018 concernant le suivi des ressources en eau potable. Ces deux députés, qui sont également syndique et conseiller communal, étaient sûrement motivés dans leur démarche par le changement climatique, qui a une influence négative sur l'approvisionnement en eau potable de notre population en constante augmentation et les besoins du secteur économique en constante progression. Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de ce rapport fort intéressant, qui traite des problèmes de l'approvisionnement en eau potable de notre beau canton de Fribourg qui est heureusement riche de cette matière, qui est un élément vital et précieux pour l'humanité. Ce rapport traite plusieurs secteurs liés à l'approvisionnement en eau: les activités économiques, les activités agricoles, l'aménagement du territoire, la protection des sources et des zones d'approvisionnement des eaux souterraines, qui peuvent conduire à des conflits d'intérêts entre les différents acteurs actifs dans notre canton, auxquels nous sommes appelés à trouver des solutions durables afin de garantir l'approvisionnement en eau potable de notre beau canton de Fribourg.

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

**Glaser Fritz** (*PLR/FDP, GL*). Mes liens d'intérêts: président de l'Union des paysans fribourgeois. Comme Madame et Monsieur tout le monde, et dans beaucoup d'autres productions, nous les agriculteurs avons aussi besoin d'un approvisionnement en eau sûr.

Le groupe a bien étudié et discuté ce postulat et le rapport du Conseil d'Etat. Nous avons salué le fait d'y avoir donné une suite directe. Le rapport est bien complet, nous vous en remercions. Par le dépôt de ce postulat, les auteurs ont touché un sujet fondamental pour notre canton puisque garantir l'approvisionnement en eau est essentiel pour tous. Aujourd'hui comme demain, l'analyse du thème est pertinente pour l'avenir de notre canton puisque nous devons faire face à des défis d'importance. Nous devons pouvoir répondre avec force d'anticipation et sereinement aux variations climatiques avec des périodes très sèches ou très pluvieuses, à l'augmentation du besoin ou à l'urbanisation croissante. Ces changements vont forcément nous apporter une diminution du niveau de sécurité d'approvisionnement et vont mettre à l'épreuve la distribution d'eau. Nous devons donc veiller à bien planifier le long terme.

Même si la consommation moyenne par habitant a diminué – et espérons qu'elle va encore diminuer! –, il est impensable de ne pas planifier aujourd'hui un approvisionnement de qualité pour demain. Avec une augmentation globale de la consommation de l'eau, les plans de gestion, collaborations et intégrations entre services et distributeurs seront toujours plus importants. Pour bien approvisionner, il faut aussi bien protéger. Il est à ce titre regrettable que 31 ans après la validation des bases légales, 31% des zones S ne sont pas encore définitivement définies. Tout aurait dû être légalement réglé en trois ans et vingt-huit ans après, cela n'est toujours pas terminé! Des réponses doivent être encore données et des solutions apportées.

Je remercie nos collègues auteurs du postulat, qui ont posé les bonnes questions et nous avons pris connaissance du rapport qui apporte plusieurs bonnes réponses, lesquelles nous démontrent que la prise de conscience est établie et surtout la recherche de solutions en route. Gouverner c'est prévoir.

**Badoud Antoinette** (*PLR/FDP, GR*). Je déclare d'abord mes liens d'intérêts: je suis syndique de la commune de Le Pâquier.

Le rapport faisant suite directe au postulat que j'ai déposé avec le député Markus Bapst a donné des réponses circonstanciées aux questions que nous nous posions. Je remercie le Conseil d'Etat ainsi que le SEn pour l'élaboration de ce rapport qui comporte un vaste ensemble d'éléments qui couvrent bien le domaine du suivi des ressources en eau potable dans notre canton. Je constate que de nombreuses études ont déjà identifié les mesures à prendre pour préserver nos ressources en eau et en cela je salue et remercie le Conseil d'Etat pour son engagement. On pourrait toutefois s'attendre à un plan de mesures préventives plus ambitieux encore et surtout de ne pas le freiner faute de moyens financiers suffisants! Dans ce domaine, les économies ne sont pas les plus judicieuses! Donc pourquoi attendre?

La préservation de ce bien indispensable à toute forme de vie passe par un meilleur suivi des nappes phréatiques. Cette immense ressource cachée doit à tout prix être préservée en lui attribuant les moyens financiers nécessaires, et j'appuie sur ce point. D'autres facteurs météorologiques tels que des pluies de plus en plus violentes, à caractère tropicale même, viennent aggraver la situation. Les sécheresses successives de ces dernières années ont déjà eu des effets marqués sur le niveau des nappes phréatiques, car l'infiltration des eaux est faible en rapport avec les précipitations, nous en avons fait le constat déjà dans ma commune. Malgré une pluviosité relativement bonne cette année, les nappes phréatiques n'ont pas atteint leur niveau habituel. Par conséquent, l'on peut craindre, à long terme, pour la stabilité des sources d'eau et pour le réapprovisionnement des nappes. Il est temps d'agir pour préserver ce bien et garantir les besoins des générations futures. Les chercheurs estiment que d'ici 100 ans, seule la moitié des réserves d'eaux souterraines pourra se «recharger» ou se rééquilibrer.

Aujourd'hui, l'eau, dont la consommation ne cesse de croître, se trouve sous pression: que ce soit par l'urbanisation qui rend les surfaces imperméables, les transports, l'explosion démographique ou l'utilisation de substances qui présentent un risque important – d'ailleurs pas seulement dans l'agriculture qu'on montre trop souvent du doigt. J'ai lu hier dans la presse que le Conseil des Etats vient d'approuver un projet pour réduire les risques et mieux protéger les nappes phréatiques en demandant de soumettre l'utilisation de produits phytosanitaires à des normes plus contraignantes. Il est aussi d'autres produits polluants pourtant, dont il faudrait parler, et pour lesquels aucune mesure concrète n'est encore prise pour diminuer leurs effets. Cependant cette nouvelle m'a réjouie quand même: cela démontre la pertinence du postulat que nous avons déposé, Markus Bapst et moi. L'on assiste gentiment à une prise de conscience, mais je déplore encore que 31% des captages d'eau souterraine d'intérêt public ne sont pas encore légalisés, dont plusieurs captages stratégiques d'importance cantonale. Et ce, alors que le délai était échu en 2014!

Aussi, permettez-moi ces quelques remarques: je regrette que le réseau hydrométrique cantonal, outil indispensable pour vérifier le débit des sources et le niveau des nappes phréatiques à long terme, ne pourra être opérationnel qu'au plus tôt en 2025. Les changements climatiques se font déjà durement sentir et des mesures doivent rapidement se mettre en place. L'Etat doit mettre les moyens à disposition pour la protection des eaux souterraines, sachant qu'il faut une période relativement longue de précipitations pour combler le déficit en eau et recharger les nappes phréatiques. De nombreux scientifiques demandent que ces impacts futurs soient pris en compte dès aujourd'hui dans l'élaboration de la politique de gestion de l'eau.

C'est donc avec impatience que l'on attend le Plan Climat qui devrait être publié d'ici la fin de cette année, voire début 2021, de même que le réseau hydrométrique cantonal. La qualité et la disponibilité des ressources en eau est sans conteste l'un des grands enjeux de notre siècle. Bien que les ressources de notre canton n'aient encore rien d'alarmant, il est temps d'agir par un suivi performant et des ressources financières adéquates. Un véritable changement passera aussi par le changement des mentalités.

Avec ces remarques, je prends acte de ce rapport et remercie encore le Conseil d'Etat pour la suite directe qui a été donnée.

**Schoenenweid André** (*PDC/CVP, FI*). Ce rapport, très intéressant et instructif sur les ressources en eau potable dans le canton, fait suite à un postulat de nos collègues Antoinette Badoud et Markus Bapst. On les en remercie déjà.

L'eau potable est une richesse et une priorité à garantir sur le long terme, surtout en vue du changement climatique bien perceptible. Le développement des communes et surtout l'urbanisation nécessitent une protection accrue des ressources et des nappes phréatiques. Dans ce sens, il est prioritaire que les ressources en eau potable restent en mains publiques afin de garantir et de répondre aux défis de l'évolution démographique constante. L'Etat de Fribourg a pris conscience de ces enjeux importants et va mettre en place le Plan Climat qui abordera, on espère, des adaptations nécessaires pour garantir aussi les ressources en eau potable suffisantes et de qualité. Cette stratégie en plusieurs temps sera efficace si elle est collaborative avec les acteurs, les communes et l'économie. Avec un Plan Climat et des mesures d'actions, il est obligatoire de collaborer avec les acteurs incontournables comme les agriculteurs, consommateurs d'eau potable pour leurs cultures et leurs animaux de rente nécessaires à nourrir toute la population suisse. L'Etat de Fribourg, avec les distributeurs d'eau potable, en établissant des plans des infrastructures et la gestion globale des eaux, peuvent et doivent garantir la qualité des eaux souterraines qui alimentent plus de 80% de la consommation d'eau potable du canton. Dans les zones de protection, zones S, les exigences de protection des eaux souterraines doivent être garanties.

Aux questions des auteurs du postulat, le groupe démocrate-chrétien est satisfait des réponses données. Nous relevons toutefois la charge administrative élevée avec, je cite: le bilan hydrologique, des multiples rapports, le Plan directeur cantonal, les outils de planification mentionnés, l'évaluation actualisée lors de la mise en place d'un réseau hydrologique RHC, les études PACES, démontrent que l'Etat ne doit pas se perdre – et cela est le danger – en de multiples rapports mais bien garantir des mesures efficaces et pragmatiques avec les communes et l'économie. Le groupe démocrate-chrétien aimerait écouter le conseiller d'Etat, M. Steiert, sur ce point, avec des solutions pragmatiques. Le groupe démocrate-chrétien demande également que régulièrement la situation hydrologique et hydrométrique apparaissent en détail dans le rapport annuel du Conseil d'Etat et du Service de l'environnement.

Le groupe accepte la suite directe et remercie et félicite votre Direction pour l'important travail accompli.

**Bonny David (PS/SP, SC).** Mon lien d'intérêts: je suis un grand buveur d'eau potable. L'eau est donc un bien essentiel, il est élémentaire de s'en préoccuper.

Le groupe socialiste salue la qualité de ce rapport ainsi que les réponses apportées. Il est dommage que le volet environnemental n'y soit que peu développé, mais cela ne faisait pas partie directement du postulat. Pour cela, entre autres, il faut se reporter à l'intéressante et complète réponse du 29 juin 2020, donnée à la question de nos collègues Cédric Péclat et Jean-Daniel Chardonnens. Beaucoup de choses ont déjà été dites, je ne veux pas les répéter. Simplement, c'est vrai que le groupe socialiste s'associe aussi à la demande et à la volonté de pouvoir obtenir une sorte de monitoring de l'eau annuellement, pour qu'on puisse avoir un point de la situation et pour qu'il puisse être maîtrisé. On évoque souvent l'horizon 2035, mais c'est vrai que cet horizon n'est pas aussi lointain que ça et il serait important d'avoir des données à jour annuellement.

Il y a juste l'une ou l'autre question: quand la planification cantonale de la gestion globale des eaux sera-t-elle finalisée? Il est par ailleurs mentionné, au point 2.3, le manque d'une planification des infrastructures en eau potable pour les eaux souterraines à l'échelle cantonale: nous souhaiterions savoir si des éléments sont prévus à ce niveau-là. Evidemment, on espère toujours qu'on puisse améliorer aussi l'information concernant l'eau potable de nos fontaines. On voit que de nombreux Fribourgeois et Fribourgeoises, Suisses tout simplement et étrangers également, de passage cet été dans notre canton, se sont promenés, baladés, et il aurait été peut-être utile ou intéressant de savoir si l'eau de nos fontaines était potable ou pas.

Je remercie encore M. le Conseiller d'Etat pour ses réponses et la qualité du rapport.

**Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** D'abord, mes remerciements aux différents rapporteurs pour leurs commentaires positifs sur le rapport qui a été fait. J'en profite, je saisi l'occasion de la présence de mon voisin, directeur de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour le remercier aussi. Les deux directions se sont occupées et travaillent sur le domaine des eaux, nous le faisons en étroite collaboration constructive qui a aussi permis ici d'avoir un rapport de cette qualité.

En ce qui concerne les principes, avant de répondre individuellement, la plupart d'entre vous l'a relevé, nous sommes dans une approche de politique climatique. Il y a un volet particulier de la politique climatique dans un monde qui est complexe, dans un système qui est complexe. Analyser le système des eaux et de l'eau potable dans notre canton, ça touche à des nappes phréatiques, ça touche à des modifications dans les précipitations, ça touche à des questions de canalisations. C'est un domaine extrêmement large avec, certains l'ont évoqué, de nombreux conflits d'intérêts qui sont objectifs et qu'il s'agit de gérer de la manière la plus efficace possible. Cela répond aussi à la question du député Schoenenweid où parfois nous avons entre l'agriculture, entre les promoteurs immobiliers, entre le monde économique, les consommateurs, des intérêts qui sont objectivement divergents. C'est normal, c'est physique. Après, la question est de trouver des processus qui permettent de gérer ça au mieux, avec une priorité quand même sur l'eau. Nous ne sommes pas inquiets, mais le défi de maintenir la qualité de l'eau et la quantité d'eau potable nécessaire pour la population dans les décennies à venir est tout de même relativement important.

Le Plan Climat sera présenté au Conseil d'Etat sous peu et devrait être mis en consultation avant la fin de l'année: il prévoit un volet important sur la question de l'eau. La protection des eaux, la gestion des eaux en terme de ressource prévue par le Plan Climat, c'est pratiquement un quart des ressources. Cela montre aussi le poids, la dimension eau dans le Plan Climat. Il y a beaucoup d'autres choses évidemment aussi, mais l'eau est un élément clé, ça concerne beaucoup d'éléments; ça concerne l'agriculture, mais ça concerne aussi le tourisme – on pense aux stations de montagne, aux stations de sport, etc. Donc ça touche beaucoup, beaucoup d'aspects auxquels on ne pense pas dans un tout premier temps. D'ici les vacances d'automne, vous devriez en savoir plus dans la mesure où il est prévu de publier le Plan Climat pour consultation sur une période de trois mois, dans cette période-là. Si tout va bien, en étant un peu sportifs, nous devrions pouvoir présenter au Grand Conseil le projet de Plan Climat avant l'été 2021, ce qui vous permettra ensuite d'avoir un débat sur l'ensemble des aspects, y compris celui dont nous discutons aujourd'hui.

Sur les quelques éléments de détail, merci au député Bertschi, je n'ai pas de commentaire particulier à faire sur son intervention.

Merci aussi au député Glauser qui a évoqué, comme la députée Badoud, le fait que nous sommes 31 ans après l'adoption des règles en vigueur en terme de droit fédéral et que 31% des zones S ne sont toujours pas définies de manière spécifique et formalisées dans notre droit cantonal. Nous avons reçu, il y a trois mois, de la part de l'Office fédéral de l'environnement, un rapport global sur cet aspect-là, qui nous a montré l'état dans l'ensemble des cantons. C'est un rapport qui est anonymisé pour éviter de mettre en exergue un canton ou un autre. Le canton de Fribourg a choisi un système de validation à deux niveaux, qui nous permet d'avoir accompli dans une large mesure la première étape, mais nous avons des validations à faire au niveau communal par le biais des plans d'aménagements locaux. Nous sommes à peu près, voire légèrement au-dessus de la moyenne suisse en terme de résultats. Après, c'est toujours agréable de se comparer parce qu'on en trouve qui sont un peu moins bons. Mais être légèrement supérieur à la moyenne suisse, c'est ne pas être dans le top suisse! Cela signifie, comme l'ont évoqué plusieurs intervenants, qu'il y a encore du travail à faire. Nous nous y attelons. Une partie des ressources – plusieurs ont parlé aussi des ressources nécessaires pour accomplir ces travaux – est prévue d'une part dans les budgets ordinaires du SEn et d'autre part dans les moyens complémentaires dont nous aurons besoin, notamment pour les planifications évoquées par la députée Badoud et qui seront prévues dans les ressources spécifiques au Plan Climat. Cela ne signifie pas qu'on ne fasse rien maintenant, simplement il y a certaines accélérations qui devront être faites, qui demandent des travaux supplémentaires, notamment aussi par le biais de bureaux privés qui exécutent un certain nombre de mandats dont les montants sont prévus dans le budget spécifique du Plan Climat.

En ce qui concerne les questions de débats entre agriculture et autres usagers, on ne va pas approfondir ici, vous avez pu lire les débats des Chambres fédérales ces derniers jours, dont la décision du Conseil des Etats hier. Cela va repartir au Conseil national. L'agriculture est une des sources de produits qui perturbent certaines nappes phréatiques, mais ce n'est pas la seule. La vision du parlement fédéral et de la Conférence des cantons – qui se préoccupe de manière intense de ces problématiques-là, en échanges parfois dialectiques, généralement constructifs, avec la Conférence des directeurs de l'agriculture – consiste à rechercher des solutions pour éviter de désigner un seul coupable, ce qui serait contraire à la réalité.

En ce qui concerne le réseau hydrométrique cantonal, ce ne sera pas avant 2025: je crois que j'ai répondu à la question de la députée Antoinette Badoud dans la mesure où ça fait partie des ressources qui seront prévues pour accélérer les travaux dans le cadre du Plan Climat.

Le député Schoenenweid a parlé notamment de l'eau potable à garder en mains publiques: ça correspond absolument à la vision que nous avons également, il n'y a pas de divergence de vue là-dessus. Sur la collaboration agriculteur-consommateur-économie, c'est quelque chose qui se fait au quotidien. J'accueille assez régulièrement des représentants de communes qui font face, dans le cadre des démarches de protection, à des oppositions ou des recours et nous cherchons, dans la mesure du possible, à régler les choses autour d'une table plutôt que d'entrer dans des longues procédures judiciaires qui peuvent être complexes, qui prennent des années, qui évitent les protections et qui peuvent nous bloquer des zones à bâtir. Quand vous avez un conflit entre la protection d'une zone réservée et une zone à bâtir, si vous n'arrivez pas à vous mettre d'accord sur les solutions plus pragmatiques, vous bloquez en général les choses sur le long terme. S'il y a un souhait là d'une plateforme un peu plus "méta", c'est-à-dire pas au niveau des communes mais au niveau du canton, je me tiens volontiers à disposition pour en discuter avec vous, éventuellement organiser une fois une ronde à un niveau plus général. C'est quelque chose que l'on peut tout à fait envisager.

L'idée de publier annuellement ou d'étendre les informations qui sont publiées dans le rapport annuel du Conseil d'Etat, émise tant par le député Schoenenweid que par le député Bonny, je peux volontiers y souscrire. À voir en terme d'efficacité quels sont les chiffres dont nous disposons pour donner quelque chose qui soit lisible, utilisable par le lecteur et la lectrice du rapport, sans aller trop dans les détails. Mais je m'engage volontiers à regarder avec le Service de l'environnement pour que vous ayez quelques indicateurs précis qui peuvent être suivis dans la durée.

Oui, la charge administrative est élevée, car c'est un monde relativement complexe. Nous devrions pouvoir partir avant la fin de l'année avec le plan cantonal pour la gestion des eaux, ce qui répond à la fois au député Bonny et au député Schoenenweid. Nous sommes à bout touchant dans les travaux sur le plan cantonal. Ce plan comprendra un certain nombre de mesures, un certain nombre de priorisations aussi, un certain nombre d'éléments de synergies entre les différentes démarches qui concernent les nombreux volets du plan cantonal de gestion des eaux.

Il y a une étape qui donne aussi lieu à un certain nombre de discussions: l'efficacité et moins de bureaucratie passent aussi par des bassins versants bien définis, et tous n'ont pas encore fait l'objet d'une acceptation sans réserve par tous les domaines, communes, ou régions concernés. Ce sont des processus en cours. Nous avons notamment eu des discussions de ce type-là dans la région de la Singine – je parle à dessein de la région qui correspond à peu près aux limites du district mais pas toujours tout à fait en terme de réseaux hydrographiques. Là, nous cherchons les solutions les plus pragmatiques possibles entre les régions et le canton. Nous devons aller de l'avant avec ces bassins versants parce que c'est une manière de concentrer la gestion des différents éléments de la gestion des eaux pour éviter d'avoir une multiplication d'organes, d'associations qui rendent les choses particulièrement lourdes.

Je vous remercie de votre soutien à ces démarches-là et vous souhaite une bonne suite de matinée.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

---

## Rapport d'activité 2020-CE-43 Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données - 2019

---

Rapporteur-e: **Krattinger-Jutzet Ursula** (PS/SP, SE)  
Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**  
Rapport/message: **10.03.2020** (BGC septembre 2020, p. XXXX)  
Préavis de la commission: **03.07.2020** (BGC septembre 2020, p. XXXX)

---

### Discussion

**Krattinger-Jutzet Ursula** (PS/SP, SE). Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ist der Staatskanzlei unterstellt. Weil die Staatskanzlerin im Plenum des Grossen Rates nicht intervenieren darf, übernimmt dies Herr Staatsrat Castella.

Im Jahr 2019 hat die Freiburger Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz eine Zunahme der Digitalisierung verzeichnet. Es werden immer komplexere Dossiers behandelt, dies stellt die Behörde vor neue Herausforderungen. Auch ist eine Zunahme der Anzahl zu behandelnder Dossiers zu verzeichnen. Dies benötigt mehr personelle Ressourcen, welche die Behörde auch beim Staatsrat beantragt hat.

Im Jahre 2019 gingen 397 Dossiers ein, wobei 370 den Datenschutz betrafen, 12 Dossiers den Zugriff auf die Einwohnerkontrolle, und bei den 15 restlichen Dossiers ging es um das Thema der Videoüberwachung.

Der Behörde wurden 30 Stellenprozente mehr bewilligt und zusätzlich Unterstützung durch eine Verwaltungsmitarbeiterin und eine Juristin zugesichert. Leider ist die erhaltene Unterstützung auf das Jahr 2020 befristet. Die Behörde benötigt aber unbedingt über das Jahr 2020 hinaus mehr Ressourcen.

**Badoud Antoinette** (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a pris connaissance du rapport de la protection des données et de la transparence. Il remercie cette autorité pour son rapport circonstancié sur ses nombreuses activités. En tant que membre de la commission, j'ai également apprécié les explications intéressantes qui ont été données aussi bien par le président de la commission que par les deux préposées à la protection des données et à la transparence, que je remercie. Un merci particulier va aussi au président de la commission, M. Schneuwly, qui s'est beaucoup impliqué dans le suivi des dossiers.

C'est aussi avec satisfaction que nous avons appris que les appels de l'autorité pour l'obtention de l'augmentation de la dotation ont été entendus et seront effectifs au cours de l'année 2020 déjà. Ce pensum supplémentaire soulagera les préposées dans leurs tâches toujours plus complexes et chronophages.

La révision de la loi sur la protection des données a également occasionné une charge de travail non négligeable. Notre Grand Conseil sera amené à débattre sur ce projet de loi d'ici peu et il est des points sur lesquels il devra être très attentif, comme relevé par la nouvelle préposée à la protection des données, M<sup>me</sup> Henguely, à laquelle je souhaite par ailleurs satisfaction dans sa nouvelle fonction. Parmi ces points, l'utilisation toujours plus fréquente des moyens d'identification électronique qui crée des intrusions dans la sphère privée, notamment concernant le projet de cyberadministration, de cybersanté ou encore dans le domaine de la police. Cette instance pourra, dans le cadre du concept de gestion des menaces, collecter des données existantes et sensibles pour les personnes dites dangereuses. Au niveau fédéral par exemple, il est proposé une nouvelle loi pour les actions de police. La préposée à la protection des données aimerait que des garde-fous soient prévus pour éviter les abus sachant que la sécurité absolue n'existe pas en informatique. Parmi les risques, il y a aussi le recours toujours plus grand à l'identifiant AVS qui expose la protection des données du citoyen à des risques très élevés. Sans mesures de sécurité suffisante, ces données peuvent être rendues vulnérables au piratage informatique.

Avec ces quelques remarques, je vous remercie de prendre acte de ce rapport et remercie encore une fois l'autorité pour l'élaboration de son rapport.

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

En 2019, malgré les recommandations faites cette année-là, il n'y a pas eu d'augmentation de la dotation, malgré l'augmentation de la charge de travail. En revanche, au cours de l'année 2020, l'autorité a pu bénéficier d'une augmentation

de 30% du pensum de la préposée à la protection des données, un appui administratif supplémentaire à raison de 100% et un juriste ou une juriste supplémentaire. Ces postes-là devraient être pérennisés avec la révision de la loi qui est en cours. Le domaine de la protection des données a également fait face une nouvelle fois à une forte augmentation de la charge de travail. Ce n'est toutefois pas uniquement le nombre total des dossiers qui a augmenté, mais plus encore leur complexité. Nous espérons que la révision de la loi cantonale apporte des solutions pragmatiques aux problèmes rencontrés jusqu'ici.

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

**Vonlanthen Rudolf (PLR/FDP, SE).** Mit Interesse habe ich einmal mehr den vorliegenden Tätigkeitsbericht studiert. Darin wiederholt die kantonale Behörde unter anderem auch, dass sie den Datenschutz gemäss den gesetzlichen Vorgaben überwacht. Aufgrund von mehreren Beschwerden von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern machte ich mehrmals auf die Datenschutzverletzungen bei den Stimm- und Wahlunterlagen aufmerksam. Bei der schriftlichen Abgabe des Stimmmaterials sind nämlich jeweils der Name, Vorname und die Unterschrift der Stimmenden für alle sichtbar, was völlig unnötig ist und die Datenschutzbestimmungen in grober Weise verletzt.

Dies hat nun endlich die Datenschutzbeauftragte am 3. Februar 2020 mit Schreiben an die Staatskanzlei bemängelt und die Kanzlei aufgefordert, diese Praxis rasch zu ändern.

Vor einigen Tagen haben wir die Stimmunterlagen für den 27. September erhalten - nichts hat sich geändert. Ich möchte deshalb vom vertretenden Staatsrat wissen, wann man gewillt ist, diesen Fehler zu beheben. Auf jeden Fall fordere ich die Staatskanzlei auf, diesen krassen Verstoß gegen die Datenschutzbestimmungen schnellstens zu korrigieren und für die Zukunft neue Abstimmungsunterlagen zur Verfügung zu stellen.

**Mäder-Brühlhart Bernadette (VCG/MLG, SE).** Die Fraktion Mitte-Links-Grün nahm mit Interesse Kenntnis vom Bericht der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz. Aufgrund fehlender personeller Ressourcen konnten unter anderem vorgegebene Fristen nicht immer eingehalten werden, wie wir bereits gehört haben. Das sollte eigentlich nicht passieren. Bereits bei den beiden letztjährigen Berichten waren die fehlenden personellen Ressourcen ein grosses Thema.

Speziell beim Datenschutz hat die Komplexität der Dossiers vor allem im Bereich der Digitalisierung letztes Jahr nochmals stark zugenommen. Ein frühes Einbinden bereits zu Beginn eines Informatikprojektes ist wichtig, weil so rechtzeitig datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können. Leider war auch dies mangels personeller Ressourcen nicht immer möglich, so dass die Realisierung gewisser grösserer Informatikprojekte verzögert wurde.

Unsere Fraktion nimmt deshalb mit Erleichterung zur Kenntnis, dass im neuen Jahr nun eine Erhöhung von 130 Stellenprozenten erfolgte. Diese Erhöhung war auch im Hinblick auf die laufende Gesetzesrevision über den Datenschutz notwendig. Mit der Aufforderung, diese neu geschaffenen Stellenprozente auch in den kommenden Jahren nachhaltig zu sichern, bedankt sich die Fraktion Mitte-Links-Grün für den ausführlichen und interessanten Bericht sowie die geleistete Arbeit.

**Rodriguez Rose-Marie (PS/SP, BR).** J'interviens au nom du groupe socialiste et ne déclare aucun lien d'intérêts avec cet objet. C'est avec plaisir que nous avons pris connaissance de ce rapport annuel, extrêmement fourni et fort intéressant. Nous remercions d'ores et déjà l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données pour sa rédaction.

Voici quelques points importants que nous tenions toutefois à relever. Après la présentation détaillée du cahier des charges de la commission ainsi que celui des deux préposées, le rapport nous présente quelques exemples pratiques avec résolution de situation apparues dans le cadre de la transparence et de la protection des données. De plus le rapport revient de manière répétée sur l'augmentation de la charge de travail, en corrélation directe avec l'augmentation des demandes et la complexification des dossiers. A ce sujet-là, on peut y lire que la digitalisation de l'Etat engendre un bon nombre de questions et de réflexions quant à la protection des données.

Au nombre des points positifs à remarquer, nous lisons dans ce rapport que l'autorité met un point d'honneur à communiquer de manière large et précise sur ses compétences et domaines d'intervention, que ce soit à travers le site internet, une newsletter, parfois des cours de formation continue, et une conférence de presse annuelle. De plus, et je pense que c'est un élément important, elle guide et conseille les communes en matière de protection des données, notamment à travers un guide pratique édité et remis chaque année aux communes. L'autorité émet le souhait d'être associée le plus rapidement possible aux projets de loi, ceci afin de pouvoir accompagner au mieux et en amont le processus législatif. Cela me semble tout à fait pertinent.

Enfin, nous constatons aussi que l'autorité peut procéder, et l'a déjà fait, à des contrôles soit dans des administrations communales, soit dans des services cantonaux. Il est clair que cette démarche s'inscrit dans un but d'amélioration des pratiques.

Pour conclure, nous constatons que malgré un certain manque de moyens et d'effectifs, l'autorité cantonale peut s'appuyer sur d'autres ressources de l'Etat, comme le SITel, ou donner des mandats extérieurs. Il faudra toutefois réfléchir à pérenniser certaines ressources.

C'est avec ces considérations que le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

**Mesot Roland (UDC/SVP, VE).** Tout d'abord, j'annonce mon lien d'intérêts: je suis amené à installer des systèmes de vidéosurveillance. J'interviens à titre personnel.

Lors de la dernière législature, mon collègue député veveysan Denis Grandjean, par ailleurs gendarme, avait relevé la problématique de la longueur des procédures pour recevoir les autorisations. Je constate qu'en tout cas à ce jour, à ma connaissance, il y a toujours de très, très longues attentes concernant ces procédures, ou est-ce dans le cas que je vais citer, j'aimerais bien le savoir? C'est un cas connu, une demande qui date d'octobre 2018: on arrive bientôt à octobre 2020, deux ans plus tard, et ils sont toujours dans l'attente de l'autorisation. Le système est installé, il est payé, donc pour moi pas de souci. Mais toujours est-il qu'on se retrouve dans une situation où la police demande des images et on leur répond qu'il n'y a pas d'images. En effet, pour l'instant, on attend de pouvoir mettre la prise et de peser sur le bouton pour mettre en route le système. Ma question: est-ce que c'est aussi long pour toutes les autorisations ou n'est-ce que dans ce cas précis? Il est vrai qu'il y a peut-être eu une erreur des utilisateurs, qui ont voulu aller plus vite qu'ils ne le devaient. Seraient-ils victimes de représailles?

**Krattinger-Jutzet Ursula (PS/SP, SE).** Ich danke allen, die interveniert haben. Frau Badoud, Frau Hayoz, Frau Mäder und Frau Rodriguez haben Bemerkungen angebracht und die personellen Ressourcen und die komplexen Arbeiten erwähnt. Zu der Stellenprozenthöhung ist noch hinzuzufügen, dass die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz 150 000 Franken zugesprochen bekam für externe Mandate.

Für die Frage von Herrn Ruedi Vonlanthen bezüglich des Abstimmungsmaterials sowie die Frage von Herrn Mesot zur langen Wartezeit, bis die Dossiers behandelt werden, gebe ich das Wort an Herrn Staatsrat Didier Castella weiter.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je remercie tous les intervenants pour leurs questions.

J'aimerais tout d'abord rappeler que l'autorité sur la transparence et la protection des données est une autorité indépendante, que le Conseil d'Etat n'intervient pas dans la rédaction du rapport et que cette autorité est rattachée administrativement à la Chancellerie. Dans ce cadre, il est relativement particulier de voir que des revendications personnelles soient faites dans le rapport d'activité. J'aimerais simplement dire ici que si les rapports d'activité des différents services et directions intégraient ceci, c'est chaque service qui aurait fait une demande supplémentaire de personne. Par rapport à ça, il y a néanmoins des tâches qui évoluent, qui vont encore évoluer avec la nouvelle loi et des adaptations qui doivent être faites, notamment en terme de soutien et de ressources à disposition de ces autorités.

Je rappelle ici, cela été dit par M<sup>me</sup> Hayoz, qu'il y a 3,1 EPT qui sont distribués à ces autorités, qui bénéficient en plus du soutien du Service de législation, du soutien du Service d'informatique et des télécommunications et enfin d'un montant de 150 000 francs pour donner des mandats externes lors de cas complexes, lors de cas spéciaux. Il faut savoir aussi que nous essayons d'améliorer le soutien, notamment du SITel, envers ces autorités pour avoir une meilleure collaboration, parce que chaque thème est aussi une spécialité et une seule personne n'a pas toutes les compétences nécessaires, même si on avait un informaticien au sein de ce service pour répondre à toutes les questions.

Il a été aussi mentionné à plusieurs reprises que la révision de la loi sur de la protection des données viendra ici, devant ce parlement. C'est vrai et c'est un grand défi. Un défi puisque nous devons assurer une protection minimum pour cette protection des données tout en permettant à notre société d'évoluer, à notre administration de se digitaliser et là c'est un grand défi. Il faudra trouver de bons équilibres pour que la protection soit assurée mais que les projets ne soient pas entièrement bloqués. Ce thème reviendra devant le Grand Conseil bien évidemment.

Concernant la question de M. Vonlanthen, je peux y répondre ainsi: la Chancellerie a pris acte de cette problématique de protection des données dans l'envoi des courriers de vote et elle est en train de mettre en œuvre les corrections. Cela prendra un certain temps, notamment parce qu'il s'agit de se coordonner avec les communes et d'intégrer ces modifications dans les systèmes informatiques. Mais le travail est en cours. Il faudra encore un certain temps néanmoins.

Concernant les questions de M. Mesot, on sait qu'il y a des délais relativement longs. Mais on travaille à les améliorer: cela passe notamment par une meilleure collaboration avec les services, et une priorisation des activités de ces autorités. Je ne connais pas le cas précis qui a été cité par M. Mesot, je vais me renseigner pour vous donner une réponse plus précise. C'est l'autorité qui vous la donnera.

Voilà M<sup>me</sup> la Présidente, je pense avoir répondu aux questions. Je remercie l'Autorité de la protection des données et de la transparence pour le travail qui est réalisé toute l'année, travail important je le rappelle, qui est nécessaire au bon fonctionnement de toute notre société.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

---

## Rapport d'activité 2019-CE-234 Médiation cantonale administrative (MED) - rapport annuel 2019

---

Rapporteur-e:	<b>Krattinger-Jutzet Ursula</b> (PS/SP, SE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Rapport/message:	<b>03.12.2019</b> (BGC septembre 2020, p. XXX)
Préavis de la commission:	<b>03.07.2020</b> (BGC septembre 2020, p. XXXX)

---

### Discussion

**Krattinger-Jutzet Ursula** (PS/SP, SE). Der vorliegende Tätigkeitsbericht umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 15. November 2019. Der Bericht über den Rest des Jahres findet sich dann im Jahresbericht 2020. Der Bericht wurde von Herr Philippe Vallat verfasst, der die kantonale Ombudsstelle verfasst hat.

Der vorliegende Bericht ist kein Tätigkeitsbericht, sondern es werden sehr persönliche Ansichten dargelegt und nicht nach Fakten berichtet.

Der Bericht wurde vom ehemaligen Amtsinhaber verfasst und keiner Kommission, wie zum Beispiel beim Datenschutz, vorgelegt. Die parlamentarische Kommission hat den Bericht mit Erstaunen und einem gewissen Unverständnis zur Kenntnis genommen.

**Rodriguez Rose-Marie** (PS/SP, BR). J'interviens à nouveau au nom du groupe socialiste et déclare un tout petit lien d'intérêt: j'ai œuvré pendant neuf ans comme médiatrice scolaire dans un établissement.

Notre groupe s'est penché avec attention et un certain étonnement sur le rapport de la Médiation cantonale administrative. En effet, il est tout de même rare de lire un rapport empreint d'un tel pessimisme et d'autant de considérations personnelles. Nous tenons cependant à relever un certain nombre d'informations.

Le rapport qui nous est soumis s'arrête au mois de novembre, suite au départ du médiateur cantonal, ce qui peut influencer un tant soit peu les statistiques. Nous remarquons que les demandes fluctuent année après année et diminuent dernièrement, sans qu'il ne soit possible d'en trouver une cause unique. Il nous semble toutefois important de creuser la piste du manque de visibilité de ce service. Une meilleure communication à plus large échelle semblerait toute indiquée pour faire mieux connaître la Médiation cantonale administrative à la population. Malgré le nombre de remises en question et de doutes qui émaillent ce rapport, on peut tout de même apprécier l'explication détaillée et fort intéressante des différentes possibilités offertes par la médiation et ne pas s'arrêter au nombre de situations pour lesquelles celle-ci n'est pas compétente. Améliorer la confiance de la population en ses institutions, désamorcer des conflits ou faire avancer des situations bloquées de manière constructive et, enfin, en cas de non compétence, être l'aiguillage qui permet aux gens de s'adresser au bon service, voilà ce qui rend une médiation cantonale précieuse.

Si l'indépendance du médiateur semble essentielle, il nous paraît toutefois important de faire en sorte que ce service ne soit pas totalement isolé. Il est habituel que les médiateurs, qu'ils soient en milieu scolaire, familial, judiciaire ou autre, se retrouvent régulièrement entre eux pour des interventions ou des supervisions. Cet aspect pourrait être complété avec le rattachement de la médiation cantonale à la Commission cantonale en matière de transparence et de protection des données, dans le cadre de la prochaine révision de la loi.

Pour conclure, nous retiendrons que nous avons une nouvelle médiatrice cantonale, entrée en fonction depuis moins d'une année. Nous espérons qu'avec elle, la Médiation cantonale administrative sera mieux connue et gagnera ainsi en efficacité. Nous nous réjouissons d'ores et déjà de découvrir le rapport de l'année prochaine.

C'est avec ces quelques remarques que le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

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

Wie bereits mehrfach erwähnt, spiegelt er zu einem grossen Teil die persönlichen Ansichten und Erfahrungen des ehemaligen Amtsinhabers wider.

Seine kritischen Feststellungen und Ansichten haben jedoch unseres Erachtens durchaus auch einen positiven Effekt. Sie geben uns die Chance, genauer hinzuschauen und notwendige Korrekturen und Verbesserungen im aktuellen Gesetz anzustreben - und uns vor allem mit der Frage auseinanderzusetzen, was in der Verfassung tatsächlich verlangt wird: Eine unabhängige Ombudsstelle mit den Kompetenzen eines Ombudsmanns, einer Ombudsfrau oder eines Mediators, einer Mediatorin.

Diese übergeordnete Frage gilt es meines Erachtens unbedingt zu klären. Es wurde im letzten Jahr auch eine grosse Isolation des Mediators festgestellt. Wichtig wäre es jedoch, wenn sich dieser mit kompetenten Leuten austauschen könnte, wie meine Kollegin eben erklärt hat. Es ist deshalb unseres Erachtens durchaus prüfenswert, den Mediator/die Mediatorin der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz zu unterstellen. Somit könnte auch er oder sie von einer unabhängigen Kommission begleitet werden.

Herrn Vallat danken wir für seine geleistete Arbeit und Frau Zunzer-Raemy wünschen wir ein erfolgreiches Jahr und Befriedigung in ihrem neuen Amt.

Mit diesen Bemerkungen nimmt die Fraktion Mitte-Links-Grün den Bericht zur Kenntnis.

**Zadory Michel (UDC/SVP, BR).** Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris acte de ce rapport sur la Médiation cantonale administrative. Personnellement, j'ai considéré ce papier comme un testament du médiateur qui, apparemment, si on lit entre les lignes, a claqué la porte après 2 ans 3/4 d'activité. On peut se poser la question s'il n'aurait pas eu lui-même besoin d'un médiateur pour régler ses conflits avec je ne sais pas qui.

Si on regarde les statistiques de la page 6 du rapport, on voit qu'il s'est estimé incompétent, en 2019, dans 70% des problèmes soumis. C'est à mon avis énorme. Si on considère qu'il a traité 19 cas en une année, si on calcule une année à 768 heures puisqu'il a travaillé à 40%, il a quand même mis pratiquement une semaine par cas. Donc, on voit que le travail de médiateur est quelque chose de chronophage d'une part et, d'autre part, on peut se poser la question si, comme il l'a souligné dans son rapport, le médiateur ne devait pas être un ombudsman. J'avais personnellement l'impression que son poste de médiateur ne lui suffisait pas et qu'il avait besoin d'un peu plus d'autorité. J'avais l'impression qu'avec un poste d'ombudsman, il aurait pu mieux résoudre les problèmes.

C'est avec ces considérations que je termine.

**Hayoz Madeleine (PDC/CVP, LA).** Le rapport de la médiation a été rédigé par M. Vallat, médiateur jusqu'au 15 novembre 2019. Je ne vais pas revenir sur ce rapport, tout a été dit. Il n'y avait pas de commission qui aurait pu l'épauler. Il faudrait rattacher la Médiation administrative cantonale à la commission qui s'occupe de l'autorité de la transparence et de la protection des données. Le médiateur a besoin d'être soutenu dans son rôle. La révision de la loi cantonale est une occasion de définir clairement s'il est question d'un ombudsman ou d'un médiateur.

Nous souhaitons le meilleur à la nouvelle préposée à la Médiation cantonale administrative. Nous espérons que la révision de la loi cantonale apporte des solutions pragmatiques aux problèmes rencontrés jusqu'ici.

Avec ces remarques, le groupe parti démocrate du centre prend acte de ce rapport.

**Krattinger-Jutzet Ursula (PS/SP, SE).** Ich danke allen, die sich zu Wort gemeldet haben und nehme zur Kenntnis, dass auch viel Kritik geübt wurde. Wie Frau Mäder gesagt hat, können wir aus diesem kritischen Bericht lernen und vorwärtsschauen und genau hinschauen, was die Verfassung will.

Weiter ist es wichtig, dass der Mediator oder der Ombudsmann oder die Ombudsfrau nicht weiterhin isoliert dasteht, sondern dass er oder sie mit den andern zusammenarbeiten kann, zum Beispiel auch in einer Kommission.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je remercie tous les intervenants. Je rappelle ici aussi que cette autorité est rattachée administrativement à la Chancellerie et qu'elle est indépendante dans l'exercice de ses fonctions et de ses décisions.

Trois ans d'activité du médiateur, une loi qui date aussi de trois ans: ceci a montré certains défauts que je qualifierais de jeunesse qui nécessiteront une correction. Je viens d'ailleurs de soumettre au Conseil d'Etat un projet de modification de la loi pour tenir compte de ces défauts de jeunesse; elle sera mise en consultation tout prochainement. Par rapport à ce qui est dit, je partage aussi l'étonnement sur la forme et le contenu du rapport. Je rappelle ici que le Conseil d'Etat n'intervient pas dans la rédaction de celui-ci.

Dans le cadre de la révision de la loi sur la médiation qui vous sera soumise, nous allons effectivement tenir compte de ce problème d'isolement du médiateur, en essayant de le rattacher à la commission qui traite aujourd'hui de l'autorité de

surveillance et de transparence. Nous allons aussi clarifier son rôle en tant qu'ombudsman ou en tant que médiateur, tel que cela a été mentionné par plusieurs intervenants et, enfin, nous allons clarifier aussi son périmètre. Et là, j'aimerais répondre à M. Zadory: lorsqu'il se définit incompetent, ce n'est pas toujours une problématique de compétence, mais aussi une problématique du périmètre d'activité, puisqu'aujourd'hui le médiateur intervient dans les conflits qui sont déclarés avec l'administration cantonale, mais pas avec les administrations communales. Il y a beaucoup de cas qui sont dénoncés au niveau de l'administration communale, mais cela ne rentre pas dans son champ d'activité. Ceux-ci sont traités normalement par les préfectures.

Je rappelle aussi qu'ici, à l'occasion du changement du préposé, nous avons augmenté les EPT du poste: ils ont été doublés, passant de 20 à 40%.

Je remercie le médiateur et la médiatrice qui font un travail important. Après trois ans d'activités, on se rend compte qu'il y a une nécessité de clarification, mais que le rôle du médiateur en tant que tel n'est pas remis en question.

Voilà pour ces quelques considérations et, comme dit, je reviendrai devant vous avec une révision de la loi.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

## Motion 2019-GC-187

### Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

---

Auteur-s:	<b>Collomb Eric</b> ( <i>PDC/CVP, BR</i> ) <b>Mauron Pierre</b> ( <i>PS/SP, GR</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Dépôt:	<b>19.11.2019</b> ( <i>BGC novembre 2019, p. 3226</i> )
Développement:	<b>19.11.2019</b> ( <i>BGC novembre 2019, p. 3226</i> )
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>17.08.2020</b> ( <i>BGC septembre 2020, p. 2969</i> )

---

#### Prise en considération

**Collomb Eric** (*PDC/CVP, BR*). Nous avons déposé cette motion, avec mon collègue Pierre Mauron, pour ne pas revivre l'histoire de cette élection rocambolesque, non pour polémiquer. Mais surtout pour sortir de la critique et chercher des solutions pour qu'on n'ait pas à vivre une deuxième fois un taux de bulletins non valables aussi important que nous l'avons vécu il y a à peu près une année. En effet, 2328 personnes avaient manifesté leur volonté d'élire deux candidats et ont glissé malheureusement le nom de deux candidats dans une même enveloppe, ce qui a donc évidemment apporté des bulletins nuls. D'ailleurs, le Conseil d'Etat le reconnaît, en disant que la volonté des électrices et électeurs qui ont glissé deux bulletins différents dans une même enveloppe était limpide. Donc, on voit bien que la volonté de l'électeur était bien d'élire deux candidats – c'est égal lesquels, égal Levrat-Gapany, Gapany-Vonlanthen ou Vonlanthen-Levrat. A la fin du compte, on a quand même bafoué la volonté populaire dans ce cas-là. Alors, effectivement, on s'est demandé si on était finalement plus bêtes que les autres, avec 3,08%, et comment en était-on arrivés là? On a regardé un petit peu d'autres cantons et on n'a pas été très loin puisqu'il a fallu aller à Berne, où l'on s'est rendu compte qu'ils étaient à 0,16% de bulletins nuls. On s'est dit que si les Bernois réussissaient à le faire, pourquoi pas nous? On ne devrait pas être 20 fois plus bête qu'eux normalement! Alors on a eu les considérations suivantes. On s'est dit qu'il y avait finalement des solutions. On en a alors esquissées, dont le dépôt de notre motion. Malheureusement, le Conseil d'Etat s'est borné à s'arrêter sur le canton de Neuchâtel, là où ça n'a pas mieux fonctionné. Pourquoi ne s'est-il pas arrêté sur des cantons qui fonctionnent? Si je produis 3,1% de déchets dans ma société et que le voisin qui est dans le canton d'à côté en produit 0,16%, que ce soit des poissons ou autre chose M. le Conseiller d'Etat, j'ai moi aussi envie de produire 0,16% de déchets et pas 3,08%. Donc, on a vraiment la volonté de faire aussi bien que les autres et pas moins bien que les autres. Dans ce cas-là, on est évidemment un petit peu déçus de la position du Conseil d'Etat qui dit qu'on écrira en plus gros sur les enveloppes qu'il ne faut pas glisser deux bulletins dans la même enveloppe. Cependant, c'était déjà écrit, certes peut-être un peu petit, mais je ne suis pas certain qu'en écrivant plus gros on arrive à passer de 3,1% de bulletins nuls à 0,16%. Essayons d'être un peu plus proactifs, de sortir la tête du guidon et de trouver des solutions pour que lors des prochaines élections nous n'ayons pas à revivre un taux de bulletins nuls aussi important que celui d'il y a à peu près 10 mois.

C'est avec ces considérations que je vous invite, chers collègues, à soutenir notre motion.

**Morand Jacques** (*PLR/FDP, GR*). Mes liens d'intérêts: comme vous tous, je suis électeur et par ailleurs syndic d'une ville qui doit mettre sur pied un bureau électoral pour chaque votation et chaque élection.

Le groupe libéral-radical s'est penché, bien entendu, dans sa préparation, sur cette modification de loi sur l'exercice des droits politiques déposée par nos collègues Mauron et Collomb. Il faudrait faire baisser le taux de bulletins nuls lors des élections et des votations. Cela part d'une intention louable, le but est tout à fait clair et tout le monde le souhaite ou le souhaiterait. Dans sa réponse circonstanciée, le Conseil d'Etat donne plein d'exemples probants qui posent et qui provoquent beaucoup de problèmes supplémentaires quand on admet le fait de pouvoir mettre dans une enveloppe deux bulletins de vote. Ils sont tous expliqués dans cette réponse et je ne vais pas les citer à nouveau, mais il faut mettre là derrière le travail des scrutateurs. Beaucoup de cantons suisses appliquent la loi actuellement en vigueur au niveau fédéral, qui dit qu'on doit mettre un bulletin de vote dans une enveloppe et non deux bulletins. Le canton de Neuchâtel a fait l'expérience, depuis 2014, de pouvoir laisser mettre plusieurs bulletins de vote dans une enveloppe pour ses élections. Aujourd'hui, le nombre de bulletins nuls n'a pas baissé et est resté stagnant dans ce canton. Donc, finalement, en permettant de mettre deux bulletins de vote dans les enveloppes, on va surtout complexifier le dépouillement des bulletins par nos scrutateurs, dans toutes nos communes. Le Conseil d'Etat cite dans son message et sa réponse une évolution de la technique et il a déjà mis sur pied un groupe de travail. Un projet est en cours pour le scannage dans un premier temps des bulletins de vote et, dans un deuxième temps, des listes électorales. Le canton de Fribourg, qui se veut un canton moderne et qui se donne les moyens de la digitalisation, va, à notre avis, dans un sens juste. C'est pour cette raison que, en conclusion, le Conseil d'Etat dit également qu'en attendant la mise sur pied de cette progression technologique et technique, il marquera sur les deux côtés des enveloppes et, comme l'a dit mon collègue Collomb, en plus grand, le fait qu'on doit mettre seulement un bulletin de vote dans une enveloppe. Je pense que les citoyens fribourgeois doivent être capables de pouvoir le lire, le comprendre et l'exécuter.

C'est pour toutes ces raisons que le groupe libéral-radical suit l'avis du Conseil d'Etat et vous recommande de refuser cette motion.

**Schuwey Roger** (*UDC/SVP, GR*). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat die Motion Morand/Collomb mit Interesse analysiert. In der Zusammenfassung der Motion verlangen die Motionäre eine Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte. Es ist ein wenig kompliziert, was hier alles verlangt wird. Die Wählerinnen und Wähler haben manchmal Mühe, dies zu verstehen, trotz der Erklärungen, die dem Abstimmungs- und Wahlmaterial mitgegeben werden.

Die Fehler, die im letzten November passiert sind - 3,04 Prozent ungültige Wahlzettel - waren sicher nicht mutwillig. Dass der Staatsrat offensichtlich einen Widerspruch sieht zwischen Gesetz und Reglement, sprich Verständnisprobleme des Wahlbüros, beruhigt unsere Fraktion.

Alle Wahlen nach dem Majorzsystem, so wie es der Staatsrat beantragt, begrüsst auch unsere Fraktion. Somit lehnt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die Motion mehrheitlich ab.

**Defferrard Francine** (*PDC/CVP, SC*). Le Conseil d'Etat propose effectivement de rejeter cette motion. Permettez-moi de passer en revue, de manière critique, les arguments qui justifient cette position.

Tout d'abord, la comparaison avec l'élection des conseils communaux selon le système majoritaire: lors des dernières élections en 2016, seules 5 communes sur 124 ont élu leur Conseil communal au système majoritaire. Pour ces communes, il y avait entre une et trois listes de candidats. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se pose diverses questions, notamment celle de savoir comment assurer un dépouillement correct avec, par exemple pour les élections des conseillers communaux, sept ou neuf bulletins dans la même enveloppe. On le constate, la comparaison avec les élections communales relève de l'anecdote.

La motion ne demande pas de modifier la manière de voter pour les élections selon le système proportionnel. Plusieurs cantons adoptent des règles différentes dans leur législation sur la manière de voter, selon qu'on soit dans le système majoritaire ou proportionnel. Je pense notamment aux cantons de Berne et de Neuchâtel. Le prétendu «risque d'erreurs» entre les deux systèmes ne saurait être décisif.

Le fait que les bulletins multiples ne soient pas autorisés dans les cantons pour l'élection au Conseil national qui, en lui-même est au scrutin proportionnel, n'est pas décisif non plus.

Prenons la comparaison avec le canton de Neuchâtel. Il y a eu effectivement cette possibilité introduite en septembre 2014 de déposer plusieurs listes électorales. Cela concerne l'élection au Grand Conseil de 115 députés, l'élection au Conseil général des communes, toutes organisées selon le scrutin proportionnel. Pour ce qui est de l'élection au Grand Conseil, le nouveau système sera introduit pour la première fois en 2021. Pour ce qui est du Conseil général, il s'appliquera pour la première fois le 25 octobre prochain. On ne saurait dès lors soutenir que l'objectif principal de favoriser le vote n'est pas atteint dès lors que la première application du système n'a pas encore eu lieu. S'agissant de l'élection au Conseil des Etats, je n'ai malheureusement pas trouvé si la modification introduite en 2014 s'appliquait ou non. Je n'ai non plus pas trouvé de statistiques sur le site internet du canton de Neuchâtel. S'agissant de l'élection au Conseil d'Etat, la possibilité d'insérer

plusieurs listes dans une enveloppe est prévue depuis l'adoption de la loi en 1984, entrée en vigueur en 1985. La comparaison faite avec le canton de Neuchâtel est donc erronée. Comparaison n'est pas raison.

Notre législation cantonale admet que deux listes identiques ne sont pas nulles. Elle considère en revanche que les voix exprimées plus d'une fois sont nulles. Ce qui compte, c'est de favoriser la prise en considération de la volonté claire et évidente de l'électeur.

Dans un scrutin majoritaire, lorsqu'il y a deux personnes à élire et que l'on glisse dans son enveloppe deux listes avec un seul nom, la volonté de l'électeur est claire et évidente.

Le groupe démocrate-chrétien soutiendra quasi à l'unanimité la motion proposée.

**Marmier Bruno** (*VCG/MLG, SC*). Je n'ai pas davantage de lien d'intérêt avec cet objet que les autres citoyens fribourgeois âgés de 18 ans et plus.

Le groupe Vert Centre Gauche soutiendra très majoritairement cette motion. Dans le cadre d'un scrutin majoritaire, lorsque deux bulletins de vote sont glissés dans une enveloppe et qu'ils ne contiennent au total pas plus de noms qu'il n'y a de sièges à repourvoir, la volonté de l'électeur est claire. Le bureau électoral doit donc être en mesure de valider ces suffrages. Il ne s'agit en aucun cas de faire la promotion d'une nouvelle manière de voter, ce qui pourrait effectivement amener plus de confusions que de clarté, mais bien d'ajouter un cas de réparation de suffrages exprimés de manière non conforme, mais suffisamment univoques pour que la volonté de l'électeur soit prise en compte. Le groupe Vert Centre Gauche partage la volonté des motionnaires de trouver des solutions pragmatiques. Il ne partage pas les craintes exprimées par le Conseil d'Etat, qui a un peu tendance à peindre le diable sur la muraille. Dans cet esprit, notre groupe vous invite à soutenir la motion. Son acceptation ne doit pas empêcher le Conseil d'Etat et la Chancellerie de poursuivre leurs réflexions, notamment sur l'introduction de bulletins avec cases à cocher pour les scrutins majoritaires.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). J'interviens ici à titre personnel. Lorsque j'ai été élu syndic de la petite commune de Villars-le-Gibloux, 231 habitants, en 1996, avec environ 85% de participations, j'ai fait rentrer au vestiaire la syndique titulaire de l'époque pour une différence d'un suffrage. Cela a d'ailleurs donné lieu à un recours auprès de la préfecture et on s'en est très bien sorti, notamment avec le préfet de l'époque, M. Deiss. Cela s'est arrangé autour de l'apéro. Donc, vous vous imaginez, un suffrage...

J'appuierai la motion des collègues Collomb et Mauron avec force et conviction, afin que le scénario que nous avons vécu ne se répète pas.

**Mauron Pierre** (*PS/SP, GR*). Beaucoup de choses ont été dites et, en soi, on peut être d'accord avec la plupart d'entre elles. Au-delà des paroles, moi j'aimerais vous donner des chiffres. Fribourg, 206 000 électeurs inscrits, 76 441 bulletins rentrés, 2328 nuls, pour un résultat qui finalement fait élire quelqu'un avec 138 voix de plus que son concurrent. 2328 citoyens ont voté pour rien! En Valais, 219 000 votants, 110 000 bulletins rentrés, nous avons 1589 nuls, soit presque la moitié moins alors qu'il y a plus d'électeurs! Et la palme, comme l'a dit mon comotionnaire Eric Collomb, c'est Berne. Ils ont augmenté la difficulté parce qu'il y avait quatre candidats: 740 000 électeurs, ça nous fait 328 000 bulletins rentrés, 559 nuls. Alors qu'on en a 2300 sur 76 000 à Fribourg! Est-ce qu'on peut être satisfaits de ceci? Je dirais non. Est-ce qu'on peut objectivement trouver que la volonté populaire a été respectée? Je dirais non. La seule question est: comment faire pour résoudre cette question?

Comme motionnaires, nous n'avons pas dit au Conseil d'Etat, respectivement à la Chancellerie, qu'ils ont mal fait et mal appliqué. Mais on leur demande de faire mieux maintenant. Si le Conseil d'Etat, comme il l'a dit dans sa réponse, a déjà d'ores et déjà mis en œuvre des mesures, eh bien qu'il accueille favorablement cette motion et qu'il nous dise: "Oui, nous avons conscience du problème et nous allons faire en sorte que ça ne se produise plus". Et non pas: "Nous avons déjà résolu le problème, circulez il n'y a rien à voir". Donc, s'il vous plaît, prenez conscience de la chose et améliorons cette législation. Au pire, améliorons la pratique dans l'interprétation de la loi, pour des élections bien précises. Ce qu'on veut, c'est que la volonté populaire puisse s'exprimer et qu'il n'y ait pas 3% de bulletins nuls quand il y a déjà si peu de monde qui va voter. Faisons en sorte que ces personnes qui se déplacent puissent au moins avoir leurs suffrages exprimés.

Pour toute ces raisons, le groupe socialiste soutiendra, à l'unanimité, cette motion.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je ne vais pas revenir longuement sur les arguments qui sont décrits dans le message et qui incitent le Conseil d'Etat à vous proposer le rejet de la présente motion. J'aimerais dire que nous partageons les réflexions des motionnaires et certaines interventions qui ont été faites ici. Nous avons tous le même but, soit diminuer le nombre de bulletins nuls. Apparemment, nous n'envisageons par contre pas tous la même solution, dans le sens où le Conseil d'Etat part du principe que c'était une bonne idée, mais qu'elle a des effets pervers: le remède pourrait être parfois, de son avis, plus dangereux que la maladie en soi.

J'insiste toutefois sur un point: il est essentiel de proposer aux électeurs et aux électrices un système simple et clair et d'éviter de multiplier les exceptions en fonction des différents scrutins. Nous, conseillers d'Etat, députés, sommes rompus à l'exercice du vote. Par la force des choses, nous jonglons depuis des années avec les systèmes proportionnel et majoritaire, entre les élections fédérales, cantonales, préfectorales ou communales et, en fonction des communes, nous avons même des notions de scrutins sans dépôt de listes. Votre devoir reste néanmoins de rendre aussi simple que possible cette mécanique complexe, afin que les citoyennes et les citoyens puissent jouer leur rôle et exprimer leur volonté qui est la source de toute démocratie. Je ne vais pas citer ici les trop nombreux conflits qui décrédibilisent la démocratie à travers le monde. La Suisse en est préservée et j'en suis fort heureux. Il est pour ma part néanmoins primordial que l'exercice de notre démocratie suisse, de notre démocratie fribourgeoise, préserve sa crédibilité. Celle-ci, comme je l'ai dit, passe par un langage simple, crédible, audible, sans exception et les mille explications qui vont avec pour valider ou invalider un bulletin de vote. Oui, nous devons trouver des solutions, notamment par la communication. J'ai ici le projet d'enveloppe modifiée avec une information qui, à mon avis, est beaucoup plus claire. C'est pourquoi, tout en reconnaissant le bien-fondé de la démarche, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la présente motion, tout en rappelant les réflexions en cours pour une simplification de l'acte de vote dans notre canton. Il a aussi été mentionné que dans ce canton, il y avait peu de votes au système majoritaire. Néanmoins, le fait de devoir voter le même jour au système proportionnel, au système majoritaire, de pouvoir dans un cas mettre plusieurs bulletins de vote dans l'enveloppe, dans l'autre pas, au risque d'annulation, vous verrez, vous diminuerez peut-être un certain nombre de bulletins nuls dans un cas, mais vous en augmenterez dans l'autre.

C'est pourquoi nous vous invitons à rejeter cette motion, en rappelant que le but et l'objectif commun c'est évidemment de faire baisser ce taux de bulletins nuls, qui était trop élevé à plusieurs reprises.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 66 voix contre 28. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP). *Total: 66.*

*Ont voté non:*

Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP). *Total: 28.*

*Se sont abstenus:*

Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP). *Total: 2.*

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

## Motion 2020-GC-13

### Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale

---

Auteur-s:	<b>Mauron Pierre</b> (PS/SP, GR), <b>Xavier Ganioz</b> (PS/SP, FV)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier</b> , Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Dépôt:	<b>05.02.2020</b> (BGC février 2020, p. 344)
Développement:	<b>05.02.2020</b> (BGC février 2020, p. 344)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>25.05.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2955)

---

#### Prise en considération

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR). Cet objet est beaucoup plus important qu'on ne le croit et vous touche toutes et tous, puisqu'il s'agit d'un élément extrêmement sensible qui peut se poser pour tout un chacun. A titre d'exemple, je commencerai par vous citer d'abord l'Histoire. Prenons la Grèce ou Rome, exemples de démocratie. On dit que la démocratie est née dans ces empires-là. Qui y avait-il? 50% de la population était composée d'esclaves, une bonne partie de barbares qui n'avaient pas le droit de vote, une bonne partie d'enfants et, le reste, avec la division des sexes, moitié hommes, moitié femmes, les femmes ne votaient pas. Nous avons donc, dans ces populations, que ce soit à Athènes ou à Rome, à peu près 10 à 20% des citoyens qui avaient le droit de vote et qui décidaient du sort de la cité. Si pour les esclaves cela a été un peu plus rapide, il a quand même fallu attendre 2000 ans pour donner le droit de vote aux femmes dans notre pays. A partir de là, se posait la question de savoir comment l'alléger ou l'établir pour le plus de monde possible. C'est une question qui est totalement subjective. Nous avons, dans ce parlement, alors que le Conseil d'Etat y était favorable, refusé le droit de vote à 16 ans, dans les années 2010 si je ne fais erreur. Ce qui est intéressant, c'est que le Conseil national – ou le Conseil des Etats, je ne sais plus – est revenu dernièrement pour favoriser le vote des citoyens suisses à 16 ans.

Nous avons aujourd'hui un problème parce que des personnes ne votent pas: les personnes sous curatelle générale, respectivement personnes dont la capacité de discernement est douteuse. Il y a des gens qui peuvent se marier ou divorcer, mais qui ne peuvent pas voter. Est-ce que parce que quelqu'un ne sait pas gérer son portemonnaie qu'il ne doit pas pouvoir voter? Qui n'a pas dans ses connaissances un proche ou un parent qui est chez lui ou en institution, qui a peut-être Alzheimer, un peu ou beaucoup, et qui n'a plus ses facultés, mais qui n'est pas annoncé comme incompetent au registre électoral? Que faites-vous? Pensez-vous vraiment que dans le canton il n'y a que 899 personnes qui n'ont pas, à l'heure où je vous parle, la capacité de voter? Il y en a beaucoup plus, mais cette zone grise permet une certaine interprétation. La motion est simple: elle demande qu'on élargisse et que sur ces 899 personnes aujourd'hui incapables de voter, on puisse dire à certaines que désormais elles ont le droit de voter. La question n'est pas de savoir si la législation fribourgeoise est conforme ou pas à la Constitution, si Genève est plus ou moins permissif ou si Appenzell Rhodes-Intérieures l'est un peu moins. L'idée est de faire en sorte que chacun puisse exprimer sa volonté.

Avec la motion d'avant, on a fait en sorte que la volonté populaire soit la moins tronquée possible. Maintenant ce ne sont pas, et M. le Commissaire ne me contredira pas, ces 899 personnes qui ne sont à l'heure actuelle pas inscrites au registre et qui ne peuvent pas voter, qui vont changer grand-chose au résultat final. On l'a vu avec le vote des femmes, on le verra avec le vote des personnes dès 16 ans. Vous connaissez tous des gens qui peut-être ne sont pas ou plus en mesure de voter; il y a plein de cas limite. Ouvrons cette barrière pour ces 900 personnes dans le canton de Fribourg qui n'ont pas le droit de voter! C'est un droit humain! Redonnons-leur cette dignité à laquelle elles ont droit et c'est le dernier moment maintenant pour corriger ces éléments.

Je vous demande dès lors d'accepter cette motion que le groupe socialiste soutiendra.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis directrice du Service des curatelles de la Ville de Fribourg. Avec cette motion, les motionnaires veulent surtout faire un débat idéologique: priver du droit de vote les personnes qui sont sous curatelle générale pour cause d'incapacité de discernement totale constitue une atteinte discriminatoire au principe de l'universalité du droit de vote. On vient de l'entendre d'ailleurs par mon collègue Mauron, qui compare cette situation à celle des jeunes de 16 ans.

Il est exact que la curatelle de portée générale supprime la capacité de vote. Mais il faut savoir que cette forme de curatelle n'est prononcée que dans les situations extrêmes, lorsque la personne n'a plus aucune capacité de discernement.

Si vous prenez la peine de consulter les personnes qui sont au front, vous sortez de l'idéologie et vous entrez dans la réalité. Ces personnes, ce sont les curateurs. Ils vous apprendront que contrairement à ce que cette motion laisse supposer, une curatelle au sens de l'article 398 du code civil suisse n'est pas instaurée à vie. Bien au contraire. Le travail quotidien du curateur en charge d'une personne titulaire d'une curatelle de portée générale est d'analyser jour après jour si la mesure peut être adaptée et de requérir sa levée immédiatement auprès de la Justice de paix si la personne va mieux.

Par exemple, en Ville de Fribourg, pour l'ensemble des curatelles de portée générale prononcées depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, soit depuis 2013, on constate que 304 curatelles de portée générale ont été instaurées. Il n'en reste aujourd'hui que 121, soit plus que 40% sur un total approximatif de 1000 mandats gérés en continu par notre service. Ces 121 cas ne représentent plus que le 12% du total. Sur ces curatelles encore en vigueur, 60 mesures sont des reprises de tutelles qui existaient sous l'ancien droit, soit la moitié des 121.

Ainsi, on constate que sur les sept dernières années, ce ne sont pas moins de 183 curatelles qui ont pu être transformées en mesures plus légères ou pour lesquelles la mesure a pris fin, respectivement aussi pour cause de déménagement ou de décès, mais aussi parce que la personne allait mieux. Et dès que la mesure de portée générale est transformée, l'incapacité civique tombe automatiquement.

Les situations d'incapacité de discernement sont bien différentes sur le terrain que les comparaisons faites par les motionnaires quand ils parlent de personnes en état d'ivresse ou sous le coup d'émotion ou par grégarisme qui votent contrairement à leurs intérêts. Ces personnes sont des personnes atteintes d'Alzheimer, qui ne se souviennent plus de leur nom, qui ne savent plus où elles se trouvent, qui ont besoin d'aide pour les actes les plus simples de la vie courante. Les situations dans lesquelles se trouvent ces personnes sont effectivement très difficiles à vivre pour elles-mêmes et leur entourage. La suppression de l'exercice du droit de vote ne doit pas être vu comme une stigmatisation, mais comme une conséquence triste mais raisonnable. En outre, le risque d'utilisation abusive des bulletins de vote est effectivement bien réel, ce qui est un élément de plus pour retirer le droit de vote à ces personnes.

Pour toutes ces raisons, le groupe libéral-radical ne soutiendra pas cette motion et vous demande d'en faire de même.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec intérêt de cette motion, qui pose une question autant délicate qu'importante et qui demande le rétablissement des droits politiques pour les personnes mises sous curatelle de portée générale et qui sont – c'est une condition cumulative – dans une situation d'incapacité durable de discernement.

La proposition est louable et le fait de vouloir renforcer le droit des personnes que je peux qualifier en difficulté, est naturellement une bonne chose. Malgré cela, il est vrai que les droits politiques sont un droit, mais ils sont surtout un devoir et une responsabilité importante envers l'Etat, qu'il ne faut pas prendre à la légère. Lorsqu'on place une personne sous curatelle de portée générale, au motif d'une absence durable – et j'insiste sur cet adjectif de durable – de capacité de discernement, on lui retire le droit de gérer ses propres affaires. On voit mal comment, dans ces circonstances, cette même personne, dont l'autorité a estimé qu'elle ne pouvait pas gérer ses propres affaires, pourrait alors gérer les affaires de l'Etat et se déterminer en toute connaissance de cause lors de votations ou d'élections, voire même se porter candidat à des élections. Et en cas d'élection – ce n'est pas exclu à imaginer dans des petites communes –, devoir avoir la responsabilité de gérer une commune.

En résumé, vous l'aurez compris, cette motion est une fausse bonne idée et le groupe UDC la refusera à l'unanimité.

**Defferrard Francine** (*PDC/CVP, SC*). Le groupe PDC ne soutiendra pas la motion qui nous est soumise. Plusieurs raisons expliquent cette position.

Tout d'abord, nous avons une réglementation en vigueur au niveau international et notre législation cantonale n'est pas incompatible avec ces engagements internationaux, étant rappelé effectivement que la Suisse n'a pas ratifié le Protocole additionnel numéro 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et n'est pas liée par la jurisprudence de cette cour.

Deuxièmement, il est important de le souligner, il n'y a pas de lien automatique entre l'instauration d'une curatelle de portée générale et l'incapacité de discernement durable. Le Tribunal fédéral l'a encore confirmé il y a une année, en septembre 2019: des personnes au bénéfice d'une curatelle de portée générale peuvent très bien avoir le droit de vote au niveau cantonal et fédéral.

En comparaison nationale, c'est vrai que notre canton connaît un nombre relativement élevé de mesures de curatelles de portée générale. La révision du droit de la protection de l'adulte, introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2013, tient compte de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Elle apporte des améliorations significatives en faveur des personnes protégées. Le nombre de curatelles de portée générale prononcées devrait probablement diminuer. Ce n'est pas moi qui le dit, mais la

COPMA, à savoir la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes. Il y a eu une légère diminution entre 2017 et 2018. Je n'ai pas eu encore accès aux chiffres pour 2019.

A l'instar de la Confédération, aucun canton à ma connaissance à ce jour n'a introduit dans sa législation un droit de vote pour les personnes incapables de discernement. De l'avis même du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, l'exclusion des droits civiques d'une personne au bénéfice d'une curatelle de portée générale telle que prévue au niveau suisse constitue une justification raisonnable. De son point de vue toujours, une nouvelle réforme n'est pour le moment pas envisageable. Il s'agit plutôt de prendre en considération le résultat de cette révision et de prendre le temps d'analyser les effets de cette révision en relation avec la protection de l'adulte.

Finalement, il y a des questions techniques qui se posent au niveau de la mise en œuvre du droit de vote en faveur des personnes incapables de discernement: comment établir la capacité de discernement en matière politique, alors qu'elle fait défaut pour des actes déterminés de la vie courante? Comment assurer la confidentialité du vote en relation avec la personne qui accompagne la personne incapable de discernement?

Bien sûr, dans la mesure où les engagements internationaux de la Suisse devaient être modifiés, qu'ils devraient avoir une amélioration des droits civiques des personnes incapables de discernement, il s'agira pour notre canton d'adapter notre législation.

**Rey Benoît (VCG/MLG, FV).** Tout d'abord mes liens d'intérêts: je suis membre de la direction suisse de Pro Infirmis et je suis président de la communauté d'intérêt des proches aidants au niveau suisse également. L'exercice des droits politiques en Suisse est non seulement fondamental, mais fait partie de notre culture et, en quelque sorte, fait partie intégrante de notre ADN national. Il est tellement ancré que toutes les modifications font l'objet d'une longue et intense discussion. Il n'y a qu'à se souvenir de l'octroi du droit de vote aux femmes, aujourd'hui incontesté heureusement.

Le droit de vote pour une personne avec une incapacité de discernement s'inscrit dans cette perspective inclusive. Il s'agit d'un droit fondamental des citoyens de pouvoir donner leur avis sur l'organisation de la société dans laquelle ils vivent, dans laquelle ils travaillent, dans laquelle ils logent.

Le sujet est complexe, oui. Les votations au niveau suisse le sont également. Souvent, nous sommes confrontés à un paquet de modifications à l'intérieur duquel, parfois, il est difficile de percevoir tous les enjeux. J'en veux pour preuve certaines votations sur les paquets AVS et LPP dont nous avons dû discuter. Très souvent, le citoyen hésite à se prononcer car il trouve le sujet trop complexe. Les autorités, les partis, ainsi que les médias effectuent un travail considérable pour expliciter tous ces enjeux. Finalement, nous louons tous quand même la sagesse de la voix du peuple en Suisse, même si elle doit parfois s'y reprendre à plusieurs fois pour être atteinte.

La Convention des droits des personnes en situation de handicap que la Suisse a ratifiée – et je regrette, contrairement à ma préopinante, qu'elle n'ait pas ratifié le protocole additionnel – donne et souhaite donner à toutes ces personnes le droit à une inclusion sociale. Les associations du domaine du handicap soutiennent cette proposition inclusive. Le Bureau fédéral de l'égalité, bien qu'ayant été cité par M<sup>me</sup> Defferrard, nous parle aussi de changements fondamentaux de la politique qui amènera peu à peu à d'autres prises de position.

En France, la loi 18.22 du 25 mars 2019 a abrogé l'article 5 du code électoral, qui soumettait le droit de vote des personnes en situation de handicap à la décision d'un juge. Promesse tenue par le président Macron: rétablir les personnes en situation de handicap dans leur pleine appartenance politique.

Il y a certes des risques de dérapage, nous ne le nions pas. Mais ils existent pour d'autres catégories de la population et nous devons trouver des mesures concrètes. Ces risques existent en particulier dans le domaine des personnes âgées. À ce sujet, j'aimerais quand même attirer un tout petit peu votre attention et l'attention de notre parlement sur toutes les personnes âgées qui peu à peu perdent leurs capacités de discernement et ces personnes qui bénéficient toujours et encore du droit de vote. J'aimerais bien que M<sup>me</sup> Antoinette de Weck, qui dit qu'il faut appliquer les conséquences strictes et raisonnables de la loi, puisse me dire comment je fais pour aller discuter avec ma mère, il y a quelques années, avec ma belle-mère jusqu'à il y a une semaine, pour aller lui dire: "Ecoute, c'est vrai que tu perds tes capacités de discernement, je suis cohérent par rapport à la volonté politique et je veux te retirer ton droit de vote". Si on peut le faire, alors faisons-le, mais ce n'est en tout cas pas ma sensibilité. Et ça n'est pas 900 personnes à qui il faudrait enlever le droit de vote, au niveau de notre canton, c'est à plusieurs milliers. Soyons raisonnables et ne créons pas d'autres inégalités.

J'aimerais vous donner le seul exemple du petit frère d'un de mes amis, qui est trisomique, qui travaille dans le premier marché du travail, évidemment dans une place protégée, mais qui travaille, qui loge tout seul, qui malheureusement est incapable de discernement parce qu'il n'arrive pas à remplir sa feuille d'impôts et à faire des calculs cohérents, mais qui est très intéressé à la politique, qui lit les journaux et qui dit: "Ah ça, ça m'intéresse, j'aimerais pouvoir dire quelque chose". Pourquoi à lui, en le regardant dans les yeux, on lui dit non et au parent âgé on lui dit oui?

Je rappellerai encore une chose qui me semble fondamentale. Plusieurs partis politiques m'ont dit, parce que j'ai essayé d'en discuter un peu avec eux: "Oui nous avons essayé de suivre la rugosité de la loi, il y a des progressions, mais nous ne pouvons pas faire ce pas". J'aimerais vous rappeler une petite anecdote de ce même Grand conseil, il y a un certain nombre d'années, où lors d'une votation sur un sujet important, le représentant du plus grand parti politique de l'époque, M. Dorand pour ne pas le citer, avait dit que au nom de l'unanimité du groupe – dont je tairai le nom – il soutenait une version. Nous votions par assis et debout et il s'est retrouvé, au nom de cette unanimité, seul debout, tous ses autres collègues ayant changé d'avis au gré de la discussion. C'est ce que je vous demande, chers collègues, de faire aujourd'hui, avec comme seul point d'importance... [*temps de parole écoulé*]

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** J'ai été prise à partie par M. Rey, je vais donc lui répondre.

Dans votre intervention, M. Rey, vous faites un amalgame qui n'a pas lieu d'être entre une personne en situation de handicap et une personne qui a une incapacité de discernement totale et qui est sous curatelle de portée générale. Dans l'exemple que vous donnez, une personne trisomique qui s'intéresse à la politique et qui aimerait voter doit pouvoir le faire. Si elle est sous curatelle de portée générale, c'est le devoir du curateur de demander la levée de cette curatelle. Ce sont des exemples dont j'ai parlé avec mon chef de service. Je lui ai cité l'exemple d'une personne qui se trouverait complètement paralysée, qui est consciente de sa situation et je lui ai demandé si cette personne sera sous une curatelle de portée générale, avec une incapacité de voter et une interdiction du droit civique et il m'a dit que non. Cette personne qui a la conscience de ce qu'elle est pourra voter. Donc, pour la situation de cette personne, il faut demander la levée de la curatelle de portée générale. Il faut mettre une curatelle plus restreinte. C'est comme ça que ça doit se faire. Quand on parle des personnes qui sont dans les homes, qui effectivement ont Alzheimer, il est vrai que certaines ne sont pas sous curatelle. Mais à voir comme il y a de moins en moins de familles qui ont envie de s'occuper de leurs parents, je peux vous dire qu'elles vont toutes se retrouver assez rapidement sous une curatelle de portée générale et, à elles aussi, on devra leur enlever les droits civiques, mais seulement lorsqu'elles ont une incapacité totale de discernement. C'est le travail qu'accomplissent tous les jours les curateurs, soit d'évaluer la situation des personnes sous curatelle et de lever cette interdiction du droit civique lorsque la situation va mieux et que la personne reprend conscience et peut à nouveau vivre dans la réalité.

**Mauron Pierre (PS/SP, GR).** Ayant été pris à partie par M<sup>me</sup> de Weck, je lui réponds.

D'après M<sup>me</sup> de Weck, il y a M<sup>me</sup> de Weck qui, elle, a les mains dans le cambouis et Pierre Mauron qui fait de l'idéologie. Alors, peut-être que M<sup>me</sup> de Weck s'occupe d'un service de tutelles depuis un peu moins d'une décennie. M<sup>me</sup> de Weck, je pense que j'exerce cette profession depuis en tout cas quinze ans avant que vous ne découvriez comment fonctionne un service des tutelles. La semaine passée, j'étais encore à l'office de Justice de paix de la Gruyère pour une personne qui était sous curatelle de portée générale et privée de ses droits civiques, avec toute la difficulté qu'il y a pour les restituer. Si quelqu'un a les mains dans le cambouis, plus que vous M<sup>me</sup> de Weck, vous devriez peut-être l'écouter. Quand vous dites enfin que ce n'est pas stigmatisant pour une personne d'appliquer la loi, très bien. J'espère qu'une fois vous puissiez vous trouver devant une personne dont vous vous occupez, comme proche aidant ou autre, qui est en fin de vie, à qui il reste six mois ou une année à vivre. Vous voyez la personne qui est train de perdre la tête, qui n'a plus de capacité de discernement et vous allez faire toutes les démarches utiles, premièrement pour la mettre sous une curatelle de portée générale et, deuxièmement, pour aller faire le nécessaire pour qu'elle soit privée de ses droits civiques, en lui expliquant que ce n'est pas du tout stigmatisant. Vous verrez concrètement que vous êtes à côté de la plaque. Le terrain, c'est ce que M. Benoît Rey a décrit et pas du tout ce qui se passe dans votre réflexion, qui est basée sur des statistiques de votre chef de service.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** La détermination de la composition du corps électoral, de la voix du peuple, comme l'a dit M. Rey, est en effet au cœur de la notion de démocratie. La progression de cette dernière s'est faite en effet de longue date, M. Mauron l'a cité notamment, en élargissant toujours plus le nombre de personnes pouvant exprimer leur opinion. Les droits des pauvres, puis des femmes, puis des jeunes, puis des étrangers au niveau communal ont ainsi été progressivement reconnus. Ils ne sont pas remis en cause et tout le monde salue cette évolution. La motion traitée aujourd'hui pose donc une question fondamentale, dont la réponse est forcément difficile et sensible. Nous nous trouvons en effet dans une zone grise et nous essayons de délimiter où la limite doit se mettre dans celle-ci. Il serait prétentieux et faux de prétendre et d'affirmer que tout est parfait aujourd'hui, que la situation ne pose aucun problème. Néanmoins, la solution proposée soulève aussi des problèmes et ce système ne serait pas, de l'avis du Conseil d'Etat, meilleur. Cela a été dit et c'est reconnu par tous: il y a un risque de dérapage, notamment avec l'influence des accompagnants. Enfin, en ce qui concerne la comparaison avec les personnes âgées, c'est vrai que si on veut faire une application stricte, on devrait se poser la question au cas par cas: peut-on ou pas permettre l'exercice du droit de vote. Je vous rassure, je ne vais pas entrer dans ce débat. Je pense aussi que dans un système qui n'est forcément pas idéal, on ne peut pas régler chaque cas de manière idéale et il faut accepter une certaine forme d'injustice, mais qui se justifie aussi par l'évolution comme cela a été dit à plusieurs reprises. Je ne me vois pas aller juger à quel moment une personne serait encore en droit de voter ou pas.

Comme vous avez pu le lire, le Conseil d'Etat vous invite, après un examen approfondi, à rejeter cette motion. En effet, pour reprendre le terme du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, trop de questions demeurent en lien avec la mise en œuvre des droits civiques des personnes qui en sont exclues, pour des motifs d'incapacité de discernement. Toutefois, le Conseil d'Etat s'engage et suivra avec attention l'évolution de ce dossier afin d'intégrer sans délai dans notre législation toutes les adaptations, notamment fédérales, qui permettraient de répondre à ces questions de mise en œuvre.

Avec ces précisions, je vous invite donc à rejeter cette motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 57 voix contre 37. Il y a 5 abstentions.

*Ont voté oui:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Bonny David (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 37.*

*Ont voté non:*

Décirind Pierre (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP). *Total: 57.*

*Se sont abstenus:*

Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP). *Total: 5.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

## Postulat 2019-GC-147

### Utilisation du langage simplifié

---

Auteur-s:	<b>Wassmer Andréa</b> (PS/SP, SC) <b>Bourguet Gabrielle</b> (PDC/CVP, VE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Dépôt:	<b>12.09.2019</b> (BGC septembre 2019, p. 2517)
Développement:	<b>12.09.2019</b> (BGC septembre 2019, p. 2517)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>31.03.2020</b> (BGC mai 2020, p. 777)

---

#### Prise en considération

**Wassmer Andréa** (PS/SP, SC). Le groupe socialiste comme les auteures du postulat avons pris connaissance avec beaucoup de satisfaction de la réponse du Conseil d'Etat.

Nous sommes convaincus que la traduction de documents officiels en langage simplifié bénéficie à toute une partie de la population qui n'a pas accès à d'importantes informations parce qu'elles sont exprimées par des formulations spécifiques propres à leur domaine et donc difficiles à comprendre. Pour des personnes en situation de handicap ou pour des personnes allophones de même que pour des personnes avançant dans l'âge, comprendre un formulaire administratif à compléter, un règlement ou simplement quelques informations émises par une autorité officielle peut être un obstacle insurmontable. Traduire ces documents en langage simplifié leur permet de comprendre ce qu'elles lisent et donne à ces personnes une autonomie et une dignité dont chaque citoyen a droit dans une démocratie, un état de droit tel que le nôtre.

Vous avez reçu par mail, chers et chères collègues, de la part d'une ancienne collègue députée, Antoinette Romanens, le postulat que nous traitons aujourd'hui rédigé en langage simplifié. Quand on n'est pas du milieu, quand on n'est pas député ou engagé en politique, il n'est pas aisé de savoir ce qu'est un "postulat", ce qu'il signifie, quel en est le contenu, ce que demandent ses auteurs. La traduction en langage simplifié, vous avez pu le constater, communique l'essentiel du sens du texte avec des formulations et des expressions plutôt proches du langage oral, avec de courtes phrases explicatives. Avec des mots utilisés dans le langage courant, il est possible de dire des choses qui paraissent compliquées de manière claire et compréhensible. À la lecture de cette traduction, la teneur du postulat peut être bien comprise des personnes directement concernées par le sujet. C'est leur donner la possibilité de se débrouiller seules, d'être reconnues dans leurs compétences.

Nous saluons les démarches déjà entreprises dans le canton et soutenues par le Conseil d'Etat visant à améliorer l'accès à l'information pour toutes et tous, sans discrimination. Ainsi la loi sur la personne en situation de handicap qui sera mise sur internet prochainement a déjà été traduite. Une brochure d'information publiée par le Bureau pour l'intégration des migrants et migrantes et de la prévention du racisme traduite elle aussi en langage simplifié a été distribuée aux nouveaux citoyens du canton. C'est un instrument très utile qui renseigne sur nos us et coutumes et qui donne des informations utiles pour s'en sortir quand on découvre un nouvel environnement et qu'on a à faire de nouvelles démarches administratives.

Nous nous réjouissons que le Conseil d'Etat propose d'accepter notre postulat. Avec ces considérations je vous prie de faire de même et d'accepter ce postulat.

**Longchamp Patrice** (PDC/CVP, GL). Le but de ce postulat concernant l'utilisation du langage simplifié – appelé aussi FALC, qui signifie facile à lire et à comprendre – est de faciliter l'accès des personnes en situation de handicap à l'information, mais pas uniquement à ces personnes. En effet, cette utilisation du langage simplifié aidera toutes les personnes qui ont des difficultés à comprendre un texte, ce qui facilitera également l'intégration sociale de toutes ces personnes en renforçant leur droit d'expression qui est un droit fondamental. Pour pouvoir s'exprimer, il faut comprendre ce que l'on a lu, d'où la nécessité de ce FALC.

Aujourd'hui, il existe de plus en plus de technologies en communication avec de nombreux progrès et il faut vraiment en faire profiter toutes les personnes en situation de handicap qui ont été pendant trop longtemps oubliées. De plus, avec cette utilisation du langage simplifié, le canton de Fribourg serait un pionnier en tant que canton bilingue, et donc très attractif. De surcroît, l'Université de Fribourg est reconnue dans toute la Suisse avec son programme unique en pédagogie spécialisée, et par conséquent on peut l'appliquer en s'entourant de vrais professionnels. Il faut donc absolument accepter ce postulat, et c'est ce que feront les membre du groupe démocrate-chrétien, pour rendre les textes accessibles à toutes et à tous, et ainsi faire tomber des barrières car aujourd'hui, une personne sur dix éprouve des difficultés à comprendre ou à lire un texte.

**Garghentini Python Giovanna** (PS/SP, FV). Tout d'abord je cite mes liens d'intérêts: je suis directrice de Pro Infirmis Fribourg, qui abrite le bureau du langage simplifié qui a traduit le document que vous avez reçu en annexe et qui a aussi traduit la brochure *Bienvenue dans le canton de Fribourg*, mandaté par le Bureau de l'intégration du canton de Fribourg.

Pro Infirmis Suisse, qui prône une société inclusive où chaque personne peut faire ses choix en connaissance de cause, a décidé d'ouvrir un bureau du langage simplifié dans chacune des langues nationales du pays. *Das Büro für Leichte Sprache* se trouve à Pro Infirmis Zurich et *Il servizio di lingua facile* à Pro Infirmis Tessin.

Le langage simplifié, qu'est-ce que c'est? Je crois que mes préopinants l'ont déjà cité, mais c'était intéressant de discuter avec une de mes collègues en séance de groupe qui me disait qu'elle n'avait jamais entendu parler de langage simplifié ou de *Leichte Sprache*. Comme mes préopinants l'ont dit, les textes en langage simplifié sont des textes qui utilisent des mots simples ou des mots compliqués qui sont expliqués, des phrases courtes, une mise en page aérée, des caractères relativement grands. Les textes sont ensuite validés par des personnes concernées. Par exemple, la brochure *Bienvenue dans le canton de Fribourg* qui s'adresse essentiellement aux personnes étrangères qui viennent s'installer dans le canton a été validée par des personnes migrantes.

Ces documents, que ce soit celui que vous avez reçu ou la brochure, sont en niveau A2, c'est-à-dire un niveau facile. Il existe aussi la possibilité de traduire un niveau un petit peu plus difficile, en B1 par exemple, qui est un niveau de français plus standard qui utilise un vocabulaire courant.

Ces textes en langage simplifié permettent tout simplement à un plus grand nombre de personnes l'accessibilité à l'information, cette accessibilité qui est demandée et exigée par la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, convention qui a été ratifiée par la Suisse en 2014. C'est aussi une accessibilité qui a été demandée par la loi que nous avons votée dans ce même parlement en 2017, la loi sur la personne en situation de handicap. Il faut savoir que pour près de 800 000 personnes en Suisse, donc près de 10% de la population, un grand nombre d'informations écrites restent inaccessibles. Les raisons peuvent être un parcours scolaire difficile, des compétences intellectuelles restreintes, une maîtrise insuffisante du français, mais aussi des problèmes de lecture dus à l'âge ou simplement des textes fondamentalement trop complexes.

Finalement, le langage simplifié s'adresse à tout le monde. J'en ai pour preuve le musée du Laténium, musée archéologique de Neuchâtel. D'après les responsables du musée, le public suit le parcours qui a été fait en langage simplifié tout simplement parce qu'il est plus agréable et plus accessible.

Je remercie le Conseil d'Etat d'accepter la proposition de traduire et d'étudier quels documents pourraient être traduits en langage simplifié, ce qui va faciliter le choix des personnes finalement. Tout à l'heure, nous venons de refuser la motion octroyant le droit de vote aux personnes sous curatelle de portée générale, et je pense que si les documents des votations pouvaient être traduits en langage simplifié, cela permettrait non seulement à ces personnes-là, mais à bien d'autres encore, de comprendre les objets en votation qui sont souvent fort complexes.

Je remercie donc le Conseil d'Etat de proposer d'accepter ce postulat et je vous invite à en faire de même.

**Rey Benoît** (VCG/MLG, FV). Je crois que beaucoup de choses ont déjà été dites et je ne vais pas rappeler tout ce qui vient d'être évoqué. J'ajouterai juste deux commentaires qui me semblent importants.

Le premier est que nous sommes ici en présence d'un problème d'accessibilité. Cette accessibilité est devenue assez incontestable en ce qui concerne par exemple les problèmes de mobilité, soit pour les personnes âgées, soit pour les personnes en situation de handicap qui ont des exigences en matière d'urbanisme. Et je crois que l'accessibilité en matière de langage simplifié permet à toutes les personnes qui ont des difficultés cognitives de pouvoir vivre, fonctionner au sein de la société. Je regrette pour ma part aussi que ce postulat qui aurait été très utile par rapport à toute la discussion de la motion précédente arrive après et je pense qu'on aurait pu inverser les choses et peut-être inverser le vote. Mais ne rêvons pas, et comme disaient certains, ne soyons pas idéalistes mais réalistes.

J'aimerais juste ajouter encore deux petits éléments. Le premier est qu'effectivement, dans le domaine politique, et c'était une volonté de M<sup>me</sup> Carrobio lorsqu'elle était conseillère nationale l'année passée de pouvoir traduire des éléments des votations fédérales en langage simplifié, je crois que cela a été utile à tout le monde.

Dernière chose, le langage simplifié n'est pas un appauvrissement du langage. Pro Infirmis Fribourg l'a fait. Ils ont traduit *Le petit prince* de Saint-Exupéry en langage simplifié. Lorsque M<sup>me</sup> Garghentini me l'a donné, je l'ai lu en allant de Fribourg à Zurich en me disant que j'ai adoré *Le petit prince* chaque fois que je l'ai lu, je ne peux qu'être déçu en le lisant en langage simplifié. Je peux vous dire qu'en terminant ce récit j'avais la même émotion. Je crois que c'est fondamental. Ce n'est pas un appauvrissement mais un enrichissement et une accessibilité pour tous. Merci de soutenir ce postulat.

**Cotting Charly** (PLR/FDP, SC). Pour beaucoup parfois, pour certains souvent, la lecture des textes produits par l'administration est difficile. Ils peuvent être longs et difficilement compréhensibles. C'est le cas notamment pour les personnes en situation de handicap ou des personnes ne maîtrisant pas suffisamment les langues cantonales.

Ce postulat demande au Conseil d'Etat d'étudier la question de l'utilisation du langage simplifié, de définir quel texte rédiger en langage simplifié et d'édicter une loi ou une ordonnance pour poser un cadre à l'utilisation du langage simplifié. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat se dit conscient de l'importance pour la population d'avoir accès aux informations. Il entend confier la rédaction d'un rapport à un mandataire externe.

Le groupe libéral-radical va accepter ce postulat. Il faudra toutefois que ces traductions se limitent aux documents et informations nécessaires et usuels, et qu'elles ne s'étendent pas à alourdir encore inutilement notre administration et ses publications.

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). Je m'exprime à titre personnel comme co-postulante et n'ai pas de lien d'intérêts en lien avec l'objet qui nous occupe.

Tout a été dit, ou presque. Vous avez même reçu un exemple de texte rédigé en langage simplifié.

800 000: chiffre que j'ai trouvé sur le site de Pro Infirmis. 800 000 personnes, cela signifie qu'une personne sur dix peine à comprendre un texte dans notre pays. Ce printemps, nous découvrons tous effarés le visage caché de la pauvreté en Suisse dans les files d'attente à Genève. A travers ce postulat, nous découvrons effarés le visage caché d'un handicap que beaucoup ont de la peine à dévoiler, certains trouvent même des stratégies pour que cela ne se voit pas mais qui n'en constitue pas moins une source de souffrance et d'exclusion. Sachons être attentifs et adéquats pour aider ces personnes! Deux mots clés: accessibilité et inclusion. Accessibilité: l'occasion m'est donnée ici encore de rappeler, comme j'essaie de le faire depuis longtemps et Benoît Rey l'a fait avant moi, que l'accessibilité ne se limite pas aux barrières architecturales. Inclusion: si l'on souhaite une société plus inclusive, il faut s'en donner les moyens. Sachons nous donner aujourd'hui un moyen supplémentaire.

Je vous remercie de soutenir ce postulat.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je remercie tous les intervenants qui ont tous, si j'ai bien compris, soutenu les postulants et qui suivent ainsi aussi la recommandation du Conseil d'Etat.

En effet, l'accès à l'information est un enjeu capital aujourd'hui. L'essor des nouvelles technologies a fait exploser les possibilités offertes pour s'informer, en particulier via internet, sur les réseaux sociaux notamment. Cette profusion fait toutefois parfois oublier que nous ne sommes pas tous et toutes égaux face à ces informations. Il est du devoir des autorités de s'assurer que tout un chacun puisse se renseigner, puisse accéder aux informations essentielles, notamment et évidemment pour comprendre et faire valoir ses droits. Le Conseil d'Etat partage donc les préoccupations des auteurs du présent postulat.

Comme vous avez pu le lire, certaines traductions en langage simplifié sont déjà en cours d'élaboration et devraient prochainement être disponibles.

La réponse du Conseil d'Etat signale que l'ampleur du champ d'application fera l'objet de décisions politiques. Je suis assez convaincu que le champ d'application pourrait être plus vaste que ce que l'on aurait pu s'imaginer à première vue. Pour avoir expérimenté certains sites, notamment sur le fonctionnement de notre parlement fédéral, j'y ai découvert une matière complexe présentée de manière simple, agréable pour reprendre les propos de M<sup>me</sup> Garghentini-Python, claire, complète, d'une efficacité et d'une clarté épatantes. Ce n'est non pas un appauvrissement, pour reprendre les propos de M. Rey, mais un enrichissement, et cette manière de communiquer pourrait nous, politiciens, parfois nous inspirer.

Dans une même idée, les brochures éditées à l'intention des jeunes pour les votations fédérales sont déjà un exemple de vulgarisation nécessaire à la bonne compréhension de tous. Je relève à ce propos l'essor du projet Easyvote, qui vise à donner aux jeunes des informations adaptées avant chaque votation. Plusieurs communes du canton y ont récemment adhéré et nous étudions au niveau du canton la possibilité de soutenir une version cantonale de ces brochures.

Un socle de connaissances accessibles à tous, sans palabres ni interprétation loufoque, n'est-ce pas là un pilier essentiel au bon fonctionnement de notre démocratie? Bref, le développement du langage simplifié dans notre canton répond à un large besoin, y compris dans un cercle bien plus vaste que celui qui apparaît à première lecture, celui de ces 800 000 personnes en situation de handicap, et qui pourrait bien nous être utile à nous aussi.

Le rapport élaboré suite à ce postulat, si vous le prenez en considération, permettra de poursuivre dans cette direction. Je vous invite donc à être pionnier et à soutenir ce postulat proposé par les postulants.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 87 voix contre 7. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 87.*

*Ont voté non:*

Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP). *Total: 7.*

*Se sont abstenus:*

Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP). *Total: 2.*

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

## Motion 2020-GC-20

### Pour un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3 %

---

Auteur-s:	<b>Defferrard Francine</b> (PDC/CVP, SC) <b>Kubski Grégoire</b> (PS/SP, GR)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier</b> , Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Dépôt:	<b>06.02.2020</b> (BGC février 2020, p. 349)
Développement:	<b>06.02.2020</b> (BGC février 2020, p. 349)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>29.04.2020</b> (BGC mai 2020, p. 797)

---

#### Prise en considération

**Defferrard Francine** (PDC/CVP, SC). Parmi les droits politiques figure le droit à un décompte exact et précis des voix, garanti par la Constitution fédérale en son article 34 alinéa 2.

En 2009, le Tribunal fédéral a décidé, dans le cadre des votations fédérales, que les citoyens ont en cas de résultats très serrés le droit de demander le recomptage des bulletins, même en l'absence d'indices probants suggérant une irrégularité et même si aucune base légale ne le prévoit expressément.

Cette jurisprudence a été modifiée en 2015. Elle a été modifiée en raison tout simplement de la modification de la loi fédérale sur l'exercice des droits politiques. Celle-ci a en particulier introduit l'exigence d'irrégularité pour pouvoir procéder à un recomptage.

Comme le dit le Tribunal fédéral, il appartient au législateur d'adapter les dispositions de protection juridique aux exigences constitutionnelles, mais aussi de décider si la question du recomptage doit faire l'objet d'une réglementation spécifique, comme l'ont fait de nombreux cantons, quoique de manière différente.

Certains cantons, à l'instar de Zoug, Schaffhouse, les Grisons et Berne, ont introduit des seuils, dont le dépassement déclenche un recomptage automatique des bulletins. D'autres cantons prévoient un recomptage s'il existe des indications concrètes d'irrégularités ou des motifs sérieux de remettre en cause l'élection ou la votation, cela comme seul motif ou comme motif supplémentaire de recomptage. D'autres cantons enfin, à l'instar de Fribourg, Vaud et Genève par exemple, n'indiquent dans leur législation aucun motif de recomptage des bulletins.

L'introduction d'un seuil qui déclenche automatiquement un recomptage est une solution simple, qui décharge les autorités, les partis politiques et les candidats de toute pression dans leur prise de décision et met en œuvre le droit à un décompte exact et précis des voix.

Je vous invite à soutenir la motion qui vous est présentée et vous remercie pour votre attention.

**Marmier Bruno** (*VCG/MLG, SC*). La confiance est essentielle dans tout processus démocratique. Le résultat d'un scrutin doit non seulement être juste, mais il doit aussi être considéré comme tel par l'ensemble de la population et des acteurs concernés. A l'heure des *fake news*, des théories du complot et des réseaux sociaux qui fournissent une large tribune à leurs auteurs, le recomptage automatique est un garde-fous. Il permet d'activer automatiquement un mécanisme de contrôle en cas de scrutin et de dissiper les doutes de certains électeurs, que ces doutes soient légitimes ou non, qu'ils découlent d'incidents leur du scrutin ou non. Même en Suisse, nous ne sommes pas à l'abri d'une méfiance croissante vis-à-vis des autorités et des institutions.

L'acceptation de cette motion est donc une mesure de prophylaxie pour notre démocratie, et je vous invite à la soutenir. Le groupe Vert Centre Gauche la soutiendra à une très grande majorité.

**Kolly Gabriel** (*UDC/SVP, GR*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de la motion de nos collègues Defferrard et Kubschi. Notre groupe a bien compris la volonté développée par les motionnaires. En conséquence, une grande majorité de notre groupe va donc soutenir cette motion. Même si le Conseil d'Etat s'est engagé à reprendre en grande partie les demandes des motionnaires, notre groupe estime que nous devons donner un signal clair concernant ces recomptage. Le seuil de 0,3% proposé par nos collègues nous semble être raisonnable et permettra de donner une légitimité aux élections dont les résultats seraient serrés.

**Dafflon Hubert** (*PDC/CVP, SC*). Je parle en tant que porte-parole du groupe démocrate-chrétien.

L'année 2019 nous a quand même marqué au niveau de ce canton. On a eu un problème au niveau de notre Grand Conseil dans un dépouillement assez mémorable et nous avons eu ce fameux 10 novembre, lorsqu'il s'agissait des élections dites fédérales.

Chaque parti peut être concerné par un dépouillement serré. On l'a constaté, l'erreur peut être humaine, elle l'a été en tout cas en ce qui concernait le Grand Conseil. L'erreur peut être aussi technique, elle l'a été en ce qui concernait les élections fédérales du 10 novembre dernier. De toute évidence, le problème était là purement digital puisqu'aucune irrégularité n'a été constatée.

La motion va exactement dans le bon sens. Cette motion dit que l'on veut un recomptage automatique. Avec cela, on ne va pas devoir différencier si on a un doute qu'il y ait eu une fraude ou pas, si on a un doute sur la qualité du décompte, mais on demande qu'à partir d'un *gap* de moins de 0,3%, le recomptage se fasse systématiquement. Ce recomptage sera unique, on ne va pas en faire plusieurs jusqu'à ce que le résultat nous convienne. Ce comptage se fera une seule fois et on peut aussi partir du principe que lorsqu'on fait un recomptage, le niveau de qualité sera certainement peut-être même supérieur.

Dans ses arguments, le Conseil d'Etat met en évidence que le Tribunal fédéral, dans ses arrêts, est parti d'une version initiale qui acceptait le principe que lorsque l'on a un résultat très serré dans le vote, on pouvait admettre un recomptage. Et aujourd'hui, il est plutôt sur la tendance de dire qu'il faut avoir un doute d'une irrégularité par rapport à un tel cas de figure. Ce que je tiens à dire est que tous les cas traités par le Tribunal fédéral sont des cas fédéraux, de votation fédérale. Il n'y a jamais eu un tel arrêt pour des votations ou élections dites cantonales. En l'état, trois cantons pratiquent sous cette forme-là, analogue à ce qui est proposé dans la motion. Il s'agit de Zoug, Schaffhouse et les Grisons.

Le groupe démocrate-chrétien va soutenir dans sa grande majorité cette motion, car elle va exactement dans la bonne direction. Elle crée aussi un autre avantage, qui est l'automatisme. Imaginez-vous, comme le 10 novembre dernier, un candidat qui doit choisir s'il fait recours ou pas et pour quelles raisons? Est-ce qu'il y a un doute de fraude ou non? Imaginez-vous qu'on admette sa demande, qu'on admette cette possibilité de recompter, et qu'il gagne de vingt voix à la fin. Quelle élection! Il faut aussi éviter cela. Il faut enlever la pression sur les partis, enlever la pression sur les candidats à choisir ou à demander par le biais d'un recours un recomptage. C'est même l'atout majeur de la motion Kubski/Defferrard d'avoir l'automatisme. Ce ne sera pas une question d'amitié ou d'inimitié, mais c'est qu'on décide qu'à partir d'un certain quota de 0,3%, on fait le recomptage dans l'intérêt général de la transparence de notre système démocratique.

Dans ce sens-là, le groupe démocrate-chrétien va soutenir à quasiment l'unanimité cette motion. Je vous enjoins de faire de même.

**Bürgisser Nicolas** (*PLR/FDP, SE*). Die Fraktion der Freisinnig-Demokratischen Partei wird grossmehrheitlich diese Motion ablehnen.

Wir haben Vertrauen in die Wahlbüros. Diese Bürgerinnen und Bürger zählen richtig. Man muss dort nicht noch einmal nachzählen, das sind ehrenhafte Leute.

Wir haben eher weniger Vertrauen in die Informatik der Staatskanzlei. Vielleicht müsste man den Hebel eher dort ansetzen, als ein kleines und knappes Resultat nachzuzählen.

In diesem Sinne bitten wir Sie, die vorliegende Motion abzulehnen.

**Kubski Grégoire** (*PS/SP, GR*). Mes liens d'intérêts: je suis vice-président du Parti socialiste fribourgeois.

Tout le monde se souvient de ce 11 novembre, donc le lendemain des élections où l'on nous annonce que les chiffres donnés la veille sont faux, qu'ils sont corrigés, et cela a un véritable effet dans la population. Il y a quand même une insécurité, un doute sur la véracité des résultats, et c'est véritablement problématique. Tout le monde, à ce moment-là, se pose la question de savoir si on va recompter ou non. Tout le monde ouvre la loi, mais on ne trouve rien dans la loi. Il y a strictement aucun article de la loi fribourgeoise qui dit quelle est l'autorité auprès de laquelle on s'adresse et pour quelles raisons est-ce qu'on peut demander un recomptage. Il y a ici, clairement, une lacune qu'il nous faut combler aujourd'hui. C'est une question du lien de confiance qu'il doit y avoir entre les institutions et la population. Ce genre d'évènement est automatiquement dommageable. Il entame cette confiance et il nous faut aujourd'hui réagir et trouver une solution qui soit acceptable et opportune.

Ce qu'il faut voir, c'est que le Conseil d'Etat se perd un peu dans des circonvolutions juridiques pour refuser la motion et nous proposer une solution: ajouter un article à la LEDP qui dirait que "un résultat très serré n'impose le recomptage des voix que s'il a été rendu vraisemblable que des irrégularités se sont produites et que leur nature et leur ampleur ont pu influencer le résultat à l'échelon fédéral notamment". Le Conseil d'Etat a repris l'article fédéral. Mais en soi, ce n'est pas du tout la panacée, parce qu'il offre pleins d'insécurité. Non seulement il ne nous dit toujours pas à qui on doit s'adresser pour demander un recomptage – les préfets ou la chancellerie? –, mais il faut aussi pouvoir prouver qu'il y a eu des irrégularités et cette preuve est une preuve impossible. On l'appelle en droit la preuve diabolique. Comment va-t-on pouvoir établir qu'il y a eu des irrégularités, que le scrutateur a mis un "oui" pour un "non"? C'est extrêmement difficile. Rendre vraisemblable est en soi une solution qui n'est juste pas envisageable, c'est ce que nous propose le Conseil d'Etat aujourd'hui.

En soit, notre motion a le mérite d'être au moins claire. Comme l'a dit le député Dafflon, cela permet d'enlever le poids sur les candidats ou les partis. Dès qu'il y a moins de 0,3% d'écart, il y a le recomptage. Je crois que c'est quelque chose de bien, de plus clair, de plus simple, et qui permettra d'éviter des nouvelles pertes de confiance. Je crois que notre démocratie a tout à y gagner, en légitimité notamment.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Il est vrai que, dans une élection ou une votation, chaque voix compte. C'est évidemment encore plus vrai lorsque les résultats d'un scrutin se jouent à quelques fractions de pourcents. De tels résultats laissent toujours planer un doute que certains souhaitent pouvoir lever en procédant à un recomptage, afin de s'assurer que la volonté des électeurs et des électrices a bien été respectée. On pourrait en effet penser que, dans ces conditions, un recomptage s'impose afin de lever le doute. C'est dans ce sens d'ailleurs qu'était allé le Tribunal fédéral en 2009, comme l'ont rappelé les auteurs de la motion. Toutefois, vous avez pu le lire aussi dans la réponse du Conseil d'Etat, le Tribunal fédéral a revu sa copie en 2015 en précisant qu'un recomptage des bulletins ne se justifiait qu'en cas d'indices concrets d'irrégularités. Le Tribunal fédéral suivait ainsi la volonté explicite de l'Assemblée fédérale. Notre canton, je vous le confirme M. Dafflon, pourrait évidemment bien faire usage de sa marge de manœuvre dans ce domaine. Les arguments développés par le Tribunal fédéral en 2015 sont toutefois valables, également pour le canton de Fribourg.

J'aimerais aussi dire que, non seulement le Tribunal fédéral s'est penché sur cette problématique, mais également le législateur puisqu'en 2015, une initiative a été traitée par la Commission des institutions politiques au niveau fédéral, qui est arrivée au rejet de cette initiative pour aller dans le même sens que celui qui est voulu aujourd'hui.

J'aimerais dire ici que rien ne garantit qu'un recomptage soit plus exact que le premier décompte. Le Conseil d'Etat estime au contraire qu'il est nécessaire de faire confiance aux bureaux électoraux qui œuvrent quatre fois par an au service de notre système démocratique. J'ai parlé auparavant, dans les autres motions, de crédibilité de notre démocratie, de nos institutions. Dans ce cas aussi, si nous devons avoir un seul doute sur notre façon de compter, il serait alors primordial de se remettre en question et de revoir ou de préciser le processus de comptage dans un processus d'amélioration continue, plutôt que d'imposer un recomptage qui serait lui toujours aussi incertain. C'est là la juste mesure. Il en va, et je me répète, de la crédibilité de nos institutions qui n'ont pas à être mises en doute lorsqu'aucune irrégularité n'a été constatée. Cela n'exclut évidemment pas le dépôt d'un recours en cas d'irrégularité pour la décision de procéder effectivement à un recomptage par l'autorité chargée de promulguer les résultats, si des indices concrets d'un comptage erroné existent. Cela a déjà été le cas dans d'autres cantons. Ce n'est pas impossible, M. Kubski.

En suivant le Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat s'oppose donc à l'instauration d'un comptage automatique qui sera d'ailleurs lui-même susceptible d'être contesté selon la même procédure.

Enfin, de manière générale, je suis d'avis qu'il est dangereux de procéder à une modification législative sur un coup de tête, sur un cas particulier, sur un cas unique. Dans le cas présent, on a parlé à plusieurs reprises du 11 novembre. Je vous rappelle que dans le cas du 11 novembre, il n'y avait aucun problème de comptage mais de transmission de l'information comptée. C'est ainsi que le Conseil d'Etat vous appelle à rejeter cette motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 64 voix contre 24. Il y a 5 abstentions.

*Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Bonny David (SC,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 64.*

*Ont voté non:*

Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP). *Total: 24.*

*Se sont abstenus:*

Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP). *Total: 5.*

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

## Rapport 2018-DIAF-24

### Promotion du "Label du bilinguisme" dans l'administration cantonale (Rapport sur postulat 2017-GC-178)

---

Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**  
Rapport/message: **21.04.2020 (BGC septembre 2020, p. 2913)**

---

#### Discussion

**Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA).** Le groupe démocrate-chrétien a pris acte avec un grand intérêt de ce rapport sur le bilinguisme dans notre canton.

Es freut uns, dass der Staatsrat so detailliert berichtet über die Erfahrungen im Haus aber auch mit Institutionen des Kantons und dass das Label der Zweisprachigkeit von den Bereichen, die es erworben haben, als positiv und nicht sehr aufwändig betrachtet worden ist.

Im Bericht steht, dass es wichtig ist, dass man klare Signale setzt, um dies aktiv anzugehen - klare Signale setzt als Führungspersonen und aber auch beim Staat. Es freut uns ausserordentlich, dass Sie in den Massnahmen in Betracht ziehen, einen Delegierten oder eine Delegierte einzusetzen, um diesem Thema noch mehr Raum zu verschaffen. Es freut uns auch, dass Sie entsprechend der Prozentzahl der Deutschsprachigen mindestens 30 Prozent des Kadern anstreben, welches wirklich zweisprachig ist und somit ein klares Signal setzen.

Für uns ist es wichtig, hier festzustellen, dass die Zweisprachigkeit für den Kanton Freiburg wirklich einen Standortvorteil darstellt. Wir hatten gestern bereits Themen bezüglich der Schulen auf der Traktandenliste, morgen werden wir wieder darüber debattieren. Es ist erwiesen, dass Menschen, die zweisprachig sind, lohnmässig mehr verdienen können. Wir könnten hier im Kanton Freiburg, in der Sprachbrücke zwischen der Deutschschweiz und der französischsprachigen Schweiz, aber auch einen klaren Standortvorteil haben, auch für unsere Wirtschaftsförderung, weil wir Menschen hier haben, welche beide Sprachen und beide Kulturen kennen und beherrschen.

Wir hoffen, dass der Kanton ganz klare Signale setzt, intern, und per Einladungen und nicht per Dekret die Menschen ermutigt, diesen Weg zu gehen, dass Ämter und Departemente im Kanton auch das Label der Zweisprachigkeit erlangen.

Wir danken Ihnen, dass Sie dieses Thema vorwärtstreiben.

**Berset Christel (PS/SP, FV).** J'interviens ici au nom du groupe socialiste. Mon lien d'intérêt est de travailler au sein d'un service de l'Etat qui s'engage au quotidien pour une pratique la plus bilingue possible de son travail sur le terrain.

Hier, le bilinguisme était déjà au cœur de nos débats. Nous avons souhaité sa promotion en plongeant activement, mais sans les noyer bien sûr, nos enfants et nos jeunes dans un bain où la langue de l'autre ne fait pas peur et où elle est appréhendée sans a priori, comme un élément évident et naturel de leur cadre de vie. En sensibilisant la jeune génération à la langue partenaire par immersion, c'est le regard de tout le corps enseignant que nous nous sommes également proposé d'ouvrir, sur la langue de Goethe ou sur la langue de Molière.

Gestern also war ein fruchtbarer Tag für die junge Generation und die Welt der Schule. Heute sprechen wir über die Förderung der Zweisprachigkeit innerhalb der kantonalen Verwaltung. Morgen, so hoffe ich, werden wir feststellen, dass die Zweisprachigkeit endlich im ganzen Kanton Realität geworden ist und dass sie von der ganzen Bevölkerung aktiv gelebt wird.

Mit diesem Bericht des Regierungsrates zugunsten des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung, machen wir noch einen weiteren Schritt in diese Richtung. Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei hat mit Freude zur Kenntnis genommen, dass die kantonalen Behörden heute auf die Zweisprachigkeit des Kantons Freiburg stolz sind. Wir sehen in dieser Situation nicht mehr eine Schwäche, sondern eine Chance, Freiburg in der Mitte der kulturellen, politischen und ökonomischen Landschaft der Schweiz besser zu verankern.

Pour pouvoir convaincre, Mesdames et Messieurs, il faut être soi-même exemplaire.

Dans ce sens, le groupe socialiste est satisfait de constater que le Conseil d'Etat veut montrer l'exemple en proposant diverses mesures pour renforcer le bilinguisme au sein de ses unités administratives. Ainsi, il poursuit l'objectif de viser le 30% de cadres parlant couramment la langue minoritaire, d'employer plus de personnel germanophone ou bilingue, d'augmenter l'offre de formation linguistique de l'Etat, d'inciter les collaborateurs à s'exprimer chacun dans sa langue lors des séances. Toutes ces mesures de promotion du bilinguisme sont nécessaires et déjà à l'œuvre dans la plupart des services de l'Etat.

Pour faire un pas de plus, il est dès lors important que le Conseil d'Etat encourage les services, même de manière ciblée, à entrer dans un processus de labellisation. Le Service cantonal du registre du commerce et le SAINEC sont passés à travers ce processus avec succès et nous montrent le chemin. Nous espérons vivement que d'autres services pourront également profiter de cette opportunité.

Car ce label, Mesdames et Messieurs, n'est pas seulement un acte symbolique fort qui permet de reconnaître la richesse de notre passé et de cultiver aujourd'hui avec succès la diversité de notre jardin. Il s'agit surtout d'un outil adéquat, efficace, peu gourmand en temps et en deniers publics, qui ne peut être que profitable aux employés et à l'ensemble des administrés de notre canton. En effet, développer le bilinguisme institutionnel, c'est tout simplement favoriser le rapprochement et la compréhension mutuelle entre les deux communautés linguistiques.

Dans ce sens, nous encourageons le Conseil d'Etat à analyser rapidement l'option de mettre en place un poste de délégué au bilinguisme, pourquoi pas en *job sharing*, français-allemand. Et relevons que, dans la vision d'un Grand Fribourg fusionné et bilingue, le Conseil d'Etat est prêt à mener les travaux législatifs pour clarifier les critères permettant à une commune de choisir sa langue officielle et pour déterminer les devoirs d'une commune bilingue.

En conclusion, le groupe socialiste remercie la DIAF pour la vision d'ensemble qu'elle donne de la question dans son rapport et se réjouit de voir prochainement la réalisation concrète des diverses intentions qui y sont énumérées.

**Schneuwly André** (*VCG/MLG, SE*). Ich spreche in meinen Namen und habe keine Interessenbindung zu deklarieren, ausser, dass ich in Düringen im Generalrat bin.

Vielen Dank für den umfassenden Bericht mit dem Ist-Zustand und mit den Perspektiven. Ich gratuliere bereits allen Einrichtungen, die mit dem Label der Zweisprachigkeit ausgezeichnet wurden. Eine erfreuliche Entwicklung. Diese Anforderungen zu erfüllen, wird für die verschiedenen Organisationen sicher anspruchsvoll sein. Fünf private und öffentliche Organisationen haben bis jetzt das Label der Zweisprachigkeit erhalten. Der Start ist gelungen.

Ein ganz wichtiger Unterschied ist derjenige zwischen individueller und institutioneller Zweisprachigkeit - im Bericht so formuliert: "Die Unterscheidung zwischen individueller und institutioneller Zweisprachigkeit ist nicht unwichtig, da sie Auswirkungen auf das Individuum hat. Trotzdem werden die beiden Begriffe oft verwechselt, wenn von Zweisprachigkeit die Rede ist. So wird zum Beispiel angenommen, dass eine Institution nur zweisprachig sein kann, wenn alle ihre Mitglieder es ebenfalls sind. Dies trifft jedoch nicht zu. Es ist wichtig, dass dieser Unterschied klar ist, so dass individuelle Ängste überwunden werden können, die möglicherweise entstehen, wenn Gemeinden ermuntert werden, sich für zweisprachig zu erklären." Das scheint mir ein Kernsatz zu sein.

Im Zentrum der institutionellen Zweisprachigkeit steht die Zweisprachigkeit. Die Individuen haben natürlichen auch einen Einfluss und müssen auch gefördert werden.

Einerseits spüre ich im Bericht den Willen des Staatsrates, die Zweisprachigkeit zu fördern, andererseits sind die Zukunftsperspektiven doch etwas zaghaft.

Der Staatsrat ermutigt die verschiedenen Verwaltungseinheiten, das Label der Zweisprachigkeit zu erwerben. Die finanziellen Mittel würden zur Verfügung gestellt.

Er spricht von einem Delegierten und nennt auch die Aufgaben dieses Delegierten als Möglichkeit. Ich unterstütze diese Idee mit den verschiedenen Aufgabenbereichen - ein Motivator und Vernetzer der Förderung der Zweisprachigkeit. Hier wäre ich interessiert zu wissen, wie der Staatsrat weiterfahren will.

Bei allen auf kantonaler Stufen tätigen Personen soll mindestens ein Anteil von 30 Prozent Kaderangestellten die Minderheitssprache fließend sprechen. Hier die Frage: Reichen 30 Prozent? Wie wird dieses Ziel erreicht und wie wird dieses Ziel überprüft?

Ich stelle fest, dass die Stellenausschreibungen im Amtsblatt praktisch alle zweisprachig ausgeschrieben werden. Eine gute Sache. Die Frage, wie und wer dann die Bewerbungsgespräche und in welche Sprache führt, lasse ich offen.

Bei den Lehrlingen haben wir durch eine Anfrage festgestellt, dass nur sehr wenige Stellen durch Deutschsprachige besetzt sind.

Die PH Freiburg, wie gestern auch festgestellt, muss dringend das Label der Zweisprachigkeit erwerben. Wie wir gestern gehört haben: Eingangspforte für die Immersion.

Bei der TPF als wichtigem Partner für den öffentlichen Verkehr ist die offizielle Sprache immer noch Französisch. Als Benutzer des öffentlichen Verkehrs stelle ich fest, dass viele Bemühungen da sind, die Zweisprachigkeit zu pflegen, aber der Schritt zur institutionellen Zweisprachigkeit ist noch nicht vorhanden. Das könnte doch ein Ziel sein.

Allgemein: Wie will der Staatsrat die verschiedenen Direktionen und Abteilungen auffordern, noch mehr für die Zweisprachigkeit zu unternehmen, mit klaren Zielen oder als Legislaturziel oder wie auch immer?

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (*VCG/MLG, SE*). Den vorliegenden Bericht zur Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung habe ich mit grossem Interesse gelesen. Es ist mir wichtig, hierbei zu sagen, dass ich die zahlreichen verschiedensten Bestrebungen zur Zweisprachigkeit durchaus anerkenne. Trotzdem fehlt mir in diesem Bericht etwas Wesentliches. Es wird kein Wort darüber verloren, ob Bestrebungen bestehen, um vermehrt auch deutschsprachige Lernende auszubilden. Im Bericht definiert das Forum für Zweisprachigkeit u.a. folgende drei Massnahmen für Unternehmen zu genau dieser Frage: 1. Mut zeigen und Lehrlinge aus anderen Sprachen anstellen; 2. Lehrmeister in beiden Sprachen ausbilden; 3. Abwechselnd deutsch- und französischsprachige Lehrlinge einstellen.

Ich gehe davon aus, dass diese Empfehlungen und Massnahmen auch für die Kantonsverwaltung gelten. Bei der Antwort des Staatsrates auf die Anfrage Mäder/Schneuwly im November letzten Jahres, wo wir angefragt haben, wie viele deutschsprachige Lehrlinge vom Staat Freiburg angestellt sind, wurde keine einzige dieser Möglichkeiten respektive Massnahmen erwähnt, obwohl durchaus erkannt wurde, dass der Anteil an deutschsprachigen Lernenden extrem niedrig ist.

In seiner Antwort schrieb der Staatsrat lediglich: "Deutschsprachige Lernende, die der Meinung sind, dass sie nicht gut genug Französisch sprechen, werden sich tendenziell für Lehrstellen bewerben, für die in erster Linie Deutsch verlangt wird. Da der Staat nicht viele solche Lehrstellen anbietet, werden diese Personen eher in der Deutschschweiz, namentlich im Kanton Bern, eine Lehrstelle suchen." Das heisst, die magere Anzahl an deutschsprachigen Lernenden wurde zur Kenntnis genommen, das ist aber auch schon alles. Kein Wort dazu, ob der Staatsrat überhaupt ein Interesse hat, in Zukunft mehr solcher Lehrstellen anzubieten und wie dies allenfalls erreicht werden könnte.

Noch kurz zu den Zahlen: Von den rund 400 Lernenden beim Staat waren im letzten Jahr 38 deutschsprachig, also knapp ein Zehntel! Und für den Lehrjahresbeginn 2020 hat der Arbeitgeber Staat für KV-Lernende 62 Lehrstellen angeboten, 57 französischsprachige und gerade mal 5 deutschsprachige. Hier sehe ich dringenden Handlungsbedarf. Deshalb folgende Frage: Wird die Sprachkompetenz der Lehrmeister und Auszubildner heute schon genügend gefördert?

Meine Damen und Herren, für ein Label der Zweisprachigkeit spielen auch die Lernenden eine grosse Rolle! Sie sind es, die in Zukunft wiederum Lernende ausbilden werden. Weiter werden im Bericht die zahlreichen Bestrebungen des HFR zur Zweisprachigkeit aufgezeigt. In den Freiburger Nachrichten vom letzten Samstag - ich habe zufälligerweise die Zeitung intensiv gelesen - wurde der medizinische Direktor folgendermassen zitiert: "Wenn wir den Bilinguisme durchsetzen wollen, können wir das Spital schliessen, und das geht nicht."

Was soll man dazu sagen?

**Johner-Etter Ueli** (*UDC/SVP, LA*). Mit dem vorliegenden Bericht zur Verleihung eines Labels, das - wie in Biel-Bienne bewiesen - für die Zweisprachigkeit ein Anreiz sein kann, wird die Zweisprachigkeit hier einmal mehr thematisiert.

Ich stelle nicht das erste Mal fest, dass die Französischsprachigen und die Deutschsprachigen von uns Freiburgern unter Bilinguisme und Zweisprachigkeit nicht dasselbe verstehen. Schon im Verfassungsrat - und das ist schon lange her - hatten wir zwar nicht über ein Label aber über die Zweisprachigkeit grosse Diskussionen.

Im Seebezirk sind wir mit der Zweisprachigkeit vertraut und privilegiert, obschon das Verhältnis von Zweidrittel Deutsch und einem Drittel Französisch umgekehrt ist als im Kanton. Aber in unserem Bezirk wird diese Zweisprachigkeit tagtäglich gelebt.

Es reicht eben nicht, wie im Bericht erwähnt, dass im HFR, im Freiburger Spital, das von den Deutschfreiburgern immer wieder mangels Zweisprachigkeit kritisiert wird, eine Deutschlehrerin angestellt wird, wenn das Interesse dafür klein ist. Besser ist tatsächlich, wie gestern auch schon oft erwähnt, die Immersion. In Fall des Spitals wäre dies der angebotene Sprachtausch mit dem Inselspital Bern. Kann mir der Herr Staatsrat Auskunft geben darüber, wie viele Angestellte des Freiburger Spitals davon Gebrauch machten oder immer noch machen?

Mit diesen Bemerkungen nimmt unsere Fraktion von diesem gut verfassten Bericht Kenntnis.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Cela a été dit à plusieurs reprises, la question du bilinguisme est probablement l'une de celles sur lesquelles notre canton a le plus évolué ces dernières années. Hier encore vous avez fait évoluer cette notion de bilinguisme avec l'intégration de l'immersion.

Jusqu'à peu néanmoins, la question des langues suscitait des crispations, des craintes, des peurs, voire même de l'animosité. La barrière de rösti ou le fossé, selon qu'on voit ceci du nord ou du sud, semblait être un dernier rempart contre l'hégémonie alémanique au niveau fédéral et la mainmise francophone au niveau cantonal. Néanmoins, et fort heureusement, en une génération, le débat a connu un virage à 180 degrés. Le bilinguisme de notre canton est aujourd'hui presque universellement reconnu comme une chance, une richesse, une opportunité. Le nombre d'élèves du secondaire II qui suivent une formation

bilingue est passé de 400 à 1300 en dix ans. Les communes également s'engagent à leur niveau pour une meilleure compréhension entre les communautés linguistiques, en élaborant des informations dans les deux langues du canton ou en finançant des formations linguistiques pour leur personnel.

Du côté de l'administration cantonale, nous pouvons dire que le canton de Fribourg est probablement le plus bilingue de tous les cantons. Au niveau des textes officiels, une parfaite égalité est garantie, ce qui, je vous l'assure, n'est pas le cas notamment au niveau fédéral. Que vous vous exprimiez en français *oder auf Deutsch*, vous obtiendrez, je le souhaite, toujours l'information souhaitée. Comme vous avez pu le lire dans le rapport, et cette précision est essentielle, cela ne suppose absolument pas que toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs de l'Etat doivent être bilingues. Le bilinguisme de l'administration de l'Etat repose sur des mesures organisationnelles qui garantissent que tout usager puisse obtenir dans la langue officielle de son choix l'information nécessaire, même si parfois il doit patienter un peu ou être orienté vers une personne mieux compétente pour répondre à ses attentes.

Naturellement, il reste une marge de progression. Pour atteindre les objectifs, M. Schneuwly me dit qu'il faut tout d'abord en fixer. J'aimerais vous rassurer: on en a fixé dans le cadre des Directions, dans le cadre des services. Ces objectifs sont surveillés. Il faut par contre quand même dire qu'on doit être plus attractif pour le bilinguisme, et notamment la notion peut-être de revalorisation financière des personnes bilingues qui peut être discutée. Il faut aussi rappeler que nous n'avons pas le droit de faire des discriminations positives, c'est-à-dire qu'à compétences différentes, on ne peut pas discriminer positivement une personne contre quelqu'un de plus compétent. La jurisprudence est absolument claire là-dessus.

En terme de formation, M<sup>me</sup> Mäder-Brühlhart vous l'avez lu dans la réponse, il y a une volonté du Conseil d'Etat de s'investir plus profondément et de donner les moyens pour ceci.

Au niveau du HFR, j'aimerais ici rappeler que la mission du Conseil d'Etat envers le HFR est de prodiguer des soins dans les deux langues, ce qui n'est pas sans être un défi, on l'a vu ces derniers temps. Mais je vous assure que le conseil d'administration est aussi sensible et que c'est une problématique qui revient. Je suis incapable de répondre à la question sur le nombre d'échanges avec l'Hôpital de l'Île mais j'aimerais ici rappeler que le HFR collabore avec les hôpitaux universitaires, qu'ils soient de l'Île ou de Lausanne, et donc il y a des échanges et une immersion possible.

Dans un processus d'amélioration continue, la procédure d'obtention du label du bilinguisme est une excellente occasion de prendre conscience de cette marge et de constater aussi l'importance des efforts déjà consentis au quotidien pour répondre à ce devoir constitutionnel.

J'aimerais le répéter ici: on a parfois tendance à s'autoflageller, mais je dois vous dire que, d'aller visiter d'autres cantons, Fribourg est quand même à la pointe à ce niveau-là. Il est aussi pionnier en matière de bilinguisme et doit le rester, c'est pourquoi nous soutenons toutes les démarches dans ce sens.

La démarche qui a été faite au sein du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) pour appuyer le présent rapport sur une expérience concrète sur le terrain, a ainsi démontré que notre administration est déjà proche, très proche, des standards d'obtention du label. Vous avez pu le lire, le Conseil d'Etat estime donc que cette démarche doit être encouragée, sans toutefois la généraliser à toute l'administration. Certaines unités présentent notamment des spécificités qui rendent un tel label peu pertinent, notamment les unités décentralisées qui n'interviennent que sur un territoire purement francophone ou purement alémanique. Les unités des différentes Directions de l'Etat seront donc sensibilisées à cette démarche afin qu'elles prévoient dans leur budget les montants nécessaires à l'obtention du label en fonction de leurs possibilités.

Comme vous l'avez vu également, le Conseil d'Etat étudiera la possibilité de désigner un préposé, un délégué au bilinguisme, chargé de coordonner les efforts des unités en matière de bilinguisme. Cette personne pourrait également jouer un rôle dans l'adaptation de la législation cantonale en matière de bilinguisme. Je pense ici notamment à la question de la langue ou des langues officielles dans les communes, question qui demeure dans un flou juridique problématique. Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le relever dans ses réponses à différents instruments parlementaires récemment. Je souhaite donc empoigner cette thématique à bras-le-corps dans les mois à venir, en fonction des ressources nécessaires pour ce chantier afin que nous puissions proposer une solution pour les communes qui souhaitent par exemple officialiser leur bilinguisme. L'objectif est de proposer aux communes un cadre le plus léger possible afin que l'autonomie communale soit respectée et garantie dans cette question fondamentale qui touche à l'identité de chaque commune.

Avec ces précisions et ces développements, je vous invite donc à prendre acte de ce rapport et je remercie tous les intervenants pour leurs propos.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

---

**Election judiciaire 2020-GC-132**  
**Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

**Scrutin uninominal**

Bulletins distribués: 103; rentrés: 88; blancs: 3; nuls: 2; valables: 83; majorité absolue: 42.

Est élue *M<sup>me</sup> Maryse Gapany Joye*, par 64 voix.

Ont obtenu des voix M<sup>mes</sup> Anne Denise Menoud (18) et Claire-Lise Pauli (1).

---

**Election judiciaire 2020-GC-133**  
**Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

**Scrutin uninominal**

Bulletins distribués: 103; rentrés: 96; blancs: 3; nuls: 2; valables: 91; majorité absolue: 46.

Est élu *M. Hans Jungo*, par 46 voix.

Ont obtenu des voix M<sup>me</sup> et MM: Johan Dick (34), Philippe Morard (8), Laurent Oberhofer (2) et Chloé Mudry (1).

---

**Election judiciaire 2020-GC-134**  
**Assesseur-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)  
Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

**Scrutin uninominal**

Bulletins distribués: 103; rentrés: 81; blancs: 6; nuls: 0; valables: 75; majorité absolue: 38.

Est élue *M<sup>me</sup> Nicole Madeleine Aeby*, par 47 voix.

A obtenu des voix M<sup>me</sup> Mélanie Beeli-Ayer

---

## **Election judiciaire 2020-GC-135**

### **Assesseur-e à la Justice de paix de la Gruyère**

---

Rapport/message: **17.08.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2868*)

Préavis de la commission: **02.09.2020** (*BGC septembre 2020, p. 2910*)

---

#### Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 103; rentrés: 95; blancs: 5; nuls: 1; valables: 89; majorité absolue: 45.

Est élu *M. Sylvain Bertschy*, par 89 voix.

—

> La séance est levée à 11 h 57.

*La Présidente:*

**Kirthana WICKRAMASINGAM**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Patrick PUGIN**, *secrétaire parlementaire*

## Troisième séance, jeudi 17 septembre 2020

Présidence de Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
Assermentations				
2020-DFIN-20	Loi	Adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Gabrielle Bourguet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Georges Godel
2020-DSJ-21	Loi	Loi sur les jeux d'argent (LAJAR)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Gabrielle Bourguet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Georges Godel

La séance est ouverte à 08 h 37.

**Présence** de 100 députés; absents: 10.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Jean-Daniel Wicht, Markus Zosso, Mirjam Ballmer, Benoît Rey, Ralph Alexander Schmid, Nadia Savary, Guy-Noël Jelk, Muriel Besson, Pierre Mauron et Suzanne Aebischer.

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

### Assermentations

**Assermentation** de M<sup>mes</sup> et MM. Sandrine Schaller Walker, Céline Cal, Julien Joseph Collaud, Franz-Joseph Walter, Maryse Gapany Joye, Hans Jungo, Nicole Madeleine Aeby et Sylvain Bertschy, élu-e-s par le Grand Conseil lors de la session de septembre 2020.

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

**La Présidente.** 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.

> La cérémonie d'assermentation est terminée.

**Loi 2020-DFIN-20****Adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent**

---

Rapporteur-e:	<b>Bourguet Gabrielle</b> ( <i>PDC/CVP, VE</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Godel Georges, Directeur des finances</b>
Rapport/message:	<b>09.06.2020</b> ( <i>BGC septembre 2020, p. 2714</i> )
Préavis de la commission:	<b>19.08.2020</b> ( <i>BGC septembre 2020, p. 2770</i> )

---

**Entrée en matière**

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). J'annonce d'emblée mon lien d'intérêt avec les deux objets qui vont nous occuper, j'ai même envie de dire les trois objets qui nous occuperons, puisque je ne rappellerai pas pour la loi d'application.

Je préside l'Association fribourgeoise des sports qui bénéficie de contributions LORO et qui a deux membres du comité dans la commission de répartition LoRo-Sport. Notre association est composée d'associations et de clubs sportifs du canton qui reçoivent également des contributions de la LoRo.

Vous avez reçu le message du Conseil d'Etat, ainsi que le projet de loi, accompagné des deux conventions, avec 3 annexes :

- > Le rapport explicatif relatif au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)
- > L'exposé des motifs portant sur la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)
- > Le rapport final de la Commission interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande.

Nous sommes maintenant dans la phase de ratification. Je vous rappelle que nous ne pouvons donc plus amender ces conventions: soit nous les acceptons, soit nous les refusons dans leur ensemble. Elles sont très liées, imbriquées; il paraît difficilement imaginable d'en adopter une et de refuser l'autre. Elles font d'ailleurs l'objet d'un projet de loi d'adhésion commun.

Le tout doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021, sous peine de créer un vide juridique.

Au niveau du processus parlementaire, respectivement interparlementaire, je peux vous donner les informations suivantes:

1. La CAE a traité du CJA en première consultation interne le 28 septembre 2018, selon le processus prévu par la loi cantonale concernant les conventions intercantionales (LConv), en présence de M. Alain Maeder, chef du Service de la police du commerce. Elle a alors relevé deux points qui ont été transmis au Conseil d'Etat et au BIC : l'un sur la prévention des addictions, respectivement la représentation des milieux de la santé et de la prévention dans l'organe nommé CSJA ou dans un autre organe approprié et l'autre, sur les coûts que pourrait engendrer le nouveau système.
2. La Commission de justice a ensuite interpellé la CAE sur des questions juridiques, très techniques, soulevées par le concordat suisse. La CAE a reçu la vice-présidente de cette commission le 22 février 2019. La Commission de justice a ensuite déposé une question au Conseil d'Etat. Vous avez accès aux questions, donc vous avez pu voir le contenu de cette question et la réponse du Conseil d'Etat.
3. Le 6 juin 2019, la CAE a traité des deux projets de conventions en la présence de M. le Conseiller d'Etat Georges Godel, de M. Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la LoRo, de M. Albert von Braun, secrétaire de la Conférence romande de la loterie et des jeux et M. Alain Maeder, chef du Service de la police du commerce.
4. Puis une note et deux avis de droit ont été transmis à la CAE : une note de la Professeure Grisel portant sur le contrôle de gestion interparlementaire des organes intercantonaux institués dans la CORJA, qui selon cette note ne s'imposait pas ; un avis de droit portant sur la nécessité de l'adhésion des cantons romands à un concordat instituant une autorité intercantonale pour que la Loterie romande puisse continuer à exploiter des jeux d'argent de grande envergure dans l'ensemble de la Romandie ; et un avis de droit du Professeur Uhlmann à l'attention de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés pas la loi sur les loteries et le marché des loteries, la CDCM, au sujet du CJA sur la question de la haute surveillance parlementaire estimant qu'il est compatible avec les exigences cantonales usuelles en la matière, le Tribunal des jeux d'argent avec une recommandation de recruter ses membres parmi les juges cantonaux, le droit des contributions publiques, le droit du personnel et d'autres domaines qui ne posaient pas de problème juridique particulier qui semblait incompatible avec le droit fédéral ou le droit constitutionnel cantonal, ainsi qu'une recommandation sur les critères d'attribution de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport.

5. Le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) a organisé une consultation interparlementaire. Il a institué à cet effet une commission interparlementaire, conformément à la Convention sur la participation des Parlements (CoParl). La CAE a préparé ses séances le 5 juillet 2019 et a envoyé les propositions du canton de Fribourg, et le 28 août 2019, elle a procédé à l'analyse des propositions des autres cantons. Elle a reçu une seconde fois la vice-présidente de la Commission de justice le 5 juillet qui a relayé un nouvel avis de Me Perren. La commission interparlementaire a siégé les 2 septembre et 3 octobre 2019 à Lausanne, en présence de M. Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la LoRo, M. Bernard Favre, ancien président de la Conférence des présidents des organes de répartition et, partiellement de M. Georges Godel, président de la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ). La délégation fribourgeoise était emmenée par M. le vice-président de la CAE, M. le Député Nicolas Pasquier, qui vous adressera quelques mots à ce sujet tout à l'heure. Le CJA était alors déjà été adopté par l'assemblée plénière de la CDCM et pouvait dès lors déjà être en procédure de ratification dans certains cantons, et il n'était plus possible de l'amender. Cependant, des remarques ont été émises par la commission. En revanche, les propositions faites en lien avec la CORJA ont été très largement reprises dans la convention, notamment celle en lien avec l'institution d'une commission interparlementaire de contrôle. Le tout fait l'objet du rapport que vous avez reçu en annexe et qui a été remis aux organes intercantonaux le 11 novembre 2019.
6. Le 19 août 2020, la CAE a siégé dans une séance portant cette fois-ci sur l'examen préalable du projet de loi d'adhésion qui nous est soumis aujourd'hui, en présence de M. le Conseiller d'Etat, Georges Godel et de M<sup>me</sup> Josette Moullet, conseillère juridique auprès de la Direction des finances, ainsi que de M. le Conseiller d'Etat Maurice Ropraz et de M. Alain Maeder, chef du Service de la police du commerce. Durant cette séance, M. le Conseiller d'Etat Godel a fait une présentation pour rappeler la construction des deux concordats et leurs enjeux. Cette séance a également permis de redonner les informations saillantes sur le processus décrit ci-dessus et les enjeux discutés au cours de ce processus. M. Pasquier a notamment donné un compte rendu des travaux de la commission interparlementaire et des principaux points de discussion. Une intervention est revenue sur la question de la rémunération des membres du Conseil d'administration de la Loterie romande à la suite d'articles parus dans la presse. Aucune autre question de fond n'a été soulevée, la commission ayant déjà largement débattu de ces textes dans les phases précédentes du processus décrit ci-avant. Vous avez pu vous rendre compte qu'on a plusieurs fois travaillé sur les textes qui vous sont soumis aujourd'hui en ratification.

Comme vous pouvez le constater les conventions qui nous sont soumises pour ratification ont fait l'objet d'un long processus de discussion, de réflexions, de prises de position avant d'arriver sur notre table aujourd'hui. La CAE ainsi que les représentants des Parlements romands ont pu transmettre leurs remarques dans le cadre de la consultation y relative. Ce processus prévu par la CoParl a pu être pleinement respecté pour la convention romande, mais pas pour la convention suisse qui était déjà adoptée, comme je l'ai dit par l'assemblée plénière de la CDCM. C'est un problème, et je voudrais le soulever ici, d'application de l'article 14 de la CoParl qui prévoit une application analogique pour les concordats d'envergure nationale. Il faut rappeler que la CoParl n'a été signée que par les cantons romands et juridiquement elle ne lie pas les cantons non partie. Pour information, c'est un point qui est analysé actuellement au niveau du BIC.

Quant au fond, vous vous rappelez que le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », l'article 106 de la Constitution fédérale, qui est reproduit au début du message du Conseil d'Etat. Une loi fédérale sur les jeux d'argent a été adoptée en application de cet article constitutionnel et a été acceptée en votation populaire, le 10 juin 2018, pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Elle régit les jeux de casino dont la concession est octroyée par le Conseil fédéral et les loteries, paris sportifs et jeux d'adresse. Ces derniers, s'ils sont de grande envergure, sont soumis à une obligation d'adhérer à un concordat instituant une autorité intercantonale qui fonde l'autorisation d'exploitant de jeu et s'ils sont de petit envergure, ils sont soumis à autorisation de l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution. Cela explique les deux objets qui nous sont soumis ce matin, à savoir l'adhésion aux accords intercantonaux et la nouvelle loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent qui viendra au point suivant de l'ordre du jour. Il faut donc bien comprendre ces objets comme un TOUT, formant l'arbre législatif, comme j'ai envie de l'appeler, qui découle de la LJA. Un tableau résume cette construction en page 2 du message. Les cantons ont décidé de se doter d'un concordat au niveau suisse et de deux conventions régionales, soit la CORJA pour la Romandie, et la convention Swisslos pour les cantons alémaniques et le Tessin. Je laisserai M. le commissaire du Gouvernement vous en commenter le contenu et la construction.

Consciente de l'importance pour notre canton d'adhérer à ces deux accords intercantonaux, c'est à l'unanimité des membres présents que la Commission des affaires extérieures vous invite à adopter ce projet de loi d'adhésion selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Je tiens encore à remercier vivement M. le Conseiller d'Etat Georges Godel et M<sup>me</sup> Josette Moullet, M. le Conseiller d'Etat Maurice Ropraz et M. Alain Maeder, mais aussi toutes les personnes mentionnées dans mon propos introductif et que je ne vais pas reciter pour leur disponibilité à l'égard de notre commission et de la commission interparlementaire d'examen. Je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi. Je vous remercie de votre attention.

**Pasquier Nicolas** (*VCG/MLG, GR*). C'est avec plaisir que je complète le rapport de Madame la Rapporteuse sur le processus CoParl et en particulier sur les travaux de la commission interparlementaire d'examen.

L'adoption par les Parlements des cantons romands d'une convention intercantonale est régie par la CoParl. La CoParl est 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. Son nom est Convention sur la participation des Parlements ou CoParl. Elle est aussi appelée parfois la Convention des Conventions.

Que dit cette convention ?

Lorsqu'au moins une Commission des affaires extérieures d'un canton signataire de la CoParl souhaite discuter un projet de convention ou y apporter des amendements, la convocation d'une commission intercantonale d'examen abrégée CIP est obligatoire. Cette commission est composée de 7 membres par canton. Le mode de désignation de ses membres est propre à chaque canton. Les membres de la délégation fribourgeoise sont nommés par la CAE.

On peut relever qu'un accord s'étendant au-delà des cantons signataires peut aussi faire l'objet du processus CoParl. C'est le cas du CJA qui s'applique à l'ensemble de la Suisse.

Ainsi, les CAE des cantons romands ont examiné le CJA et la CORJA et ont dû se déterminer l'année passée sur l'opportunité de convoquer une CIP. Les CAE des cantons de Neuchâtel et de Vaud ont annoncé en premier leur volonté de convoquer une CIP et la CAE fribourgeoise leur a emboîté le pas le 19 mai 2019.

Le processus d'entrée en vigueur du CJA ayant déjà commencé dans certains cantons alémaniques, il s'avéra impossible de modifier la teneur de ce concordat quand bien même la CIP était habilitée à proposer des modifications. La CAE relève un potentiel important d'amélioration dans le futur pour respecter les prérogatives des Parlements cantonaux romands.

Puisque la CIP n'avait pas la possibilité de modifier le CJA, le Bureau intercantonal de coordination romande (BIC) a ainsi proposé que seuls des commentaires sur le CJA seraient discutés durant la CIP. La CORJA sera par contre discutée, article par article, avec la possibilité de déposer des amendements.

Les séances de la CAE des 5 juillet et 28 août 2019 furent dédiées en grande partie à la préparation de la CIP d'examen qui se déroula les 2 septembre et 3 octobre 2019.

Commençons par le traitement du CJA (Concordat sur les jeux d'argent).

La CIP a en particulier discuté du contrôle interparlementaire et de la nomination des juges au tribunal des jeux d'argent. Elle déplore que le concordat crée de nombreux organes et organismes pour lesquels aucun contrôle parlementaire n'est envisagé. La conférence spécialisée des membres de gouvernements concernées par les jeux d'argent (CSJA) nomme l'ensemble des membres de ces organes, y compris les juges du tribunal. Une surveillance directe par les législatifs cantonaux sur la CSJA et sur le Tribunal des jeux d'argent fait défaut et la séparation des pouvoirs n'est pas garantie de manière optimale, puisque la haute surveillance des Parlements cantonaux ne peut être exercée que de manière très indirecte.

La CIP a aussi émis des commentaires sur :

- > la possibilité de déroger au droit fédéral pour le personnel des organismes créés par le concordat,
- > la publication de la rémunération des membres des organes de direction
- > ,le transfert de la fortune de la Société du Sport-Toto dans la nouvelle structure, à savoir la Fédération Suisse pour l'encouragement du sport (FSES),
- > l'importance de la prévention contre le jeu excessif et l'éventuelle augmentation des moyens dédiés à cette prévention
- > ,et enfin la réduction du nombre nécessaire de cantons ayant adhéré au concordat pour valider son entrée en vigueur.

J'aborde maintenant le traitement de la CORJA par la CIP. La CIP d'examen a apporté de nombreux amendements au projet élaboré par la conférence gouvernementale. Une importante modification consiste en l'instauration d'une Commission interparlementaire de contrôle des institutions créées par la CORJA, à savoir la CRJA (Conférence romande sur les jeux d'argent), la CPOR (Conférence des président-e-s des organes de répartition) et la CPORS (Conférence des président-e-s des organes de répartition du sport). Cette commission interparlementaire sera formée de trois membres par canton et aura la tâche d'une surveillance directe d'un point de vue stratégique de ces organes. Il ne s'agit pas d'une surveillance de contrôle et de gestion. Initialement, il a été proposé de soumettre aussi la Loterie Romande à la surveillance de cette commission. Durant la discussion, il s'est avéré que cette institution était déjà soumise à une surveillance importante au niveau fédéral. La CIP a ainsi renoncé à la surveillance de la Loterie Romande.

La CIP aborda aussi le point de la clé de la répartition des bénéfices de la LORO. Par solidarité et pour éviter d'entrer dans un long débat stérile, elle souhaite pérenniser le système actuel qui est par ailleurs favorable au canton de Fribourg :

- > 50% au prorata de la population
- > 50% au prorata du produit brut des jeux.

La commission biffa la proposition de rediscuter cette clé de répartition tous les 4 ans. Dans le même esprit, la commission souhaite pérenniser les clés de répartition actuelles entre le sport, la culture, le social et les autres domaines bénéficiaires de la LORO.

Sans les détailler, les discussions de la CIP se sont aussi portées sur :

- > La prévention contre le jeu excessif dans les jeux de petite envergure et notamment au poker
- > La publication des rémunérations des membres des organes dirigeants de la LoRo
- > La nomination de juges de dernières instances au niveau cantonal pour les deux postes romands au Tribunal des jeux d'argent
- > La publication d'un rapport annuel d'activité de la CRJA
- > La pertinence de la distinction entre sport et sport handicap
- > Et enfin la pertinence de laisser la possibilité au Conseil d'Etat d'attribuer jusqu'à 30% des bénéfices de la LORO.

Les discussions en CIP d'examen avec des délégations des autres Parlements cantonaux sont intéressantes et démontrent que les préoccupations des différents députés se rejoignent sur la plupart des sujets et ce, même au-delà des frontières cantonales.

Enfin, je tiens à remercier pour leur participation aux discussions de la commission interparlementaire et pour les nombreuses informations communiquées :

- > Monsieur le commissaire du Gouvernement, Georges Godel, qui fut présent en tant que président de la CRLJ,
- > Monsieur Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la Loterie Romande,
- > Monsieur Bernard Favre, ancien président de la Conférence des présidents des organes de répartition.

Et je remercie aussi le président de la commission, le député genevois, Monsieur Raymond Wicki et tous mes collègues députés fribourgeois et romands qui ont participé aux travaux de la commission interparlementaire ou à sa préparation.

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** Je voudrais encore vous apporter une information de dernière main puisque, juste avant le début de cette séance, j'ai posé la question à M. le Commissaire du Gouvernement de savoir combien d'autres cantons en Suisse avaient déjà adopté le CJA, on nous avait dit que le processus était déjà lancé, je voulais m'en rendre compte. M. le Commissaire du Gouvernement m'a informée que quinze cantons l'ont déjà adopté et trois sont dans le délai référendaire. Voilà l'information que je voulais encore vous donner.

Je vous remercie de votre attention.

**Godel Georges, Directeur des finances.** D'abord, permettez-moi de remercier Madame la Rapporteuse et Monsieur le Rapporteur pour leur rapport extrêmement complet. Vous l'aurez constaté, bien sûr, du point de vue législatif, le domaine des jeux d'argent est pour le moins complexe.

L'article 106 de la Constitution fédérale, accepté par le peuple et les cantons le 11 mars 2012, prescrit que la Confédération légifère sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons. Sur la base de cette disposition constitutionnelle, le Parlement fédéral a adopté la loi du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent. Cette loi donne un délai au 1<sup>er</sup> janvier 2021 aux cantons pour adapter leur législation. Cette adaptation nécessite en particulier la mise à jour des concordats intercantonaux régissant le domaine.

Le droit intercantonal sur les jeux d'argent comprend d'une part le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (le CJA) et, d'autre part, la Convention romande sur les jeux d'argent (la CORJA) et son pendant pour les cantons alémaniques et le Tessin, la Convention Swisslos.

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse doit remplacer la convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition des bénéfices des loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse. Ce concordat a été élaboré par un groupe de travail comprenant notamment deux représentants des cantons romands. Il a fait l'objet de deux procédures de consultation successives, avant d'être adopté, le 20 mai 2019, par l'assemblée plénière de la Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries.

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse maintient, dans ses grandes lignes, le système actuel qui a fait ses preuves. Il définit en particulier les organes nécessaires à la régulation et à l'autorisation des jeux d'argent de grande envergure.

Il fixe également le nombre d'exploitants de ces loteries et paris de grande envergure autorisés dans les différentes parties de la Suisse : une seule autorisation peut être accordée pour le territoire des cantons romands, dont la désignation doit être prévue dans une « convention intercantonale et de portée législative ».

La « convention intercantonale de portée législative » adoptée par les cantons romands est la Convention sur les jeux d'argent, qui désigne la Société de la loterie de la Suisse romande (la Loterie Romande) en tant qu'exploitante des jeux de loterie et des paris sportifs sur le territoire des six cantons romands. La Convention romande sur les jeux d'argent a été élaborée par un groupe de travail, piloté par mon collègue Conseiller d'Etat neuchâtelois Jean-Nathanaël Karakul et composé de représentants des cantons de Vaud, Genève et Fribourg. Le projet a fait l'objet de deux procédures de consultation et des échanges ont eu lieu avec la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales pour assurer la coordination sur les questions importantes de prévention.

La Convention romande institue trois organes intercantonaux : la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent, la Conférence des présidentes et présidents des organes de répartition et la Conférence des présidentes et présidents des organes de répartition du sport. Les intérêts des Grands Conseils des divers cantons parties à la convention sont pris en compte dès lors que les organes intercantonaux précités sont soumis au contrôle d'une commission interparlementaire.

En ce qui concerne la répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les différents cantons romands, les dispositions de la Convention correspondent, dans une large mesure, à la pratique actuelle. En particulier, la part annuelle des bénéfices de la Loterie Romande revenant à chaque canton signataire est répartie à raison de 50%, au prorata de la population du canton et, de 50%, au prorata du produit brut des jeux réalisés sur le territoire de chaque canton.

Cette clé de répartition, Monsieur le Rapporteur Pasquier l'a dit tout à l'heure, est identique à la situation actuelle.

Dans le cadre de la répartition, vous aurez sans doute lu avec attention l'article 8 de la CORJA qui prévoit qu'une partie des bénéfices peut-être prélevée directement par le Conseil d'Etat et est limitée à 30%, ça a été dit tout à l'heure. Pour ce qui concerne notre canton, le Conseil d'Etat ne va pas prélever 30% mais un montant, dans le seul but de maintenir la situation actuelle à savoir, je cite l'article 2 de l'ordonnance qui sera soumise au Conseil d'Etat. Tout d'abord:

- > Les bénéfices de la LORO sont attribués par les organes de répartition institués par la présente ordonnance.
- > Toutefois, une part de 7 % des bénéfices précités est attribuée par le Conseil d'Etat ainsi que par le biais du Fonds cantonal du sport.
- > Le produit de cette part est réparti à hauteur de 500'000 francs par année en faveur de chacun des trois domaines précités (culture, social et sport); le solde est mis à disposition du Conseil d'Etat.

Il est évident que c'est toujours pour une cause d'utilité publique.

Les deux organes cantonaux cités plus haut sont la Commission cantonale de la Loterie Romande pour les domaines de la culture et du social et la Commission cantonale de la Loterie Romande pour le domaine du sport. Concrètement, il n'y a pas de changement par rapport à la situation actuelle.

Les cantons souhaitant que des jeux de loterie et de paris de grande envergure puissent être exploités sur leurs territoires n'ont pas de marge de manœuvre. Ils sont tenus d'adhérer aussi bien au Concordat suisse qu'à la Convention romande. Si le canton de Fribourg devait renoncer à adhérer à ces deux actes intercantonaux, la Loterie Romande ne pourrait plus proposer de jeux dans le canton. Les acteurs des domaines culturel, social et sportif profitant actuellement des contributions de cette organisation se verraient privés d'une part importante de leurs ressources financières. L'acceptation du projet de loi qui vous est soumis est donc primordiale ; elle permettra la poursuite d'un modèle favorisant les projets d'utilité publique qui a fait ses preuves depuis plus de huitante ans.

Avec ces considérations, je vous demande, au nom du Conseil d'Etat, d'entrer en matière et d'approuver cette loi ainsi que les deux conventions.

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Am 1. Januar 2019 ist ein Bundesgesetz über Geldspiele samt Verordnung in Kraft getreten, dies gestützt auf Artikel 106 der Bundesverfassung. Dabei bleiben die Kantone zuständig für die Bewilligung und die Beaufsichtigung der Geldspiele, der Sportwetten und der Geschicklichkeitsspiele.

Die Schweizer Kantone haben ein gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat vorgesehen – ein altes wird ersetzt. Es regelt Einzelheiten zugunsten einer harmonischen Anwendung einer Materie in den Kantonen. Dieser Vereinbarung stimmen wir heute zu, nachdem sie in der Kommission für auswärtige Angelegenheiten - soweit wie überhaupt möglich - behandelt worden ist. Die Präsidentin hat darüber bereits berichtet.

Es bleiben aber noch immer Kompetenzen, die im gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat nicht geregelt sind, zum Beispiel die Verteilung der Gewinne. Gestützt auf unser Gesetz über die Mitsprache der Parlamente haben die Westschweizer Kantone eine Westschweizer Vereinbarung über die Geldspiele "convention romande sur les jeux d'argent" geschaffen. Sie wird die Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 ersetzen.

Für das Westschweizer Konkordat hat sich eine interparlamentarische Konsultationskommission im letzten Jahr 2 Mal getroffen, und die Vertretungen aller sechs Kantone haben engagiert diskutiert. Gewisse Vorschläge wurden in die Vereinbarung übernommen, insbesondere der Vorschlag, eine interparlamentarische Kontrollkommission einzurichten. Sie soll drei Mitglieder pro Kanton umfassen und nicht sieben, wie dies in Kommissionen mit komplizierteren Themen gerechtfertigt ist. Die Kommission wird auf diese Weise effizient und auch kostengünstiger.

Staatsrat Godel und Kollege Pasquier haben bereits davon gesprochen. Es sind weitere Vorschläge übernommen worden wie die Veröffentlichung der Entschädigung der Leitungsorgane der Loterie Romande, die Veröffentlichung eines Jahresberichts über die Tätigkeit der Kommission, die Möglichkeit für den Staatsrat, bis 30 Prozent des Gewinns der Loterie Romande selber zuweisen zu können und, wie Staatsrat Godel Ihnen gerade gesagt hat, der Kanton Freiburg bleibt hier bei sieben Prozent.

Die Sozialdemokratische Fraktion ist sich bewusst, dass es nur Sinn macht, wenn die beiden Konventionen en bloc angenommen, das heisst, ratifiziert werden. Sie haben es gehört, beide Konkordate stehen bereits in der Ratifizierungsphase. Der Kanton Freiburg ist heute an der Reihe. Das Inkrafttreten beider Konkordate ist auf den 1. Januar 2021 geplant.

Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei lädt daher alle ein, diese beiden Konkordate zu ratifizieren.

**Bürdel Daniel (PDC/CVP, SE).** J'annonce que je n'ai pas de lien d'intérêt par rapport à ce sujet. Je parle aujourd'hui au nom du groupe démocrate-chrétien.

Comme entendu dans les explications très complètes de la Rapporteuse et du chef de délégation de la commission interparlementaire, nous arrivons aujourd'hui à l'étape finale d'un long processus d'adaptation de la législation sur les jeux d'argent.

Nach der ersten Volksabstimmung, welche bereits im Jahre 2012 stattgefunden hat, wurde das neue Bundesgesetz im Jahre 2019 vom Volk angenommen, welches eine nationale Regelung für alle in der Schweiz durchgeführten Geldspiele in Kraft setzt.

Il s'agit maintenant de décider de l'adhésion au Concordat suisse sur les jeux d'argent (CSJA) où notre commission parlementaire, qui avait traité le sujet, n'a pu faire que des remarques générales. On traite aujourd'hui également de l'adhésion à la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) pour plusieurs propositions de la CoParl qui ont pu être enterrées dans la convention durant l'examen. Je mentionne ici, par exemple, l'instauration de la haute surveillance par la mise en place d'une commission interparlementaire avec la tâche d'une surveillance directe comme point de vue stratégique de ces organes. Aujourd'hui, le concordat et la convention se trouvent au stade de la ratification: soit le Grand Conseil les accepte, soit il les refuse. Les deux accords sont liés, c'est la raison pour laquelle nous discutons d'un projet de loi d'adhésion commun. Le tout va entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, sinon il y aura un vide juridique. Je précise encore une fois que si le canton de Fribourg devait renoncer à adhérer aux deux actes intercantonaux, la Loterie Romande ne pourrait plus proposer de jeux de grande envergure dans notre canton. par conséquent, de nombreux acteurs des domaines culturel, social et sportif perdraient alors des ressources financières importantes.

Au nom du groupe démocrate-chrétien, je vous invite à adhérer au Concordat suisse sur les jeux d'argent (CSJA) et à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA). Merci de votre attention.

**Chevalley Michel (UDC/SVP, VE).** Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Je n'ai aucun lien d'intérêts avec l'objet dont nous parlons, si ce n'est le fait d'avoir siégé au sein de la commission parlementaire.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a étudié attentivement le projet de loi qui nous est soumis. Le message est clair : l'adhésion au concordat et l'adoption de la convention romande est la condition *sine qua non* pour que Fribourg reste aux côtés des autres cantons romands et puisse autoriser, par exemple les jeux de grande envergure.

En d'autres termes, en adhérant à la convention romande et au concordat intercantonal (CJA), le canton est libre d'autoriser, entre autres comme cela a été dit, loteries, paris sportifs et jeux d'adresse, exploités de manière automatisée ou en ligne.

La présidente de la commission parlementaire, respectivement son vice-président, de même que mes préopinants, ont parfaitement résumé les buts poursuivis et les enjeux dont nous parlons. Je n'y reviens pas.

Vous l'aurez compris, l'adhésion au concordat et à la convention romande sont un passage obligé, si Fribourg entend avoir toujours son mot à dire en matière d'autorisation de loteries, paris sportifs ou autres jeux d'adresse exploités de manière automatisée ou en ligne.

C'est pour ces raisons et pour de nombreuses autres, sur lesquelles nous aurons probablement l'occasion de revenir ultérieurement, que le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra l'entrée en matière.

**Lauber Pascal** (*PLR/FDP, GR*). Je n'ai pas d'intérêt particulier avec cet objet.

Les véritables enjeux ne se décideront pas ce matin, étant donné que le Concordat sur les jeux d'argent et la Convention romande sur les jeux d'argent ont déjà été approuvés par les cantons concernés. Si aujourd'hui, nous renonçons à adhérer aux deux actes intercantonaux, la Loterie Romande ne pourra plus proposer de jeux de grande envergure dans le canton. On priverait ainsi les acteurs des domaines culturel, sportif et social, profitant actuellement des contributions de cette organisation, d'une part importante de leurs ressources financières. La clé de répartition intercantonale des bénéfices retenus est particulièrement favorable aux intérêts de notre canton car elle tient compte non seulement du produit brut des jeux mais également de la population du canton.

Ne voulant pas pénaliser les bénéficiaires, la majorité du groupe libéral-radical acceptera l'entrée en matière sur l'adhésion au CJA et à la CORJA.

**Pasquier Nicolas** (*VCG/MLG, GR*). Merci Madame la Présidente de me redonner la parole. Je voudrais donner la position du groupe Vert Centre Gauche. Sans refaire tout le débat, le groupe Vert Centre Gauche est bien conscient des enjeux importants pour la Loterie Romande et les milieux sportif et culturel, pour les milieux de l'enfance et de la jeunesse, qui bénéficient régulièrement du soutien financier de la LoRo. Conscient aussi que nous n'avons actuellement plus la possibilité de modifier ces deux textes, mais que notre Parlement a pu par l'intermédiaire de la CAE transmettre ses commentaires sur le CJA et apporter des modifications substantielles à la CORJA, le groupe Vert Centre Gauche entre en matière. Il soutiendra à l'unanimité la loi d'adhésion au CJA et à la CORJA et vous recommande de faire de même.

**de Weck Antoinette** (*PLR/FDP, FV*). En février 2019, la Commission de justice posait des questions très critiques envers le projet de Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse. Elle relevait qu'aucune commission interparlementaire n'était prévue pour exercer la haute surveillance sur l'application de ce concordat, que les membres du futur tribunal aient été désignés ni par des Parlements, ni par le peuple, mais par la Conférence des Conseillers d'Etat, la CSJA. Aucune loi ne réglait le statut et la surveillance de ces juges, qui étaient laissés au bon vouloir des Conseillers d'Etat. Pour les statuts, la surveillance de l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent, (GESDA) est laissée à la même Conférence des Conseillers d'Etat, qu'un impôt est prélevé sur les deux sociétés de loterie, contrairement à la loi sur les jeux d'argent, que les critères d'attribution des bénéfices de loterie destinés au sport national n'ont pas de base légale, mais sont laissés aussi aux bons soins et au bon vouloir de la Conférence des Conseillers d'Etat.

Plusieurs commissions parlementaires des cantons romands ont été alertés de ces violations et c'est pour cela qu'elles ont demandé qu'une commission interparlementaire, une CIP, soit constituée pour les examiner. Comme l'a dit la commissaire, cette CIP s'est réunie le 31 octobre 2019 et je remercie la Commission des affaires extérieures d'avoir relayé les soucis de la Commission de justice auprès de celle-ci. Elle a donc relayé le manque de contrôle interparlementaire sur les structures mises en place, le statut des membres de l'organe de surveillance n'est pas défini, la violation de la séparation des pouvoirs pour l'élection des juges. Dans le cadre des examens de la convention romande, la CIP a demandé que ce soit des juges de dernière instance qui soient désignés pour participer au tribunal et la CIP a obtenu qu'il y ait une commission interparlementaire pour la CORJA.

Dans son message, notre Conseil d'Etat relève sobrement que le rapport de la CIP a été remis aux auteurs du concordat, trop tard et que, par conséquent, ce rapport n'a pas pu être pris en considération. Ce que le message omet de dire, c'est qu'une première version avait été adoptée le 26 novembre 2018 et qu'à la suite des articles de presse, des questions posées par la Commission de justice, et des remarques formulées par la Commission des affaires extérieures, cette conférence a modifié le concordat sur certains points critiqués, entre autres, sur le statut du personnel, mais n'a pas voulu limiter son pouvoir sur la désignation du tribunal et l'organe de contrôle, ce qu'il aurait très bien pu faire; cela aurait démontré son attachement aux principes de la séparation des pouvoirs. Et pour verrouiller le texte, parce qu'ils voyaient bien que les cantons romands n'étaient pas contents de ce concordat, alors qu'avant il fallait l'unanimité des cantons pour que le concordat entre en vigueur, ils ont abaissé le nombre des cantons à 18; ainsi, même si les cantons romands ne voulaient pas de ce concordat, ce dernier entrerait en force.

Monsieur Godel me rétorquera que le professeur Uhlmann, à qui cette question a été posée, n'y a rien vu d'incorrect. Ce professeur a quand même opté sur la désignation des juges par des Conseillers d'Etat et a proposé que seuls des juges cantonaux pourraient être désignés. Et bien même cette petite restriction de pouvoir des Conseillers d'Etat n'a pas trouvé grâce à leurs yeux. Le professeur Uhlmann est d'avis que la Conférence des Conseillers d'Etat est bien soumise à un contrôle interparlementaire indirect, puisque les Conseillers d'Etat sont soumis au contrôle de leur Parlement. Alors, je demande à Monsieur Godel d'expliquer comment notre Parlement pourra-t-il exercer ce contrôle ? Est-ce qu'un rapport sera remis

chaque année ? Face à ces violations graves et aux principes fondamentaux de notre démocratie, une minorité du groupe libéral-radical refusera ce concordat.

Comme je ne sais pas si j'ai encore le temps, je parlerai de l'article 8 de la CORJA plus tard, lorsqu'on examinera la loi d'application sur les jeux d'argent.

**Vonlanthen Rudolf** (PLR/FDP, SE). Der Beitritt zum Geldspielkonkordat, insbesondere zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele, wird für viele Vereine in unserem Kanton den Tod bedeuten.

In einer Zeit, wo der Corona-Virus die ganze Welt in Atem hält, die vorliegende Gesetzesvorlage zur Monopolbildung für Swisslos und Loterie Romande vorzulegen, ist eine Zumutung und nicht zeitgemäss.

Viele Musik-, Gesang-, Schwing-, Fussball- und Schützenfeste und andere Sportveranstaltungen mussten bekanntlich abgesagt werden. Weitere Unannehmlichkeiten werden wohl auch in Zukunft folgen. Ein Spielbetrieb in den Amateurligen wird noch lange eingeschränkt bleiben. Wo also das Geld hernehmen, um die Vereinsstrukturen aufrecht zu erhalten?

Unsere zahlreichen Vereine, die unseren Kanton so bereichern mit ihren vielen, ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern, werden finanziell zu Grunde gehen und mit der Zeit verschwinden, wenn wir ihnen die gut funktionierenden Lotto- und Tombola-Einnahmen gesetzlich verbieten. Das ist nicht nur ein Affront gegenüber den vielen freiwilligen Helferinnen und Helfern in den Vereinen, sondern auch ein Eingriff in die persönliche Freiheit.

Zu viele Fragen sind offen, zu viele Unsicherheiten sind vorhanden, so dass wir der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele nicht einfach zustimmen können und das nachfolgende Gesetz nicht durchwinken dürfen.

Was bei Swisslos noch funktionieren kann, da habe ich bei der Loterie Romande meine grössten Bedenken. Im Gegensatz zu Swisslos betreibt die zuständige Geschäftsstelle der Loterie Romande in Lausanne keine Promotion, geht nicht auf die Leute zu, um ihr Produkt, ihr Lose usw. zu verkaufen, sondern wartet im Büro, um dann das eingetroffene Geld irgendwie zu verteilen.

Daher stelle ich zu den folgenden Gesetzen (Westschweizer Konkordat und Geldspielgesetz) folgende Fragen?

- > Wie gross (Anzahl Personen) wird der Verwaltungsapparat bei der Zentralstelle in Lausanne sein?
- > Wer entscheidet in Zukunft, wer die Subventionen, sprich das Geld, von der Loterie Romande bekommt und wie viel? Gibt es ein Reglement, welches die Aufteilung zwischen Kultur, Sport und Sozialem vorschreibt?
- > Warum will der Staatsrat bei Tombola und Kleinlotterien die Summe aller Einsätze auf 10 000 Franken beschränken, obwohl das Bundesgesetz bis 50 000 Franken zulässt?
- > Warum dürfen nur noch Sachgüter und kein Bargeld mehr verteilt werden?
- > Warum wurde der Höchstbetrag pro Los auf 10 Franken festgesetzt?

Ohne die klärenden Antworten und die dringend notwendigen Nachbesserungen im nachfolgenden Gesetz über Geldspiele dürfen wir den beiden Vorlagen nicht einfach tel quel zustimmen.

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). Je prends d'abord note, avec satisfaction, que tous les groupes parlementaires, conscients des enjeux qui sont sur notre table ce matin proposent d'entrer en matière sur ce projet de loi et d'adhérer aux deux concordats. Je prends aussi note que certaines personnes, à titre personnel, ont dit qu'elles ne soutiendraient pas ce projet de loi et je l'ai entendu. Je ne pense pas qu'on a été saisi d'une non-entrée en matière; j'ai plutôt compris que vous n'adhérez pas au votre final. Si cela devait être le contraire, merci de vous manifester.

Pour répondre à Madame de Weck, je dirais qu'on a eu bien quelques échanges déjà sur ces sujets-là. Vous étiez venue à la commission, on a lu ces échanges, les griefs et les questions que vous avez adressés, s'adressent plutôt à M. le Commissaire du Gouvernement comme membre de la CDTM, dès lors, si vous le permettez, je vais lui transmettre la réponse à vos questions.

A l'adresse de Monsieur Vonlanthen, je dirais que vos questions ont mélangé un peu les objets que sont l'adhésion aux deux concordats, aux deux accords, et la loi dont nous traiterons tout à l'heure. Donc, je ne vais pas répondre aux questions sur la loi maintenant, si vous le permettez puisque ce n'est pas l'objet qui nous occupe. Je rappellerais simplement l'importance d'adhérer à ces concordats pour pouvoir continuer, et ce sont les réponses qui nous ont été données tout au long de la procédure, à exploiter des jeux de grande envergure sur notre territoire et à pouvoir continuer à dégager des contributions. Pour l'instant, le stade de la discussion en est là.

Sur la question du staff de l'appareil administratif à Lausanne, je laisserai Monsieur le Commissaire du Gouvernement répondre, et sur l'attribution de l'argent aussi. Vous savez que par rapport aux critères d'attribution de répartition plutôt entre la culture et le sport, il y a encore une intervention des statuts de la LoRo qui vient se greffer la-dessus. Je laisserai à Monsieur le Commissaire du Gouvernement le soin de vous expliquer un peu plus en détail l'articulation du système.

En résumé, au nom de la Commission des affaires extérieures, je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi d'adhésion et ainsi à ratifier les deux accords qui nous sont soumis. Je vous remercie de votre attention.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Tout d'abord, permettez-moi de remercier tous les groupes qui se sont exprimés en faveur de l'entrée en matière et de l'adoption de ces deux conventions, la Convention suisse (CJA) et la Convention romande (CORJA).

J'ai bien écouté les remarques et les reproches de M<sup>me</sup> la députée Antoinette de Weck. Nous avons déjà eu l'occasion d'échanger là-dessus. Effectivement, nous avons eu beaucoup de discussions avec différents avis de droit; le professeur Uhlmann, on l'a rencontré ainsi que d'autres personnalités pour avoir des avis de droit. Mais à un moment donné, vous avez parlé de violations; moi je vous parle simplement de la question de la base légale: la CORJA est une convention intercantonale de rang législatif. A mon avis c'est clair, nous avons la base légale. Après, par rapport au professeur Uhlmann, la proposition qu'il a faite n'a pas été retenue, vous avez raison. Mais à un moment donné, en Suisse on a 26 cantons et il faut essayer de trouver une solution. Ce que je peux vous dire, c'est que nous les Romands, nous avons proposé que ce soit des juges cantonaux qui soient présents au tribunal des jeux d'argent. Cette solution n'a pas été retenue; on en prend acte, mais il y a un tribunal sur les jeux d'argent, c'est déjà mieux que maintenant. Aujourd'hui, il y a une commission de recours et c'est une solution améliorée. Après évidemment et je comprends, il y a tellement d'avis juridiques, mais à un certain moment il faut trancher, et c'est ce que nous avons fait. On peut encore en parler longuement mais la base légale pour arriver à cette solution existe et comme je viens de vous le dire, la CORJA est de rang législatif.

Par rapport aux différentes questions posées par M. le député Rudolf Vonlanthen, qui concernent la loi qui sera présentée par mon collègue, le directeur de la sécurité, M. le Conseiller d'Etat Maurice Ropraz, on y reviendra. Vous avez posé des questions sur la Loterie Romande. J'aimerais rappeler, je ne suis pas capable de répondre aux questions précises, mais hors séance je pourrai vous donner le rapport de la Loterie Romande. C'est une société qui a un conseil d'administration, qui se gère elle-même, mais il y a un contrôle exercé là-dessus. M. Pasquier, tout à l'heure dans son entrée en matière, a clairement dit, puisque la discussion a eu lieu au sein de la commission, qu'à la suite des explications qui ont été données, la commission n'a pas voulu instaurer un contrôle supplémentaire pour la Loterie Romande puisque cette dernière est une société disposant d'un conseil d'administration. Les contrôles exercés actuellement par la COMLOT, sont des contrôles, qui à mon sens sont plus que sérieux et ces contrôles continueront puisqu'il y a un nouvel organe de contrôle. Je ne pense pas que ça pose de problème, d'autant plus que ça fonctionne depuis 80 ans et qu'il n'y a pas de changements fondamentaux.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** J'ai un complément à formuler : je précise à Monsieur Godel que je ne parlais pas de la CORJA mais du Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse. Et j'ai posé une question à Monsieur Godel à laquelle il n'a pas répondu; le Parlement a soit-disant un contrôle sur l'application de ce concordat selon le professeur Uhlmann. Alors je demande à Monsieur Godel, comment notre Parlement pourra-t-il exercer ce contrôle? Est-ce qu'un rapport sera remis chaque année ? J'avais posé cette question auparavant mais M. Godel ne m'a pas été répondu, raison pour laquelle je me suis permise de reprendre la parole.

**Godel Georges, Directeur des finances.** J'ai bien compris la différence entre la CORJA et la CJA; lorsque je vous ai répondu par rapport aux juges, cela concerne la CJA, les juges sont nommés dans l'organigramme; le tribunal des jeux d'argent lui est prévu dans la CJA.

En ce qui concerne votre question précise, il faut consulter les articles 25, 26 et 27 de la CORJA traitant de la composition des cantons signataires; ces dispositions instituent une commission de contrôle interparlementaire, dont a parlé M. le député Pasquier. Ensuite il y a le fonctionnement et les tâches. Evidemment, pour que cette commission interparlementaire puisse subvenir à ses tâches, il faudra lui fournir les éléments qui lui permettront d'exercer un contrôle interparlementaire le meilleur possible. Donc il s'agit d'une nette amélioration par rapport à la situation actuelle puisqu'aujourd'hui il n'y en a pas. C'était une proposition faite par cette commission interparlementaire que les cantons romands ont accepté d'introduire à la suite des différentes séances qui nous avons eues. Je réponds donc oui à votre question, il y a ce contrôle interparlementaire. Nous devons donc fournir des éléments indispensables pour que ce contrôle interparlementaire puisse avoir lieu et soit efficace.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Monsieur le Commissaire : je ne parle pas de la CORJA, mais bien de la CJA. Il y a une Commission interparlementaire au niveau romand, mais pas au niveau suisse. Je demande donc comment va-t-on faire des contrôles sur ce qui se passe au niveau suisse ? Merci de votre réponse.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Je vous transmettrai l'organigramme. Au niveau suisse, il y a les cantons, il y a une institution cantonale, intercantonale en charge des jeux d'argent; il y a un organe de révision et il y a encore le conseil de surveillance et encore un organe de révision. Mais je vous donnerai, après la séance, le document qui précise tous les niveaux et les organes de surveillance qu'il y a.

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

## Première lecture

### I. Acte principal

#### *Art. 1*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 1 règle l'adhésion du canton de Fribourg au concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse, le CJA, dont le texte est reproduit dans l'annexe 1.

> Adopté.

#### *Art. 2*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 2 régit l'adhésion du canton de Fribourg à la convention romande du 29 novembre 2019 sur les jeux d'argent, la CORJA, dont le texte est reproduit dans l'annexe 2. Pas de commentaire sur les annexes, je les ai mentionnées en même temps que les articles.

> Adopté.

#### *ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS*

> Adoptées.

### II. Modifications accessoires

> Adopté.

### III. Abrogations accessoires

> Adopté.

### IV. Clauses finales

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). La présente loi est soumise au référendum législatif, elle n'est pas soumise au référendum financier. Le commissaire du Gouvernement a informé la CAE que le Conseil d'Etat ferait en sorte que l'adhésion des deux accords soit effective au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Vous avez compris l'enjeu de cette date du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Je n'ai pas de commentaire sur les titres et considérants.

> Adoptées.

#### Titre et considérants

> Adoptés.

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

## Deuxième lecture

### I. Acte principal

> Confirmation du résultat de la première lecture.

### II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

### III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

### IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

#### Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

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

## Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 80 voix contre 6. Il y a 1 abstention.

*Ont voté Oui :*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Michellod Savio (VE,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertsch Jean (GL,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Kubschi Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP). *Total 80*

*Ont voté Non :*

Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP). *Total 6*

*S'est abstenue :*

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

## Loi 2020-DSJ-21 Loi sur les jeux d'argent (LAJAR)

---

Rapporteur-e:	<b>Bourguet Gabrielle</b> (PDC/CVP, VE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Godel Georges, Directeur des finances</b>
Rapport/message:	<b>09.06.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2813)
Préavis de la commission:	<b>20.08.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2852)

---

**Entrée en matière**

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). Je ne rappelle pas mes liens d'intérêts que je viens de décliner pour l'objet précédent.

Après avoir adopté les accords intercantonaux et comme expliqué précédemment, nous devons maintenant examiner le dernier élément de l'arbre législatif relatif au domaine des jeux d'argent, le projet de loi d'application de la loi fédérale sur les Jeux d'argent (LALJAR). Cette loi est complémentaire et indissociable des deux conventions.

Vous avez reçu le projet de loi et le message du Conseil d'Etat ainsi que les propositions d'amendements de la commission parlementaire. Je note qu'il y a encore quelques propositions d'amendements qui ont été déposées ce matin et qui ont été déposées sur mon bureau, nous en discuterons lors de la lecture des articles respectifs.

La CAE a siégé les 19 et 20 août derniers pour procéder à l'examen préalable de ce projet de loi, en présence de M. le Conseiller d'Etat Maurice Ropraz et de M. Alain Maeder, chef du Service de la police du commerce. Lors de la séance du 19

août, M. le Conseiller d'Etat Georges Godel et M<sup>me</sup> Josette Moullet étaient également présents. Je profite ici de les remercier de tout cœur pour leur disponibilité sans faille dans le cadre de nos travaux.

Dans un contexte très réglementé au niveau supérieur, ce projet de loi porte sur trois domaines qui correspondent aux compétences résiduelles laissées aux cantons, à savoir :

1. Le régime d'autorisation ou de concession pour les maisons de jeu où les compétences cantonales sont très limitées.
2. Les jeux de grande envergure, soit les jeux d'adresse dont les cantons peuvent admettre l'exploitation dans les bâtiments publics et les salles de jeu mais sont pour le reste régis par le droit fédéral.
3. L'exploitation et la surveillance des jeux de petite envergure qui constituent la compétence la plus étendue accordée aux cantons, qui sont dans ce cas désignés comme autorités décisionnelles.

Comme nous avons pu le lire dans le message, ce projet de loi est le fruit d'une réflexion menée à l'échelle de la Suisse romande, avec l'objectif de renforcer une politique commune en matière de jeux d'argent. Cette coordination romande a soulevé quelques questions, notamment lorsque le projet va plus loin que la loi fédérale l'exigerait, en raison de la position du canton de Fribourg au sein de la Romandie, mais également en voisinage direct avec le canton de Berne. La question des lotos, tradition spécifiquement fribourgeoise au cœur de la Romandie, a également fait l'objet de quelques discussions. M. le Commissaire du Gouvernement nous a rappelé que dans ce domaine, la loi fédérale ne nous laisse pas ou que très peu de marge de manœuvre. Une autre spécificité fribourgeoise réside dans l'exploitations de ce qu'on appelle communément les machines à sous, on y reviendra tout à l'heure. Celle-ci n'est pas remise en cause.

La question des définitions de l'article 2 est très importante. Ainsi, certains lotos pourront s'appeler techniquement lotos et d'autres tombolas, mais nous aurons l'occasion d'y revenir. Une information simple et pragmatique dans ce domaine sera nécessaire, comme cela a été relevé en commission.

L'avant-projet a été mis en consultation le 19 février, avec un délai de réponse au 3 avril. Les autorités et les organes consultés lui ont réservé un bon accueil. La question des lotos a toutefois suscité beaucoup de critiques dont s'est dégagé le vœu généralisé de réduire au maximum les restrictions imposées à cette pratique de jeu bien implantée dans notre canton. Notre commission a également été interpellée par des représentants des milieux du poker, j'y reviendrai lors de la lecture des articles.

La commission vous proposera des amendements de fond aux articles 2, 19,22 et 28, ainsi que dans le chapitre II sur les modifications accessoires, et deux amendements formels aux articles 15 et 21.

Je précise encore que cette loi doit également entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021; vous avez compris l'arborescence et l'importance que tous ces textes entrent en vigueur en même temps.

C'est avec ces quelques remarques préliminaires que je vous invite, au nom de la CAE, à entrer en matière sur ce projet de loi et à accepter les amendements proposés par la commission.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** De tous temps, le canton de Fribourg a été plutôt ouvert en matière de jeux. Il a abrité sur son territoire des activités ludiques variées allant de la simple partie de flipper à l'usage d'une machine à sous, en passant par la participation à un traditionnel loto. Ces distractions offertes à la population ont été soumises à un régime d'autorisation, qui a certes évolué au fil des années, mais qui a toujours opéré la même distinction fondamentale, entre d'une part, les jeux exploités dans un but purement économique et, d'autre part, les jeux mis sur pied dans un but d'utilité publique.

La nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent, qui entrera en vigueur définitivement le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ne modifie en rien cette vision, si ce n'est qu'elle regroupe désormais en un seul acte toutes les règles essentielles applicables au domaine du jeu. Cette loi ne se limite pourtant pas à cela, elle introduit en effet à côté des jeux de casino, une nouvelle distinction entre d'une part les jeux de grande envergure et d'autre part les jeux dits de petite envergure. L'objectif étant de placer les premiers dans la sphère de compétences fédérales et de ne laisser que les seconds dans le domaine de compétences résiduelles des cantons. Et là encore, la marge de manœuvre cantonale est très réduite, puisque l'essentiel des conditions est posé et que les cantons ne sont autorisés qu'à les renforcer, mais en aucun cas à y déroger.

Pourquoi y a-t-il, au vu de ces considérations, une impérieuse nécessité pour notre canton de légiférer ? Notre canton dispose actuellement d'une loi sur les appareils de jeux et les salons de jeux et d'une loi sur les loteries, dont la teneur est à maints égards incompatible désormais avec le nouveau droit fédéral. Avec une même intention d'unité de la matière, il convient ainsi d'adapter et de fondre en une seule loi ces deux actes législatifs. Pour ce faire, un délai transitoire de deux ans, qui prendra fin le 31 décembre prochain, nous avait été accordé par la Confédération. Le non-respect de ce délai serait tout simplement de nature à empêcher, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, le déroulement de nombreuses formes de jeux sur notre territoire. Notre canton dispose par ailleurs d'une loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeux qui est aujourd'hui abrogée.

Même si sur le fond, les dispositions qu'elle contient demeurent globalement d'actualité, il se justifie à tout le moins de les intégrer dans la loi cantonale unique, destinée à garantir l'application de la nouvelle législation fédérale. Dans le domaine spécifique des jeux de grande envergure, la surveillance et l'exécution sont réglées sur le plan intercantonal, on en a parlé tout à l'heure. Ces mesures font l'objet du concordat suisse et de la convention romande précédemment déboutée, débattue et auquel le Grand Conseil vient maintenant d'adhérer.

S'agissant des jeux d'adresse, autrement dit des machines à sous, tolérés à l'extérieur du casino et exploités dans certains établissements publics ou dans des salles de jeux, le canton de Fribourg a perdu désormais la compétence de les autoriser au profit de l'autorité intercantonale nouvellement désignée. Même si Fribourg demeure en cela un îlot sur le plan romand, il est impératif pour nous de confirmer la volonté cantonale de maintenir cette offre et de permettre aux entreprises concernées de poursuivre leur activité. L'essentiel de la loi cantonale porte aujourd'hui sur les jeux de petite envergure. Ces jeux, en particulier les petits tournois de poker et les petites loteries impliquent en effet la désignation d'une autorité cantonale compétente pour les autoriser et la fixation d'un cadre venant compléter les exigences fédérales. Nous reviendrons sur ces deux types de jeux dans l'examen de détail.

Je relèverai pour l'heure que les dispositions ont été globalement harmonisées sur le plan romand, conformément à une volonté exprimée en son temps par les Gouvernements des cantons concernés et reprises à l'article 3 de la convention précédemment discutée.

Aux cours des derniers mois, les discussions relatives à ces jeux de petite envergure se sont avant tout focalisées sur les lotos. Je relève qu'au sens du nouveau droit fédéral, les lotos correspondent à la notion de petite loterie et seront soumis à autorisation dans toutes les situations où la somme totale des mises annoncées, je parle bien des mises, sera importante et où les lots ne seront pas exclusivement en nature. Le renforcement des conditions à respecter pour l'obtention d'une autorisation a fait l'objet de nombreuses critiques et est à l'origine de souci exprimé, de manière légitime d'ailleurs, par des sociétés dont la survie est jusqu'ici largement tributaire du déroulement d'un loto annuel destiné à garantir une part des financements. Comme cela ressort du message, le Conseil d'Etat n'a aucune intention de durcir le régime en place, les restrictions ressortent avant tout, à la fois de la loi et de l'ordonnance fédérale. La marge de manœuvre laissée au canton peut être naturellement décidée au niveau du Parlement. L'unique moyen d'atténuer ce constat consistera donc à s'en tenir à des jeux de lotos qui seront en-dessous des limites indiquées, qui seront plus modestes et qui seront même facilités dans leur exercice.

Madame la Présidente, Madame la Rapporteuse, Mesdames et Messieurs les députés, le projet qui vous est soumis est le fruit d'un travail important effectué en amont par les cantons, en l'occurrence ici par la Direction de la sécurité et de la justice en collaboration avec la Direction des finances. Au cours de la procédure de consultation, les avis exprimés se sont avérés, pour l'essentiel, favorables. La commission des affaires extérieures, que je remercie pour l'important travail d'analyse fournie est elle aussi entrée en matière sur le projet. Les propositions d'amendements qu'elle a formulées tendent à l'idée que dans le cadre de ses rares compétences résiduelles, notre canton ajoute encore aux importantes contraintes fédérales des restrictions supplémentaires. La teneur modérée de ces amendements et leur souci de sauvegarde du particularisme cantonal ont du reste conduit le Conseil d'Etat à s'y rallier entièrement.

J'espère donc que vous réserverez au projet le même accueil et que vous accepterez à votre tour l'entrée en matière sur ce projet.

**Hänni-Fischer Bernadette** (*PS/SP, LA*). Les deux concordats laissent au canton des compétences, entre autres celles réglant les jeux de petite envergure. Il est donc prévu que chaque canton se donne une loi d'application. Madame la Rapporteuse a déjà tout dit ce qu'il y avait à dire sur cette loi et je l'en remercie.

La marge de manœuvre est en principe restreinte pour le canton. Mais dans l'idée de pouvoir distribuer les bénéfices à des buts d'intérêt général et de donner aux exploitants et exploitantes un revenu approprié, cette loi est aussi importante. Cependant, on ne peut pas, on ne doit pas oublier la prévention. Le groupe socialiste a examiné la loi cantonale d'application qui lui a été soumise, en particulier les amendements de la commission. Notre groupe est en principe d'accord avec la version du Conseil d'Etat et avec presque toutes les propositions de la commission. On y reviendra lors de l'examen des articles. Cette loi devrait être adoptée aujourd'hui, afin qu'elle puisse entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec les deux conventions et ce, pour ne pas avoir de vide juridique dans le canton.

Le groupe socialiste entre en matière et vous invite à en faire de même.

**Chevalley Michel** (*UDC/SVP, VE*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Je n'ai pas plus de lien d'intérêts que tout à l'heure avec l'objet dont nous parlons, si ce n'est le fait d'avoir siégé, évidemment, au sein de la Commission parlementaire.

Les cautèles posées par la loi d'application sont nombreuses, presque aussi nombreuses que le sont les commissions ou autres groupes, voire groupuscules, qui, comme la CAE, ont eu leur mot à dire dans le processus. Vous avez probablement été

sensibles, comme moi, à la poésie des abréviations, multiples, dont on vous gratifiés ce matin : CIP, GESPA, BIC et j'en passe...

Il faut savoir que la Confédération, dans sa grande sagesse, fixe les règles du jeu ou plutôt, en l'occurrence, les règles des jeux. Mais, il faut savoir que les cantons romands, dans leur sagesse incommensurable, sont allés plus loin que la Confédération; ils se sont montrés plus exigeants en certains points que la Confédération.

La commission parlementaire a, tant que faire se peut, taillé un costume adapté au canton de Fribourg et j'ose espérer que vous la suivrez, tant ces adaptations sont logiques, tant elles sont formatées pour un canton, qui a conservé, c'est vrai, une certaine spécificité en la matière, tant elles sont synonymes de survie pour bon nombre des sociétés locales qui font les beaux jours de la vie associative, si riche, dont nous sommes si fiers.

Avec le groupe de l'Union démocratique du centre, unanime, je vous demande de suivre la commission parlementaire et d'entrer en matière.

**Michellod Savio (PLR/FDP, VE).** Je n'ai pas de lien d'intérêts direct avec cet objet si ce n'est que je préside des associations qui bénéficient parfois de soutien de la Loterie Romande et je m'exprime au nom du groupe libéral-radical.

Si le concordat et la convention sur les jeux d'argent peuvent être un casse-tête, même pour les plus aguerris des juristes, la loi sur les jeux d'argent est beaucoup plus simple à comprendre car elle touche au concret. Et ce concret, ce sont les différents types de jeux d'argent derrière lesquels il y a bien évidemment les joueurs mais aussi des emplois, et dans notre canton une importante activité associative. Pour le groupe libéral-radical il était essentiel que cette loi tienne compte des spécificités fribourgeoises et ne donne pas l'impression de trop avantager la Loterie Romande en rendant plus complexe l'organisation des jeux d'argent, le tout traditionnel ou tombola par exemple, par d'autres entités.

Le canton de Fribourg compte en effet de nombreuses associations locales qu'elles soient sportives ou culturelles et celles-ci ont besoin de ce que la loi nomme "les petites loteries", entendez par-là les lotos traditionnels où les lots sont en nature ainsi que les tombolas pour générer des revenus essentiels à leur fonctionnement. A ce sujet, le groupe libéral-radical se rallie à l'avis de la commission en estimant qu'il était nécessaire d'être plus proche de la réalité en exonérant les autorisations des tombolas et lotos traditionnels avec une somme de mise limitée à 30 000 frs. La version initiale du Conseil d'Etat posant la limite à 10 000 frs était de toute évidence trop restrictive et compliquait inutilement l'organisation de petites séries par nos sociétés locales.

Le groupe libéral-radical attache aussi une importance particulière à la lutte contre les mesures administratives inutiles, compliquant le travail des entreprises sans apporter de réelles plus-values à l'usager. Par exemple, concernant cette loi, la présence de croupiers et de la vidéo-surveillance lors de petits tournois de poker entrerait clairement dans la catégorie de ces cautèles inutiles n'apportant, en l'occurrence, aucune sécurité ni aucun confort supplémentaire pour les joueurs. Sur ce point également, le groupe libéral-radical soutiendra la version de la commission.

Sur les autres éléments de la loi, le groupe libéral-radical se rallie entièrement au projet de la commission et soutient donc l'entrée en matière à une très large majorité. Il salue également le ralliement du Conseil d'Etat au projet bis de la commission.

**Bürdel Daniel (PDC/CVP, SE).** Je n'ai pas de lien d'intérêts par rapport à ce sujet. Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien. Après l'acceptation du concordat suisse (CJA) et la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), il s'agit d'adapter maintenant la loi sur les jeux d'argent qui est complémentaire et indissociable des deux conventions. Elle règle les compétences résiduelles laissées au canton. La loi doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, sinon la LORO ne pourra plus distribuer ses jeux dans les points de vente de notre canton.

Die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei ist für Eintreten und Behandlung des Gesetzes über das Geldspiel.

Wir haben über die vorliegenden Gesetzesartikel diskutiert und unterstützen die von der Kommission gemachten Änderungsanträge, welche in der Zwischenzeit ja ebenfalls, wie gehört, durch den Staatsrat übernommen werden.

Die gewünschte Koordination auf Westschweizerebene wird im Grundsatz unterstützt, auch wenn in bestimmten Bereichen auf die Freiburger Spezialitäten Rücksicht genommen werden muss, insbesondere bei Artikel 2, auf den wir nachher zurückkommen werden. Bei den Einsätzen im Bereich der Tombolas und Kleinlotterien werden wir den Änderungsantrag diskutieren und unterstützen.

Ich bitte Sie, auf das Gesetz einzutreten und den Änderungsanträgen zuzustimmen.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** J'ai une question à notre commissaire, que je pose en entrée en matière parce qu'il n'y a pas d'article de cette loi qui règle ce problème. Dans la discussion précédente Monsieur Godel a parlé de l'article 8 de la CORJA, ça concerne les 30% de bénéfice de la LORO qui peuvent être attribués par le Conseil d'Etat pour des buts d'utilité publique. Il nous a dit qu'il y avait l'article 2 de l'ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la société de la Loterie Romande suisse, revenant au canton de Fribourg, et que selon cet article 2, c'est 7%, le canton n'a pas pris 30%

comme il aurait pu mais 7%. Or, j'ai sous les yeux l'article 2, il ne contient pas ce taux; alors est-ce que vous envisagez de mettre ce taux dans l'ordonnance ?

Je demanderais aussi à la Commission de finances et gestion, lors de l'examen des comptes, de savoir à quoi et comment sont attribués ces 7% parce que pour l'instant, je n'ai pas vu dans les rapports la manière dont ces 7% qui doivent atteindre à peu près un voire deux millions. Ce serait quand même intéressant pour le Parlement de savoir comment le Conseil d'Etat fait usage de cet argent. On peut du reste se demander si un tel pouvoir du Conseil d'Etat ne devrait pas trouver une base légale formelle ? Mais on peut se contenter de l'ordonnance si dans cette ordonnance il y a ce taux de répartition et que nous avons des connaissances sur la manière dont ces montants sont répartis.

**Pasquier Nicolas (VCG/MLG, GR).** Je prends la parole ici au nom du groupe Vert Centre Gauche. Je m'excuse d'avoir oublié de m'être levé lors des mes interventions précédentes; je n'avais pas non plus annoncé mes liens d'intérêts mais je n'en ai toujours pas avec l'objet en question.

Le groupe Vert Centre Gauche relève le savant équilibre atteint par le projet bis de la commission pour concilier une bonne harmonisation au niveau romand et la préservation de certaines spécificités fribourgeoises. De plus, la marge de manœuvre des cantons a été fortement réduite à la suite de l'acceptation par le peuple de la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent. Or, un des objectifs de cette loi fédérale était de faire revenir dans la légalité les petits tournois de poker organisés régulièrement par des associations. Ces tournois n'ont en effet jamais trouvé leur place dans les maisons de jeux. Les dispositions fédérales sont déjà très contraignantes et le groupe est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de durcir encore davantage les dispositions cantonales par rapport à la législation fédérale.

Le groupe Vert Centre Gauche entre ainsi en matière et acceptera le projet tout en refusant les amendements liés au fait de durcir davantage des dispositions.

**Defferrard Francine (PDC/CVP, SC).** Vous connaissez le rôle social et l'importance des lotos dans notre canton. Il offre un divertissement très apprécié et permet à de très nombreuses associations locales à but non lucratif d'encaisser des recettes pour le bon fonctionnement de leurs activités. A cette heure, des questions se posent toujours.

- > Est-il possible d'organiser deux lotos successifs de 20 séries chacun, comme ici dans cette halle des fêtes, le même après-midi avec des cartes de 10 francs et d'en faire la publicité par exemple, dans la même annonce, cela eu égard aux exigences fédérales de la limiter à 10 francs et à la possibilité pour un exploitant d'obtenir au plus deux autorisations par an ?
- > Quelles sont les conséquences, si après le loto, vous devez constater que la valeur minimale des gains de 50% de la somme totale des mises n'est pas atteinte ?
- > De par la nature même du jeu de loto, l'exigence d'au moins un billet sur 10 est gagnant, c'est impossible de mettre en œuvre. Quelles conséquences en tirer, alors que sur le principe même l'organisation de loto n'est pas remise en question ?
- > S'agissant des tombolas, à savoir des petites loteries en nature, est-il possible de distribuer des lots en nature sous forme de bons cadeaux, de bons d'achat ou de vrenelis en or ?

Je vous remercie d'avance pour vos réponses et pour votre attention.

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** Je remercie toutes les personnes qui se sont exprimées. Je note que tous les groupes soutiennent l'entrée en matière et que nous n'avons pas été saisis de demande de non-entrée en matière, je vous en remercie.

Je remercie également le Conseil d'Etat de se rallier au projet bis de la commission. Je reprendrai position sur les amendements qui ont été déposés ce matin, lors de la lecture des articles.

Je note également que les questions qui ont été posées, respectivement par les députées Antoinette de Weck et Francine Defferrard s'adressent à Monsieur le commissaire du Gouvernement. Je ne vais donc pas m'exprimer sur ces questions, je le laisserai répondre à ces interpellations et je vous invite une nouvelle fois, au nom de la commission, à entrer en matière sur ce projet de loi et à vous rallier au projet bis de la commission. Je vous remercie de votre attention.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je remercie l'ensemble des groupes qui soutiennent l'entrée en matière sur ce projet de loi. Vous l'avez bien compris, : c'est important que cette loi puisse entrer en vigueur également le 1<sup>er</sup> janvier. Elle forme un tout, elle est complémentaire aux deux conventions que vous avez adoptées tout à l'heure.

Quelques éléments de réponse par rapport à des interrogations particulières. S'agissant de la prévention soulevée par M<sup>me</sup> la députée Hänni, naturellement le Conseil d'Etat y est sensible. Les moyens destinés à la prévention, même dans la version adoptée par la commission, ne seront pas inférieurs à ceux qui sont mis à ce jour à disposition. C'est important de pouvoir lutter contre l'addiction au jeu, car ça crée des problèmes de santé et sociaux qu'il faut prendre en compte. Je dirais même avec les montants revus à la baisse par la commission, les montants seront égaux à ceux qui sont à disposition aujourd'hui.

Plusieurs députés, en particulier les députés Chevalley et Michellod, insistent et je le comprends, sur la nécessité de rester attractifs, en particulier en matière de lotos puisque ce sont souvent des sources importantes de revenus pour nos associations. Il y a eu des discussions sur le plan romand quant à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande. Dans ce cadre-là, il était naturel que les cantons jouent la volonté d'harmonisation. C'était aussi des enjeux importants pour le canton de Fribourg, donc il ne fallait pas non plus indisposer les partenaires romands, d'où la position de principe du Conseil d'Etat qui était favorable à l'harmonisation. Maintenant, dans le processus parlementaire fribourgeois, nous devons naturellement tenir compte des spécificités cantonales; cela a été un souci lors des travaux de la commission, partagé d'ailleurs aussi par les commissaires du Gouvernement, de rester attractif, notamment dans le domaine des lotos puisqu'à Fribourg, peut-être plus qu'ailleurs, on a des montants importants qui découlent de l'organisation de ces lotos. Il faut donc utiliser la marge de manœuvre qui est à disposition du canton.

M<sup>me</sup> la Députée de Weck est revenue également sur la problématique de la base légale, en lien avec le fonds du Conseil d'Etat, respectivement sur les montants prévus à l'avenir qui seront à disposition du Conseil d'Etat. D'une part la base légale, cela a été dit, découle de la CORJA, de la loi aussi portant adhésion à la CORJA que vous avez votée tout à l'heure. Elle sera précisée également dans une ordonnance du Conseil d'Etat, qui est déjà existante, mais qui sera naturellement formellement adoptée par le Conseil d'Etat une fois que les textes législatifs seront entrés en force. L'article 2 de l'ordonnance du Conseil d'Etat a la teneur suivante: les bénéfices de la LORO sont attribués par les organes de répartition institués par la présente ordonnance. Toutefois une part de 7% des bénéfices précités est attribuée par le Conseil d'Etat ainsi que par le biais du fonds cantonal de la culture, du fonds cantonal de l'action sociale et du fonds cantonal du sport. Le produit de cette part est répartie à hauteur de 500 000 francs par année en faveur de chacun des trois domaines précités, culture, social et sport. Le solde est mis à disposition du Conseil d'Etat. Il est aussi important pour le Gouvernement de disposer de certains moyens financiers pour répondre à des attentes et des sollicitations imprévues en cours d'années, notamment dans le domaine culturel, social et sportif, dans le domaine humanitaire parfois; pensez à des actions en faveur de catastrophes, et c'est par ce biais-là que le montant maximal de 7% sera prélevé.

M<sup>me</sup> Defferrard a posé certaines questions tout à fait pertinentes en lien avec l'application future de cette nouvelle législation. Toutefois, les questions qu'elle pose seront à résoudre dans l'hypothèse où on se trouve dans le cadre d'une loterie, au sens du droit fédéral, je dirais au-delà des limites qui seront finalement retenues par le canton de Fribourg. En deçà des limites, on aura un système en principe très simple, même plus simple que maintenant puisqu'il n'y aura même plus d'autorisation et d'émoluments à payer; ce sera une simple information qui sera donnée à la Préfecture. Par contre, au-delà de la limite qui sera fixée par le Grand Conseil, on tombe dans le cadre contraignant du droit fédéral et là, naturellement, il appartiendra en particulier au préfet de communiquer l'information en lien avec le Service de la police du commerce. C'est le préfet qui délivrera pour ces lotos, au sens du droit fédéral, les autorisations nécessaires, qui fixera les conditions, qui exigera les rapports nécessaires. Je peux d'ores et déjà dire qu'au niveau de la Direction de la sécurité et de la justice, les bons cadeaux seront naturellement acceptés et tolérés comme des bons en nature, donc cela facilitera grandement l'organisation des lotos en deçà de la limite des 30 000 francs, telle que fixée actuellement par la commission. Donc ce sera possible de délivrer des bons cadeaux à faire valoir dans le magasin du village ou dans les grandes surfaces. En revanche, les vrenelis sont considérés comme des biens en espèces et cela tombera sous le coup du droit fédéral. Tout ce qui est bons cadeaux, le cas échéant même une voiture, c'est un bien en nature qui sera possible dans les limites fixées par le Grand Conseil. Pour le reste, c'est la pratique qui déterminera le cadre de manière plus précise.

Avec ces considérations, je pense avoir fait le tour des questions et je vous remercie d'entrer en matière sur ce projet de loi.

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

## Première lecture

### I. Acte principal : loi sur les jeux d'argent (LAJAr)

#### *Art. 1*

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** L'article 1 porte sur l'objet de la présente loi. Il se réfère aux trois domaines qui ont été mentionnés dans l'entrée en matière, à savoir la procédure d'accord préalable relative à l'implantation des maisons de jeux et l'imposition du produit brut des jeux, l'exploitation et la taxation des jeux d'adresse de grande envergure, et l'exploitation et la surveillance des jeux de petite envergure.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je précise que la concession dont bénéficie le casino de Granges-Paccot arrivera à échéance le 31 décembre 2024. Avant de procéder à son renouvellement, le Conseil fédéral nécessitera naturellement une confirmation de son accord au canton de Fribourg. Pour le reste, je ne vais pas entrer dans le détail. Je pars de l'idée que les groupes ont lu le message à ce sujet.

> Adopté.

*Art. 2*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 2 régit les différentes définitions des termes utilisés dans la loi. C'est une disposition centrale de ce projet puisqu'elle pose les délimitations, notamment en matière de lotos, puisque comme on l'a vu, les lotos sont un sujet dans notre canton.

En effet, il y a deux sortes de lotos au sens de la présente loi. Les lotos qui ne proposent que des lots en nature et dont la somme maximale des mises ne dépasse pas un certain montant, définis à la lettre e), et les lotos qui proposent des lots en argent et/ou dont la somme maximale des mises dépasse ce montant, définis à la lettre d). Les premiers sont considérés comme des « tombolas » et ne nécessitent pas d'autorisation, tandis que les seconds sont compris dans la définition de « lotos », soit des petites loteries soumises à autorisation à des conditions imposées par le droit fédéral. De manière générale, l'organisateur doit poursuivre un but d'utilité publique, la mise maximale d'un carton ne peut dépasser 10 francs. Au minimum 50% du bénéfice doivent être redistribués sous forme de gains et 1 carton sur 10 au minimum doit permettre un gain. Un rapport doit également être établi. C'est une difficulté nouvelle pour ces lotos, mais on ne peut échapper au droit fédéral dans ce domaine.

Je reviens maintenant sur la notion de mises car, dans le cadre de différentes discussions que j'ai pu partager, son interprétation ne paraissait pas claire. Son interprétation dans le texte français, n'est pas claire contrairement au texte allemand, j'ai parlé avec les Alémaniques, qui lui l'est davantage. M. le chef du Service de la police du commerce a confirmé par mail aux membres de la commission que la limite des mises, fixée à 30'000.- francs dans le projet de la commission, ne porte pas sur les lots ou les gains en nature, mais bien sur les mises, donc sur les cartons de lotos mis en vente. "Mise" en français peut être interprétée dans les deux sens, et même entre nous on a vu que ce n'était pas très précis, raison pour laquelle j'apporte cette précision ce matin.

Les petites loteries en général peuvent continuer à être exploitées pour les besoins propres de l'exploitant pour autant qu'il ne poursuive pas un but économique. Les conditions applicables aux lotos dépendent du fait qu'ils relèvent de la définition de la lettre d) ou de la lettre e).

Il est important aussi de relever que la notion "d'exploitant" n'a rien à voir avec une éventuelle entreprise professionnelle qui organise des lotos, mais correspond à l'organisateur de celui-ci. Même si le système est un peu plus compliqué, on continuera donc à pouvoir organiser des lotos dans le canton de Fribourg, cela a été dit dans l'entrée en matière.

Il nous a été indiqué en commission que les termes de l'article 2 sont harmonisés au niveau national et qu'il n'y a pas lieu de les modifier au plan cantonal. La question s'est posée parce quand vous avez des lotos qui s'appelleront techniquement des "tombolas" et d'autres qui s'appelleront techniquement "lotos", ça paraît compliqué de prime abord, mais les termes utilisés dans ces définitions sont harmonisés au niveau national, c'est donc important de l'avis du commissaire du Gouvernement de les garder en l'état.

Deux questions ont fait débat au sein de la commission :

1. la question du montant maximal des mises pour fixer la limite entre les deux catégories de lotos, je reviens aux lotos puisque c'est quand même un peu le sujet qu'on a senti dans l'entrée en matière, bien que pour les tombolas c'est la même chose;
2. la question de l'admissibilité des bons au titre de lots en nature, ça a aussi déjà été discuté.

Sur la première question sur le montant maximal des mises, la CAE vous propose, sous la lettre e), d'augmenter le montant de la limite de 10'000 francs à 30'000.- francs. A ce titre, une remarque a été soulevée en relation avec la prévention des addictions à laquelle nous devons rester attentifs.

Sur la seconde question, le commissaire du Gouvernement nous a confirmé à nouveau ce matin que, selon la pratique actuelle, un bon est considéré comme un gain en nature, mais il a ajouté, : " Evidemment, il faudra éviter les abus de droit que constitueraient par exemple le rachat d'un bon par les organisateurs".

En résumé, la commission vous propose, par 8 voix contre 0 et 2 abstentions, d'accepter l'amendement proposé à la lettre e) de porter le montant de 10'000 à 30'000.- francs. Ce que je n'ai pas encore dit, c'est que la législation fédérale, respectivement l'ordonnance fédérale dans son article 40 permet de porter le montant maximal de la somme réunie pour les tombolas à 50'000.- francs mais je vous rappelle qu'il y avait une volonté d'harmonisation cantonale autour de 10 000 francs, raison pour laquelle la commission s'est arrêtée, entre-deux, sur un montant de 30 000 francs.

Je vous invite donc à suivre sa proposition. J'ai vu qu'il y avait un amendement et je me permettrai de le commenter à la fin de la discussion sur cet article. Je vous remercie de votre attention.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je remercie M<sup>me</sup> la Rapporteuse pour la précision sur ces différentes notions. Il était utile de faire ce rappel. C'était aussi la volonté dans cet article 2 de faire des rappels des différentes thématiques avec des notions, qui figurent soit dans le droit fédéral, soit dans le droit cantonal. C'est important de savoir de quoi on parle, parce que c'est un sujet relativement technique et parfois un peu complexe. Dès lors, c'était important de rappeler ces définitions à l'article 2.

Pour le reste, je n'ai rien à rajouter aux propos tenus et je confirme l'usage des bons en nature qui sera possible à l'avenir. Vous pourrez donc faire valoir des bons dans un magasin local ou régional, et là on ne tombera pas sous la notion d'espèces qui interdirait ce "loto" de droit cantonal.

**Defferrard Francine (PDC/CVP, SC).** J'interviens ici dans ce contexte pour déposer un amendement. Nous sommes dans le cadre des définitions. Nous connaissons l'enjeu des lotos au niveau cantonal. Mon amendement qui est projeté actuellement porte sur la lettre e) de l'article 2 al. 1. C'est en relation avec le montant de la mise qui devrait, de mon point de vue, être portée à 50 000 francs, ce qui est permis par la législation fédérale comme vient de le souligner M<sup>me</sup> la Rapporteuse.

Je lis l'amendement : *e) tombolas : les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunions récréative, lorsque la somme des mises ne dépasse pas 50 000 francs et que les lots sont uniquement en nature.*

Cela est très important pour tous les lotos, ceux qui sont organisés dans cette halle, ceux organisés à l'occasion des girons de jeunesse, de musique, et à bien d'autres occasions. D'autres cantons vont le faire au niveau suisse. Nous nous trouvons aujourd'hui à la halle des fêtes où sont régulièrement organisés des lotos. Ce n'est pas pour rien à mon avis. Les joueuses et les joueurs de ce canton et les organisateurs vous font un clin d'œil au sujet de cette activité récréative et je vous invite à utiliser la faible marge de manœuvre laissée au canton pour essayer de maintenir au minimum les lotos tels que prévus et aménagés dans notre canton de Fribourg.

**Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA).** Wir haben von diesem Änderungsantrag Kenntnis genommen und möchten nicht, dass man diesen Betrag auf 50 000 Franken erhöht.

In der Kommission haben wir sehr überzeugend davon gesprochen, dass 30 000 Franken besser seien für unsere Vereine, die einen grossen Teil ihres Geldes damit verdienen und die sehr viele Freiwillige haben, die das Ganze organisieren. Man möchte sie nicht verunsichern, man möchte ihnen nicht eine Bewilligung aufdrängen, die Formulare auszufüllen bedingt. Wir möchten, dass bis 30 000 Franken - das hat uns allen eingeleuchtet - diese Bewilligung weggelassen werden kann.

Der zuständige Staatsrat hat dann den Vorschlag gemacht, wenn schon von 10 000 Franken auf 30 000 Franken erhöht wird - ohne Bewilligung -, dann sollte man immerhin eine Meldepflicht einführen. Das haben wir dann in Artikel 28 gemacht: Tombolas bedürfen keiner Bewilligung - bis 30 000 Franken braucht es also keine Bewilligung -, aber einer vorgängigen einfachen Meldung an die zuständige Behörde. Hier hat man gesagt, man braucht ein bisschen Kontrolle und Übersicht. 50 000 Franken ist sehr viel, nach Auffassung der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei zu viel.

Man muss sich vorstellen, schon 30 000 Franken sind 3 000 Personen, die 10 Franken ausgeben oder 1 500 Personen, die 20 Franken ausgeben. Und denkt man daran, wie das im Lotto von Muntelier, das man ja nicht mehr wollte, der Fall war - zu einem sehr grossen Prozentsatz waren das AHV-Bezüger. Es sind sicher auch viele Junge dabei, die 10 oder 20 Franken hoffentlich nicht übersteigen, wenn sie oft an solche Turniere gehen.

Ich danke und möchte noch einmal sagen: Wir sind nicht für eine Erhöhung, aber mit den 30 000 Franken sind wir sehr einverstanden.

**Chevalley Michel (UDC/SVP, VE).** J'étais membre de la Commission des affaires extérieures qui a traité de ce dossier et je vais prendre le contre-pied de ma collègue de la même commission, car je trouve l'amendement proposé par la collègue Defferrard extrêmement intéressant et pertinent.

Permettez-moi de prendre un petit exemple concret. Président d'une société qui fête son 100e anniversaire, j'organise un loto pour renflouer des caisses que le COVID-19 a sérieusement mises à mal. Avec ce loto, j'escompte gagner un minimum de 20'000 francs. Pour attirer un maximum de joueurs dans la cantine montée pour l'occasion - 1000 places - mon comité et moi avons décidé de mettre comme premier lot une voiture à 30 000 francs, montant sur lequel le concessionnaire local s'est engagé à consentir un rabais substantiel, voire à trouver l'un ou l'autre sponsor et faire ainsi baisser la contribution de ma société. Mais, mais, mais, les temps étant plus durs qu'imaginés, les affaires bien moins nombreuses qu'espérées, le rabais envisagé initialement par le concessionnaire, ainsi que la part des éventuels sponsors, ont fondu comme un glaçon sur une terrasse de l'été 2020. Avec mon comité, nous sommes donc amenés à revoir notre plan de financement et, par une publicité bien ciblée, pouvoir vendre ensuite au moins 4500 cartons à 10 francs, ce qui ferait un total des mises d'un montant de 45 000 francs et nous laisserait donc un bénéfice substantiel, de l'ordre, dans mon calcul, de 15 000 francs.

Avec la loi que nous vous proposons, avec le montant de 30 000 francs, ce n'était hélas dans mon exemple pas possible. L'amendement propose un montant de 50 000 francs pour les mises de base des joueurs qui dépensent bien plus que 30 francs par personne dans les lotos que je connais.

Je vous demande donc de bien vouloir accepter l'amendement proposé par notre collègue Defferrard, ce que fera le groupe de l'Union démocratique du centre à l'unanimité.

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** En préambule, j'aimerais remercier le Conseil d'Etat qui s'est rallié à la proposition de la Commission. Il faut le relever; cela montre que l'on avait trouvé à ce stade un consensus sur ce montant de 30 000 francs.

Sur l'amendement proposé à 50 000 francs, des exemples ont été donnés. Il ne faut pas oublier que ce type de lotos, qui correspond à des tombolas, reste en-dessous de ce que j'appellerais le "radar" de l'autorisation. Aujourd'hui, M. le Commissaire l'a dit, les lotos doivent être autorisés. Désormais, ces lotos qui s'appelleront des tombolas n'auront plus besoin d'autorisation. On vous proposera tout à l'heure un devoir d'annonce, mais il n'est pas pour l'instant dans le projet de loi du Conseil d'Etat, et on est en-dessous de l'autorisation. C'est pour cela que la Commission, M<sup>me</sup> Hänni a parlé de la lutte contre l'addiction, a trouvé que le montant de 30 000 francs étaient un bon compromis entre l'harmonisation romande qui était fixée à 10 000 francs et le montant maximal de 50 000 francs.

Dans l'exemple de M. Chevalley, je voudrais corriger une assertion qu'il a faite. Quand vous avez parlé de votre montant de 45 000 francs, vous avez dit que ce ne sera plus possible. Oui, ce sera toujours possible, mais vous devrez passer par la procédure d'autorisation et vous serez soumis aux conditions fédérales. Vous pourrez toujours organiser votre loto. Cela vous compliquera un peu la vie, puisque le montant sera un peu plus élevé que celui qu'on propose.

Ce montant de 30 000 francs a fait l'objet d'une discussion. Le Conseil d'Etat a pu s'y rallier et je vous invite, au nom de la commission, à accepter le projet bis de la commission.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je voulais tout d'abord rappeler que mon collègue, directeur des finances, préside la Conférence romande en matière de jeux. C'est dans ce cadre-là qu'il y avait eu une volonté d'harmoniser les pratiques entre les cantons. C'était le prix à payer à ce stade des négociations pour faire en sorte que le bénéfice réparti par la Loterie Romande ne préterite pas le canton de Fribourg, puisqu'il y avait des vellétés de certains cantons d'avoir des parts plus élevées pour eux et donc moins pour Fribourg, raison pour laquelle dans le cadre des discussions le canton s'était rallié à une pratique relativement restrictive, notamment dans le domaine des lotos. A ce stade, le risque n'existe plus ou beaucoup moins, puisque la convention a été validée. Plusieurs cantons ont déjà validé soit la convention nationale, soit la convention romande, notamment Genève et Neuchâtel à ma connaissance. D'autres cantons vont le faire.

Quant à l'amendement lui-même sur le montant de 50 000 francs, le Conseil d'Etat n'a pas eu à le traiter. Je ne peux pas, pour des raisons formelles, m'y rallier. Je ne vous cache pas néanmoins avoir une certaine sympathie pour cet amendement dans la mesure où, jusqu'à ce jour, il y a eu peut-être une confusion entre la valeur des lots et la valeur des mises. La valeur des mises est le chiffre d'affaires qui est réalisé. C'est un montant qui est plus élevé, mais ce n'est pas le bénéfice réalisé par la société. Il faut bien en être conscient. On a probablement dans le canton de Fribourg actuellement des lotos organisés qui seraient pénalisés par la limite des 30 000 francs. Il appartient maintenant au Grand Conseil de faire un choix. Si on veut utiliser toute la marge de manœuvre du droit fédéral, c'est cette limite de 50 000 francs qui est légale, qui est autorisée par le droit fédéral. Les cantons romands s'étaient mis d'accord sur une harmonisation à 10 000 francs qui n'est déjà plus entière puisque la commission et le Conseil d'Etat se sont mis d'accord sur le montant de 30 000 francs. C'est maintenant un choix politique et un équilibre à trouver entre la volonté d'harmonisation, la volonté de soutenir les lotos dans ce canton, le souci d'éviter aussi des abus et des excès. Dès lors, je m'en remets à la sagesse du Grand Conseil.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Au vote, l'amendement Defferrard/Dietrich, opposé à la proposition de la commission (projet bis) est accepté par 64 voix contre 29. Il y a 1 abstention.

*Le résultat nominatif de ce vote fait défaut.*

- > Modifié selon la proposition de M<sup>me</sup> Defferrard.

*Art. 3*

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** L'article 3 ouvre le chapitre 2 qui traite des organes d'application. Cet article 3 définit le champ de compétence du Conseil d'Etat. L'alinéa 4 de cette disposition exprime expressément la volonté d'harmonisation entre les cantons romands.

- > Adopté.

*Art. 4*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 4 définit le champ de compétence général de la Direction en charge de la police du commerce, actuellement la Direction de la sécurité et de la justice.

> Adopté.

*Art. 5*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 5 définit le champ de compétence particulier de la Direction en charge de la prévention du jeu excessif, actuellement la Direction de la santé et des affaires sociales.

> Adopté.

*Art. 6*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 6 définit les compétences des préfets. C'est le préfet qui délivrera ou retirera les autorisations de lotos et vérifiera les critères imposés par le droit fédéral dont nous avons parlé à l'article 2. La compétence du préfet a été saluée en commission et la question de la procédure d'autorisation, respectivement la "paperasse à remplir", notamment en termes d'exigence pour le rapport de jeu, a été soulevée. M. le Commissaire a répondu que les préfets sauront se montrer suffisamment pragmatiques pour éviter une charge administrative excessive en matière de rapport de jeu. M. le Commissaire du Gouvernement a encore précisé que la législation fédérale limite à deux par année le nombre de lotos que peut organiser un exploitant.

> Adopté.

*Art. 7*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 7 règle les compétences de la Police cantonale. Cette compétence générale de police existe déjà actuellement. Elle pourra contrôler par exemple le respect des règles portant sur l'âge des clients ou les heures d'ouverture des salles de jeux.

> Adopté.

*Art. 8*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 8 ouvre le chapitre 3 qui régit les maisons de jeu qui correspondent aux casinos. Pour rappel, nous n'avons qu'un seul casino dans le canton de Fribourg. Le canton est appelé à donner sa position avant l'octroi d'une autorisation. La demande est également transmise pour avis préalable à la commune concernée. L'autorisation finale dépend de la Commission fédérale des maisons de jeu. M. le Commissaire du Gouvernement a rappelé que c'est le Conseil fédéral qui décide combien de maisons de jeu peuvent être autorisées dans un canton. Il s'agit même d'une analyse par région.

> Adopté.

*Art. 9*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 9 porte sur la perception de l'impôt cantonal sur le produit brut des jeux provenant de l'exploitation des maisons de jeu. M. le Commissaire du Gouvernement a expliqué que cet impôt peut s'élever au maximum à 40% de l'impôt perçu par la Confédération, ce qui est prévu par l'article 9, et nous a confirmé que c'est déjà le cas dans le canton de Fribourg.

> Adopté.

*Art. 10*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 10 régit le principe d'autorisation pour l'exploitation de jeux d'adresse de grande envergure. Ces jeux d'adresse de grande envergure seront admis sur le territoire du canton.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je rappelle que dans le canton de Fribourg une entreprise locale est directement concernée par ce marché avec des emplois à la clé. Les cantons romands sont conscients de cette spécificité fribourgeoise.

> Adopté.

*Art. 11*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 11 ouvre le sous-chapitre relatif aux salles de jeu. Les salles de jeu sont à ne pas confondre avec les maisons de jeu dont nous avons traité tout à l'heure. Nous avons reçu l'information qu'il n'y a plus de clause du besoin en matière de salles de jeu, ce qui accorde plus de liberté aux cantons.

L'article 11 régit le régime de patentes dont vous avez les conditions énumérées à cet article.

> Adopté.

*Art. 12*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 12 règlemente l'octroi de la patente à une personne morale. Celle-ci est accordée à la personne physique responsable de la gestion.

> Adopté.

*Art. 13*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 13 régit les conditions personnelles exigées pour l'octroi d'une patente.

> Adopté.

*Art. 14*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 14 porte sur les exigences de sécurité, de salubrité et d'hygiène relatives aux locaux utilisés pour l'exploitation des salles de jeu.

> Adopté.

*Art. 15*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 15 porte sur le retrait de patente. Il nécessite une collaboration entre l'autorité pénale, l'autorité administrative et la Police cantonale.

L'article 15 fait l'objet d'une proposition de modification de la commission dans sa version allemande. Il s'agit d'une modification purement formelle pour corriger une erreur de texte. Je vous invite donc à suivre la proposition de la commission.

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

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

*Art. 16*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 16 régit les heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeu. Les horaires d'attente de 1993 ont été adaptés et tiennent compte du type d'offres et des horaires habituels des établissements publics. D'éventuelles dérogations pour prolonger ces horaires ne sont pas prévues.

> Adopté.

*Art. 17*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 17 règlemente la protection des mineurs et fixe la limite d'âge pour l'accès aux salles de jeu à 18 ans.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je précise que déjà actuellement la limite d'âge est fixée à 18 ans.

> Adopté.

*Art. 18*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 18 porte sur l'ordre et la tranquillité publics. C'est une disposition tout à fait standard dans ce domaine selon les informations que nous avons reçues.

> Adopté.

*Art. 19*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 19 constitue la base légale pour percevoir des émoluments et taxes sur les salles de jeu et les jeux d'adresse de grande envergure. La commission a débattu du montant de la taxe perçue sur les jeux d'adresse de grande envergure et fixée à 150 francs par an et par appareil dans le projet initial du Conseil d'Etat. Actuellement, la taxe est fixée à une part de sept pour mille des mises. La nouvelle loi propose un forfait par jeu.

Des remarques ont été émises en commission sur le fait que ce marché n'est plus rentable. Après discussion sur ce montant, une proposition portant sur un montant de 75 francs a été refusée par la commission. La commission propose de ramener ce montant à 100 francs. Une proposition analogue est faite plus loin dans le projet afin d'harmoniser le montant de cette taxe avec l'impôt perçu par les communes. J'y reviendrai à l'article concerné.

Le produit de la taxe est affecté à raison de 25% à des projets sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le jeu excessif; les 75% restants alimentant la caisse générale de l'Etat. M. le Commissaire du Gouvernement nous a dit que cela

concerne 317 machines installées dans le canton dans des salles de jeu, dans des cafés et dans des établissements publics. Il y a une proposition d'amendement que je commenterai quand elle aura été présentée à la fin de la discussion.

Je vous invite donc à suivre la proposition de la commission.

**Jaquier Armand** (*PS/SP, GL*). Je n'ai aucun lien d'intérêt avec cet objet. La proposition d'amendement qui est faite: une taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure est fixée à 150 francs par an et par appareil. L'objectif et notre préoccupation c'est le financement de la prévention des addictions et des jeux excessifs. A notre avis il est correct que cette loi soit mise en place, notamment pour faciliter le financement des associations par des lotos. C'est juste que l'on regroupe en une seule loi une loi cantonale qui a une certaine importance. Par contre, c'est pénible de constater que la partie importante qui consiste à éviter des addictions, à faire de la prévention, soit amputée d'un financement. La loi fédérale met l'accent sur la prévention, afin d'éviter des dépendances. Le canton et la commission, avec la proposition qui est faite, enlève de fait une substance importante. Je rappelle que le projet de loi parlait de 200 francs. Aujourd'hui, on parle de 100 francs. Ce que nous proposons c'est de revenir à la proposition initiale du Conseil d'Etat, mais cela a des conséquences. Par machine, au lieu de 50 francs dans le projet de loi mis en consultation, 37,5 frs avec la loi qui nous était proposée au départ, aujourd'hui on se retrouve seulement avec 25 francs par machine.

On prétend que le financement sera assuré par une augmentation du nombre de machines. La conséquence équivaut à lus de machines, plus de joueurs, plus de risques d'addiction, plus de problèmes. Il convient quand même de noter qu'avec ce type de machine vous pouvez perdre jusqu'à 200 francs en une demi-heure. Ce type de machine n'est pas utilisé par des gens argentés, qui eux préfèrent les casinos. Ce sont des gens comme tout le monde qui peuvent facilement être atteints par une addiction et la prévention est essentielle. C'est pourquoi nous vous demandons de soutenir cet amendement qui consiste à favoriser la prévention et à répondre à l'objectif fédéral. En tant que député et comme autorité, on assume des responsabilités à ce niveau-là. Aujourd'hui, j'estime que la commission et le Conseil d'Etat, avec ce qu'ils nous ont proposé, ne donnent pas de signal positif par rapport à cette responsabilité.

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). Cette question a été soulevée lors des débats au sein de la commission; on s'est demandé si, en amputant des montants prévus dans la prévention, cette prévention va-t-elle souffrir de cette diminution de la taxe? M. le Commissaire a répondu, si je me souviens bien, et nous a confirmé que ce n'est pas du tout le but d'enlever des moyens à la prévention dans le canton et que des montants seront alloués de toute façon à la prévention, même si on baissait ce montant. C'est pour cela que la commission a aussi accepté d'abaisser cette taxe dans un domaine qui ne présente absolument plus la même rentabilité que par le passé. Je vais laisser M. le Commissaire s'exprimer sur les propos que je viens de lui attribuer.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** M<sup>me</sup> la Rapporteuse a parfaitement retranscrit mes propos tenus en commission. Vous l'avez compris, actuellement les appareils sont taxés à hauteur de sept pour mille des mises enregistrées. A l'avenir, pour des raisons de simplification, le Conseil d'Etat propose un forfait. Le forfait qui a été admis en commission, auquel le Conseil d'Etat s'est rallié, à 100 francs par appareil permet une rentrée financière sur 317 appareils à 100 francs, soit 31 700 francs. Ce montant correspond exactement à celui qu'on encaisse déjà aujourd'hui. Avec la version de la commission, il n'y aura pas de réductions dans le domaine de la prévention, puisque c'est un montant équivalent qui est encaissé.

Il y a un autre risque d'après les informations obtenues auprès de l'exploitant avec une taxe forfaitaire à 150 francs. Il est probable que les appareils exploités dans des lieux moins fréquentés perdraient tout attrait économique pour l'exploitant et seraient même retirés du marché. On a donc plutôt un risque avec cette taxe à 150 francs d'encaisser moins à l'avenir, puisqu'il y a des machines qui ne seront plus rentables et qui vont être retirées. Au final, je dirais qu'on a fait un autogoal. C'est pour cela que le Conseil d'Etat estime que le montant de 100 francs permet d'une part, de maintenir les montants encaissés jusqu'à maintenant pour la prévention et, d'autre part, d'éviter de prêter l'attrait économique des machines.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Le député Jaquier demande que l'article soit adopté selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.
- > Au vote, la proposition de la commission, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 58 voix contre 38 et 1 abstention.

*Le résultat nominatif de ce vote fait défaut.*

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

*Art. 20*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). Avec l'article 20, nous abordons le chapitre 5 sur les jeux de petite envergure et le chapitre sur les petits tournois de poker. L'article 20 régit la protection des personnes mineures, dans ce domaine, et fixe la limite d'âge à 18 ans.

- > Adopté.

*Art. 21*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 21 régit les conditions générales et s'applique aussi bien aux tournois réguliers qu'aux tournois occasionnels. Nous avons deux sortes de tournois de poker: réguliers et occasionnels. Il renvoie aux dispositions de la législation fédérale. La commission s'est rendue compte dans le cadre des débats que les articles du projet initial ne correspondaient pas à ceux qui régissent ce domaine. Il y aura donc une correction formelle qui vous sera proposée ici. C'est uniquement formel. Je vous invite par conséquent à suivre la proposition de la commission.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

*Art. 22*

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 22 prévoit les conditions spécifiques aux tournois réguliers de poker. Les tournois réguliers sont ceux qui sont organisés par un exploitant ou une exploitante, gérant au moins 12 tournois par an ou qui se tiennent dans un lieu hébergeant au moins 12 tournois par an. Les membres de la CAE ont été interpellés par mail par des représentants des milieux du poker, sur la question de l'obligation de prévoir un croupier pour ce type de tournoi. La Commission a débattu de cette question et vous propose deux modifications de cet article:

1. Tout d'abord une suppression de la lettre b) de l'alinéa 1, qui exige le fonctionnement d'un système de vidéo-surveillance permettant de garantir un déroulement du jeu conforme aux règles choisies.
2. Une suppression de la lettre c), qui prévoit la présence d'un croupier ou d'une croupière par table.

Pour information, les cantons romands ont fait le choix du croupier, le canton de Berne ne l'a pas fait. Cette exigence n'est pas prévue par le droit fédéral. Elle a été voulue par les cantons romands, par souci de transparence et de sécurité, nous a expliqué M. le Commissaire du Gouvernement. C'est aussi un moyen de lutte contre les jeux illégaux et le jeu excessif. Fribourg l'a reprise par souci d'harmonisation. Les cantons de Genève et de Neuchâtel l'ont accepté. Il s'agit d'un choix politique, qui peut mettre Fribourg en concurrence avec les autres cantons; tout dépend ici, encore une fois, si l'on regarde du côté de la Romandie ou du côté de la Suisse alémanique, respectivement du canton de Berne. C'est surtout la question du croupier qui a fait débat en commission et celle-ci vous propose, à 10 voix sans opposition ni abstention, de renoncer à cette exigence. Les raisons invoquées, je vous les liste un peu pêle-mêle:

- > il n'y a jamais eu de problème;
- > c'est une tâche ingrate;
- > le croupier ne peut que signaler un problème, mais n'as pas la compétence de le résoudre;
- > cela impose - et cela a été un élément important de discussion - des coûts importants aux organisateurs, ce qui risque d'empêcher un certain nombre de joueurs de jouer;
- > les joueurs se connaissent généralement, ce qui n'est pas pareil que dans un casino;
- > cette disposition va trop loin pour des tournois où la mise de départ ne peut dépasser 200 francs et la somme des mises 20 000 francs.

La question de la vidéo-surveillance a également été remise en cause, durant la discussion, et la commission vous propose également de renoncer à cette exigence. J'ai pris connaissance d'un amendement qui a été déposé ce matin. Je le commenterai à la fin de la discussion sur cet article. Je remercie le Conseil d'Etat, par la voix de M. le Conseiller d'Etat, de se rallier à la proposition de la commission également sur cet article. Je vous invite donc à suivre la proposition de la commission.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Le Conseil d'Etat s'est rallié à la version bis de la commission. Nous estimons que la transparence et la sécurité du jeu est garantie par le droit fédéral et qu'il n'est pas indispensable d'ajouter des contraintes supplémentaires, qui auraient aussi des conséquences en termes de frais. Si les frais augmentent, le jeu ne devient plus concurrentiel dans le canton de Fribourg. C'est un jeu qui aura lieu probablement dans le canton de Berne qui, lui, n'a pas imposé ces contraintes.

**Hänni-Fischer Bernadette** (*PS/SP, LA*). Olivier Flechtner und ich unterbreiten Ihnen einen Änderungsvorschlag. Wir schlagen vor, die vom Staatsrat nach der Vernehmlassung vorgelegte Version des Artikel 22, Bst. b wieder in das Gesetz aufzunehmen. Beide sind zwar Mitglieder der Kommission, doch seit der Sitzung sind Neuheiten bekannt geworden, die uns an der Kommissionssitzung nicht zur Verfügung standen.

Bei der Behandlung und der Diskussion über die Streichung des Croupiers in Artikel 22 Abs. 2, Bst. c hat jemand beiläufig in die Runde geworfen: Da können wir auch noch gleich die Videoüberwachung streichen. Auf den ersten Blick war das in Ordnung, wir haben darüber nicht diskutiert. Es wurden keine Gründe für diese Streichung erwähnt und man hat zugestimmt,

ohne sich überlegt zu haben, was dies eigentlich bedeutet, ausser, was gut ist, dass es für den Betreiber geringere Kosten bedeutet. Der Staatsrat hat sich dem Kommissionsentscheid angeschlossen.

Es waren die Betreiber, die aus Kostengründen der für sie kaum zumutbaren finanziellen Belastung die Streichung des Croupiers verlangt haben. Sie haben aber mit keinem Wort erwähnt, dass sie auch die Videoüberwachung nicht möchten.

La commission a supprimé la vidéo-surveillance au même moment où elle a supprimé la présence d'un croupier par table, sans avoir discuté des motifs ou de ce que pourraient être les enjeux. Si les exploitants ont demandé de ne pas prévoir de croupiers, et nous y avons donné suite, il n'ont pas demandé la suppression de la vidéo-surveillance. Nous avons appris entre-temps, du département de la santé qui, apparemment, n'a pas eu l'occasion de se prononcer avant que la CAE traite cette loi, qu'il n'est pas très heureux, voire pas du tout heureux, de cette suppression. Ce ne sont pas des raisons politiques, mais plutôt sociales relatives à la prévention. Il dit que plusieurs jeunes souffrent d'addiction aux jeux dans notre canton. Les petits tournois de poker réguliers, notamment, sont dangereux pour eux. Je rappelle que l'article 2 dit que ces petits tournois de poker sont organisés par un(e) exploitant(e) gérant au moins 12 tournois par an. Mais, il y a des acteurs qui prévoient d'organiser plusieurs soirées chaque semaine. La vidéo-surveillance, c'est le département qui le dit après avoir discuté avec les milieux des exploitants, est un standard reconnu des clients pour ce type de jeux, lorsqu'ils sont organisés de manière officielle. Ne bénéficiant encore que de très peu d'expérience dans ce domaine à Fribourg, nous sommes d'avis qu'il vaut mieux respecter ces standards dès le début, car il sera très compliqué de les introduire une fois que certaines habitudes auront été prises. S'agissant d'un investissement unique et relativement peu élevé, ça ne devrait pas remettre en question la viabilité économique de cette activité. A nos yeux, elle permettrait d'éviter beaucoup de problèmes, observations de fausses manipulations, de la tricherie ou de certains comportements problématiques récurrents. L'installation d'une vidéo-surveillance doit bien sûr être réglementée plus en détails, par exemple en ce qui concerne la procédure de protection des données.

Il s'avère donc que la vidéo-surveillance n'est pas une règle superflue, comme il a été dit par une collègue. D'une part, elle est dans l'intérêt de nos joueurs et, d'autre part, elle n'est pas très coûteuse pour les exploitants, sinon ils l'auraient dit comme pour ce qui concerne les croupiers.

Au nom d'une prévention efficace, globale et nécessaire dans le canton, dans l'intérêt de notre société et de nos jeunes, nous vous demandons de soutenir cet amendement, qui est la version initiale du Conseil d'Etat, telle qu'il l'a proposée après la consultation.

Nous vous remercions de soutenir cet amendement.

**Pasquier Nicolas** (*VCG/MLG, GR*). C'est vrai que je partage les mêmes soucis de prévention que ma collègue Bernadette Hänni-Fischer. Je pense qu'en introduisant la vidéo-surveillance ou en préservant la vidéo-surveillance dans notre projet de loi, on risque de dissuader ces petites organisations d'être légalisées et donc d'être reconnues par les organisations de protection de la santé. En rendant plus contraignantes ces organisations, on prend le risque que les joueurs restent dans l'illégalité et échappent à l'observation et au comptage pour la prévention. Je voterai contre cet amendement, même si je partage le but de la prévention. Je me suis entretenu avec une personne de Reper, qui m'a expliqué que ces petits tournois ne causent pas de problèmes. Les personnes se connaissent. Concernant les noms, selon la législation fédérale, il sera obligatoire d'établir des listes de présences. Les mises sont limitées à 200 francs. Vous avez peut-être vu que le tournoi doit durer au minimum 3 heures. On ne peut pas rentrer à nouveau dans le tournoi une fois qu'on est sorti. On ne peut pas rajouter de l'argent pour revenir dans le tournoi. Les garde-fous sont donc importants au niveau fédéral. Je vous demande de refuser cet amendement.

**Bürdel Daniel** (*PDC/CVP, SE*). Ich lehne dieses Amendement auch ab. Ich kann mich daran erinnern, dass wir in der Kommission kurz darüber gesprochen haben. Es wurde das Argument gebracht, dass die Spielerliste auch vorhanden sein muss. Ich bin einverstanden, dass man in einem grossen Casino eine Videoüberwachung einrichtet. Da sind die Beträge sicher auch ganz anders. Aber hier mit den kleinen Einsätzen von bis zu maximal 200 Franken denke ich nicht, dass es sinnvoll ist, eine Überwachung einzurichten.

Wie mein Kollege Pasquier bereits ausgeführt hat, fördert das eher einen Abgang in die Illegalität, dass man zum Spielen nicht mehr an die offiziellen Orte geht, sondern dass man im privaten Kreis vielleicht auch mit grösseren Einsätzen spielt.

Zudem ist es auch so, dass in zahlreichen Deutschschweizer Kantonen keine Videoüberwachung eingerichtet wird und dass das kein Problem sein soll.

Ich bitte Sie, dieses Amendement entsprechend abzulehnen.

**Chevalley Michel** (*UDC/SVP, VE*). Je rejoins évidemment les deux derniers préopinants et refuserai cet amendement, comme on en a parlé en commission d'ailleurs. Je me posais simplement la question, peut-être n'avez-vous pas immédiatement la réponse, de savoir où la Direction de la santé est-elle allée chercher les statistiques qui ont été mentionnées auparavant par

notre collègue. En effet, ces petits tournois de poker étaient autorisés de 2008 à 2010 et il n'y en a plus du tout eu pendant de très nombreuses années. Dès lors, je mets quand même en doute les statistiques entendues tout à l'heure. Je refuserai cet amendement, certainement comme la très grande majorité de mon groupe politique.

**Flechtner Olivier** (*PS/SP, SE*). Vous l'avez entendu, je suis également membre de la CAE. Je vous l'assure, je ne suis pas un défenseur de la vidéo-surveillance en général. Mes collègues actuels et anciens du Conseil communal de Schmiten vous le confirmeront certainement. Mais ici, nous ne parlons pas d'une vidéo-surveillance quasi gratuite dans un lieu public. Ici, il s'agit de protéger les personnes impliquées car, en effet, un enregistrement permettrait de visualiser les événements pour analyse, afin de pouvoir établir les faits de manière efficace et objective et ce, dans l'intérêt des participants et du personnel. Pour ce qui est des participants, il est évident que les enjeux sont différents si le tournoi est organisé régulièrement et dans le cadre semi-professionnel. La situation est alors bien différente du contexte d'un tournoi organisé entre amis. Le risque d'abus et de tromperies est réel et il convient donc de protéger au mieux les intéressés. Nous ne parlons plus - et je ne suis pas du même avis que mes préopinants - d'un petit tournoi privé, mais de tournois organisés régulièrement d'après le texte de l'article. D'ailleurs, l'article 2 de la loi fédérale exige une telle protection. En effet, elle a comme but de protéger la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent. J'attire votre attention sur le fait qu'il ne s'agit pas uniquement de la protection contre l'addiction, qui est bien sûr un des dangers potentiels, mais bien contre les dangers en général. Cela intègre logiquement la tricherie professionnelle. Loin de moi pourtant d'insinuer que tout le personnel tricherait. Justement, il s'agit en même temps de protéger les intérêts des employés en cas de litige. Puisque les enjeux sont de taille et puisqu'il s'agit d'un personnel semi-professionnel ou du moins expérimenté, le risque est plus élevé qu'un participant perdant pourrait avoir l'impression d'avoir été trompé, alors qu'il n'a pas eu de chance à plusieurs reprises. Une telle obligation à installer un système de vidéo-surveillance constituerait ainsi un moyen efficace pour s'assurer que le personnel dispose de la possibilité, lui, de prouver que tout s'était passé de manière correcte. En même temps, cela contribuerait - il s'agit d'une évidence pour moi - à tenir à l'écart les moutons noirs dans le cadre des tournois réguliers.

Dans l'intérêt des participants et du personnel honnête, je vous demande ainsi de soutenir cet amendement et je vous en remercie.

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). M<sup>me</sup> Bernadette Hänni a relevé que cette question a été très peu discutée en commission et c'est vrai que nous avons eu une discussion assez globale au moment des croupiers sur le fait de savoir où mettre le curseur de la surveillance dans le domaine de ces jeux de poker. Et la vidéo-surveillance s'est invitée dans ce débat à ce moment-là. Donc, c'est pour ça qu'elle n'a pas forcément fait l'objet d'un débat fleuve sur ce point-là, mais elle était comprise dans la question de la surveillance. La protection des joueurs, la prévention contre les addictions et toutes ces questions-là, ont été au cœur des débats de la commission. Il s'agit encore une fois de savoir où mettre le curseur. Et là, M. le Commissaire du Gouvernement l'a dit tout à l'heure, il y a des dispositions fédérales en la matière, qui sont quand même assez importantes et la commission a estimé que cette vidéo-surveillance ne s'imposait pas. Je voudrais encore apporter une précision: M. Flechtner a circonscrit un petit peu le débat à la fin, parce qu'au début c'est parti sur la prévention de plein de choses. La vidéo-surveillance est prévue pour permettre de garantir un déroulement du jeu conforme aux règles choisies, afin qu'il n'y ait pas d'abus dans les règles du jeu. A mon avis la vidéo-surveillance n'est pas prévue dans un sens beaucoup plus large, tel que cela a pu être sous-entendu dans certaines interventions.

Je ne peux donc que vous inviter, au nom de la commission, à suivre la proposition de celle-ci et à rejeter cet amendement.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Le Conseil d'Etat s'était rallié à la version de la commission. Il est vrai que le système de vidéo-surveillance est quand même relativement intrusif. Il n'a pas été jugé nécessaire ou indispensable par le législateur fédéral pour garantir le bon fonctionnement du jeu. Le souci c'était plutôt la sécurité du jeu et la transparence de celui-ci. A ce stade, la législation fédérale n'exige pas un système de vidéo-surveillance. Les cantons qui veulent l'imposer peuvent le faire en sus et certains cantons romands le font. A priori, cela ne semble pas indispensable. Je rappelle néanmoins que l'organisateur qui voudrait librement et spontanément mettre en place un système de vidéo-surveillance pourra le faire. Mais je pars de l'idée que ce n'est pas au législateur cantonal de l'imposer, puisqu'il n'est pas indispensable au bon fonctionnement et à la sécurité du jeu, selon le législateur fédéral.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (biffer les lettres b et c de l'alinéa 2).
- > La députée Hänni-Fischer et le député Flechtner demande que l'alinéa 2 let. b soit maintenu.
- > Au vote, la proposition d'amendement Hänni-Fischer concernant l'alinéa 2 lettre b (biffer la lettre), opposée à la proposition de la commission, est refusée par 68 voix contre 21. Il y a 1 abstention.

*Le résultat nominatif de ce vote fait défaut.*

- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis; i.e.: biffer l'alinéa 2 lettres b et c).

*Art. 23*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 23 pose le principe de l'émolument attaché à l'autorisation. L'émolument est destiné à couvrir les frais administratifs.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Nous parlons donc de l'émolument pour ces tournois de poker. Cela devra être précisé dans l'ordonnance. Il est probable que l'émolument se situera entre 100 et 200 francs pour une autorisation de tournoi occasionnel et aux environs de 1000 francs pour une autorisation semestrielle de tournois réguliers.

> Adopté.

*Art. 24*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 24 régit le rapport et la présentation des comptes. M. le Commissaire du Gouvernement a précisé en séance que cette disposition relève de la compétence cantonale de fixer des règles plus sévères. Elle instaure l'obligation de présenter annuellement à l'autorité des comptes révisés.

> Adopté.

*Art. 25*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 25 ouvre le chapitre relatif aux autres jeux de petite envergure. Il porte sur les paris sportifs locaux qui sont, par cette disposition, en principe interdits sur le territoire du canton, avec une exception pour des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier. Tous les cantons romands et Berne, selon les informations que nous avons reçues, ont également pris l'option de les interdire.

> Adopté.

*Art. 26*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 26 prévoit les conditions d'autorisation applicables aux petites loteries et lotos. La durée est limitée à 6 mois afin d'éviter qu'une petite loterie reste en suspens.

> Adopté.

*Art. 27*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 27 prévoit l'émolument relatif aux autorisations dans ce domaine.

> Adopté.

*Art. 28*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 28 régit les tombolas qui ne sont pas soumises à autorisation. Vous vous souvenez qu'on a mis une partie des lotos sous cette définition. La commission a accepté à l'unanimité des membres présents un amendement de M. le Commissaire du Gouvernement, qui soumet ces tombolas à simple annonce préalable à l'autorité compétente. Pour rappel, sont compris dans ces tombolas, des lotos dont la commission avait demandé une extension de la somme maximale des mises allant jusqu'à 30 000 francs. Vous avez même accepté, en première lecture, un amendement qui va jusqu'à 50 000 francs. Il ne s'agit donc pas de toutes petites manifestations. Il ne faudrait pas que ce type de manifestation échappe à tout contrôle. C'est pour ça que M. le Commissaire a proposé cet amendement, qui a été accepté par la Commission, donc une simple annonce préalable à l'autorité compétente.

Je vous invite donc vivement à suivre la proposition de la Commission.

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

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

*Art. 29*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 29 régit les voies de droit et ne suscite pas de commentaire particulier.

> Adopté.

*Art. 30*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 30 prévoit les dispositions pénales et les sanctions. Il complète le droit fédéral et il n'appelle pas de commentaire particulier.

> Adopté.

*Art. 31*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 31 prévoit que la peine est prononcée par le préfet, selon la loi sur la justice. Il agit en principe sur dénonciation adressée par la Police cantonale.

> Adopté.

*Art. 32*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). L'article 32 statue sur le droit transitoire. Je n'ai pas de commentaire particulier.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je précise que durant l'année 2020, le Service de la police du commerce continue à autoriser le déroulement de petites loteries. De même, les préfets pourront encore autoriser des lotos, programmés au cours des mois suivants, selon le droit actuel cantonal. Il est donc nécessaire de prévoir une disposition transitoire.

> Adopté.

II. Modifications accessoires : 1. loi sur les impôts communaux (LICO)

*Art. 23 al. 1*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). Il s'agit de la modification de la loi sur les impôts communaux. M. le Commissaire du Gouvernement a rappelé que les communes sont autorisées à prélever un impôt sur les jeux d'adresse. Actuellement, les montants pratiqués sont très hétéroclites, certaines communes ayant fait le choix d'y renoncer. Le projet initial proposait de porter le montant maximal à 150 francs. Par souci de cohérence avec l'article 19, pour lequel nous avons refusé l'amendement de M. Jaquier, M. le Commissaire du Gouvernement a proposé d'abaisser le montant maximal à 100 francs également. La commission a accepté cette proposition à l'unanimité des membres présents. Je vous invite donc à suivre le projet bis de la commission.

**Jaquier Armand** (PS/SP, GL). J'ai fait mention de mes liens d'intérêts tout à l'heure.

La proposition d'amendement qui est déposée va dans le sens de cohésion avec l'article 19. Je tiens à rappeler que notre volonté est de renforcer le financement de la prévention dans ce contexte. Je considère que c'est un enjeu important. Si on permet les jeux d'argent, on doit se préoccuper, de manière vraiment primordiale, de la question des addictions et de la prévention. On sait les conditions et les conséquences sociales que cela peut générer. Les machines touchent des personnes souvent à faible revenu qui, ensuite, se retrouvent dans des difficultés très lourdes.

Il a été évoqué tout à l'heure que ça mettrait en péril l'installation de ce type de machines. Il faudra m'expliquer comment 50 francs, peut-être 100 francs, peuvent avoir comme conséquence la mise en place d'une machine pour un exploitant, étant entendu que si c'est cette différence qui est importante, je pense que ce type d'exploitation n'a tout simplement pas lieu d'être.

Toutefois, j'ai pris acte du vote précédent et je vais vous éviter de devoir ré-appuyer sur le bouton en retirant cet amendement, mais en ayant entendu de la part du commissaire du Gouvernement, que c'était une priorité. J'espère qu'elle sera appliquée.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je précise que dans la mesure où on fixe à 100 francs l'impôt cantonal, il me paraît logique de laisser à 100 francs l'impôt communal. Cela étant, on parlait de plus de 300 appareils. La différence de 50 francs, pour l'exploitant, représente quand même 15 000 francs dans un marché qui est actuellement extrêmement difficile. C'est donc 50 francs x 317 appareils. Voilà ce que je voulais préciser.

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

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

II. Modifications accessoires : 2. loi sur l'exercice du commerce (LCom)

*Art. 2 al. 2*

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). Nous traitons maintenant des dispositions de modifications de la loi sur l'exercice du commerce. Cette modification est due au fait que les jeux de distraction, par exemple les flippers, les baby-foot, ne sont pas réglés dans la LALJA, dès lors qu'ils ne constituent pas des jeux d'argent. Pour permettre leur exploitation commerciale, un régime d'autorisation est donc inséré dans la loi sur l'exercice du commerce. Les dispositions y relatives n'ont pas fait l'objet de commentaires particuliers.

> Adopté.

*Art. 35a (nouveau)*

> Adopté.

*Art. 35b (nouveau)*

> Adopté.

*Art. 35c (nouveau)*

> Adopté.

*Art. 35d (nouveau)*

> Adopté.

*Art. 36 al. 1 (modifié)*

> Adopté.

III. Abrogations accessoires : 1. loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (LASJ)

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** J'aimerais relever que l'adoption de la présente loi permet d'en abroger trois autres, la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu, la loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu et la loi sur les loteries.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** On reproche souvent aux politiques de trop légiférer. Dès lors, il faut être content quand avec une nouvelle loi, on en abroge trois.

> Adopté.

III. Abrogations accessoires : 2. loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu

> Adopté.

III. Abrogations accessoires : 3. loi sur les loteries

> Adopté.

IV. Clauses finales

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** Cette loi est soumise au referendum législatif, mais pas au referendum financier. M. le Commissaire du Gouvernement nous a rappelé que l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

> Adopté.

Titre et considérants

> Adoptés.

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

## Deuxième lecture

I. Acte principal : loi sur les jeux d'argent (LAJAr)

*Art. 1 et 2*

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** Vous avez modifié par votre vote la proposition faite par la commission à l'article 2, alinéa 1, lettre e) qui portait la somme maximale des mises à 30 000 francs. Je reviens avec la proposition de la commission, puisque celle-ci s'était prononcée en faveur des 30 000 francs et que je n'ai pas pu discuter d'un éventuel ralliement de la commission au montant de 50 000 francs, à laquelle s'est rallié le Conseil d'Etat. Je vous propose donc de suivre la proposition de la commission à l'article 2 al.1 let.e.

**Defferrard Francine (PDC/CVP, SC).** Je maintiens mon amendement à l'article 2, alinéa 1, lettre e) (50 000 francs). Je pense qu'on devrait normalement voter tel que la première lecture.

> Au vote, le résultat de la première lecture (amendement Defferrard), opposé à la proposition de la commission (projet bis), est confirmé par 58 voix contre 23 et 2 abstentions.

*Le résultat nominatif de ce vote fait défaut.*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 3 à 7*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 8 et 9*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 10*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 11 à 18*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 19*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 20 à 24*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 25 à 28*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

*Art. 29 à 31*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## II. Modifications accessoires : 1. loi sur les impôts communaux (LICO)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## II. Modifications accessoires : 2. loi sur l'exercice du commerce (LCom)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## III. Abrogations accessoires : 1. loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (LASJ)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## III. Abrogations accessoires : 2. loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## III. Abrogations accessoires : 3. loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## IV. Clauses finales

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). Avant de clore cette discussion, je voudrais remercier encore une fois sincèrement Monsieur le Commissaire du Gouvernement, Monsieur Maurice Ropraz, Monsieur le chef du Service de la police du commerce, Monsieur Alain Maeder, qui est ici présent, pour la collaboration très agréable et constructive qui a prévalu lors de nos échanges et lors de la séance de commission portant sur cet objet.

Concernant le vote final, même si vous avez amendé le projet par rapport à la proposition de la commission, que vous êtes allés un peu plus loin, au nom de la commission, je vous invite à soutenir au vote final le projet tel qu'il sort de nos délibérations.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je tiens également à remercier la commission et Madame la Présidente pour l'excellent travail constructif qui a été fait au sein de la commission. J'invite également le Grand Conseil à soutenir clairement ce projet de loi tel qu'il ressort de nos débats. Il est indispensable au bon fonctionnement de tout le système qui a été mis en place et qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

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

## Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 77 voix contre 0. Il y a 10 abstentions.

### *Ont voté Oui :*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/FDP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total 77*

### *Se sont abstenus :*

Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP). *Total 10*

> La séance est levée à 12 heures.

### *La Présidente:*

**Kirthana Wickramasingam**

### *Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

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

## Quatrième séance, vendredi 18 septembre 2020

Présidence de Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2019-GC-169	Postulat	Stratégie de placements "ESG et climat" de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Christa Mutter Ralph Alexander Schmid <i>Représentant-e du gouvernement</i> Georges Godel
2020-DSAS-29	Loi	Modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Bernadette Mäder-Brühlhart <i>Représentant-e du gouvernement</i> Anne-Claude Demierre
2020-DSAS-61	Décret	Dépôt à l'Assemblée fédérale de l'initiative cantonale "Plus de force aux cantons", de l'initiative cantonale "Pour des réserves justes et adéquates" et de l'initiative cantonale "Pour des primes conformes aux coûts"	Entrée en matière Lecture des articles (initiative 1) Vote final Lecture des articles (initiative 2) Vote final Lecture des articles (initiative 3) Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Philippe Demierre <i>Représentant-e du gouvernement</i> Anne-Claude Demierre
2020-DSAS-71	Décret	Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Chantal Pythoud-Gaillard <i>Représentant-e du gouvernement</i> Anne-Claude Demierre
2018-DSAS-37	Loi	Adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Gabrielle Bourguet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Anne-Claude Demierre
2020-GC-121	Rapport d'activité 2019	Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB)	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Anne Meyer Loetscher <i>Représentant-e du gouvernement</i> Anne-Claude Demierre
2019-GC-144	Postulat	Villa St-François et EMS	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Chantal Pythoud-Gaillard Antoinette de Weck <i>Représentant-e du gouvernement</i> Anne-Claude Demierre
2019-GC-41	Postulat	Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Anne Meyer Loetscher Bernadette Mäder-Brühlhart

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
				<i>Représentant-e du gouvernement</i> Anne-Claude Demierre
2020-GC-144	Requête	Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2020-GC-143 "Eviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses"	Dépôt et développement Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Fritz Glauser Pierre-André Grandgirard
Clôture de la session				

La séance est ouverte à 08 h 30.

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

Sont absents avec justifications: MM. et M<sup>mes</sup> Susanne Aebischer, Sébastien Dorthe, Olivier Flechtner, Nadine Gobet, Savio Michellod, Elias Moussa, Pierre Mauron, Bruno Marmier (jusqu'à 9 h 30), Ralph Alexander Schmid, Erika Schnyder, Jean-Daniel Schumacher (jusqu'à 9 h 30), Katharina Thalmann-Bolz, Ruedi Vonlanthen, Jean-Daniel Wicht.

MM. Didier Castella, Olivier Curty, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillers d'Etat, sont excusés.

## Postulat 2019-GC-169

### Stratégie de placements "ESG et climat" de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg

Auteur-s:	<b>Mutter Christa</b> (VCG/MLG, FV) <b>Schmid Ralph Alexander</b> (VCG/MLG, LA)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Godel Georges, Directeur des finances</b>
Dépôt:	<b>21.10.2019</b> (BGC octobre 2019, p. 2993)
Développement:	<b>21.10.2019</b> (BGC octobre 2019, p. 2994)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>10.03.2020</b> (BGC mai 2020, p. 786)

#### Prise en considération

**Mutter Christa** (VCG/MLG, FV). Mes liens d'intérêts sont doubles dans ce sujet. Je suis membre du comité de l'Alliance climatique suisse ainsi que du conseil de fondation de la Caisse de pension PK Freelance des journalistes indépendants.

Concernant ce sujet, nous avons demandé d'étudier les possibilités d'un financement plus durable de la Caisse de pension de l'Etat de Fribourg et de tenir compte des risques encourus par la Caisse si les placements ne tiennent pas compte des placements plus favorables au climat. Le Conseil d'Etat refuse d'étudier ces questions et j'en reste incrédule. Les arguments juridiques avancés me semblent clairement un simple prétexte pour s'opposer à une telle étude. Il est évident que les représentants de l'Etat au sein de la Caisse, dans leur rôle d'employeur, ont le droit et même le devoir de faire de telles propositions et de les étudier. De plus en plus d'autres cantons et communes le font avec leurs caisses, donc Fribourg pourrait aussi le faire. D'ailleurs, nous avons justement choisi la forme moins contraignante du postulat, et non de la motion ou du mandat, pour laisser examiner la meilleure forme d'introduire cette thématique.

Nous saluons bien entendu les petits pas que la Caisse a entamés en faveur d'un financement ESG, mais je constate qu'ils sont assez aléatoires et manquent de systématique. Un exemple: on exclut certains placements, comme les armes ou le nucléaire, mais pas la branche du charbon et du pétrole ou les industries qui exploitent le travail des enfants. Pourquoi d'autres caisses de pension, banques et institutions publiques, à tous les niveaux, optent pour des placements qui tiennent compte des critères écologiques, sociaux et de bonne gouvernance, donc ESG?

Trois arguments très brefs: c'est rentable, c'est nécessaire et c'est préventif. Rentable: les fonds ESG sont aussi ou même plus rentables que les autres fonds classiques. Demandez à votre banquier, il vous le confirmera.

Nécessaire: les investissements dans les énergies fossiles et leurs industries favorisent le réchauffement climatique et la pollution. Je ne vais pas vous refaire ici le récit de l'urgence climatique, je pense qu'on la connaît et d'ailleurs on a voté l'idée d'une loi dans ce sens. Donc, ces placements contredisent tous les principes de notre Constitution, qui parle de la durabilité, et de la législation climatique que nous allons aussi introduire. D'ailleurs, le Conseil des États a voté hier la loi sur le CO<sub>2</sub>, qui introduira justement ce thème de financement en faveur du climat. Agir sur le financement est un des leviers les plus importants et des plus évidents pour la protection du climat. Il est bien joli de dire aux fonctionnaires de l'Etat de prendre le vélo une semaine par année, mais le vrai levier est le financement.

Préventif: les experts et expertes recommandent la sortie des énergies fossiles par précaution financière. C'est une association indépendante comme Swiss Sustainable Finance qui le dit, mais c'est aussi la faitière des caisses de pension suisses ASIP qui le recommande. Le risque est réel que ces fonds anti-climat, avec l'une ou l'autre catastrophe climatique de plus, avec la prochaine crise financière, perdent en valeur subitement, tandis que les fonds durables s'avèrent plus différenciés et plus solides. C'est déjà le cas maintenant, ce sera le cas dans le futur.

Donc, par pure prudence, optons pour une stratégie de placements durables et étudions toutes les solutions possibles, ce qui devrait aller de soi pour une caisse qui fait de la prévoyance. Dans ce sens, pour permettre une étude des meilleures solutions de financement pour la Caisse de pension de l'Etat de Fribourg, je vous prie d'accepter notre postulat.

**Bischof Simon** (*PS/SP, GL*). Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei hatte eine interessante Diskussion zum Postulat ESG und Klimainvestmentstrategie der Pensionskasse des Staatspersonals, die von unserer Grossratskollegin Christa Mutter und von unserem Kollegen Ralph Alexander Schmid eingereicht wurde.

Die Brände, die in diesem Moment in den USA wüten mit Spuren von Rauch, der auch hierzulande gemessen wurde, zeigen einmal mehr, wie dramatisch die Lage ist und dass wir handeln müssen.

Eine Mehrheit unserer Fraktion wird trotz der Bedenken, ob dieser Vorstoss als erheblich erklärt werden kann, zustimmen.

**Boschung Bruno** (*PDC/CVP, SE*). Die Kollegin Christa Mutter und der Kollege Ralph Alexander Schmid verlangen im Rahmen eines Postulats, dass sich der Staatsrat darum kümmern soll, dass die Pensionskasse des Staatspersonals die Vorsorgegelder vermehrt in sogenannten nachhaltige Anlagen investiert, um damit einen konkreten Beitrag zur Erreichung der Klimaziele zu leisten.

Die Postulanten erwähnen in diesem Zusammenhang Investitionen in sogenannte ESG-Anlagen, das sind Anlagen, welche Aktien und Obligationen von Unternehmungen beinhalten, die im Rahmen ihrer Unternehmenstätigkeit in Themen wie Umwelt, Soziales und nachhaltige Unternehmensführung nachweislich gut aufgestellt sind.

Diese Anlagen haben in den letzten Jahren auf den Finanzmärkten tatsächlich an Bedeutung gewonnen und wie von den Postulanten erwähnt, halten sich diese renditemässig im Vergleich zu konventionellen Anlagen heute vergleichsweise gut, liegen aber trotzdem sehr oft immer noch unter den Renditen aus sogenannten konventionellen Anlagen.

Das Anliegen der Postulanten hat also im Gesamtkontext doch eine gewisse Berechtigung. Heute überprüfen praktisch alle Anleger, insbesondere auch die grossen institutionellen Anleger wie Pensionskassen, ihre Anlageportfolios auf die Möglichkeit der Investition in diese nachhaltigen Anlagevehikel.

Allerdings besteht besonders bei den Pensionskassen, wir haben diese Diskussion im Rahmen unserer Pensionskassenreform bereits geführt, ein grosser Renditedruck, der sehr oft dazu führt, dass die Anlagestrategie eine Investition in ESG-Anlagen nur marginal zulässt.

Wir haben in der Antwort des Staatsrates gelesen, dass sich auch die Pensionskasse des Staatspersonals offenbar regelmässig mit dem Thema befasst und dem Anliegen bereits heute offen gegenübersteht. So wurde das Portfolio in diesem Jahr bereits einer sogenannten ESG-Analyse unterzogen und die Pensionskasse des Staatspersonals ist zudem der Stiftung Ethos, das ist die Expertin für diese nachhaltigen Anlagen, beigetreten.

Das Postulat kann aber nicht an den Staatsrat überwiesen werden, nachdem der Staatsrat für dieses Anliegen schlicht und einfach weder befugt noch zuständig ist. Der Staatsrat kann und darf auf die Anlagestrategie der Pensionskasse des Staatspersonals keinen Einfluss nehmen. Das obliegt einzig und allein dem sogenannten Kassenvorstand und dessen Anlagekommission. Das Anliegen muss also dort platziert werden und nicht an die Adresse des Staatsrates.

Aus diesen Gründen lehnt die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei die Überweisung dieses Postulates einstimmig ab.

**Brodard Claude** (*PLR/FDP, SC*). Le groupe libéral radical a également examiné la demande de prise en considération de ce postulat Mutter/Schmid.

Comme le relève à juste titre le Conseil d'Etat, ce postulat a plutôt une tendance de mandat, puisque nos amis députés demandent quand même que le Conseil d'Etat agisse directement dans la politique de placements de la Caisse de pension. Toutefois, on a quand même un gros problème de responsabilité, puis de définition des rôles entre le Conseil d'Etat et le comité de la Caisse. Je crois que M<sup>me</sup> Mutter est une députée intelligente, aguerrie et elle connaît bien la prévoyance professionnelle. De ce fait, elle sait très bien qu'il appartient au conseil de fondation de piloter une caisse, de définir les axes de la stratégie de placements et non au Conseil d'Etat. C'est juste que celui-ci n'a pas à s'immiscer dans ces éléments de placements.

Je prends néanmoins acte que la Caisse de pension n'est pas en retard par rapport à la définition de la stratégie de placements durables, puisque des directives sont déjà mises en place, ce qu'on a pu aussi constater au niveau de la Commission des finances et de gestion.

Fort de tous ces éléments, soucieux de respecter les différentes responsabilités et faisant confiance au comité de la Caisse actuel, le groupe libéral-radical refusera ce postulat.

**Peiry Stéphane** (*UDC/SVP, FV*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a également pris connaissance de ce postulat et rejoint pleinement l'avis du Conseil d'Etat et va le rejeter à l'unanimité. Effectivement, on estime aussi que ce n'est pas le rôle du Conseil d'Etat d'interférer dans la politique de placements de la Caisse. Il y a un comité de Caisse et, au sein de celui-ci, il y a aussi une commission de placements qui est en charge de la politique de placements de la Caisse de pension. Je rappelle aussi que cette commission de placements, à l'instar du comité de Caisse, est paritaire. Donc, il y a aussi une représentation équitable des collaborateurs de l'Etat.

Ceci dit, comme l'a relevé M. Brodard, les directives de placements elles-mêmes déjà excluent un certain nombre de secteurs, notamment l'armement, le secteur nucléaire et d'autres. Donc, on peut déjà dire que les critères de gouvernance ESG sont déjà pris en compte dans la politique de placements de la Caisse. C'est pourquoi je vous invite, à l'instar du groupe de l'Union démocratique du centre, à rejeter ce postulat.

**Mutter Christa** (*VCG/MLG, FV*). Ich habe vorhin vergessen zu erwähnen, dass ich auch im Namen der Fraktion Mitte-Links-Grün spreche, die dieses Postulat einstimmig annimmt. Entschuldigung bei meiner Fraktion.

A ceux qui ont dit que ce n'était pas le Conseil d'Etat qui devait agir sur les placements: vous avez bien sûr raison et, d'ailleurs, si vous n'avez pas seulement lu le résumé du postulat figurant dans la réponse du Conseil d'Etat, mais le postulat lui-même, vous avez vu que nous le précisons très clairement. Nous demandons une étude de ces placements et que le Conseil d'Etat dans son rôle d'employeur cherche la discussion avec les représentants de la Caisse afin de leur faire part de ses réflexions. Un postulat c'est un étude et je ne comprends pas pourquoi on refuserait d'étudier plus systématiquement ces questions et de les remettre aux représentants de l'employeur au comité de la Caisse, qui est bien sûr responsable de la Caisse de pension.

**Godel Georges, Directeur des finances**. Merci à l'ensemble des intervenants pour leurs différentes opinions. Je constate que sur le fond, il n'y a pas de divergences, mais uniquement sur la forme. Je ne vais pas répéter les trois éléments de la réponse pour le refus du postulat, mais je vais vous donner quelques informations complémentaires qui, je l'espère, pourront vous convaincre de refuser ce postulat.

J'ai bien écouté M<sup>me</sup> Christa Mutter, qui est une spécialiste en la matière. Encore une fois, je vous dis, Madame la Députée, on n'a pas de divergences de fond, mais je vous le rappelle - et vous le savez - que le Conseil d'Etat est représenté au sein de la Caisse et il le sera encore à l'avenir puisque, contrairement à ce qu'il souhaitait, le Grand Conseil a voulu qu'un représentant de l'Etat reste au comité de la Caisse.

Quelques informations complémentaires: La Caisse de pension du personnel de l'Etat de Fribourg fait d'ores et déjà partie, depuis le 1<sup>er</sup> trimestre 2020, des deux engagements Pool Ethos Suisse et international. Nous avons reconduit l'analyse ESG des investissements actuels, avec notre partenaire Ethos. Le rapport d'étude nous est parvenu avant l'été. Une évaluation détaillée est en cours d'exécution et sera discutée prochainement au sein de la commission de placements et du comité. Par ailleurs, nous venons de débiter une collaboration importante avec une entreprise réputée, spécialisée dans les investissements durables. Cette dernière va guider le comité dans l'établissement d'une nouvelle charte ESG et, récemment, nous, le comité de la Caisse, avons consacré une journée aux premières étapes de cet important travail, à savoir la formation du comité (ce dernier a compris, depuis un certain temps déjà que le degré d'engagement peut avoir un impact significatif sur les résultats des investissements), l'établissement d'une feuille de route précise qui détermine les décisions à prendre et la planification de ces dernières. La prochaine étape importante prévue pour la fin de l'année est la définition d'un concept ESG spécifique à la Caisse de pension. Si cela vous intéresse, j'ai le document que nous avons travaillé la semaine dernière, avec les différentes étapes.

Avec ces informations complémentaires et précisions sur la stratégie du comité, je vous demande, au nom du Conseil d'Etat, de refuser ce postulat.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est refusée par 55 voix contre 25. Il y a 11 abstentions.

*Ont voté oui:*

Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Kubski Grégoire (GR,PS/SP). *Total: 25.*

*Ont voté non:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP). *Total: 55.*

*Se sont abstenus:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP). *Total: 11.*

## Loi 2020-DSAS-29

### Modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

---

Rapporteur-e:	<b>Mäder-Brühlhart Bernadette</b> (VCG/MLG, SE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales</b>
Rapport/message:	<b>28.04.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 771)
Préavis de la commission:	<b>31.08.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2780)

---

#### Entrée en matière

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (VCG/MLG, SE). La commission chargée de la modification de la loi sur les prestations complémentaires s'est réunie le 31 août 2020 dans le but de modifier la loi cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité à la suite de l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006, adoptée en mars 2019 par l'Assemblée fédérale. Le projet soumis à l'examen de la commission consiste ainsi en des dispositions d'application, pour lesquelles le canton n'a guère de marge de manœuvre.

Folgende Änderungen der Bundesgesetzgebung haben Einfluss auf das kantonale Gesetz über Ergänzungsleistungen und müssen angepasst werden: Es sind dies die Verwaltungskosten, die Höchstbeträge, welche bei den Mieten berücksichtigt werden sowie die Rückzahlungspflicht von bezogenen Leistungen unter der Berücksichtigung der nach dem Tod verbleibenden Vermögenswerte von mehr als 40 000 Franken.

Mit der neuen Reform rechnet der Kanton mit Mehreinnahmen von 9-10 Millionen Franken. Im Gegenzug wird der Verwaltungsaufwand jedoch um ca. 25 Prozent steigen. Denn immerhin sind unter den rund 1000 jährlichen Todesfällen, die Ergänzungsleistungen bezogen, rund 500 Begünstigte mit einem Vermögen von mehr als 40 000 Franken. Dies bedeutet eine laufende Prüfung von zahlreichen Dossiers.

Zu erwähnen ist noch, dass der Staat – nach Abzug des Bundesanteils – bis zum 31. Dezember 2021 100 Prozent der Ergänzungsleistungskosten übernimmt. Die Gemeinden haben somit keine Mehrkosten.

Ces modifications, tant de la législation fédérale que cantonale, entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. La commission a approuvé ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat, par 10 voix sans opposition ni abstention.

Je remercie M<sup>me</sup> la Commissaire du Gouvernement, de même que M. le Directeur de l'ECAS, Hans-Jürg Herren, pour les explications de détail. Je remercie aussi les députés membres de la commission pour la qualité et l'efficacité des débats et, *last but not least*, mes remerciements vont aussi à M<sup>me</sup> la Secrétaire parlementaire Marie-Claude Clerc pour le procès-verbal parfait et rapide.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Effectivement, l'objectif principal des prestations complémentaires (PC) consiste à garantir les besoins vitaux des personnes au bénéfice d'une rente AVS ou AI, qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens. La modification de la loi, au niveau fédéral, a les répercussions suivantes:

- > relèvement des montants maximaux pour les loyers;
- > modification de la prise en compte de la fortune;
- > introduction d'un seuil d'accès à 100 000 frs de fortune en-dessous duquel il faut être pour pouvoir bénéficier des prestations complémentaires;
- > obligation de restitution par les héritiers;
- > abaissement des franchises;
- > primes d'assurance-maladie effectives;

entre autres mesures impactées par cette modification de la loi fédérale. Il est important de signaler que ces mesures ont pour effet de réduire le montant des PC. Les mesures en question seront applicables au plus tôt 3 ans après l'entrée en vigueur de la réforme. A l'inverse, lorsqu'elles conduiront à une hausse de ce montant, elles s'appliqueront dès son entrée en vigueur. Cela veut dire que toutes les personnes qui sont déjà au bénéfice des PC verront leurs PC recalculer avec les nouvelles normes. Si ce calcul est positif en leur faveur, l'introduction de la nouvelle loi sera immédiate.

Il y a lieu également de relever que matériellement, le droit fédéral édicte la quasi-totalité des règles pour les PC et les cantons sont chargés de l'exécution de la loi. Notre canton a, vous l'avez vu dans ce projet de loi, mandaté la Caisse de compensation cantonale (la Caisse), pour appliquer et exécuter cette loi, comme elle le fait d'ailleurs déjà. Cette réforme nécessite des dispositions d'ordre procédurale, à l'échelle du canton, tel que relevé par M<sup>me</sup> la Présidente de la commission.

Dans la détermination du droit aux PC, la loi fédérale prévoit d'augmenter les montants maximaux reconnus pour le loyer. Cette modification est extrêmement importante car, en 2017, les plafonds ne couvraient que le loyer de 68 % des personnes seules, de 63 % des couples, de 51 % des ménages avec un enfant et de 32 % des ménages avec deux enfants. En plus d'être augmentés, les nouveaux montants tiennent désormais compte des différences de prix des loyers entre les grands centres urbains, les villes et les campagnes. Pour le canton de Fribourg, seules les régions 2 "ville" et 3 "campagne" sont applicables. La loi fédérale prévoit que les cantons peuvent demander une réduction ou une augmentation de 10 % au plus des montants maximaux reconnus. C'est une décision qui doit être approuvée par l'OFAS. A l'article 2 alinéa 2, nous vous proposons que cette compétence soit exercée par le Conseil d'Etat.

Les articles 12a (nouveau) et 13 alinéa 2 bis (modifié) concernent la question de la restitution des prestations légalement perçues au cours des 10 dernières années et donnent, pour le premier, la compétence à la Caisse de régler les procédures de restitution dans le cadre de l'application des prestations complémentaires et, pour le deuxième, le droit à la Caisse d'accéder par une procédure d'appel aux données du Service cantonal des contributions.

La modification de la loi fédérale prévoit, contrairement à aujourd'hui, une obligation de restitution des prestations, après le décès des bénéficiaires, par les héritiers. La restitution doit se faire pour la part de la succession qui dépasse 40 000 frs. Pour les couples, l'obligation de restitution prend naissance au décès du conjoint survivant. Dans le cas où la fortune est manifestement inférieure à 40 000 frs, aucune procédure de restitution ne sera entamée. En revanche, si la fortune est estimée à 40 000 frs, la Caisse de compensation annoncera aux héritiers qu'une procédure de restitution est possible et que l'examen va s'opérer.

L'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021, conformément à la loi fédérale. Je ne reviendrai pas sur les incidences financières que M<sup>me</sup> la Présidente a déjà relevées. C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

**Garghenti Python Giovanna** (*PS/SP, FV*). Tout d'abord, je cite mes liens d'intérêts: je suis directrice de Pro Infirmis Fribourg, qui accompagne de nombreuses personnes bénéficiaires de prestations complémentaires. Comme vous avez pu le lire dans le message, pas loin de 50 % des bénéficiaires de rentes AI perçoivent des PC. De là à dire que les rentes AI sont trop basses, il n'y a qu'un pas, mais ce n'est pas l'objet du jour. Ce projet de loi sur lequel nous devons nous prononcer aujourd'hui est nécessaire pour adapter la législation cantonale aux changements apportés dans la législation fédérale. Dans ce sens, nous n'avons pratiquement pas de marge de manœuvre.

Le groupe socialiste salue le choix des Chambres fédérales d'augmenter les montants maximaux pris en compte pour les loyers mis à disposition pour les bénéficiaires de prestations complémentaires. Les montants octroyés jusqu'à présent datant de 2001 ne correspondent plus à la réalité et un grand nombre de bénéficiaires devaient puiser dans la part de leurs prestations complémentaires octroyées pour les besoins vitaux, pour honorer leur loyer. Cette augmentation était demandée depuis des années par les associations qui défendent les intérêts des bénéficiaires des prestations complémentaires. Les milieux défendant les droits des personnes en situation de handicap saluent également le supplément pour les logements accessibles aux chaises roulantes, revu à la hausse, et qui passe à 6000 frs par année. Cela étant, c'est la seule amélioration du projet fédéral. Probablement, les parlementaires qui ont accepté cette loi au niveau fédéral n'ont pas mesuré toutes les conséquences de leur choix. Là, je soulignerais deux points importants:

1. Tout d'abord, le but premier des changements de la loi fédérale est une économie qui se fait sur le dos des personnes déjà les plus démunies. Cette économie est estimée à environ 400 millions. Toutefois, pour faire face au travail engendré par cette réforme, les caisses de compensation devront engager du personnel supplémentaire. Il est absurde d'enlever des moyens d'existence aux plus faibles et de vouloir économiser sur leur dos pour reporter des frais supplémentaires à la charge des cantons.
2. Au décès du bénéficiaire, comme M<sup>me</sup> la Commissaire du Gouvernement l'a déjà expliqué, ou de son conjoint ou de sa conjointe, s'il était marié ou pacsé, la fortune dépassant 40 000 frs est reprise par le canton en remboursement des prestations complémentaires perçues. La fortune immobilière, si elle repose sur le seul bien utilisé comme logement principal, n'est pas pris en compte pour obtenir des prestations complémentaires. Des personnes à petits revenus, mais propriétaires du logement dans lequel elles vivent, peuvent donc percevoir des prestations complémentaires. Par contre, lors de leur décès, la valeur du logement entre dans la fortune. Combien d'héritières et d'héritiers de maisons familiales devront se séparer d'un bien, dans leur famille peut-être depuis des générations, et se priver ainsi d'un souvenir de famille? Nous allons au-devant de situations dramatiques et il est fort probable que des membres de certains partis ayant accepté ces réformes au niveau fédéral reviendront avec des motions pour modifier ces absurdités et ces effets pervers.

Notre système d'assurances sociales est un système qui assure les risques et est qualifié de bismarckien. Les révisions de ces assurances se succèdent et, malheureusement, se ressemblent toutes car elles ont toutes pour but d'économiser. Elles ont été conçues sur la base de situations de vie qui sont de moins en moins d'actualité, lorsqu'on pense à l'ubérisation de certaines professions. En outre, ces assurances sociales sont très compartimentées et les risques réels de ne pas entrer dans ces compartiments existent. On ajoute donc des couches et des réformes pour combler ces manques et on ajoute sparadraps sur sparadraps, qui ne font que compartimenter encore davantage ces assurances. Il serait peut-être temps de revoir ce système d'assurances et de tendre vers un système où ce ne sont plus les risques qui sont assurés et aller vers un système beveridgien, en référence à William Beveridge, qui a pensé à un système universel, indépendant des risques. Ceci permettrait une équité pour toutes et tous et éviterait stigmatisations et humiliations. Un projet déposé aux Chambres fédérales sur l'assurance générale du revenu, qui n'a rien à voir, Mesdames et Messieurs, avec le revenu inconditionnel de base, n'a pas été accepté. Mais cela vaudrait certainement la peine de s'y pencher et d'y réfléchir. Ce serait une révolution certes, mais comme l'ont été l'introduction de l'AVS en son temps et l'AI voilà maintenant 60 ans.

Cela étant, le groupe socialiste accepte l'entrée en matière sur cet objet qui nous est soumis ce matin et soutiendra le projet de loi tel que proposé.

**Badoud Antoinette** (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance du projet de loi qui nous est soumis, projet lié aux modifications de la législation fédérale sur les PC qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021. En commission, la commissaire du Gouvernement a relevé que les cantons n'ont guère de marge de manœuvre pour finaliser leur propre loi d'application.

Si l'on peut comprendre la plupart des ajustements induits par la réforme fédérale afin de faire face à l'évolution démographique et plus particulièrement à la part croissante des personnes âgées, il est une mesure qui nous interroge fortement : il s'agit du processus de restitution des prestations après le décès, soit le remboursement par la fortune disponible, y compris l'immobilier, des PC perçues, sous réserve de la franchise de 40 000 frs. Pour les couples, ce processus de restitution s'enclenche au décès du conjoint survivant, s'il en est un ! Ce processus sera pour le moins délicat mais aussi sensible à appliquer ! Permettez-moi de citer un exemple qui illustre les effets que pourrait engendrer cette mise en application :

Imaginez une famille d'agriculteurs modeste dont la seule « fortune » avec des guillemets est la ferme familiale dans laquelle ils ont élevé leurs enfants et dans laquelle ils ont vécu avant d'entrer dans un home. Leur situation n'est certainement pas isolée et leur fierté est encore de pouvoir remettre leur ferme pour faire vivre la famille de leur fils ou leur fille, jeune agriculteur ou agricultrice, héritier ou héritière du domaine de ses parents décédés. Avec de telles dispositions, il ou elle pourrait être amené à hypothéquer durement son outil de travail, sachant que l'habitation fait partie d'un tout, pour rembourser les PC perçues.

Ce pourrait être aussi une petite entreprise, dont l'atelier fait partie intégrante de l'habitation en annexe. Cette mesure mettra en péril la pérennité de l'exploitation ou de la PME. Les conséquences au niveau social seront désastreuses. C'est sans compter encore avec la gymnastique successorale que ce processus va induire pour tenter d'échapper à la restitution.

Ce projet souffre encore de nombreuses inconnues; comment seront-traités les dossiers des concubins ? Par ailleurs, sachant que cette réforme fiscale impacte les travaux du DETEC, quelles en sont les conséquences ?

Je demande donc, au Conseil d'Etat d'être très attentif à la mise en œuvre et de mettre des garde-fous pour éviter que les situations dramatiques que j'ai soulevées se produisent avec ce principe de restitution. Avec ces remarques, le groupe libéral-radical entrera en matière sur ce projet de loi.

**Meyer Loetscher Anne** (*PDC/CVP, BR*). En préambule je vous informe que je fais partie de la Commission administrative de l'Établissement des assurances sociales du canton de Fribourg où je suis déléguée du Grand Conseil.

Etant donné que le droit fédéral édicte la quasi-totalité des règles pour les prestations complémentaires, nous avons à ce jour peu de marge de manœuvre. Le canton a la charge de faire exécuter la loi, et à ce titre, le groupe démocrate-chrétien trouve le choix de mandater la Caisse de compensation cantonale pour appliquer et exécuter la loi sur les prestations complémentaires pertinent.

La réforme de la loi fédérale vise à maintenir le niveau des prestations, à prendre davantage en compte la fortune et à réduire les effets de seuil. Si le groupe démocrate-chrétien est satisfait du relèvement des montants maximaux pour les loyers, il regrette la décision du dessaisissement de la fortune des bénéficiaires de PC. Ce qui n'est pas négligeable puisque sur 1000 décès annuels, on dénombre environ 500 bénéficiaires disposant d'une fortune supérieure à 40 000 frs. La récupération se fera par la vente de l'immeuble qui a servi d'habitation à son propriétaire bénéficiaire de PC, mais seulement après le décès du conjoint survivant.

Cette réforme devrait entraîner entre 9 et 10 millions d'économies pour le canton de Fribourg en raison de calculs plus pointus pour chaque dossier, mais ajoute 25 % de charges administratives. Le groupe démocrate-chrétien regrette qu'au final il y ait des économies sur les bénéficiaires et une augmentation des coûts administratifs. Avec ces commentaires le groupe démocrate-chrétien entrera en matière et acceptera les articles tels que proposés.

**Bertschi Jean** (*UDC/SVP, GL*). Mes liens d'intérêts: je n'en ai pas si ce n'est que j'étais membre de la commission parlementaire qui a traité cette modification de loi. Celle-ci est une adaptation à la loi fédérale qui ne laisse guère de marge de manœuvre au canton. Les principales modifications sont: relèvement des montants des loyers, prise en compte de la fortune, prise en compte du revenu du conjoint, dépenses effectives des primes d'assurance-maladie, adaptation du calcul des prestations complémentaires pour résidents des homes, montant minimal de la prestation complémentaire abaissé, mesures dans le 2<sup>e</sup> pilier pour chômeurs âgés.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a étudié cette modification de la loi et propose d'entrer en matière et d'adopter cette loi selon le projet initial du Conseil d'Etat, que la commission ordinaire a accepté à l'unanimité.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (*VCG/MLG, SE*). Je remercie tous les intervenants pour leurs prises de position. Je vais quand même répondre...

Frau Garghentini und Frau Loetscher, Sie haben sich auch vor allem auf das Bundesgesetz bezogen. Das Bundesgesetz können wir leider, wie wir alle wissen, nicht ändern, auch wenn wir nicht mit allem zufrieden sind diesbezüglich.

Zu Frau Badoud möchte ich sagen: Der Einbezug der Immobilien erfolgt erst, nachdem der zweite Ehepartner gestorben ist. Solange er noch im Haus wohnt, wird die Immobilie also nicht miteinbezogen.

Zu den weiteren Fragen habe ich keine Bemerkungen.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je remercie tous les porte-parole qui sont entrés en matière sur ce projet de loi. Vous avez tous salué l'augmentation des montants pour les loyers, je crois que c'est effectivement une mesure extrêmement importante pour les personnes qui sont au bénéfice des PC, qui n'arrivent pas à avoir accès à des loyers au vu des normes qui sont aujourd'hui trop basses.

En ce qui concerne effectivement la question de la restitution des PC, c'est un objet qui nous cause pas mal d'inquiétude, donc je partage les inquiétudes qui ont été exprimées ici, mais c'est une loi fédérale que nous sommes dans l'obligation d'appliquer. On va le faire de la façon la plus pragmatique possible j'ai envie de dire, donc on fera un premier examen et, si sur cette base-là on peut en déduire que la succession est manifestement inférieure à 40 000 frs, la procédure sera close immédiatement. C'est uniquement pour les autres 50% des cas que le Service des contributions devra établir la taxation fiscale au moment du décès. C'est la taxation qui établira ensuite le montant exact de la succession.

Par rapport à la question du concubinage: dans les prestations complémentaires, la norme c'est la famille au sens classique y compris le partenariat enregistré. Pour la question des concubins, s'ils occupent un même logement, on procède à une répartition des frais du loyer mais on ne considère pas cette cohabitation comme un ménage classique, on ne se réfère pas au montant qui figure dans les différents tableaux de calcul.

Pour la question du DETEC, les travaux sont bien avancés. Le Conseil d'Etat s'est mis d'accord, il vient d'accepter une variante qui est également acceptée par le comité de l'Association des communes fribourgeoises. Les Directions, notamment ma Direction, sont maintenant mandatées pour élaborer les projets de modification légales qui vont de pair avec ce désenchevêtrement. Donc on devrait être avec un projet mis en consultation d'ici la fin de l'année - début de l'année prochaine. Les prestations complémentaires sont l'un des éléments d'équilibrage du désenchevêtrement des tâches, donc effectivement elles joueront un rôle mais comme objet de compensation puisque vous le savez, actuellement jusqu'au 31 décembre 2021, 100% des prestations complémentaires sont à charge de l'Etat. C'est le pourcentage qui sera mis à charge des communes pour compenser les montants de répartition, qui sera discuté. C'est avec ces remarques, Mesdames et Messieurs, que je vous invite à passer à la lecture des articles.

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

## Première lecture

I. Acte principal : loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

### *Préambule*

**Mäder-Brühlhart Bernadette (VCG/MLG, SE).** Die Präambel wurde lediglich mit den aktuellen Daten angepasst.

> Adopté.

### *Art. 2 al. 1, al. 2 (nouveau)*

**Mäder-Brühlhart Bernadette (VCG/MLG, SE).** Dieser Absatz wird durch die Buchstaben e) und f) ergänzt, welche zwei zusätzliche Befugnisse des Staatsrates festlegen: Den Erlass der Verordnung über die Festlegung der Verwaltungsgebühren, die vom Bundesamt für Sozialversicherungen genehmigt werden müssen und die Kompetenzzerteilung von geringfügigen Durchführungsbestimmungen an die Direktion.

> Adopté.

### *Art. 12a (nouveau)*

**Mäder-Brühlhart Bernadette (VCG/MLG, SE).** Die Prüfung der Rückerstattung von Leistungen wurde der AHV-Kasse anvertraut. Sie prüft, ob das Vermögen über 40 000 Franken liegt. Die Prüfung basiert auf der Grundlage der letzten verfügbaren Besteuerung. Bei Paaren wird dieser Rückerstattungsprozess erst beim Tod des überlebenden Ehegatten ausgelöst.

> Adopté.

*Art. 13 al. 2bis (modifié)*

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (VCG/MLG, SE). Die Änderung besteht in der Hinzufügung des letzten Satzes. Dieser gibt der AHV-Kasse die Kompetenz, die Steuerdaten auch zu benutzen, um die Rückerstattung der Leistungen einzufordern. Die Daten sind streng auf diejenigen Mitarbeiter beschränkt, die Anträge bearbeiten.

> Adopté.

## II. Modifications accessoires

> Adopté.

## III. Abrogations accessoires

> Adopté.

## IV. Clauses finales

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je l'ai déjà indiqué, le Conseil d'Etat fixera l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

> Adoptées.

## Titre

> 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**

## I. Acte principal : loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

## Titre

> 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 90 voix contre 2. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Perler

Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gumy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP). *Total: 90.*

*Ont voté non:*

Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP). *Total: 2.*

## Décret 2020-DSAS-61

### Dépôt à l'Assemblée fédérale de l'initiative cantonale "Plus de force aux cantons", de l'initiative cantonale "Pour des réserves justes et adéquates" et de l'initiative cantonale "Pour des primes conformes aux coûts"

---

Rapporteur-e:	<b>Demierre Philippe</b> (UDC/SVP, GL)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales</b>
Rapport/message:	<b>21.04.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2794)
Préavis de la commission:	<b>04.09.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2804)

---

#### Entrée en matière

**Demierre Philippe** (UDC/SVP, GL). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du conseil communal de Ursy.

Nous allons traiter aujourd'hui le message 2020-DSAS-61 du 21 avril 2020 accompagnant les projets de décrets portant dépôt à l'Assemblée fédérale de trois initiatives cantonales. Premièrement nous allons traiter l'initiative cantonale «Plus de force aux cantons», deuxièmement l'initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates» et troisièmement l'initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts». Il s'agit de trois projets d'initiatives cantonales par lesquelles le canton de Fribourg demande autant de modifications de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie du 26 septembre 2014.

Les initiatives qui nous sont proposées aujourd'hui visent toutes les trois à assurer une meilleure adéquation des primes d'assurance-maladie par rapport aux coûts des prestations qu'elles couvrent. Initiées par le canton du Tessin, plusieurs autres cantons suisses romands et suisses ont adopté ou sont en train d'adopter le dépôt d'initiatives telles que celles présentées aujourd'hui.

- > La première initiative proposée a pour but de rétablir la capacité des cantons à s'exprimer de manière pertinente, sur la base d'informations complètes, au sujet des propositions de primes des assureurs pour leur territoire.
- > La deuxième initiative définit un seuil au-delà duquel les réserves sont à considérer comme excessives et obligerait ainsi les assureurs à les restituer.
- > La troisième initiative proposée vise la compensation systématique des primes payées en trop si des conditions précises sont remplies.

Le Conseil d'Etat constate que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie, des lacunes ou distorsions de celle-ci ne permettent pas, dans un système tel que celui proposé actuellement en Suisse de fonctionner au mieux. Les différentes initiatives qui ont été déposées ou qui seront déposées demandent à ce que les cantons soient impliqués dans la procédure d'approbation des primes d'assurance-maladie, tant en raison de leur connaissance de

la réalité du terrain que de leur compétence. Les primes doivent être encore mieux adaptées aux coûts. L'accumulation de réserves excessives de la part des assureurs devraient ainsi diminuer.

Le Conseil d'État nous soumet donc les trois présentes initiatives cantonales et nous invite à adopter les présents décrets. Pour terminer, je remercie Madame la Présidente du Gouvernement et Monsieur Marchioni, conseiller économique, et tous les membres de la commission pour la qualité des débats, pour les questions posées et les réponses apportées. Merci également à M. Patrick Pugin, secrétaire parlementaire pour la qualité du procès-verbal.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** En complément à l'introduction de M. le Rapporteur, il convient peut-être de rappeler effectivement que la première initiative "Plus de force aux cantons" vise à renforcer le rôle des cantons dans la procédure d'approbation des primes. Ce rôle a été fortement limité ces dernières années sur la base d'informations partielles concernant les coûts et les primes. Il est impossible actuellement pour le canton de formuler des observations pertinentes. Depuis 2019 l'OFSP a décidé de ne plus fournir aux cantons des données concernant les primes et nous sommes pour notre part absolument convaincus que l'analyse des coûts est indissociable de l'évaluation des primes. Le canton de Fribourg a développé des compétences au fil des années et nous estimons que le rôle de surveillance assumé, maintenu et même renforcé est d'une importance capitale. Par ailleurs, nous assumons la responsabilité et les coûts de la garantie des soins à la population à laquelle nous devons rendre des comptes. La présente modification vise à rétablir le libellé des anciens articles 61 al. 5 et 21 al. a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie qui ont été abrogés.

Pour l'initiative cantonale "Pour des réserves justes et adéquates": depuis 2012 les réserves légales dont les assureurs-maladie doivent disposer pour garantir la solvabilité et donc la solidité du système d'assurance obligatoire sont déterminées par une nouvelle méthode qui tient compte des risques pris par les caisses maladie. L'exigence des réserves est indiscutable, néanmoins l'accumulation de celles-ci à l'excès par les assureurs va à l'encontre d'une évolution plus modérée des primes. A relever que selon les données provisoires de l'OFSP, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 le niveau global des réserves en Suisse s'élève à plus du double de la limite légale. Cette deuxième initiative propose donc de préciser ce seuil et de fixer le taux de 150%. Par ailleurs, lors du dépassement du seuil, le remboursement aux assurés deviendrait obligatoire.

Pour l'initiative "Pour des primes conformes aux coûts" la formulation de l'article 17 al. 1 de la LAMal permettant à l'OFSP de ne pas approuver des propositions de primes ou de procéder à une correction a posteriori des primes surestimées, a un caractère non contraignant, raison pour laquelle il est rarement appliqué en réalité. Cette troisième initiative vise ainsi à modifier l'article afin de rendre systématique la correction a posteriori des primes encaissées en trop.

Ces initiatives ont pour objet une meilleure adéquation des primes à la réalité pour soulager, in fine, les charges pour les Fribourgeois et les Fribourgeoises. Nous vous invitons, au nom du Conseil d'Etat, à soutenir les trois présents décrets.

**Berset Christel (PS/SP, FV).** Je n'ai pas de liens d'intérêts avec cet objet, mis à part que je l'ai examiné dans la commission parlementaire qui l'a traité et j'interviens ici au nom du groupe socialiste.

On nous demande ici de nous prononcer sur trois initiatives cantonales que le Conseil d'Etat souhaite déposer auprès de l'Assemblée fédérale afin de donner plus de force aux cantons en matière de surveillance de l'assurance-maladie sociale, la LAMal. Le groupe socialiste partage en tous points l'analyse du Conseil d'Etat, telle qu'elle nous est présentée dans le message qui accompagne les trois décrets sur lesquels nous devons nous prononcer aujourd'hui. Ainsi nous approuvons le contenu du premier décret qui demande que les cantons aient à nouveau accès à l'ensemble des données financières du système de santé, c'est-à-dire aux coûts des prestations, aux propositions de primes et aux revenus des assureurs. En effet, depuis 2009-2019, les cantons ne reçoivent plus les informations relatives aux primes d'assurance et du coup il devient très difficile d'évaluer si les propositions des primes sont en lien avec les coûts réels des prestations et si les projections des assureurs sont correctes. C'est bien en connaissant l'ensemble de ces données financières que notre canton pourra exercer pleinement sa compétence dans le domaine de la planification sanitaire et informer correctement la population.

Donner plus de force aux cantons en la matière ne signifie pas que les cantons devront engager plus de personnel pour exécuter cette tâche. En ce qui concerne le canton de Fribourg, celle-ci est déjà exécutée depuis longtemps et à satisfaction par le Service cantonal de la santé publique qui pourra s'en charger encore plus efficacement si ces données supplémentaires lui sont communiquées. Le groupe soutient également le fait que les bases légales fédérales doivent permettre de limiter la marge de manœuvre des assureurs en ce qui concerne le montant des réserves et lorsque celles-ci dépassent le 150% de la limite légale, la législation doit pouvoir exiger de les réduire. Cette mesure est favorable aux assurés puisqu'elle permet de faire une correction a posteriori des primes qui auraient été encaissées en trop.

Finalement, il nous paraît logique que l'autorité de surveillance, l'Office fédéral de la santé publique, puisse revoir à la hausse, mais aussi à la baisse, des primes si elles sont considérées comme insuffisantes ou comme trop élevées. L'OFSP pourra ainsi intervenir dans la hausse continue des primes d'assurance-maladie en procédant à une correction a posteriori des primes qui ont été surestimées et comme les primes d'assurance-maladie pèsent très lourdement sur le budget des familles, mais aussi

des personnes âgées, des jeunes ou encore des personnes précarisées, le groupe socialiste est favorable à ce troisième décret car les assurés en sortent gagnants.

Sur ces considérations, le groupe socialiste va entrer en matière sur ces trois initiatives cantonales, comme le propose d'ailleurs la commission à l'unanimité et vous invite à en faire de même.

**Bonvin-Sansonnens Sylvie (VCG/MLG, BR).** Le groupe Vert Centre Gauche va soutenir à l'unanimité ces trois initiatives cantonales. Elles nous sont apparues absolument nécessaires dans le contexte actuel, dans le but de proposer sinon trouver des solutions aux problèmes inquiétants de notre système de santé. Merci à la Direction de la santé de nous proposer ces objets. Le fait qu'ils soient soutenus par plusieurs cantons va nous encourager à les déposer. L'autre signe encourageant serait évidemment une unanimité des députés fribourgeois de tous les groupes, c'est pourquoi nous vous demandons de les soutenir de manière claire et forte.

**Moënnat Pascal (PDC/CVP, GR).** Je n'ai aucun lien d'intérêt avec l'objet traité et je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien.

La proposition de décret qui est proposée aujourd'hui vise une adoption des projets d'initiatives cantonales par lequel notre canton demande une modification de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie. Trois ans après l'entrée en vigueur de cette loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie, il a été constaté que des adaptations sont nécessaires pour mieux fonctionner. Le but de la première initiative est de donner, comme le porte son nom, plus de force aux cantons. Sur le calcul de projection des primes d'assurance-maladie, en effet l'Office fédéral de la santé se limite à des informations partielles concernant les coûts et les primes. Il est donc compliqué pour les cantons de formuler des remarques adéquates. Dès lors, il est normal que les cantons doivent avoir un accès à l'ensemble des coûts de la santé pour appuyer l'autorité de surveillance dans la tâche qu'elle doit mener en matière d'approbation des primes d'assurance-maladie.

Concernant les réserves légales, il est surprenant que, selon les données provisoires de l'Office fédéral de la santé publique disponibles au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le niveau global des réserves soit bien en-dessus du minimum de la limite légale, voire à plus de 200% pour certains cantons. Il est donc nécessaire de mettre un cadre légal qui limite le montant des réserves, non pas de ce qui est souhaitable, mais de ce qui est nécessaire. Pour le remboursement des primes payées, la restitution est prévue dans le décret "Pour des primes conformes aux coûts" où l'assureur est tenu à une compensation des primes l'année suivante. La surveillance, le calcul et la gestion des primes d'assurance-maladie sont complexes.

Avec ces trois initiatives, les cantons seront mieux intégrés dans les processus d'approbation des coûts de la santé par leur connaissance de leurs territoires et de leur population. Le droit du citoyen en ressort renforcé. Dans le cas où ces trois décrets sont acceptés, ça demanderait du travail supplémentaire au canton de Fribourg, plus particulièrement au Service de la santé publique. Ce Service a des compétences et le personnel nécessaire avec une longue expérience pour effectuer ces analyses.

Par conséquent, le groupe démocrate-chrétien soutient à l'unanimité les présents décrets et vous invite à les adopter.

**Zadory Michel (UDC/SVP, BR).** Mes liens d'intérêts: comme vous le savez je suis chirurgien orthopédiste retraité. Le groupe de l'Union démocratique du centre va naturellement entrer en matière à l'unanimité concernant ces trois initiatives cantonales. C'est un signal fort que nous devons donner à la Confédération et un signal fort vis-à-vis des assurances. Cela fait maintenant plus de 30 ans que la société médicale demande une plus grande transparence de la part de la gestion des assurances. Mon collègue de droite, M. Schumacher, va certainement prendre la parole également puisqu'il s'est aussi battu pour cette transparence et je ne peux que vous conseiller de voter à l'unanimité ces trois initiatives cantonales.

**Schumacher Jean-Daniel (PLR/FDP, FV).** Au nom du groupe libéral-radical, nous allons accepter naturellement ces trois décrets. Mes liens d'intérêts: effectivement comme mon collègue vient de le dire, j'ai été pendant 10 ans président de la Société de médecine du canton de Fribourg, j'ai pendant 10 ans dû négocier avec les caisses.

C'est clair que donner plus de force aux cantons est absolument nécessaire. Absolument nécessaire d'avoir ces données. C'est aussi nécessaire que le canton produise lui-même ses propres données afin de pouvoir les comparer. Si c'est facile de savoir ce que les hôpitaux coûtent, le stationnaire et l'ambulatoire privés, le stationnaire hors canton sont des données que nous pouvons avoir, mais il y a d'autres nébuleuses que nous ne connaissons pas, notamment tout ce qui concerne la médecine privée ambulatoire. Il y a aussi les affaires des pharmaciens qu'il faut mettre à l'intérieur. Si nous n'avons pas les données complètes, expérience faite, on n'a pas beaucoup de chance de se trouver dans une confrontation avec les assureurs si on n'a pas des données béton. C'est sur ces considérations que je vous prie à tous et à toutes d'accepter ces propositions. Merci de votre attention.

**Demierre Philippe (UDC/SVP, GL).** Je remercie déjà tous les intervenants pour leurs prises de position. Je relève que tous les groupes entrent en matière et je remercie la qualité des apports qui ont été demandés. C'est vrai que la situation actuelle demande vraiment que le canton fournisse ou produise des données, des données béton comme l'a relevé le député Schumacher. C'est vrai que pour nous il est important de pouvoir donner des choses qui sont vraiment concrètes, ce qui

permettra justement aux caisses maladie en fait d'adapter ou non les primes, surtout je dirais à la baisse. Je n'ai pas d'autre information à apporter.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je remercie infiniment tous les rapporteurs des groupes qui soutiennent ces trois décrets qui sont effectivement, qui seront effectivement un signal très fort vis-à-vis de la Confédération. Je crois qu'il n'y avait pas de question dans les interventions, je ne peux que vous remercier pour ce soutien.

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

### Lecture des articles (initiative 1)

I. Acte principal : décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Pour plus de force aux cantons)

#### *Art. 1*

**Demierre Philippe (UDC/SVP, GL).** A l'article 1, les autorités fédérales sont invitées à modifier l'article de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie, comme il suit:

Je lis l'article: "Avant l'approbation des tarifs, les cantons peuvent donner leur avis aux assureurs et à l'autorité de surveillance sur l'évaluation des coûts et sur les tarifs de primes prévues pour leur territoire, à la condition que ces échanges ne prolongent pas la procédure d'approbation. Les cantons peuvent obtenir les informations nécessaires auprès des assureurs et de l'autorité de surveillance. Ces informations ne peuvent être ni rendues publiques, ni transmises à des tiers."

> Adopté.

#### *Art. 2*

> Adopté.

### IV. Clauses finales

**Demierre Philippe (UDC/SVP, GL).** Cette partie précise que le décret n'est pas soumis à référendum, donc il entre en vigueur immédiatement.

> Adoptées.

### Titre et préambule

> Adoptés.

> La lecture des articles étant terminée, il est passé au vote final.

### Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 94 voix sans opposition ni abstention.

#### *Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude

(SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gumy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 94.*

## Lecture des articles (initiative 2)

I. Acte principal : décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Pour des réserves justes et adéquates)

### *Art. 1*

**Demierre Philippe** (UDC/SVP, GL). A l'article 1, les autorités fédérales sont invitées à compléter l'article 14 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale avec l'ajout d'un alinéa 3 dont la teneur serait la suivante:

"Les réserves d'un assureur sont considérées comme excessives lorsqu'elles dépassent 150% de la limite légale. En présence de réserves excessives, l'assureur est tenu d'opérer une réduction des réserves jusqu'à atteindre ce seuil."

> Adopté.

### *Art. 2*

> Adopté.

## IV. Clauses finales

**Demierre Philippe** (UDC/SVP, GL). Ce décret n'est pas soumis au référendum, donc il entre en vigueur immédiatement.

> Adoptées.

## Titre et préambule

> Adoptés.

> La lecture des articles étant terminée, il est passé au vote final.

## Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 93 voix sans opposition ni abstention.

### *Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Mutter Christa

(FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gumy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 93.*

### Lecture des articles (initiative 3)

I. Acte principal : décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Pour des primes conformes aux coûts)

#### *Art. 1*

**Demierre Philippe** (UDC/SVP, GL). A l'article 1, les autorités fédérales sont invitées à modifier l'article 17 al. 1 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale comme il suit:

"Si dans un canton les primes encaissées par un assureur pour une année donnée sont plus élevées que les coûts cumulés dans ce canton-là, l'assureur est tenu, dans le canton concerné, de procéder à une compensation des primes l'année suivante. Le montant de la compensation doit être clairement indiqué et motivé par l'assureur dans la demande d'approbation. Celle-ci doit être déposée auprès de l'autorité de surveillance au plus tard à la fin du mois de juin de l'année suivante."

> Adopté.

#### *Art. 2*

> Adopté.

### IV. Clauses finales

**Demierre Philippe** (UDC/SVP, GL). Je précise que ce décret n'est pas soumis au référendum, donc il entre en vigueur immédiatement.

> Adoptées.

#### Titre et préambule

> Adoptés.

> La lecture des articles étant terminée, il est passé au vote final.

### Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 93 voix sans opposition ni abstention.

#### *Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/

SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gumy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 93.*

## Décret 2020-DSAS-71

### Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)

Rapporteur-e:	<b>Pythoud-Gaillard Chantal</b> (PS/SP, GR)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales</b>
Rapport/message:	<b>16.06.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2805)
Préavis de la commission:	<b>26.08.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2811)

#### Entrée en matière

**Pythoud-Gaillard Chantal** (PS/SP, GR). Mon lien d'intérêt: je suis présidente des foyers de la ville de Bulle. Le décret qui vous est soumis aujourd'hui donne suite à la motion des députés Antoinette de Weck et Marc-Antoine Gamba. Cette motion appuyée par 58 cosignataires demandait que le canton de Fribourg intervienne auprès de la Confédération pour que celle-ci modifie sa législation de sorte à autoriser ce qui est communément appelé « le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS ». Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat invitait le Grand Conseil à rejeter l'instrument, car, selon lui, une réglementation fédérale concernant des projets pilotes rendrait ce dernier sans objet. Le Grand Conseil a néanmoins accepté sa prise en considération à l'unanimité des membres présents, soit par 98 oui.

Ce décret porte ainsi sur la transmission du texte aux Chambres fédérales sous la forme d'une initiative cantonale. Lors de l'unique séance de notre commission chargée d'étudier ce décret, voici les principaux arguments développés:

- > Depuis 2002, soit pendant quinze ans, Fribourg a connu un système forfaitaire de facturation des médicaments en EMS, ce qui a fait ses preuves. Pour exemple, en 2016 à Fribourg, le coût journalier moyen des médicaments était de 4,80 frs par patient et par jour alors que la moyenne suisse se montait à 8,55 frs, soit une différence de 78 %.
- > Grâce à l'achat groupé, les institutions pouvaient bénéficier de rabais sur le prix d'achat des médicaments de l'ordre de 40 %.
- > On avait un système qui permettait une négociation entre la pharmacie d'EMS et les fournisseurs. Ces derniers ont consenti des rabais comme ils le font pour les hôpitaux. Les pharmaciens étaient alors rémunérés pour leur travail de conseil de pharmaciens et pas pour les médicaments qu'ils vendaient. Ils touchaient 1,20 frs par jour et par résident.
- > Ce système forfaitaire a permis d'éviter toute sélection des risques car il n'y avait pas de conséquences économiques pour un EMS à avoir des patients avec des coûts pharmaceutiques importants.
- > À la suite du refus des assureurs de continuer de prendre en charge les frais ainsi présentés, il a fallu abandonner le système en 2018, ce qui a entraîné une importante augmentation des coûts – estimée à près de 4 millions de francs par année.

- > Des coûts indirects sont à déplorer, notamment une augmentation des prestations des médecins, chargés désormais de renouveler les ordonnances pour chaque patient. Une charge administrative qui se reporte également sur le personnel soignant.
- > Le nouveau système conduit à un gaspillage massif : des médicaments attribués à un patient individuel sont perdus en cas de décès ou d'adaptation de traitement. Les actes administratifs se multiplient, la réactivité des traitements en pâtit et l'accès à certains médicaments est interdit à des patients sans assurance complémentaire ; enfin, le mécanisme de maîtrise des coûts est abandonné.
- > Le changement de système est également un obstacle à l'amélioration de la qualité des soins ; le système reposait en effet sur une collaboration entre pharmaciens, médecins et infirmiers.
- > On déplore aussi une perte de dialogue entre les assureurs et les prestataires fribourgeois.

Les assureurs se sont opposés au système forfaitaire fribourgeois en prétextant qu'il ne répondait pas au principe de la compensation des risques. Ce qui les intéressait, eux, c'était de savoir combien de médicaments chaque patient consommait. L'Etat avait pourtant trouvé un accord avec l'Institut de pharmacie du CHUV, qui pouvait développer une solution informatique susceptible de fournir cette information. Les assureurs ont fait la sourde oreille. Aucune négociation n'a été possible.

L'article 32 LAMal exige que les prestations médicales – et, selon l'article 25 de cette même loi, la remise de médicaments en fait partie – doivent être « économiques et adéquates ». C'est aberrant qu'un projet qui répond pleinement à ces deux exigences ne soit pas soutenu. Tous les membres sont arrivés à la même conclusion du triste constat du pouvoir démesuré des assureurs, de la puissance de leur lobby.

Le Conseil d'Etat n'était pas favorable à l'initiative cantonale, car le Conseil fédéral avait déjà mis en consultation une modification de la LAMal, qui permettrait des projets expérimentaux. Un modèle est en cours de développement au Tessin. Ce dernier est intéressant mais nécessite un développement coûteux. De plus, il n'encourage pas de véritables économies. Pourquoi un projet-pilote alors que nous avons un système qui a prouvé son efficacité pendant quinze ans? Même si le taux d'acceptation d'une initiative cantonale semble très faible, elle reste l'un des rares instruments à disposition. Notre ex-collègue, Marie-France Roth Pasquier, conseillère nationale, vient de déposer une initiative parlementaire sur ce même objet. Nous pouvons espérer que ce cumul d'actions suscite l'intérêt des Chambres fédérales.

Le texte même du décret a provoqué quelques commentaires au sein de la commission; d'aucuns l'auraient souhaité plus percutant. Néanmoins, le fait est qu'il a été rédigé fidèlement à ce qui était proposé par les auteurs de la motion.

Je le cite ici : "Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives visant à intégrer dans l'assurance-maladie obligatoire les instruments nécessaires à la prise en charge des prestations globales d'un groupe de professionnelles de la santé en faveur d'un groupe de patients et patientes, démontrant une réelle plus-value, tant en termes économiques que sous l'angle de l'amélioration de la qualité des soins, comme le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les établissements médico-sociaux (EMS)."

Je profite de remercier M<sup>me</sup> la Présidente du Gouvernement, M<sup>me</sup> Sophie Maillard, pharmacienne cantonale, M. Robert Gmür, conseiller juridique du Service de la santé publique, ainsi que M. Reto Schmid pour la rédaction du PV et tous les membres de la commission.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** En effet, suite à l'acceptation de la motion par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat vous soumet ce décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale. Comme M<sup>me</sup> la Rapporteuse l'a relevé, ce modèle a permis d'économiser sur les coûts de la santé dans notre canton. C'est une économie de quelques 18 millions depuis l'introduction de ce système. Cela a aussi permis d'agir sur la qualité de la dispensation des médicaments. Cette collaboration que nous avons entre pharmaciens, EMS, médecins et infirmiers a permis l'achat de médicaments à un prix usine et de se fonder sur une base forfaitaire qui évitait en particulier les gaspillages médicamenteux. Ce modèle était donc sûr, approprié et économique.

Quand nous avons discuté avec les assureurs qui, effectivement, s'appuyaient sur la question de la compensation des risques, nous avons trouvé une solution pour pouvoir répondre à leur demande. Ils n'ont rien voulu en savoir. Ils nous ont dit qu'il n'y avait pas de conséquences sur les résidents avec la suppression du système fribourgeois et une augmentation des coûts au maximum de 1,5 million. Et pourtant, nous avons fait une étude, réalisée par feu le professeur Bugnon en 2019, qui a démontré une hausse massive du coût des médicaments depuis l'arrêt fin juin 2018 de notre modèle dans notre canton. Cette augmentation est de l'ordre de 3,4 millions de francs par année. Nos craintes étaient donc parfaitement avérées. Elles ont été confirmées. De plus, les résidents ont également fait les frais de l'abandon du modèle fribourgeois. Des produits hors liste sont désormais à leur charge alors qu'ils étaient auparavant inclus dans les forfaits. L'industrie pharmaceutique, elle, peut se réjouir avec un cadeau de 40 % sur les conditions d'achat des médicaments. On peut donc dénoncer l'attitude des assureurs

qui n'ont montré aucune volonté de trouver une solution et ont ainsi condamné un système innovateur qui fonctionnait à merveille et permettait des économies importantes dans une période où toutes les possibilités d'économie sont recherchées pour enrayer l'augmentation des coûts de la santé. L'abandon du modèle fribourgeois est un non-sens difficilement explicable aux Fribourgeois et aux Fribourgeoises qui paient des primes d'assurance dont les montants sont chaque année plus élevés. Les assureurs nous ont demandé pourquoi ce modèle n'existait qu'à Fribourg. Je leur retourne la question lorsqu'on voit qu'il y a 3,4 millions de coûts supplémentaires par année à Fribourg. Pourquoi est-ce qu'on n'applique pas le modèle fribourgeois à l'ensemble de la Suisse. Il y a d'importants montants d'économie à faire.

Il y a eu depuis lors plusieurs tables rondes qui ont été organisées par le DFI, notamment pour présenter un modèle qui est actuellement en développement au Tessin. Ce modèle est intéressant, mais il nécessite un nouvel investissement non négligeable et non souhaité par les partenaires fribourgeois. C'est un système qui est complètement différent de ce que nous avons avec le montant forfaitaire, notamment quant à la synergie que nous avons trouvée. C'est un processus où on achète des médicaments et où les pharmaciens sont rémunérés sur la marge. Actuellement, au niveau du canton du Tessin, il y a un problème sur la ristourne qui est prévue par les assureurs sur la marge faite sur les médicaments facturés. C'est un projet qui doit encore évoluer. Ce que nous souhaitons est vraiment de pouvoir réintroduire le modèle fribourgeois.

C'est donc avec ces remarques, en ajoutant que les Chambres fédérales sont actuellement en train de discuter d'une modification de la LAMal qui prévoit un nouvel article expérimental qui va dans le droit sens de cette motion, que je vous invite à accepter ce projet de décret.

**Bonvin-Sansonens Sylvie** (*VCG/MLG, BR*). Le groupe Vert Centre Gauche va soutenir à l'unanimité cette initiative cantonale issue de notre Parlement.

Quand une solution existe, qu'elle satisfait les parties, qu'elle est économique et efficace, elle doit être mise en avant par tous les moyens possibles. L'initiative cantonale est un de ces moyens, un moyen proposé aux décideurs fédéraux, une piste dans ce serpent de mer qui est l'augmentation des coûts de la santé.

Ici aussi, une condition du succès est notre soutien unanime. Le groupe Vert Centre Gauche vous enjoint donc toutes et tous à accepter cette initiative.

**Schwaller-Merkle Esther** (*PDC/CVP, SE*). Ich spreche im Namen der Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei.

Die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei unterstützt in aller Form das Einreichen einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung zur Unterstützung des Freiburger Modells der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen und beantragt den Grossen Rat, auf diesen Dekrets-Entwurf einzutreten.

In der Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei haben wir uns eingehend mit der Frage der Unterstützung des Freiburger Modells befasst. Angesichts der ständig steigenden Gesundheitskosten muss alles unternommen werden, um diese Kosten in den Griff zu bekommen. Auch wenn das Problem unendlich komplex ist, lassen einige einfache Lösungen grosse Einsparungen zu. In dieser Hinsicht hatte sich das Freiburger Modell während 15 Jahren bewährt.

A la suite d'une modification de l'ordonnance fédérale sur la compensation des risques dans l'assurance-maladie (OCoR), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018, le coût des médicaments au cours de l'année précédente doit être pris en compte dans la compensation des risques en tant que nouvel indicateur de morbidité.

Malgré les efforts fournis par les initiateurs du système forfaitaire, permettant sa conciliation avec les nouvelles exigences de la OCoR, les assureurs n'ont montré aucune volonté de trouver une solution et ont ainsi condamné un système innovateur fonctionnant à merveille et permettant des économies importantes de plus de 3 millions, voire même 6 millions de francs par année.

Beat Vonlanthen a déposé en 2017 une interpellation en faveur du système forfaitaire fribourgeois au Conseil des États à Berne.

Der Bundesrat antwortete, dass die Rechtsgrundlagen dazu vorhanden wären und es Sache der Tarifpartner sei, eine Lösung zu finden. Bis heute ist es nicht gelungen, eine Einigung zu finden.

Marie-France Roth Pasquier hat am 11. März erneut eine Interpellation im Nationalrat eingereicht.

Da, gemäss Antwort des Bundesrates, diese Frage nach wie vor Sache der Tarifpartner ist, stellt sich die Frage, welches Gesetz nun hier Priorität hat und berücksichtigt werden muss: Das KVG, um Kosten zu sparen oder das Versicherungsgesetz, welches die Anwendung der VORA für genaue Statistiken verlangt. Chantal Pythoud sprach von der Versicherungslobby in Bern. Für mich geht es hier eher um Gesetz gegen Gesetz, Versicherungsgesetz gegen Krankenkassengesetz.

Das KVG muss dahingehend geändert werden, dass Zusammenarbeitsprojekte wie das Freiburger Modell zur Senkung der Gesundheitskosten unterstützt werden können und das KVG über demjenigen der Versicherer steht oder zumindest das Freiburger Modell wieder zulässt.

Je vous invite donc vivement à soutenir le décret proposé, d'autant plus que celui-ci servira de support de la part du Grand Conseil de Fribourg et devrait soutenir et renforcer les efforts effectués par l'interpellation de Beat Vonlanthen au Conseil des États et celle de Marie-France Roth au Conseil national à Berne pour trouver une solution entre les parties concernées.

**Müller Chantal** (*PS/SP, LA*). 4,55 Millionen Franken pro Jahr, soviel mehr kostet geschätzt die Beschaffung der Arzneimittel in den Alters- und Pflegeheimen, seitdem die Versicherer darauf bestehen, dass die Institutionen die Arzneimittel nicht mehr pauschal, sondern für jeden Patienten separat beschaffen und verrechnen müssen. Unglaublich!

Mit der Abkehr vom "Freiburger Modell" können die Institutionen nun nicht mehr Rabatte aushandeln, weil sie eben nicht mehr in Grossmengen bestellen dürfen. Sie müssen nicht konsumierte Medikamente wegwerfen, weil neu ein Medikament nur noch einem bestimmten Patienten zugeordnet werden darf. Es ist also beispielsweise nicht mehr erlaubt, die günstige Grosspackung Paracetamol zu kaufen und diese nach Bedarf aufzuteilen.

Besonders störend daran ist - wie schon mehrmals erwähnt, aber man kann es nicht genug erwähnen -, dass diese Situation insbesondere der Weigerung der Versicherer zuzuschreiben ist, hier eine Lösung herbeizuführen - und dies, obwohl eine Lösung bereitstand.

Damit wurde ein Modell über den Haufen geworfen, welches zuvor von anderen Kantonen als visionär und wegweisend bezeichnet worden war und um welches uns viele andere Kantone beneideten. Und das bei dem heutigen Spardruck und dem Ringen um die Reduktion der Kosten. Um Ramon Zenhäusern zu zitieren: Meiner Meinung nach einfach "bireweich".

Es ist der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei bewusst, dass eine kantonale Initiative noch weitere, hohe Hürden nehmen muss. Es ist uns auch bewusst, dass im nationalen Parlament eine entsprechende Revision bereits aufgegleist ist. So lange diese aber nicht unter Dach und Fach ist, ist es aus unserer Sicht angebracht, alles zu unternehmen, um sicherzustellen, dass derartige Lösungen in Zukunft wieder möglich sind.

Die vorberatende Kommission war sich einstimmig einig, dass die vorgeschlagene Initiative in die richtige Richtung zielt. Wir von der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei bitten Sie, diese ebenfalls zu unterstützen und damit ein klares und starkes Zeichen "nach Bern" zu senden.

**Galley Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Je n'ai pas de lien d'intérêt avec l'objet si ce n'est que j'étais membre de la commission et que peut-être d'ici quelques dizaines d'années je serai résident d'un EMS.

Cela a été dit, le modèle fribourgeois était bon, voire excellent. Toutefois, pour des raisons quelque peu obscures, ce système efficace et économe a été balayé par un système cher et compliqué. Où sont passés la logique et le pragmatisme suisse? Merci à la commissaire pour ses explications concernant le fond de ce problème: les assureurs. Apparemment, ce sont eux qui font la pluie et le beau temps à Berne. Notre groupe soutiendra à l'unanimité ce décret.

Je relèverai encore la tenue quelque peu particulière, voire compliquée de cette commission. Traiter un projet alors que les auteurs de la motion qui l'a initié ne sont pas présents dans la commission pose un problème de fond, voire juridique. L'article 20 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil dit bien que "les auteurs de la motion ou de l'initiative parlementaire prise en considération font partie d'office de la commission ordinaire chargée d'examiner ou d'élaborer le projet qui y donne suite." Merci donc aux groupes ou au Bureau à l'avenir de veiller à ce que cet article de loi soit respecté.

**Schumacher Jean-Daniel** (*PLR/FDP, FV*). Mes liens d'intérêts: je suis médecin responsable du home de la Providence depuis 23 ans.

Je connais ce système de l'intérieur. Je l'ai vu arrivé il y a quinze ans avec l'arrivée des génériques sur le marché. Nous nous sommes rencontrés avec les pharmaciens. Nous avons établi des listes de médicaments. Nous avons acheté les médicaments à un prix forfaitaire nettement plus bas, tout ceci à l'avantage du résident. Le pharmacien était payé de manière forfaitaire, à l'époque c'était 1 frs maintenant c'est 1,20 frs. Qu'est ce qui se passe pour le résident? Tout à l'heure, quelqu'un a évoqué le prix des médicaments qui était aux environs de 5 frs; à celui-ci s'est rajouté aussi 2,50 frs pour le matériel de soins qui n'est pas pris en charge par les caisses actuellement. Cela fait donc déjà 7,50 frs. Plus 1 frs du pharmacien, on arrive entre 8 et 9 frs par jour pour l'ensemble des médicaments pour un résident de home. L'avantage pour le médecin et pour le patient? On a parlé du Covid, du besoin d'oxygène ... L'oxygène nous l'avions à la Providence. Les médicaments que l'on donne par voie intraveineuse nous les avions aussi; cela évite des hospitalisations. Maintenant, cela nous impose à faire des gymnastiques extraordinaires, parce que normalement on devrait pouvoir, si vous avez un traitement intraveineux à faire, l'avoir sous la

main. Si vous ne l'avez pas, vous devez le commander. Cela met les personnes en situation de risque. Ce système était donc économique, efficace, sûr, au service du résident et du patient.

Le décret demande de modifier la LAMal. M<sup>me</sup> la Présidente l'a bien évoqué, la LAMal dans ses articles 25 et 32, qui définissent finalement le médicament comme une prestation au sens de la LAMal. Et au sens de l'article 32, il répond aux critères absolument nécessaires pour qu'une prestation soit prise en charge au sein de l'assurance-maladie. Elle doit être efficace, économique et adéquate, ce qui est le cas. On demande de modifier aussi l'article 4a al. 2 de l'ordonnance sur les prestations d'assurance-maladie. Il ne s'agit de rien d'autre que d'une nouvelle formulation de la tarification du pharmacien. Le pharmacien fait un effort là considérable en disant qu'il prend 1 frs par résident par jour ou 1,20 frs. Maintenant, les résidents sont taxés avec le même tarif que dans une pharmacie normale qui augmente les coûts de manière très sensible souvent pour le résident. En plus de cela, il a à charge tous les médicaments hors liste qui quelquefois sont tous les produits que vous utilisez pour les soins de la peau, ce qui est très important chez les personnes âgées. Tout cela vient très souvent payé par la poche du résident, ce qui est inadmissible.

Ensuite, les assureurs invoquent l'ordonnance sur la compensation des risques. La compensation des risques dépend de plusieurs facteurs, naturellement de l'âge, d'un séjour à l'hôpital, et surtout des médicaments. Au sein de sa propre ordonnance, il limite l'effet de ce risque à une dépense des médicaments qui ne va pas au-delà de 5000 frs. Si je fais un petit calcul et que je mets à 10 frs par résident par jour, on est bien en-dessous de ces 5000 frs. Dès lors, je me pose la question quand même. Je ne connais qu'une seule forme de procès, c'est celui de Kafka et je me demande ce que l'on reproche à notre système. Personnellement, du point de vue juridique, je n'en vois pas. Ce projet devrait être accepté tel qu'il est. On nous bassine, excusez-moi de l'expression, qu'il faudrait faire une étude. Mais pourquoi doit-on faire à nouveau une étude sur quelque chose qui a prouvé son intérêt pendant quinze ans? Enfin, je reconnais aussi que ce texte est un peu mou. Je le considère comme une élégie, une élégie sur le sujet d'un projet abouti, sacrifié au nom d'intérêts supérieurs et au détriment d'une population fragilisée que sont les résidents du home.

**Gamba Marc-Antoine** (*PDC/CVP, FV*). Je déclare mes liens d'intérêts. Je suis médecin membre de la FMH et de sa société fribourgeoise. Je suis installé depuis vingt-deux ans dans l'agglomération de Fribourg. Je travaille depuis dix-huit ans dans des homes du canton et je m'exprime à titre personnel de co-motionnaire.

Le débat d'aujourd'hui, vous l'avez bien vu, était très intéressant. Je voulais beaucoup parler mais je vais finalement être très court. Les caisses maladie fribourgeoises à l'époque finançaient ce système. Je voulais parler de l'Ibuprofène, pas par rapport au Dafalgan mais parce qu'il a été breveté en 1961, une très belle année.

Je veux simplement dire que je suis très fier de vous et que je suis ému de terminer. Vous avez tout compris.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). Je n'ai pas changé de lien d'intérêt par rapport à ma dernière intervention.

Lorsqu'il y a vingt ans le docteur Nyffeler, alors président de la Société de médecine du canton de Fribourg, et le pharmacien de Romont, notre ancien collègue Michel Buchmann, se sont assis autour d'un verre pour discuter de comment est-ce qu'on pouvait améliorer la médication dans les homes, ils n'ont pas seulement pensé argent, pas seulement pensé économies, mais ils ont surtout pensé amélioration de la technique des médications. Ils ont créé une plateforme de discussion entre les pharmaciens, les médecins et les infirmiers, chose qui n'existait pas régulièrement avant. Ce système a très vite trouvé un accueil très favorable auprès des médecins praticiens et je ne comprends absolument pas pourquoi les assurances, il y a deux ans, ont fait marche-arrière et n'ont plus accepté cette façon de faire. C'est un système qui est économique.

Je ne veux pas rallonger les débats. Je vous demande d'accepter à l'unanimité de manière à donner un signal fort concernant cette initiative.

**Pythoud-Gaillard Chantal** (*PS/SP, GR*). Je tiens à remercier toutes les intervenantes et tous les intervenants qui se sont exprimés. Je vois que tous les commentaires vont dans le même sens du soutien à ce décret, en soulevant la pertinence de notre modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Il n'y avait pas de questions particulières. Je remercie tous les porte-paroles des groupes de soutenir ce dépôt d'initiative.

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

## Lecture des articles

I. Acte principal : décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)

### Art. 1

**Pythoud-Gaillard Chantal** (PS/SP, GR). Je ne vais pas relire ce que j'ai déjà lu dans le commentaire au tout début. Je vais juste signaler une modification minime concernant la version allemande. Afin d'être fidèle au texte français, il a été proposé par la commission d'enlever le "zum Beispiel" dans la phrase "wie zum Beispiel das Freiburger Modell".

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Au nom du Conseil d'Etat, je me rallie à la proposition d'amendement de la commission.

> Modifié tacitement selon le projet bis (version allemande).

### Art. 2

> Adopté.

## IV. Clauses finales

**Pythoud-Gaillard Chantal** (PS/SP, GR). Le présent décret n'est pas soumis au référendum. Il entre donc en vigueur immédiatement.

> Adoptées.

## Titre et préambule

> Adoptés.

> La lecture des articles étant terminée, il est passé au vote final.

## Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 89 voix sans opposition ni abstention.

### Ont voté oui:

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schnewly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schnewly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gummy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Bourguet

Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 89.*

## Loi 2018-DSAS-37

### Adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)

---

Rapporteur-e:	<b>Bourguet Gabrielle</b> (PDC/CVP, VE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales</b>
Rapport/message:	<b>29.06.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2783)
Préavis de la commission:	<b>28.08.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2793)

---

#### Entrée en matière

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). La Commission des affaires extérieures a examiné la loi portant adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) lors de sa séance du 28 août dernier, en présence de M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre, Directrice de la santé et des affaires sociales, et de M<sup>me</sup> Maryse Aebischer, cheffe du Service de la prévoyance sociale. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour les remercier de tout cœur pour leur disponibilité.

La Commission des affaires extérieures avait auparavant discuté de cet objet le 27 avril 2018 avant de donner sa position sur le principe d'une consultation (notre commission souhaitait l'examiner dans la phase de consultation) et le 1<sup>er</sup> juin 2018, lors de la phase de consultation, selon la LConv, en présence de M<sup>me</sup> Maryse Aebischer. Lors de la séance du 1<sup>er</sup> juin, la Commission a posé diverses questions et, à l'unanimité des membres présents, a décidé de renoncer à prendre position sur ce projet de modification. Elle a également proposé aux cantons partenaires de renoncer à la constitution d'une CIP. Aujourd'hui, nous nous trouvons en phase de ratification. Je vous rappelle que nous ne pouvons donc plus modifier les termes de la convention, mais uniquement l'accepter ou la refuser dans son ensemble.

Vous avez reçu le message du Conseil d'Etat ainsi que le projet de loi accompagnés de deux annexes, avec un synopsis du droit en vigueur et du nouveau droit ainsi que des explications sur la révision de l'accord. Vous avez pu lire que la CIIS régit l'acquisition intercantonale des prestations suivantes : l'accueil de personnes mineures ou de jeunes adultes, l'accueil d'adultes handicapés, l'accueil et la thérapie dans le domaine de la dépendance et la formation scolaire spéciale en externat.

L'une des modifications qui nous occupe, de nature très technique, fait suite à une décision du Tribunal fédéral et porte sur la désignation du canton débiteur du séjour dans une institution lorsque celle-ci se trouve dans un autre canton et par extension du domicile du bénéficiaire de cette prestation. En effet, il y a eu plusieurs litiges ces dernières années concernant cette question du domicile. Ce texte, en vigueur dans toute la Suisse, règle notamment la prise en charge des frais de séjour. Le projet règle la question de la compétence des cantons pour la garantie de la prise en charge des frais de placement en cas de changement de domicile légal d'une personne mineure ou d'un jeune adulte dans le domaine A, soit, selon le message du Conseil d'Etat, les institutions de type résidentiel accueillant des mineurs et des jeunes adultes. Il concerne également les séjours ordonnés en vertu du droit pénal des mineurs. La deuxième modification qui vous est proposée relève la limite d'âge dans les institutions socio-éducatives de 22 à 25 ans. Cette modification découle d'une modification de la loi fédérale régissant le droit pénal des mineurs.

M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat a précisé en séance que la modification de cette convention est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2020 et a d'ores et déjà été approuvée par dix-huit cantons.

C'est à l'unanimité des quatorze membres présents que la Commission des affaires extérieures vous invite à entrer en matière et à accepter dans sa version initiale ce projet de loi d'adhésion aux modifications de la CIIS.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je remercie M<sup>me</sup> la Rapporteuse qui a été extrêmement complète. Je précise juste que le comité de la CDAS a décidé de recommander aux cantons que la modification de l'article 5 s'applique à toutes les garanties de prise en charge des coûts de placement en cours et aux nouvelles garanties dans le domaine A. On applique donc déjà cette modalité vu les problématiques qui ont été relevées, notamment par M<sup>me</sup> la Rapporteuse. Nous ferons entrer en vigueur la loi dès qu'elle sera promulguée. C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

**Besson Muriel** (*PS/SP, SC*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec l'objet cité, si ce n'est d'être membre de la Commission des affaires extérieures. Le projet de loi portant adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales se trouve en phase de ratification, comme l'a dit M<sup>me</sup> la Rapporteuse. Nous sommes amenés à nous prononcer en acceptant ou en refusant l'adhésion à la convention révisée.

Le groupe socialiste soutiendra ce projet de loi à l'unanimité. En effet, cette convention intercantonale facilite le placement de personnes avec des besoins spécifiques dans des institutions hors canton. Le texte règle notamment la prise en charge des frais de séjour et est en vigueur dans toute la Suisse. Il contribue à une prise en charge adéquate des bénéficiaires dépendants de notre canton, garantit la qualité des prestations et facilite la planification en matière d'institutions sociales.

Le projet de loi sur lequel nous votons aujourd'hui règle en particulier la question de la compétence des cantons s'agissant de la garantie de la prise en charge des frais de placement en cas de changement de domicile légal d'une personne mineure ou d'un jeune adulte en domaine A, donc les institutions de type résidentiel accueillant des mineurs et jeunes adultes. L'autre modification majeure de cette révision est l'augmentation de la limite d'âge dans les institutions socio-éducatives, l'âge limite passant de 22 à 25 ans. Cette modification découle d'une modification de la loi fédérale. Cette révision de la convention finalement vise à clarifier la situation et à s'adapter aux bases légales fédérales. Je vous remercie de soutenir ce projet.

**Pasquier Nicolas** (*VCG/MLG, GR*). J'ai aussi siégé à la Commission qui a examiné ce projet de loi et n'ai aucun autre lien d'intérêt avec l'objet. Le groupe Vert Centre Gauche reconnaît la pertinence des modifications proposées de la convention intercantonale relative aux institutions sociales. Ces modifications devraient mettre fin aux incertitudes juridiques quant au canton qui prend en charge les frais de séjour des jeunes résidents dans ces institutions concernées, en particulier lorsqu'il y a un changement de domicile ou lorsque les résidents deviennent majeurs.

Le groupe Vert Centre Gauche relève aussi que la convention modifiée est déjà entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin dernier et que notre Parlement, dès lors, n'a plus le choix. Il nous faut adhérer à ces modifications. Avec ces remarques, le groupe Vert Centre Gauche accepte d'entrer en matière et acceptera la loi d'adhésion aux modifications de la CIIS.

**Hayoz Madeleine** (*PDC/CVP, LA*). La CIIS est un outil de collaboration intercantonale dans le domaine des affaires sociales. Elle facilite le placement des personnes avec des besoins particuliers spécifiques dans des institutions hors canton.

Les modifications introduites par la révision de ce projet règlent la question de la compétence des cantons pour la garantie de la prise en charge des frais de placement en cas de changement de domicile légal d'une personne mineure ou d'un jeune adulte, car, ces dernières années, il y a eu plusieurs litiges concernant cette question du domicile. Il en a résulté une augmentation des frais à prendre en charge par le canton hôte de l'institution, ce qui allait à l'encontre de l'esprit de la CIIS. La CIIS révisée permettra d'éviter que ces frais ne soient mis à la charge du canton siège de l'institution concernée quand le domicile légal de la personne se trouve hors canton. Par ailleurs, la révision augmente la limite d'âge dans les institutions socio-éducatives, passant de 22 à 25 ans. Cette modification découle d'une modification de loi fédérale régissant le droit pénal des mineurs.

Le groupe démocrate-chrétien entre en matière et accepte le projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). Je remercie toutes les personnes qui se sont exprimées. Je note que tous les groupes proposent à l'instar de la Commission des affaires extérieures d'entrer en matière et d'accepter ce projet. Je les en remercie.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je remercie tous les porte-parole des groupes qui soutiennent l'entrée en matière sur ce projet de loi. Il n'y avait pas de question particulière, donc je n'ai rien à rajouter.

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

## Première lecture

I. Acte principal : loi portant adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)

### Art. 1

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). L'article 1 régit l'adhésion du canton de Fribourg aux modifications du 23 novembre 2018 de la convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales.

> Adopté.

## IV. Clauses finales

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). La partie IV précise que la loi est soumise au référendum législatif, qu'elle n'est pas soumise au référendum financier. Quant à la date d'entrée en vigueur, M<sup>me</sup> la Commissaire du Gouvernement a annoncé que le Conseil d'Etat la fixerait probablement rétroactivement au 1<sup>er</sup> juin 2020. Une question juridique a été posée en séance sur

la possibilité d'une entrée en vigueur rétroactive. J'ai entendu ce matin que l'entrée en vigueur serait reportée au moment où la loi serait promulguée.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je confirme les propos de M<sup>me</sup> la Rapporteuse. Le Conseil d'Etat fixera l'entrée en vigueur après promulgation de la loi. Il n'y a pas de conséquence puisque la convention a déjà été ratifiée par dix-huit cantons et que la loi implique la ratification du canton de Fribourg à cette convention et qu'on applique déjà les articles, comme je l'ai précisé dans l'entrée en matière.

> Adoptées.

Titre et préambule

> Adoptés.

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

## Deuxième lecture

I. Acte principal : loi portant adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** Avant de passer au vote final, je voudrais remercier une nouvelle fois M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre et M<sup>me</sup> Maryse Aebischer pour leur disponibilité à l'égard de notre Commission.

Je voudrais également prendre une minute particulière pour remercier le secrétaire de notre Commission, M. Reto Schmid. Je le remercie évidemment pour la rédaction du PV qui m'a permis de préparer ce rapport, mais également rétroactivement pour les PV liés aux objets traités hier. Dans toute la concentration que ces objets m'ont demandée, je ne l'ai pas fait à la fin de la séance mais je le fais aujourd'hui. Je voudrais lui rendre un hommage particulier parce que notre Commission va, à la fin du mois de septembre, changer de secrétaire. Je voudrais remercier Reto Schmid pour tout son engagement à l'égard de la Commission des affaires extérieures. Je voudrais rendre hommage à son travail. Reto fait un grand travail dans l'ombre. C'est un grand spécialiste des affaires intercantionales et de toutes les lois — vous avez vu hier à quel point c'est compliqué — qui régissent ces affaires intercantionales. C'était un véritable pilier de notre Commission, un vrai pilier sur lequel j'ai pu m'appuyer et je voudrais devant le plénum du Grand Conseil le remercier infiniment pour tout ce qu'il a apporté à cette Commission (*Applaudissements*).

Concernant le titre et les préambules, confirmation du résultat de première lecture.

> Confirmation du résultat de la première lecture.

> La deuxième lecture étant terminée, il est passé au vote final.

## Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 90 voix sans opposition ni abstention.

*Ont voté oui:*

Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/

SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Besson Gumy Muriel (SC,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 90.*

## Rapport d'activité 2019 2020-GC-121

### Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB)

---

Rapporteur-e: **Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR)  
 Représentant-e du gouvernement: **Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales**  
 Rapport/message: **08.05.2020** (BGC septembre 2020, p. 2856)

---

#### Discussion

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). La Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP-HIB) vous soumet pour en prendre acte son rapport annuel qui porte sur son activité 2019. Au vu de l'actualité récente, je me permettrai d'y inclure des informations supplémentaires, tels que le résultat de l'audit et ses conséquences et les répercussions de la pandémie sur le HIB.

Je ne peux que démarrer ce rapport en rappelant que l'année 2019 a marqué les 20 ans du HIB. La création de l'Hôpital intercantonal de la Broye en 1999 a concrétisé la volonté de deux cantons et celle des communes de la Broye de travailler ensemble. Vingt ans après sa fondation, ce réseau incarne toujours autant la mise en œuvre d'une collaboration exemplaire. Précurseur de la coopération intercantonale, le HIB est ainsi devenu un acteur central de la santé publique dans la Broye avec quelques 800 collaborateurs.

Alors que le point d'orgue de ce jubilaire devait être la présentation au public du projet architectural retenu du nouvel hôpital qui devrait voir le jour à l'horizon 2023, le HIB a dû au contraire repenser sa gouvernance de direction de façon intégrale afin de se doter des compétences qui lui permettront de se réinventer et de faire face aux défis de la santé dans un monde qui évolue rapidement, avec des systèmes tarifaires qui changent.

Bouleversements à la tête du HIB en 2019. - Des changements importants ont eu lieu à tous les niveaux au sein de l'établissement à la fin de l'année 2019 et au début 2020: directeur général, directeur des ressources humaines, directeur logistique, directeur financier, directeur médical, direction des soins et responsable qualité et sécurité. A la suite de ces difficultés majeures, le conseil d'établissement s'est rendu compte de l'importance d'engager un directeur général fédérateur et de former un comité de direction apte à travailler ensemble. A l'interne, l'instabilité semble très importante.

Au plan stratégique de l'hôpital. - En septembre 2019, la direction du HIB se voulait encore très rassurante en annonçant une forte hausse des cas stationnaires aigus, des admissions en urgence et des passages ambulatoires, ce qui était considéré comme un signal très positif de la confiance accordée par la patientèle à l'établissement. Aujourd'hui, les multiples difficultés décrites dans le présent rapport mettent à mal la réputation du HIB: d'un côté certains médecins de ville, d'un autre côté le personnel, estiment ne plus pouvoir se fier à la direction générale. L'apaisement est revenu avec l'arrivée des nouveaux membres au sein de la direction.

Le projet de construction et de rénovation sur le site de Payerne. - Il est indispensable pour assurer la pérennité de l'établissement. Avec des toilettes et des douches à l'étage, le HIB perd des patients. Depuis 2014, le conseil d'établissement travaille sur un projet d'agrandissement et de rénovation. Le nouveau projet devra être chiffré en fonction du

dimensionnement à définir avec les cantons, entre 100 et 130 lits à Payerne, sachant qu'il faudra réduire le stationnaire. La solution pourrait être évolutive et réalisée par étapes. La CIP-HIB a déploré la communication qui a été faite autour du projet de construction. Même si la Commission ne remet pas en cause la pertinence de construire un bâtiment neuf, l'actuel étant de 1973, elle regrette que le projet semble avoir été fait sans vision claire sur les missions que le HIB assumera à l'avenir.

Convention collective de travail (CCT) des médecins cadres. - Le projet est finalisé. Le HIB attend la signature des deux cantons. Cette CCT est très proche de celle du HFR. D'indépendants, les médecins deviennent salariés, ce qui n'est pas simple à faire accepter par une frange des médecins.

Comptes et budget du HIB. - A partir de l'exercice 2018, les produits d'exploitation dépassent les 100 millions, ce qui démontre que la masse critique du HIB augmente et devrait permettre d'avoir un meilleur équilibre par rapport aux investissements récents. Un hôpital de cette taille devrait avoir un résultat d'exploitation avant intérêts, impôts et amortissement proche de 10%, alors qu'il était de 3.1% en 2018, en progression toutefois de 14% par rapport à 2017. Cette progression signifie que la marge d'autofinancement augmente. La Commission a constaté cependant que la capacité d'autofinancement de 2,6 millions en 2018 était insuffisante par rapport aux investissements qui dépassaient 4,7 millions. Pour 2018, le déficit après variation de fonds propres se situe à 736 000 millions.

Projections 2019. - Le HIB estime à plus de 2 millions la perte pour 2019 alors que le budget prévoyait un déficit de 170 000 francs seulement. A la date de ce rapport, les comptes ne sont pas validés. Je ne parlerai pas du budget 2020 dont les résultats ont été fortement bousculés par le Covid-19. Il est néanmoins un sujet de préoccupation et depuis plusieurs années. Le HIB cherche d'ailleurs à négocier à la hausse les PIG accordées par le canton de Fribourg.

Maison de santé de Moudon. - La Commission interparlementaire a regretté avoir appris la création de la polyclinique de Moudon par d'autres canaux que celui du HIB. Finalement, le projet nous a été présenté en Commission. Celle-ci fut étonnée de la forte implication du HIB dans ce projet. Nous espérons vivement que la stratégie sera payante et que dès 2022, la polyclinique soit un véritable atout pour l'établissement. Il s'agit évidemment de capter les patients de la région de Moudon. La Commission a rappelé au conseil d'établissement que la convention stipule clairement qu'il y a deux sites et non trois.

La Commission demande d'être informée régulièrement par le conseil d'établissement sur l'atteinte des objectifs en matière de consultations, d'urgences, de consultations dans les spécialités ainsi que de prestations de radiologie et de laboratoire.

En ce qui concerne l'évolution du site d'Estavayer-le-Lac, un groupe d'une dizaine de médecins issus du Centre de la Pierre Blanche (médecine alternative et complémentaire) va s'installer à l'étage libéré par le Service des soins à domicile trop à l'étroit. C'est suite à la faillite du Centre de la Pierre Blanche que ces médecins se sont constitués en SA. Ils seront locataires du HIB.

Mandat et analyse de la gouvernance du HIB. - En raison des différents problèmes que l'établissement a traversés, d'entente avec le conseil d'établissement, les Départements de la santé des deux cantons ont décidé de conduire une analyse externe de fond sur le HIB, et ceci sur trois points :

- > la gouvernance générale : direction générale et fonctionnement du conseil d'établissement;
- > le domaine médical;
- > les aspects financiers.

Le 12 juin 2020, le rapport de l'audit a été présenté aux membres de la Commission interparlementaire de contrôle. L'audit va permettre au HIB de revoir sa stratégie générale et sa stratégie médicale. Sur la base des recommandations, il conviendra de fixer précisément, en collaboration avec les deux cantons, le mandat et les missions du HIB sur les deux sites de Payerne et d'Estavayer-le-Lac. En raison du résultat de l'audit, le conseil d'établissement a décidé de démissionner, ce qui permettra d'accentuer le choix des membres sur les compétences métiers à l'instar de ce qui s'est fait pour le HFR.

Un comité de sélection, sur le même mode que pour le HFR et dont je fais partie, s'est réuni durant le mois d'août à cinq reprises. Notre choix a été soumis aux deux Conseils d'Etat pour validation. La composition du nouveau conseil d'établissement sera connue tout prochainement. Les futures mesures seront mises en place par le nouveau conseil d'établissement et la nouvelle équipe de direction. Le conseil actuel gère le courant jusqu'au mois d'octobre, mais ne s'engage pas sur des questions d'avenir.

Point de situation sur la pandémie. - En raison de la propagation rapide du Covid-19, le HIB a dû prendre des dispositions particulières depuis la mi-février afin de faire face à cette situation. A l'instar du HFR, les activités traditionnelles de l'institution ont été fortement perturbées, tant au niveau stationnaire qu'ambulatoire, avec pour conséquence une forte baisse des recettes, des coûts supplémentaires et, par conséquent, de faibles entrées de liquidités. La Santé publique vaudoise a rapidement mis en place des mesures afin de pallier aux besoins de liquidités à court terme. Des discussions sont également en cours avec tous les partenaires sur le financement des pertes d'exploitation pour toute l'année et le financement des surcoûts

Covid-19 (HIB: environ 7 millions de perte sur l'année). En effet, les hôpitaux publics n'ont pas eu droit aux RHT (réduction d'horaire de travail) et le HIB ne bénéficie pas des liquidités de l'Etat de Fribourg comme le HFR.

De mars à août, 184 personnes ont été hospitalisées à cause du Covid-19, dont 26 en soins intensifs. 159 personnes ont pu retourner à la maison.

La Commission remercie M<sup>mes</sup> les Conseillères d'Etat Anne-Claude Demierre et Rebecca Ruiz qui ont participé à tour de rôle aux séances et répondu de manière complète, ouverte et détaillée aux questions. La Commission est consciente que la trop forte implication du conseil d'établissement portait d'un bon sentiment. Elle remercie particulièrement M. Charly Haenni et M. Nicolas Kilchoer pour leur engagement pour le HIB. Notre reconnaissance va aussi à M. Alejandro Lopez, directeur financier, à M. Stephan Haesenberger, directeur général ad intérim, et à M. Yvan Cornu, secrétaire de la Commission, qui ont su remettre le HIB sur de bons rails.

Nous remercions aussi tout le personnel du HIB pour son fort engagement de tous les jours, mais particulièrement durant la pandémie. A ce titre nous espérons que le caractère intercantonal permettra tout de même d'offrir une prime décidée par le Grand Conseil, prime que le HIB seul ne pourra pas offrir.

A l'heure où nous finalisons ce rapport, le HIB doit répondre à l'urgence sanitaire du Covid-19. La Commission se déclare convaincue qu'un établissement régional, intercantonal et de proximité conserve un rôle essentiel dans le système de santé. Face aux multiples défis à relever, le HIB doit impérativement prendre des mesures afin d'adapter son organisation et ses pratiques pour répondre aux besoins d'une population en fort développement. Le HIB doit assurer une bonne gestion, une facturation efficace et une allocation optimale de ses ressources lui permettant de retrouver rapidement un équilibre financier. L'augmentation forte des soins ambulatoires et des urgences montre que le HIB a fait le virage souhaité. On sait aussi que ce type de prise en charge est, lui, déficitaire dans tous les hôpitaux de Suisse.

L'audit a permis de mettre en évidence un fort attachement du personnel à son hôpital. Une telle émotion a été rarement observée dans d'autres hôpitaux par les experts de l'audit. D'autre part, les cantons de Fribourg et de Vaud ont confirmé le désir de pérenniser le HIB dans le paysage hospitalier.

Avec la nomination des nouveaux membres de la direction et la future nomination du conseil d'établissement, la Commission est confiante en l'avenir. Il s'agira néanmoins d'adapter les missions aux besoins d'une médecine de proximité.

La Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye recommande aux deux Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud de prendre acte de son rapport d'activité 2019.

**Cotting-Chardonnens Violaine** (*PS/SP, BR*). Mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission interparlementaire du HIB. Le groupe socialiste remercie la rapporteure pour son rapport très complet qui fait état des nombreux bouleversements qui ont secoué l'institution HIB en 2019 et dont les répercussions se poursuivent à ce jour.

Les mesures prises à la suite de l'audit ordonné par les conseillères d'Etat en charge du dossier vont permettre de remettre le HIB sur de bons rails et cela réjouit les Broyards, qui, il faut le dire, au vu des problèmes de gouvernance additionnés aux pertes financières de leur hôpital, sont de plus en plus inquiets quant à la pérennité des sites de Payerne et d'Estavayer-le-Lac.

Pour conclure, un mot de soutien envers le personnel du HIB qui, malgré les incertitudes liées aux instances dirigeantes, reste motivé et exemplaire en ces temps difficiles de crise sanitaire. Chapeau à eux, et longue vie au HIB.

**Pasquier Nicolas** (*VCG/MLG, GR*). Je siège aussi à la CIP-HIB et n'ai aucun autre lien d'intérêt avec l'objet, si ce n'est que je viens aussi d'une région périphérique qui dispose encore d'un hôpital régional fournissant une très large palette de services à l'intention de la population. Ces services sont très appréciés.

Je suis déjà intervenu l'année passée pour inviter le gouvernement à augmenter à l'intention du HIB les prestations d'intérêt général, ces fameuses PIG. Il semblerait que j'ai été entendu, au moins partiellement, puisque le Conseil d'Etat a accordé des PIG pour la signature d'une nouvelle convention cadre avec le corps médical. Pourquoi partiellement? Parce que ces PIG ne sont accordées que pour une seule année. La situation financière des sites hospitaliers périphériques est préoccupante et le système de financement par les DRG n'est plus tenable sur le long terme, en particulier lorsqu'il faut financer des investissements dans de nouveaux bâtiments.

Le Conseil d'Etat a une marge de manœuvre importante pour financer les sites périphériques régionaux en augmentant les PIG y relatives. Les rapports BDO et HPO, publiés ce printemps, ont démontré que la qualité des soins est assurée à Estavayer et à Payerne et que la population de la Broye est très attachée à son hôpital, tout comme la population des districts du sud fribourgeois est attachée à l'hôpital de Riaz. Ces sites périphériques ont joué un rôle important durant la crise sanitaire et continue à le jouer actuellement. Ils continueront aussi à jouer un rôle important dans le futur si les prestations fournies à la population régionale sont correctement financées.

L'article 49 al. 2 de la LAMal permet aux pouvoirs publics de financer le maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale. J'invite ainsi le Conseil d'Etat à revoir ses règles d'attribution des PIG pour mieux valoriser les prestations accomplies dans les sites périphériques.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). Je ne veux pas rallonger les débats. Le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport, ce rapport qui peut vous laisser une mauvaise impression sur le HIB, mais je rassure que ce bâtiment flotte bien et il ira dans la bonne direction maintenant avec la nouvelle gouvernance. J'estime qu'ils sauront être non seulement technocrates mais également écouter la population et le monde médical. J'aimerais rejoindre ce que mon préopinant, mon collègue Pasquier, vient de dire. J'aimerais remercier le Conseil d'Etat pour l'attribution du PIG qu'on attendait avec impatience.

**Savary Nadia** (*PLR/FDP, BR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission interparlementaire de contrôle et députée broyarde qui a dû et doit se rendre malheureusement trop souvent dans cet hôpital. Ce vécu a le mérite de me permettre d'apprécier combien la proximité d'un hôpital est précieuse pour les patients, mais peut-être encore plus pour leurs proches, même si je sais que mes propos vont à l'encontre d'une future stratégie hospitalière puisque certaines personnes estiment que sur 350 hôpitaux en Suisse 200 devraient fermer.

Le groupe libéral-radical a pris acte de ce rapport et de la situation difficile dans laquelle se trouve le HIB. Comme il s'agit d'un rapport d'une commission interparlementaire de contrôle, je ne vais plus utiliser de votre temps d'écoute pour redire ce que mes prédécesseurs ont affirmé de concert en décrivant cette triste réalité 2019, que tout un chacun déplore unanimement. Depuis la fin de ce rapport, beaucoup de choses ont été entreprises pour améliorer la situation, cela paraîtra dans le rapport 2020. Ainsi, le groupe libéral-radical souhaite que les grandes difficultés du HIB s'amenuisent le plus rapidement possible afin que son avenir s'annonce petit à petit plus ensoleillé pour tout un bassin de population qui le mérite.

Le groupe libéral-radical tient à souligner aussi le courage du conseil d'établissement en 2019, du coup de pied donné dans cette infinie fourmilière, conscient des conséquences négatives que cela engendrerait et en les assumant, des coups de pied ô combien nécessaires pour ne pas laisser perdurer cette situation. Nous espérons que ce courage portera ses fruits afin qu'il en soit récompensé.

**Meyer Loetscher Anne** (*PDC/CVP, BR*). En reprenant ce qui a été dit par M. Pasquier, il est vrai que la différence d'attribution des PIG de la part du canton de Vaud par rapport au canton de Fribourg est un sujet de discussion qui met assez mal à l'aise les députés fribourgeois lors de chaque séance de Commission.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je veux rappeler que le Conseil d'Etat est convaincu que la Broye a besoin d'un hôpital et que le HIB a un rôle prépondérant à jouer comme structure de proximité qui doit garantir des soins aigus généraux tout en s'intégrant dans le reste du dispositif des soins communautaires. A mon tour, je remercie l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices du HIB qui sont engagés pour cet hôpital et qui font un énorme travail. Merci aussi au conseil d'établissement.

M<sup>me</sup> la Vice-Présidente de la Commission l'a relevé, nous avons, avec ma collègue du canton de Vaud, demandé une analyse sur le gouvernance, une analyse financière ainsi qu'une analyse médicale pour le HIB à la suite de différents éléments. Les résultats ont été communiqués dans la presse. Un nouveau conseil d'établissement va être nommé tout prochainement qui va pouvoir mettre en œuvre les différentes recommandations des experts qui ont mené l'analyse. Parmi ces recommandations, il y a évidemment la clarification des missions respectives du conseil d'établissement et de la direction générale ainsi que de la direction médicale, la nomination d'un nouveau directeur. Il est vraiment important que ce travail puisse être fait maintenant.

Il faut également définir un projet hospitalier pour le HIB. Un mandat a été donné pour définir les différentes prestations auxquelles devra répondre le HIB, ce qui permettra ensuite au conseil d'établissement et à sa direction de pouvoir se projeter dans la construction d'un nouveau bâtiment.

En ce qui concerne les PIG, c'est une question qui a fait l'objet de beaucoup de discussions déjà. En cause, l'analyse faite par les différents cantons. Il faut savoir que les modalités de financement des prestations ne sont pas les mêmes entre le canton de Vaud et le canton de Fribourg. Le canton de Vaud a des mandats qu'il donne à l'ensemble de ses hôpitaux pour qu'ils offrent un certain nombre de prestations, des prestations qui ne sont pas demandées par le canton de Fribourg. Evidemment, cela peut créer des différences entre ces prestations d'intérêt général puisque le canton de Fribourg n'a pas mandaté un certain nombre de prestations. Un seul exemple: le canton de Vaud a mandaté BRIO (Bureau régional information orientation) un organe de coordination entre l'hôpital et les soins à domicile. Pour le canton de Fribourg une autre politique est mise en place. L'Association des communes de la Broye doit créer un réseau, qui est d'ailleurs créé, qui effectue ce travail et c'est par le biais du réseau que la loi fribourgeoise demande que ce soient les communes qui financent la création du réseau, ce qui crée évidemment une différence. Je crois qu'on doit aussi vivre avec ces différences intercantionales. Je crois que la force est

d'avoir un hôpital en commun, de trouver les solutions en sachant que parfois il peut y avoir des différences de prestations entre les deux cantons, des prestations qui sont quand même rendues d'une manière ou d'une autre dans les deux cantons.

Je profite juste d'avoir la parole pour dire que les comptes ont évidemment entre-temps été bouclés et audités par l'organe de révision. Il n'y a pas de souci par rapport à cela.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

---

## Postulat 2019-GC-144 Villa St-François et EMS

---

Auteur-s:	<b>Pythoud-Gaillard Chantal</b> ( <i>PS/SP, GR</i> ) <b>de Weck Antoinette</b> ( <i>PLR/FDP, FV</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales</b>
Dépôt:	<b>10.09.2019</b> ( <i>BGC septembre 2019, p. 2515</i> )
Développement:	<b>10.09.2019</b> ( <i>BGC septembre 2019, p. 2515</i> )
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>24.06.2020</b> ( <i>BGC septembre 2020, p. 2967</i> )

---

### Prise en considération

**de Weck Antoinette** (*PLR/FDP, FV*). Le postulat que j'ai déposé avec ma collègue Chantal Pythoud était motivé par la situation tragique vécue dans plusieurs EMS. Des patients et patientes accueillis à la Villa St-François du HFR pour y recevoir des soins palliatifs étaient transférés après 21 jours dans un établissement médico-social en raison des forfaits par cas appliqués pour la rémunération des prestations hospitalières qui prenaient fin. Nous demandions au Conseil d'Etat d'étudier les mesures pouvant éviter ces transferts difficiles, tant pour les patients que pour leur famille. En effet, un changement d'institution nécessite une adaptation du patient ou de la patiente et des proches, un nouveau cadre institutionnel et ceci dans une période de vie particulièrement délicate. Nous demandions en particulier au Conseil d'Etat d'examiner les points suivants: la création d'une unité palliative particulière au sein de la Villa St-François, la possibilité de donner plus de marge de manœuvre à la Villa St-François du HFR dans les situations palliatives complexes et spécifiques, même au-delà des 21 jours.

Je remercie le Conseil d'Etat et M<sup>me</sup> la Commissaire pour sa réponse donnant un aperçu des moyens existants pour soutenir les personnes ayant besoin de soins palliatifs. Il est exact que le canton et les EMS du canton s'investissent énormément pour soutenir les personnes en fin de vie et leur famille. Toutefois, les situations que nous dénonçons dans notre postulat n'étaient justement pas conformes à la dignité avec laquelle notre canton traite ces malades et ces personnes âgées. Les standards élevés que nous connaissons ne sont malheureusement pas ceux appliqués dans d'autres cantons ou d'autres pays. Il suffisait de lire le témoignage de patients français reçus au HFR pour être soignés du Covid-19 pour voir que ce que nous considérons comme normal est vu avec admiration par nos voisins.

Je remercie le Conseil d'Etat d'en avoir pris conscience. Je n'ai plus connaissance de personnes en fin de vie transférées dans les EMS depuis le dépôt de notre postulat. Je suis très heureuse que le Conseil d'Etat se dit prêt à analyser les solutions pour la prise en charge palliative de patients autre qu'en unité hospitalière. Même si cette analyse devra tenir compte des possibilités de financement, ce qui est normal, je suis sûre que des solutions proportionnées aux situations et conformes à la dignité seront trouvées.

Le groupe libéral-radical soutiendra à l'unanimité ce postulat.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Dans le cas présent, je n'ai aucun lien d'intérêt avec la spécificité de la situation sur laquelle nous devons nous prononcer. Par contre, nous serons toutes et tous concernés un jour de notre propre vie ou de celle de l'un de nos proches. Ayant personnellement vécu une telle situation, avec mon groupe Vert Centre Gauche nous saluons la pertinence et le bien-fondé de ce postulat qui vise juste.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat met en exergue que les déclarations des postulantes, selon lesquelles le financement des soins palliatifs ne serait prévu que pour une durée de 21 jours, ne sont pas correctes. On pourrait l'admettre au vu des explications données. Cependant, je souhaiterais vivement, et ceci à titre personnel, que les familles qui se trouvent dans ces moments de vie difficiles soient clairement informées sur les modalités de prise en charge d'un de leurs proches. Ce n'est pas toujours le cas au vu de certaines informations reçues et vécues personnellement. Si des travaux sont en cours pour améliorer la situation au niveau fribourgeois, nous souhaiterions savoir quel sera le nombre de lits à disposition au final lorsque la

restructuration aura abouti. La démographie de notre canton, chacun le sait, est galopante. Le Conseil d'Etat, la Direction concernée, doivent avoir une vision de l'avenir qui ne s'arrête pas à demain matin je l'espère.

M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat, même si certaines échéances politiques électorales pointent à l'horizon, ne soyons pas dupes, nous comptons sur votre engagement ferme pour aller rapidement de l'avant en mettant le dossier au sommet de la pile des priorités de vos services.

Notre groupe parlementaire soutiendra ce postulat à l'unanimité.

**Gamba Marc-Antoine** (*PDC/CVP, FV*). Mes intérêts sont les mêmes qu'avant. Je suis médecin depuis vingt-deux ans dans l'agglomération de Fribourg et je suis aussi membre de Palliative Fribourg. Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien.

Les assurances-maladies limitent les coûts de la santé, ce qui peut être une bonne idée mais très discutable lors de notre fin de vie. Le canton ainsi que tous les partenaires des soins de fin de vie, comme les hôpitaux, les soins palliatifs, les soins à domicile, les médecins, l'AFIPA, Voltigo et de nombreux autres, essaient de faire au mieux dans des situations parfois très difficiles. Les investissements sont nécessaires et utiles pour tous les soins palliatifs. Le canton l'a compris mais doit absolument continuer ses engagements, voire les étendre. La Confédération semble faire sa part lentement.

J'ai juste une petite remarque personnelle. La fin de vie liée à cette connerie de virus est d'une grande tristesse. Dire "Au revoir" à ses proches est quelque chose de très important et je suis très triste des accompagnements qui ont été très difficiles ces derniers mois.

Le groupe démocrate-chrétien acceptera unanimement le postulat de M<sup>mes</sup> de Weck et Pythoud.

Je vous remercie pour votre attention ce jour et lors de mes interventions des neuf années passées ici au Grand Conseil et cinq années au Conseil général de la ville de Fribourg. Partir est un peu mourir. Arrivederci, a voi tutti!

**Schläfli Ruedi** (*UDC/SVP, SC*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet et je prends la parole pour le groupe de l'Union démocratique du centre. Le groupe de l'Union démocratique du centre a débattu sur ce postulat. Il salue tout d'abord l'immense travail qu'effectue le personnel au sein de cet établissement. Pour ne pas prolonger la matinée, le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra ce postulat.

**Pythoud-Gaillard Chantal** (*PS/SP, GR*). Mon lien d'intérêt: je suis présidente des foyers de la ville de Bulle. Je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse qui met en évidence les prestations existantes en matière de soins palliatifs: accueil de jour, antennes mobiles Voltigo. Nous saluons aussi l'effort continu fourni par les services d'aide et de soins à domicile et les EMS pour la formation de leur personnel afin d'assurer la prise en charge des patients en situation palliative.

Le dépôt de notre postulat a été motivé par plusieurs témoignages relatant la sortie de la Villa St-François de personnes en fin de vie. Ces personnes ont dû subir des transferts inconfortables vers un EMS. Ces faits ont été mal vécus, non seulement par les patients mais aussi par leurs familles qui avaient créé des liens avec le personnel de la Villa St-François. Malgré toute la bienveillance du personnel de l'EMS, ils se sont retrouvés dans un milieu inconnu avec de nouveaux visages. Il a également été difficile pour le personnel des EMS d'accueillir un nouveau patient en intégrant sa famille dans un contexte intense de fin de vie. Pour certains, le séjour à l'EMS n'a duré que quelques jours. On se rend compte que ces transferts ont eu des coûts non seulement humains mais aussi financiers et administratifs. Le but de ce postulat est d'éviter que de telles situations se renouvellent en développant des solutions pour éviter le transfert du patient en fin de vie. A cet effet, nous saluons le projet de résidence palliative à la Villa St-François. Avec ces remarques, je vous invite à soutenir ce postulat, comme le fera le groupe socialiste.

**de Weck Antoinette** (*PLR/FDP, FV*). J'avais oublié de mentionner que j'étais présidente de la résidence bourgeoise des Bonnesfontaines.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je remercie tous les intervenants qui se sont prononcés sur ce postulat. C'est effectivement une thématique qui nous tient à cœur. Entre-temps, les démarches ont bien avancé puisque ce qui est projeté dans les discussions en cours, c'est d'attribuer six lits EMS au HFR pour la Villa St-François, ce qui permettrait de répondre à la problématique qui a été évoquée par certaines et certains d'entre vous, en complément de toutes les prestations qu'il y a et qui ont été déjà évoquées dans la réponse pour la prise en considération de ce postulat.

Pour répondre aux différentes questions rapidement, il y a quatorze lits actuellement qui sont à Billens le temps que les travaux de transformation de la Villa St-François se fassent. Le transfert se fera aux alentours du 15 octobre et les huit lits de Meyriez seront également rapatriés. C'est donc en principe vingt-deux lits qui devraient être à disposition à la Villa St-François, sous réserve d'une modification dont je n'aurais pas connaissance.

A M. le Député Chassot qui me demande de mettre sur la pile de mes priorités ce projet, je réponds que les discussions sont en cours. L'unité va pouvoir, je l'espère, se créer rapidement. Mais j'ai envie de lui dire que ma première priorité aujourd'hui est la gestion de la crise Covid-19 à laquelle on doit faire face, le canton de Fribourg étant fortement impacté par l'augmentation des cas.

C'est avec ces remarques que je vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre en considération ce postulat.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 86 voix contre 0; il y a 1 abstention.

*Ont voté oui:*

Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP,PS), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 86.*

*S'est abstenu:*

Schoenenweid André (FV,PDC/CVP). *Total: 1.*

## Postulat 2019-GC-41

### Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes

---

Auteur-s:	<b>Meyer Loetscher Anne</b> (PDC/CVP, BR) <b>Mäder-Brühlhart Bernadette</b> (VCG/MLG, SE)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales</b>
Dépôt:	<b>28.03.2019</b> (BGC mai 2019, p. 1077)
Développement:	<b>28.03.2019</b> (BGC mai 2019, p. 1077)
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>03.02.2020</b> (BGC mai 2020, p. 740)

---

#### Prise en considération

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (VCG/MLG, SE). Zu meiner Interessenbindung: Ich bin Vorstandsmitglied von Pro Familia Freiburg.

Wie in der Antwort des Staatsrates erwähnt, datiert der kantonale Bericht zur umfassenden Familienpolitik aus dem Jahre 2004. Er umfasst insgesamt 60 von der kantonalen Kommission empfohlenen Massnahmen. Tatsächlich wurden in den

letzten Jahren mehrere Projekte umgesetzt, wie die vorliegende Antwort des Staatsrates im Detail aufzeigt. Das ist sehr erfreulich. Leider ist nicht ersichtlich, welche Massnahmen umgesetzt und welche lediglich verstärkt wurden.

Die Antwort zeigt auch zahlreiche wichtige Massnahmen auf, welche sich noch in der Umsetzung befinden. Mich würde bei dieser Auflistung auch interessieren, auf welche Massnahmen nicht eingegangen wurde und weshalb. Viele Fragen bleiben offen, weshalb eine Aktualisierung des Familienberichts dringend notwendig ist.

Beim Durchlesen des Familienberichts des Bundesrates aus dem Jahr 2017 fällt Folgendes auf: Unser Kanton gehört mit den Kantonen Aargau, Graubünden, Luzern, Uri und Schaffhausen zu den sechs Kantonen mit länger zurückliegender Familienberichterstattung. Von diesen Kantonen ist der Kanton Freiburg der einzige Kanton, der noch immer das gleiche Referenzdokument hat für die aktuelle Familienpolitik, das heisst, es wurde nicht angepasst.

Weiter ist festzustellen, dass bei den Angaben im Familienbericht des Bundes beim Kanton Freiburg sowohl eine Definition von Zielvorgaben als auch die Überprüfung der Zielerreichung gänzlich fehlt.

Schon heute bin ich überzeugt, dass ein Aktionsplan mit prioritären Massnahmen erstellt werden muss, vor allem aber erachte ich die Überprüfung der Ziele als absolut zentral. Denn die besten Projekte und Berichte nützen nur wenig, wenn die Zielerreichung nicht überprüft wird.

Zu guter Letzt danke ich dem Staatsrat dafür, das Postulat zur Annahme zu empfehlen und habe auch das nötige Verständnis für die Fristverlängerung bis zum 31. Dezember 2021. Ich hoffe allerdings sehr, dass zu diesem Zeitpunkt zahlreiche, heute noch offene Massnahmen, im Speziellen diejenigen zur Verhinderung und Bekämpfung von Familienarmut, umgesetzt sein werden, allen voran die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien.

Mit diesen Bemerkungen habe ich geschlossen und bitte Sie, das Postulat zu unterstützen.

**Zamofing Dominique** (*PDC/CVP, SC*). Je n'ai pas de lien d'intérêt particulier, si ce n'est d'avoir fondé une famille comme un grand nombre d'entre vous.

Le groupe démocrate-chrétien va soutenir à l'unanimité ce postulat qui demande un plan d'action dans le but d'avoir un nouvel instrument de pilotage. Si de nombreuses mesures ont été mises en place ces dernières années, aucun rapport n'a été élaboré depuis 2004. Cela fait seize ans et la famille fribourgeoise a bien évolué. Il est temps de faire le point sur les besoins des familles d'aujourd'hui. De nouvelles problématiques devraient être prises en compte, telles des situations de graves maladies, de chômage ou encore de deuil. Ce rapport apportera une synthèse des mesures apportées ces dernières années et l'on pourra déterminer et identifier les nouveaux besoins et les mesures à mettre en place pour soutenir encore mieux les familles fribourgeoises d'aujourd'hui.

**Herren-Rutschi Rudolf** (*UDC/SVP, LA*). Ich spreche hier im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei und habe keine Interessenbindung zu deklarieren.

Dieses Postulat bittet den Staatsrat um die Ausarbeitung eines neuen Berichts zur kantonalen Familienpolitik. In der vorliegenden Antwort werden die vielen bereits geleisteten Massnahmen und Unterstützungen für Familienfragen aufgelistet. Wir danken unserer Regierung für die vorzügliche Arbeit, die bereits geleistet wurde.

Es ist wichtig, dass den Familien im Kanton gute Rahmenbedingungen geboten werden. Die Familien und Jungen sind die absolute Grundlage für den zukünftigen Wohlstand von uns allen.

Nebst der unterstützenden Familienpolitik wäre es wünschenswert, wenn auch die Rahmenbedingungen für Firmen und KMUs weiter verbessert würden. So haben wir Arbeitsplätze nahe der Wohnorte, und das Problem des Pendlerverkehrs und indirekt auch der Vaterschaftszeit würde damit etwas entschärft.

Die Grossratsfraktion der Schweizerischen Volkspartei wird dieses Postulat einstimmig unterstützen.

**Fagherazzi-Barras Martine** (*PS/SP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis présidente de la Commission cantonale de l'égalité hommes-femmes et de la famille et membre du comité de Pro Familia Fribourg. En mon nom propre et au nom du groupe socialiste, je ne peux que saluer la démarche souhaitée par mes deux collègues députées Anne Meyer Loetscher et Bernadette Mäder-Brühlhart au travers de leur postulat.

Comme le mentionne le Conseil d'Etat, la politique familiale a toujours suscité un intérêt primordial et continu de sa part et le large éventail des mesures prises ou en cours de réalisation dans les dernières décennies nous l'atteste. Il est cependant capital que, quinze ans après le dernier rapport global sur la politique familiale au sein de notre canton, nous évaluions à nouveau plus concrètement les besoins de la réalité actuelle afin de donner une nouvelle direction à certains projets ou en concrétiser de nouveaux plus en phase avec les conditions du terrain actuel.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat illustre par une multitude d'exemples phares qu'il a cherché à s'adapter et à faire évoluer au plus près des besoins des familles des projets en améliorant les conditions cadres. Cette réponse du Conseil d'Etat a cela

de constructif qu'elle nous donne une image détaillée de l'étendue des ramifications de ce qu'englobe la politique familiale, mais combien aussi ses axes revêtent un caractère essentiel parce qu'ils impactent un nombre considérable de citoyens et de citoyennes de ce canton, de tout âge, de tout horizon et de toute catégorie sociale. S'il est vrai que de nombreux projets ont émergé ces dernières années dans ce canton, il reste encore du pain sur la planche. En effet, notre société évolue de plus en plus vite, entraînant et créant dans son sillage parfois un peu affolant de nouvelles avancées, de nouvelles attentes, ou de nouvelles problématiques auxquelles il faut répondre par de nouveaux moyens. Parfois, comme lors du 14 juin 2019, c'est l'appel et la mobilisation de la rue qui clame en masse haut et fort aux responsables politiques et économiques qu'il est temps de donner un grand coup d'accélérateur dans la mise en phase de progrès concrets et nombreuses sont encore les attentes d'adaptation tangible, notamment en matière de conciliation vie professionnelle et vie familiale, ou d'égalité. Parfois, comme à l'instar de cette crise du Covid-19, ce sont les ébranlements profonds de notre cadre social et économique qui nous font prendre conscience de l'aplomb ou de la fragilité de certains de nos concepts, ou du manque de certaines structures soutenant.

Insuffler de nouveaux projets motivants, soutenant et en adéquation avec les réalités de la société actuelle ainsi qu'avec les défis futurs pour améliorer les conditions cadres de la vie des familles au sens large, veiller à mener une politique guidée, coordonnée et ciblée qui cherche à garantir le plus d'équité possible, combler avec efficacité les lacunes là où c'est nécessaire, voici tout ce que garantirait, comme le suggèrent les postulantes, un nouveau rapport globale de la politique familiale dans notre canton.

C'est donc avec beaucoup d'expectative que l'ensemble des députés socialistes soutiennent ce postulat qui fait plus que jamais sens en ces temps ébranlés et saluent la volonté du Conseil d'Etat de mettre en œuvre et de fournir un rapport actualisé sur cette vaste thématique de la politique familiale d'ici fin 2021.

**Kaltenrieder André (PLR/FDP, LA).** Le postulat soumis par les députées Anne Meyer Loetscher et Bernadette Mäder-Brühlhart demande au Conseil d'Etat de préparer un nouveau rapport sur la politique familiale globale comprenant un plan d'action. Elles expliquent en disant que la politique familiale du canton de Fribourg ne doit pas se concentrer exclusivement sur la sécurité matérielle, mais doit également maintenir et promouvoir un climat favorable pour la création d'une famille.

Der letzte Bericht zur umfassenden Familienpolitik wurde im Jahre 2004 erarbeitet. In den vergangenen drei Legislaturperioden wurden seither ein Projekt nach dem anderen umgesetzt und zahlreiche Überlegungen angestellt. Mit diesen entwickelten Massnahmen zeigt der Kanton Freiburg Engagement und Bewusstsein für die Bedürfnisse der im Kanton ansässigen Familien.

Der Staatsrat sieht die Wichtigkeit, die Informationen zu den Realitäten der Familien und ihren Herausforderungen in einer neuen Ausgabe des Berichtes zur Familienpolitik im Kanton Freiburg zu vereinen. So wurden nicht nur die derzeitigen Massnahmen und Bedürfnisse erleuchtet, sondern auch künftigen Herausforderungen der Familien vorgegriffen.

La planification des travaux se déroule en deux phases: tout d'abord un nouvel inventaire qui consiste en un portrait statistique de familles de Fribourg et une évaluation détaillée des besoins en prenant en compte les mesures de soutien déjà existantes. Les principaux axes de la politique familiale cantonale en seront alors dégagés. Ce document servira de rapport sur le présent postulat. En fonction de ce résultat, un plan d'action sera élaboré. Si nécessaire, il comprendra les mesures prioritaires et formulera le système de suivi de la politique familiale cantonale.

Die Lebensbedingungen der Familien verändern sich und werden immer komplexer, sowohl auf sozialer als auch auf wirtschaftlicher Ebene. Zudem stehen Familien neuen Herausforderungen gegenüber. Die Fraktion der Freisinnig-Demokratischen Partei unterstützt einstimmig den Vorschlag des Staatsrates, das Postulat erheblich zu erklären.

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** Je m'exprime à titre personnel et je voudrais juste ajouter deux petites remarques à ce débat. Premièrement, j'ai lu avec satisfaction que des mesures comme l'assurance maternité cantonale, qui est une particularité de notre canton et dont nous pouvons être fiers, ou les prestations complémentaires pour les familles ont été mises en œuvre ou sont en discussion. Je voudrais ici comme ancienne constituante tout de même rappeler que ces mesures ont été décidées par les constituants il y a déjà fort longtemps. J'espère qu'on verra bientôt arriver le projet de prestations complémentaires pour les familles sur notre table.

Deuxièmement, j'ai lu avec satisfaction que le rapport sur ce postulat devra avoir une approche transversale. Je pense qu'il devrait aborder des questions telles que la maladie ou le décès d'un parent, le chômage, particulièrement le chômage de longue durée qui peut affecter certaines familles. Je rencontre beaucoup de gens sur le terrain. J'ai ce type de discussion avec pas mal de familles dans notre canton et il y a beaucoup de choses aussi qui ne sont pas forcément sur le devant de la scène, comme on l'a dit pour d'autres objets dans ce Parlement, qui ne sont pas toujours mis en avant par ces familles, mais il y a des grandes souffrances dans certaines familles qui vivent des choses difficiles et qui ne s'en plaignent pas forcément. Je pense que c'est notre rôle de député, que c'est aussi le rôle du Conseil d'Etat d'analyser aussi ce type de situations si on fait un rapport sur la politique familiale.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts. Je suis aussi au comité de Pro Familia Fribourg. Les familles fournissent à la société des prestations inestimables mais pour y arriver elles ont besoin de conditions cadres favorables. Nous devons prendre en compte les mutations et les constantes qui marquent la cellule familiale afin de répondre aux exigences actuelles. Pour répondre à l'ensemble des besoins des familles fribourgeoises, la transformation de la politique familiale ne doit donc pas se concentrer que sur la sécurité matérielle, mais aussi sur un climat favorable pour fonder une famille dans notre canton.

Selon un article sur la plateforme sécurité sociale, le bureau BASS a examiné 35 rapports pour le compte de l'Office fédéral des assurances sociales. Malheureusement, Fribourg fait partie des cantons à la traîne puisque son dernier rapport sur une politique familiale globale remonte à 2004. Non seulement notre canton ignore ainsi la réalité d'une composante essentielle de la société, les familles dont les préoccupations ont passablement évolué en quinze ans, mais il se prive aussi d'un important instrument de pilotage. Quand bien même, le canton de Fribourg n'est pas resté inactif dans le domaine de la famille et nous le reconnaissons.

L'analyse de la politique familiale doit se faire d'une manière transversale puisqu'elle relève de différents champs politiques, par exemple la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle avec des réflexions de plusieurs ordres à inclure en plus de la réflexion cantonale. Les communes sont-elles suffisamment dotées en infrastructures extrascolaires? L'économie fribourgeoise met-elle le cadre pour faciliter la vie des employés parents? Notre fiscalité pour les familles est-elle encore compétitive dans le contexte intercantonal? Nous savons qu'il existe deux sortes d'outils fiscaux: les subventions, subsides et bourses, d'un côté, et les déductions fiscales, de l'autre. Contredisant l'adage que tout travail mérite salaire, les études montrent le faible intérêt financier et même la perte financière que représente trop souvent pour les familles l'exercice par les deux parents d'une activité professionnelle rémunérée.

Je rajouterai aussi aujourd'hui une réflexion sur la position de l'héritier fribourgeois en comparaison intercantonale. Sur l'aménagement du territoire et la mobilité, quelles sont les influences de l'aménagement du territoire, l'implantation des entreprises, la création de logements, le développement de la mobilité? On sait que plus notre lieu de travail est loin de notre lieu de vie, plus les gardes d'enfants prennent des dimensions importantes.

Afin de dégager des axes prioritaires, des mesures concrètes et un système de monitoring de la politique familiale à venir, nous demandons donc au Gouvernement fribourgeois d'élaborer ce nouveau rapport sur une politique familiale globale, assorti d'un plan d'action. Je rejoins l'avis de M<sup>me</sup> Mäder-Brühlhart pour accepter la prolongation demandée.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je remercie tous les intervenants qui proposent de prendre en considération ce postulat.

En préambule, j'aimerais dire que le Conseil d'Etat n'ignore absolument pas les besoins de la politique familiale et, au vu de l'ensemble des mesures que nous avons mises en exergue ici dans la réponse à ce postulat, vous avez pu voir l'engagement et le travail qui ont été faits par le Conseil d'Etat pour soutenir les familles sur les huit axes notés dans ce document, puisque la prise en compte globale des besoins d'une famille ne peut pas se faire que sous un seul angle.

Nous avons déjà commencé d'ailleurs avant le dépôt de ce postulat à élaborer ce portrait statistique des familles fribourgeoises qui est pour nous un élément extrêmement important. On est en plein travail par rapport à cela. Ensuite, nous allons faire un examen détaillé des besoins en regard des mesures d'aide d'ores et déjà mises en place. Nous allons déterminer des axes prioritaires de la politique familiale pour prendre en compte l'ensemble des éléments que vous avez cités ce matin, ce qui nous paraît être extrêmement important. Sur cette base, nous dégagerons un plan d'action.

J'aimerais dire encore que nous avons durant la dernière législature travaillé sur le rapport sur la pauvreté qui implique aussi les besoins des familles. C'est dans ce sens-là que nous avons mis la priorité puisqu'il nous paraissait extrêmement important qu'on puisse prioriser aussi la réponse aux besoins des personnes en situation précarisée.

C'est avec ces remarques et en prenant acte que vous acceptez la prolongation de délai jusqu'au 31 décembre 2021 que je vous invite à prendre en considération ce postulat.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 79 voix sans opposition ni abstention.

*Ont voté oui:*

Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Schwaller-Merkle Esther

(SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Herren-Rutschli Rudolf (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). *Total: 79.*

## Requête 2020-GC-144

### Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2020-GC-143 "Eviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses"

Auteur-s:	<b>Glauser Fritz</b> (PLR/FDP, GL) <b>Grandgirard Pierre-André</b> (PDC/CVP, BR)
Dépôt:	<b>18.09.2020</b> (BGC septembre 2020, p. 2688)

#### Dépôt et développement

**La Présidente.** Mesdames et Messieurs les Députés, ce n'est pas terminé. Nous sommes saisis d'une motion, d'une requête demandant que la motion 2020-GC-143 "Éviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses" soit traitée selon la procédure accélérée, telle que prévu aux articles 174 et suivants de la loi sur la Grand Conseil. Le texte est affiché: "Nous demandons que la motion 2020-GC-143 "Éviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses" soit traitée à la fin de la session d'octobre 2020." La discussion sur la prise en considération de cette requête est ouverte.

**Glauser Fritz** (PLR/FDP, GL). On a déposé aujourd'hui une motion avec le titre affiché sur l'écran "Éviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses". Nous demandons l'urgence et il ne s'agit pas de discuter sur le fond de la motion. Mais quand même deux ou trois mots afin que vous compreniez pourquoi on dépose cette requête d'urgence.

La production sucrière suisse est aujourd'hui en grand danger. La propagation de la jaunisse de la betterave par le puceron en est la cause. Nous aimerions discuter de cela au mois d'octobre pour savoir si vous soutenez notre démarche pour intervenir au niveau national. C'est pour donner premièrement à nos betteraviers une base de décision pour continuer la culture de betteraves à court terme pour 2021, à moyen terme ou à long terme. Nous proposons d'autres solutions que nous allons justement débattre au mois d'octobre, si vous êtes d'accord avec cette motion d'urgence. D'autre part, dans le calendrier de la culture, nous devons commander, préparer cette culture et on est obligé de commander les semences jusqu'à la fin de l'année. On a besoin de réponses de votre part pour savoir si vous soutenez l'avenir de cette culture. On aimerait donc débattre de cela au mois d'octobre.

#### Prise en considération

**Bonny David** (PS/SP, SC). Nous ne prenons connaissance que maintenant de cette demande. Cela me paraît un peu surprenant. On pense quand même qu'on peut avoir du temps pour en discuter et on va refuser l'urgence. On vous demande d'en faire de même.

**Grandgirard Pierre-André** (PDC/CVP, BR). En effet, on est un petit peu pressé par le temps pour déposer cette demande. C'est vital pour la filière sucrière. J'ai moi-même sept hectares et demi de betteraves qui ont la couleur de ce dossier, jaune citron actuellement, des betteraves avec lesquelles on pourra faire 50% de rendement économique sur ces surfaces. C'est

effectivement une frustration extrême d'être impuissant avec ces cultures. C'est un cri de désespoir et nous avons vraiment l'obligation d'avoir des semences protégées pour la saison prochaine. Les commandes de semences se font déjà en décembre, voilà pourquoi nous souhaitons traiter ce dossier lors de la session d'octobre. Merci de soutenir cette motion et cette urgence. Vous soutiendrez ainsi un pilier de la souveraineté alimentaire suisse.

- Au vote, la prise en considération de cette requête est acceptée par 58 voix contre 9. Il y a 10 abstentions.

*Ont voté oui:*

Zosso Markus (SE,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Schwaller-Merkle Esther (SE,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Cotting Charly (SC,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Julmy Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Johner- Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Moënnat Pascal (GR,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG). Total: 58.

*Ont voté non:*

Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP). Total: 9.

*Se sont abstenus:*

Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Bischof Simon (GL,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Berset Christel (FV,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP). Total: 10.

## Clôture de la session

**La Présidente.** Je me permets de vous demander de rester juste quelques petites minutes avant de clore la session.

Permettez-moi de me lever pour saluer notre collègue Marc-Antoine Gamba qui va remettre son mandat le 30 septembre prochain et que nous ne reverrons donc pas à la session d'octobre.

En neuf ans d'activité, le docteur Gamba a largement nourri ce Parlement de ses réflexions, de ses analyses dans les domaines de la santé. Les commissions auxquelles il a pris part et les instruments qu'il a déposés en témoignent et nous en avons encore fait le constat aujourd'hui. Son expertise dans ce secteur qui demeure une préoccupation majeure des Fribourgeoises et des Fribourgeois a toujours été bienvenue et appréciée. Qu'il en soit remercié.

Le Grand Conseil est également reconnaissant envers le sportif émérite d'avoir mouillé avec conviction et générosité le maillot de son équipe de football.

Sportif et chanteur à ses heures perdues. On applaudit encore et on n'oubliera pas sa magistrale interprétation de *Bicycle Race* en plénum pour défendre sa motion "Véloland". Certes, cela n'avait pas suffi, mais la performance vocale restera dans les annales de l'institution.

Cher Marc-Antoine, permets-moi, au nom du peuple fribourgeois, de te remercier pour ton engagement au sein de notre Grand Conseil et de t'adresser mes meilleurs vœux de réussite dans tes entreprises futures.

> La séance est levée à 12 h 10.

*La Présidente:*

**Kirthana WICKRAMASINGAM**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Marie-Claude CLERC**, *secrétaire parlementaire*

## Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

### Séance du Bureau du 17 septembre 2020 Bürositzung vom 17. September 2020

Signature / Signatur Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
2020-DAEC-91	Octroi d'un crédit d'engagement additionnel en vue de l'assainissement et de l'agrandissement du Collège Sainte-Croix, à Fribourg <i>Zusätzlicher Verpflichtungskredit für die Sanierung und den Ausbau des Kollegiums Heilig Kreuz in Freiburg</i>	CO-2020-024 / OK-2020-024  Mesot Roland Président <i>Präsident</i>	Berset Solange Brügger Adrian Bürdel Daniel Bürgisser Nicolas Flechtner Olivier Gaillard Bertrand Krattinger-Jutzet Ursula Schneuwly André Schoenenweid André Vonlanthen Rudolf
2020-DSAS-44	Modification de la loi sur l'exercice du commerce <i>Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels</i>	CO-2020-025 / OK-2020-025  Berset Solange Présidente <i>Präsidentin</i>	Badoud Antoinette Berset Christel Dafflon Hubert Galley Nicolas

Signature <i>Signatur</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Commission / Kommission <i>Présidence / Präsidium</i>	Membres <i>Mitglieder</i>
			Grandgirard Pierre-André Jakob Christine Jaquier Armand Mutter Christa Sudan Stéphane Zadory Michel
2020-DFIN-52	Fixation du coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2021 <i>Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2021</i>	CFG / FGK  Brodard Claude Président <i>Präsident</i>  Boschung Bruno Vice-président <i>Vizepräsident</i>	Ballmer Mirjam Butty Dominique Chassot Claude Dietrich Laurent Gobet Nadine Kolly Gabriel Krattinger-Jutzet Ursula Moussa Elias Peiry Stéphane Piller Benoît Demierre Philippe
2020-DFIN-49	Approbation des mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 <i>Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie</i>	CFG / FGK  Brodard Claude Président <i>Präsident</i>  Boschung Bruno Vice-président <i>Vizepräsident</i>	Ballmer Mirjam Butty Dominique Chassot Claude Dietrich Laurent Gobet Nadine Kolly Gabriel Krattinger-Jutzet Ursula Moussa Elias Peiry Stéphane Piller Benoît Demierre Philippe

Signature <i>Signatur</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Commission / Kommission <i>Présidence / Präsidium</i>	Membres <i>Mitglieder</i>
2020-DEE-20	Loi complétant les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus pour les entrepreneurs et entrepreneuses et les indépendants et indépendantes (LMEI-COVID-19) <i>Gesetzesentwurf zur Ergänzung der wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus auf Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Selbstständigerwerbende (MUSG-COVID-19)</i>	CFG / <i>FGK</i>  Brodard Claude Président <i>Präsident</i>  Boschung Bruno Vice-président <i>Vizepräsident</i>	Ballmer Mirjam Butty Dominique Chassot Claude Dietrich Laurent Gobet Nadine Kolly Gabriel Krattinger-Jutzet Ursula Moussa Elias Peiry Stéphane Piller Benoît Demierre Philippe

BR / <i>BR</i>	Bureau du Grand Conseil / <i>Büro des Grossen Rates</i>
CO-... / <i>OK-...</i>	Commission ordinaire / <i>Ordentliche Kommission</i>
CAE / <i>KAA</i>	Commission des affaires extérieures / <i>Kommission für auswärtige Angelegenheiten</i>
CFG / <i>FGK</i>	Commission des finances et de gestion / <i>Finanz- und Geschäftsprüfungskommission</i>
CGraces / <i>BegnK</i>	Commission des grâces / <i>Begnadigungskommission</i>
CJ / <i>JK</i>	Commission de justice / <i>Justizkommission</i>
CNat / <i>EinbK</i>	Commission des naturalisations / <i>Einbürgerungskommission</i>
CPet / <i>PetK</i>	Commission des pétitions / <i>Petitionskommission</i>
CRoutes / <i>StraK</i>	Commission des routes et cours d'eau / <i>Kommission für Strassen und Gewässerbau</i>

## Message 2019-DICS-58

16 décembre 2019

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)

Suite à la motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/Peter Wüthrich sur l'apprentissage de la langue partenaire par immersion, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS).

Le Conseil d'Etat saisit l'opportunité du présent message pour proposer une modification de la loi scolaire relative à la dénomination des responsables d'établissement primaire.

<b>1. Apprentissage de la langue partenaire par immersion</b>	<b>1</b>
1.1. L'origine de la proposition	1
1.2. La nécessité du projet	2
1.3. Conséquences financières et en personnel	5
1.4. Répartition des tâches Etat-communes	6
1.5. Effets sur le développement durable	6
1.6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet	6
1.7. Soumission aux referendums législatif et financier	6
<b>2. Dénomination des responsables d'établissement primaire: changement de terminologie</b>	<b>6</b>

## 1. Apprentissage de la langue partenaire par immersion

### 1.1. L'origine de la proposition

#### Motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/ Peter Wüthrich. Apprentissage de la langue

#### partenaire par immersion

La motion 2018-GC-18 sur l'apprentissage de la langue partenaire par immersion a été déposée le 6 février 2018 par les députés Pierre Mauron et Peter Wüthrich ainsi que par 31 cosignataires. Les motionnaires estiment qu'en dépit du fait que Fribourg soit un canton bilingue, trop peu de personnes comprennent et parlent la langue partenaire de manière acceptable. Malgré les efforts qui ont été faits pour améliorer le système scolaire au niveau de l'apprentissage linguistique, de nombreux élèves arrivent en fin de scolarité sans être en mesure de s'exprimer correctement dans l'autre langue.

Dans certaines communes ou dans certains établissements, les élèves bénéficient d'ores et déjà d'un apprentissage par immersion. Mais cette possibilité n'existe pas partout, ce qui crée une inégalité entre les écoles. Les motionnaires pensent que l'apprentissage par immersion doit être offert dans l'ensemble du canton. L'idée proposée dans la motion est de permettre aux enseignantes et enseignants qui le désirent

d'enseigner un ou deux jours par semaine dans l'autre région linguistique (des disciplines secondaires essentiellement, mais aussi des disciplines principales pour les élèves les plus avancé-e-s).

La motion propose que les modalités concrètes du projet soient discutées avec les établissements scolaires ainsi qu'avec le corps enseignant. Il revient à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) de déterminer si l'apprentissage par immersion doit s'appliquer à toutes les classes de la scolarité obligatoire ou si des exceptions doivent être faites. Elle doit également définir les coûts du projet.

Dans ce cadre, l'apprentissage par immersion est conçu comme un renforcement du *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues* qui continue à s'appliquer.

Les motionnaires proposent donc une modification de la loi scolaire, notamment de l'article 12, afin que l'apprentissage de la langue partenaire soit assuré par un enseignement immersif.

Le déplacement des enseignantes et enseignants d'une partie linguistique à l'autre doit se faire sur une base volontaire. La DICS en définit les modalités pratiques. Le concept d'enseignement par immersion doit être explicitement mentionné dans la loi et dans son règlement, et sa mise en pratique effective.

## Réponse du Conseil d'Etat à la motion et vote du Grand Conseil

En date du 8 octobre 2018, le Conseil d'Etat a répondu au Grand Conseil en détaillant l'état actuel de l'enseignement de la langue partenaire dans le canton. En raison du fait que les projets d'enseignement par immersion se sont multipliés ces dernières années et que les écoles sont de plus en plus ouvertes à pratiquer ce type d'enseignement, le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions légales en vigueur étaient suffisantes (l'enseignement par immersion étant l'un des dispositifs prévus à l'article 12 al. 2 de la loi scolaire) et a proposé de rejeter la motion.

Le Grand Conseil n'a pas suivi ces recommandations. En date du 8 novembre 2018, la motion a été acceptée par 48 voix contre 29, avec 6 abstentions. Cette décision contraint le Conseil d'Etat à proposer une modification de l'article 12 de la loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014 (LS, RSF 411.0.1).

### 1.2. La nécessité du projet

L'apprentissage par immersion est déjà présent dans le canton. L'ancrer spécifiquement dans la loi scolaire permet de soutenir ce qui se fait actuellement, d'étendre cette pratique et de la développer.

Cette section présente une définition de l'apprentissage par immersion, un bref historique des textes légaux concernés, les projets menés par les écoles, les différentes modalités d'apprentissage par immersion, la question des échanges et des déplacements du corps enseignant, les offres des instituts de formation, ainsi que les perspectives d'avenir pour l'enseignement par immersion.

Ce message se base largement sur la réponse du Conseil d'Etat du 8 octobre 2018 à la motion 2018-GC-18. Il rappelle également des informations présentées dans la réponse du Conseil d'Etat à la motion sur le bilinguisme durant la scolarité (2017-CE-284) ainsi que dans la réponse du Conseil d'Etat à la motion sur l'instauration des classes bilingues dans les établissements situés sur la frontière linguistique (2016-CE-19).

### Définition de l'enseignement par immersion

L'enseignement par immersion est l'enseignement d'une discipline scolaire dans une langue 2, en l'occurrence la langue partenaire. Cela signifie que des élèves de langue 1 (français) peuvent recevoir tout ou partie de leurs leçons d'histoire (par exemple) dans la langue 2 (allemand), et que des élèves de langue 1 (allemand) peuvent recevoir tout ou partie de leurs leçons de musique (par exemple) en langue 2 (français). L'enseignement par immersion permet d'entraîner à la fois des termes spécifiques à la discipline et le langage de tous les jours. L'objectif principal reste toutefois d'acquérir les compé-

tences dans la discipline concernée. Dans les leçons données en langue 1, il arrive que certains concepts soient considérés comme évidents et qu'ils restent inexplicités. Les difficultés qui peuvent surgir dans l'enseignement par immersion ne sont donc généralement pas liées à la langue elle-même, mais à des concepts qui n'ont pas été compris.

### Historique des textes légaux concernés

Le 24 septembre 2000, le peuple fribourgeois a refusé de modifier l'article 7 de la loi scolaire de 1985, modification qui prévoyait qu'un enseignement par immersion soit organisé dans tous les cercles scolaires du canton. Suite à cela, la DICS s'est attelée à mettre en place les mesures qui n'avaient pas été écartées lors de la votation populaire. Elle a également poursuivi les projets pilotes en faveur du bilinguisme.

Dix ans plus tard, le *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues* a été élaboré afin de renforcer la compréhension entre les communautés linguistiques. Il a été soumis au Grand Conseil par le rapport no 206 du 6 septembre 2010, qui en a pris acte le 7 octobre 2010. Il comprend différentes propositions favorables à l'apprentissage des langues, dont 4 qui concernent particulièrement le présent message:

- Proposition 2
  - > Promouvoir et intensifier les échanges linguistiques tout au long de la scolarité obligatoire.
- Proposition 3
  - > Soutenir l'offre existante de la 12<sup>e</sup> année linguistique.
  - > Élargir cette offre par:
    - La possibilité de valider cette 12<sup>e</sup> année linguistique comme année de programme supplémentaire dans une classe plus exigeante.
    - L'instauration de classe de 12<sup>e</sup> année bilingue dans les écoles du CO (cf prop. 9)
  - > Proposer des ressources pédagogiques aux enseignantes et enseignants qui accueillent des élèves de 12<sup>e</sup> année linguistique.
- Proposition 8
  - > Encourager et soutenir la conduite, sous forme de projet, de séquences d'enseignement intégrant la langue maternelle (L1) et la langue partenaire (L2).
  - > Favoriser ce type d'apprentissage aussi bien dans les activités conduites au cycle élémentaire (école enfantine-IP-2P) que dans les autres degrés de la scolarité.

### Proposition 9

- > Encourager la création de classes bilingues.
- > Proposer différentes modalités d'organisation qui tiennent compte à la fois de la composition des élèves selon leurs savoirs linguistiques et des contingences locales, en particulier, des compétences des enseignantes et enseignants (cf également prop. 3).
- > Réaliser cette mise en place d'abord dans les écoles du CO qui s'y prêtent le mieux en fonction de la multiplicité des enseignantes et enseignants, puis, selon l'intérêt et les résultats obtenus, élargir cette offre à l'ensemble de la scolarité obligatoire (EE, EP).

La proposition 8 peut être mise en œuvre par de courtes séquences d'enseignement régulières dans la langue 2, ou par l'enseignement en langue 2 de thématiques définies dans la planification annuelle. Dans la proposition 9, la discipline est enseignée toute l'année scolaire dans la langue 2.

Dès 2011, plusieurs écoles (en particulier au cycle d'orientation) ont annoncé des projets d'enseignement par immersion selon ces propositions.

Lors de l'adoption de la loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014 (LS, RSF 411.0.1), le Grand Conseil a inscrit dans la loi l'encouragement à l'apprentissage des langues à l'article 12 intitulé «Promotion de l'apprentissage des langues». Le règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS, RSF, 411.0.11) du 19 avril 2016 prévoit dans les articles 23 à 26 des dispositifs d'apprentissage de la langue partenaire. Ces derniers prennent la forme d'échanges linguistiques, d'une 12<sup>e</sup> année linguistique, d'activités ou séquences d'enseignement dans la langue partenaire ainsi que de classes bilingues. Afin de soutenir les nouveaux projets d'enseignement par immersion, le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) et le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA) ont élaboré les *Lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues (enseignement par immersion)* du 30 août 2017.

### Projets d'apprentissage par immersion

Après que le Grand Conseil ait pris acte du *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues* en 2010, deux écoles du cycle d'orientation ont annoncé des projets d'enseignement par immersion. L'année scolaire suivante, trois autres établissements se sont également lancés. Pour les cinq projets concernés, la DICS a déposé une demande d'aide financière pour l'encouragement à l'apprentissage d'une deuxième langue nationale auprès de l'Office fédéral de la culture, qui a accepté de les soutenir durant trois ans.

Pour les années scolaires suivantes, de nombreuses écoles ont proposé de l'enseignement par immersion. En 2017/18, ce type d'enseignement était dispensé dans 14 des 21 cycles

d'orientation. Cela signifie que 88 enseignantes et enseignants donnaient des leçons selon les propositions 8 et 9 du *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues*. 45 classes étaient concernées pour un total de 935 élèves. Depuis, ces chiffres ont évolué et, pour la présente année scolaire 2019/20, 85 classes du cycle d'orientation et 23 classes du degré primaire bénéficient d'un enseignement par immersion.

Hormis quelques disciplines facultatives, presque toutes les disciplines non linguistiques figurent dans l'offre bilingue des écoles concernées. L'économie familiale et l'éducation physique sont enseignées dans la langue partenaire dans plus de vingt classes, tandis que la géographie, l'histoire et l'éducation à la citoyenneté le sont dans une dizaine de classes. Les mathématiques sont enseignées en immersion dans cinq classes. Il existe même un établissement dans lequel les mathématiques sont enseignées en immersion de la 9<sup>H</sup> à la 11<sup>H</sup>.

Ainsi, la différence formulée dans la motion entre «disciplines secondaires» et «disciplines principales» n'est pas pertinente. Certaines disciplines sont déterminantes pour le passage de l'élève du primaire au cycle d'orientation ainsi que pour son orientation dans les différents types de classe (exigences de base, générale, pré-gymnastique) tout au long du cycle d'orientation. On ne peut en revanche pas parler de disciplines principales et secondaires dans le cadre de l'enseignement par immersion.

### Différentes modalités d'apprentissage par immersion

Depuis le début de l'année scolaire 2017/18 prévalent les *Lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues* (enseignement par immersion) en vue de la mise en application de l'article 12 de la loi scolaire et des articles 23, 24, 25 et 26 de son règlement d'application, ainsi que des propositions 2, 3, 8 et 9 du Concept cantonal des langues. Ces lignes directrices s'adressent aux directions d'établissement qui souhaitent lancer un projet linguistique. Elles expliquent la procédure de mise en place d'un nouveau projet et précisent de quel soutien cantonal les écoles peuvent bénéficier. Ces projets doivent tenir compte à la fois de la composition du groupe d'élèves et des contingences locales, en particulier des compétences du corps enseignant.

L'accord des parents ainsi que des communes est nécessaire uniquement pour la proposition 9 (classes bilingues). Dans ce cas, l'enseignante ou l'enseignant donne ses leçons dans la langue partenaire. La langue ne doit pas mettre en danger l'atteinte des objectifs, la promotion et le passage vers les écoles ou les formations subséquentes, c'est pourquoi aucun-e élève ne doit être contraint-e à l'enseignement dans une classe bilingue.

En revanche, l'enseignement par immersion présenté dans la proposition 8 ne nécessite pas d'accord des parents ou des communes. Il est partout possible pourvu que les ensei-

gnantes et enseignants disposent des compétences linguistiques nécessaires, c'est-à-dire au minimum le niveau C1 du Cadre européen commun de référence pour les langues. La participation du corps enseignant à ces projets est évidemment libre.

Cet engagement volontaire est d'autant plus important que de tels projets exigent durant les deux premières années un grand travail de leur part pour l'élaboration et la mise à disposition du matériel adéquat. Les enseignantes et enseignants doivent aussi bénéficier d'un soutien sur les plans méthodologiques et didactiques, ce qui implique un investissement personnel et des coûts importants.

### **Faisabilité des échanges d'enseignantes et d'enseignants d'une région linguistique à l'autre**

L'organisation du cycle d'orientation est différente entre les deux régions linguistiques. Dans la partie francophone, le système est basé sur les enseignantes et enseignants de disciplines, et les classes sont reformées chaque année scolaire. Dans la partie allemandique, le système est fondé sur les titulaires de classes; la classe reste identique de la 9H à la 11H et est conduite par la même enseignante ou le même enseignant.

Dans les deux parties linguistiques, les élèves atteignent à la fin de leur scolarité obligatoire les objectifs nationaux de formation conformément à l'article 7 du concordat Harmos. Les deux parties linguistiques ont cependant des plans d'études différents (le PER et le Lehrplan 21). Bien qu'ils soient d'égale valeur quant au contenu, la construction des compétences s'y trouve décalée dans le temps et comporte des dominantes différentes. Ces variations engendrent des grilles horaires différentes et, bien entendu, des moyens d'enseignement différents. La langue est étroitement liée à la culture régionale et exerce une influence déterminante sur la culture de l'école et sur l'organisation de l'enseignement.

Le cycle d'orientation de la région de Morat propose de l'enseignement par immersion depuis 2011. Durant l'année scolaire 2012/13, des enseignantes et enseignants des sections francophones et germanophones ont tenté un échange pour quelques disciplines, mais l'expérience a été interrompue en raison de la compréhension culturelle différente de l'enseignement. Les plans d'études n'étaient pas adaptés pour cette expérience, les enseignantes et enseignants connaissaient peu les plans d'études de l'autre région linguistique et étaient peu familiers de l'organisation scolaire de l'autre communauté linguistique.

Dans le même établissement, un projet pilote pour une voie de formation bilingue a été autorisé pour l'année scolaire 2018/19. Il n'a malheureusement pas encore pu se concrétiser en raison d'une demande insuffisante de la part des parents et des élèves. Ce projet prendra en compte les différences

culturelles et l'organisation de l'école (plans d'études, grilles horaires, corps enseignant).

Des difficultés similaires avaient déjà pu être constatées lors d'échanges pour l'enseignement de l'allemand langue étrangère et du français langue étrangère dans deux écoles primaires, auxquelles s'étaient ajoutées des difficultés d'ordre administratif et organisationnel.

En outre, il faut également tenir compte du fait que les effectifs d'élèves sont très inégaux entre les deux parties linguistiques. 78% des élèves de l'enseignement obligatoire fréquentent une école francophone et 22% un établissement germanophone. Pour ce qui est du corps enseignant, le rapport est à peu près le même. En raison de cette proportion inégale, la généralisation des échanges d'enseignantes et d'enseignants serait de toute manière impossible à réaliser dans tous les établissements scolaires.

Il convient également de dire que les déplacements d'enseignantes et d'enseignants complexifieraient considérablement les contrats d'engagement et auraient des conséquences significatives sur la garantie d'emploi des enseignantes et des enseignants. Les difficultés administratives seraient grandes et requerraient un immense travail de coordination (pour établir les horaires de personnes qui proviennent d'établissements différents, pour prévoir les engagements d'une année à l'autre, pour assurer les remplacements en cas d'absence, etc.). Enfin, cela engendrerait des coûts de transport (défraitements) très lourds qu'il n'est pas possible de chiffrer d'avance en ne sachant pas exactement qui irait où. Les déplacements auraient un impact conséquent sur l'environnement, car même si une partie du corps enseignant privilégierait les transports en commun, on peut s'attendre à ce que la majorité des personnes concernées choisisse d'utiliser la voiture.

Pour toutes les raisons mentionnées, les services de l'enseignement obligatoire favorisent le développement de pratiques immersives *au sein même des établissements et avec le personnel des établissements*. Comme expliqué précédemment, il existe de nombreuses modalités d'immersion, et donc de nombreuses possibilités de mettre en place des projets d'immersion sans avoir recours aux déplacements.

### **Formation du corps enseignant à l'enseignement par immersion**

La HEP Fribourg délivre un diplôme d'enseignement pour le niveau primaire. Les futur-e-s enseignantes et enseignants y reçoivent une formation généraliste en pédagogie et dans toutes les disciplines enseignées. Les étudiantes et étudiants qui le désirent ont la possibilité de choisir un diplôme bilingue au cours duquel ils et elles reçoivent une introduction à la didactique de l'enseignement par immersion, testée ensuite en classe lors de moments immersifs.

La HEP proposera prochainement un CAS en enseignement bilingue. Les inscriptions sont ouvertes depuis septembre/octobre 2019, dans l'idée de débiter les cours en janvier 2020. Le but sera de donner des outils pour l'enseignement immersif sous toutes ses formes tout en restant proche du terrain, de développer des approches scientifiques et de dispenser la didactique de l'enseignement par immersion.

Au niveau de la formation continue, il existe une offre en didactique immersive qui est adaptée régulièrement.

Pour le cycle d'orientation, les enseignantes et enseignants sont spécialistes de leur discipline. Le CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire) assume la responsabilité de la formation du corps enseignant dans la partie francophone. Le ZELF (Zentrum für Lehrerinnen-und Lehrerbildung Freiburg) assume le même rôle dans la partie allemande.

De manière générale, on peut dire que le corps enseignant du primaire comme du cycle d'orientation dispose d'excellentes compétences pédagogiques et disciplinaires, mais que ces compétences ne sont pas systématiquement reliées à l'enseignement par immersion et à ses exigences.

Il convient également de dire que l'actuelle séparation des instituts de formation à l'enseignement donne un message contradictoire: le corps enseignant est invité à pratiquer les échanges et le bilinguisme, mais les instituts de formation sont, pour leur part, séparés. Sur ce point, il faut toutefois préciser qu'une réflexion stratégique sur la formation des enseignantes et enseignants dans le canton est actuellement en cours et que la situation pourrait donc être amenée à évoluer à moyen ou long terme.

### Perspectives d'avenir pour l'enseignement par immersion

La DICS a mandaté un groupe de pilotage inter-services «Mise en œuvre du Concept cantonal des langues – Encouragement à l'enseignement des langues». Il implique le SENOR, le DOA et le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM).

L'objectif est de consolider les projets existants et de continuer à soutenir l'enseignement par immersion. Comme mentionné dans le programme de Gouvernement et le plan financier pour la législature 2017–2021, «Le canton favorise l'ouverture à la langue partenaire en poursuivant le développement de l'enseignement des langues, en encourageant les activités d'échanges et en systématisant les situations d'immersion linguistique. Le bilinguisme est favorisé et dynamisé par des mesures de soutien aux initiatives locales».

Plusieurs projets sont en phase d'élaboration pour les années à venir, accompagnés par l'inspectorat scolaire ou par les conseillères et conseillers pédagogiques. Leur nombre croît

sant et l'attitude positive des écoles en vue de planifier et mettre en œuvre l'immersion est très réjouissant.

**En conséquence de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de compléter le contenu de l'article 12 de la manière suivante (partie en caractères gras):**

<sup>2</sup> Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs, en particulier ceux privilégiant l'enseignement par immersion, pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. La Direction en fixe les modalités et les conditions. Elle veille à leur mise en application.

### 1.3. Conséquences financières et en personnel

Pour lancer les projets d'apprentissage par immersion (Startup), les services de l'enseignement obligatoire disposent actuellement d'un budget de 2.7 EPT ainsi que de 90 000 francs pour les échanges linguistiques, ce qui inclut aussi les projets du service de l'enseignement secondaire du deuxième degré (S2) (budget 2020). Ce dernier montant est dépensé sous forme de forfaits (paiement d'un montant en une fois) lorsqu'il s'agit de courtes séquences d'enseignement définies dans le temps comme, par exemple, la semaine francophone ou la semaine allemande. Pour les séquences d'enseignement qui s'étendent sur toute l'année, des unités de décharges annuelles sont attribuées pendant 3 ans au maximum. Les services de l'enseignement obligatoire ont une vue d'ensemble sur les projets d'immersion en cours sur 3 ans et l'argent est également réparti pour 3 ans.

Après autorisation, chaque nouveau projet en faveur du bilinguisme est soutenu pendant trois ans jusqu'à son implémentation. Les enseignantes et enseignants qui s'impliquent dans le projet de leur école sont indemnisé-e-s pour leur tâche en fonction de leurs frais, ou déchargé-e-s d'heures de cours. Les heures de décharges et les indemnités servent en première ligne à la recherche et au développement de nouveaux supports d'enseignement, qui sont déposés sur une plateforme cantonale et mis à disposition d'autres écoles. La préparation des cours n'est pas indemnisée car elle fait partie du cahier des charges du corps enseignant.

L'école s'engage à conduire ses projets d'encouragement à l'apprentissage des langues pendant au moins 3 ans. Les deux premières années servent à construire, mettre au point et tester le projet. La troisième année doit assurer sa pérennité. Après 3 ans, l'enseignement par immersion devrait être implémenté dans l'établissement.

Pour les classes bilingues situées à la frontière linguistique et composées d'élèves monolingues des deux régions, des coûts additionnels apparaissent du fait de l'enseignement

dans la première langue (l'allemand pour les élèves germanophones et le français pour les francophones) doit être donné de manière dédoublée. Aucun coût n'est cependant induit lorsque cette classe est composée uniquement d'élèves bilingues des deux parties linguistiques du canton.

Les projets d'immersion linguistique sont donc actuellement financés par le budget alloué au sein des services de l'enseignement obligatoire. Si ces projets devaient prendre de l'ampleur, des moyens supplémentaires devraient être dégagés dans le cadre de la planification financière pluriannuelle et des procédures annuelles des budgets, en fonction des disponibilités financières de l'Etat.

#### 1.4. Répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

L'enseignement par immersion est une tâche pédagogique relevant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

#### 1.5. Effets sur le développement durable

Les effets sur le développement durable (art. 197 LGC) ont été évalués à l'aide de la Boussole<sup>21</sup>, conformément à ce que prévoit la stratégie cantonale de Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et la nouveauté qu'apporte la modification de la loi scolaire.

Les effets de la modification se déploient sur les domaines sociétaux et, dans une certaine mesure, économiques, mais pas sur le développement environnemental<sup>1</sup>.

Dans le domaine économique, la modification de la loi scolaire permet une amélioration des compétences linguistiques, ce qui facilite l'insertion dans la vie professionnelle et augmente la qualité de la main d'œuvre.

Du point de vue de la société, le projet améliore la cohésion cantonale et nationale. Il renforce l'égalité des chances et facilite l'accès au marché du travail.

#### 1.6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et elle ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

#### 1.7. Soumission aux référendums législatif et financier

Le présent projet est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

#### 2. Dénomination des responsables d'établissement primaire: changement de terminologie

Comme indiqué au début du message, le Conseil d'Etat propose une modification terminologique de la loi scolaire consistant à changer la dénomination actuelle de «responsable d'établissement primaire» en *directrice ou directeur d'école primaire* (directrice ou directeur d'école primaire/Schuldirektorin oder Schuldirektor der Primarschule et directrice ou directeur d'école du cycle d'orientation/Schuldirektorin oder Schuldirektor der Orientierungsschule pour le système EVALFRI, la dénomination des fonctions à l'Etat et l'article 51 de la loi scolaire. Dans les autres dispositions de la loi scolaire, la terminologie simplifiée de «directeur et directrice» est utilisée).

Hormis certaines différences de contextes, les responsables d'établissement du degré primaire et les directions du cycle d'orientation ont des cahiers des charges identiques qui requerraient un traitement identique. Cependant, le titre de *responsable d'établissement* possède moins de prestige et moins de clarté que *directrice* ou *directeur*. Il arrive en effet que ce nom ne soit pas reconnu ou pas compris par les partenaires de l'école, ce qui engendre des malentendus. Dans le cadre de l'enquête par questionnaire menée par le SEnOF à l'occasion du Rapport 2019-DIGS-11 sur le postulat 2017-GC-121 Antoinette de Weck/Raoul Girard concernant le taux d'activité des responsables d'établissement (RE), il a été exprimé que les partenaires de l'école comprennent parfois le titre de «responsable d'établissement» comme responsable du bâtiment, c'est-à-dire comme concierge.

Le changement de terminologie de *responsable d'établissement* à *directrice* ou *directeur* (correspondant en allemand à *Schuldirektorin* oder *Schuldirektor*) permettrait de corriger une inégalité qui existe actuellement avec le cycle d'orientation et d'accorder aux directions concernées la reconnaissance qui leur est due. La modification de terminologie impacterait 15 dispositions de la loi. Cette modification terminologique n'entraîne aucune conséquence sur la classification salariale liée à cette fonction.

<sup>1</sup> Comme expliqué précédemment, le projet n'impacte l'environnement que s'il y a des déplacements d'enseignantes et d'enseignants, ce qui n'est pas souhaitable.

## Botschaft 2019-DICS-58

16. Dezember 2019

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Partnersprache durch Immersion und terminologische Änderung)

Als Antwort auf die Motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/Peter Wüthrich zum Erlernen der Partnersprache durch Immersion unterbreiten wir Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG).

Der Staatsrat nutzt die Gelegenheit, um im Rahmen dieser Änderung des Schulgesetzes auch eine Anpassung der Bezeichnung der Primarschulleiterinnen und Primarschulleiter vorzuschlagen.

<b>1. Erlernen der Partnersprache durch Immersion</b>	<b>7</b>
1.1. Hintergrund des Änderungsvorschlags	7
1.2. Die Notwendigkeit der Gesetzesänderung	8
1.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen	11
1.4. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	12
1.5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	12
1.6. Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit der Vorlage	12
1.7. Unterstellung unter das Gesetzes- oder Finanzreferendum	12

<b>2. Bezeichnung der Schulleiterinnen und Schulleiter der Primarschule: Terminologische Anpassung</b>	<b>12</b>
--	-----------

#### 1. Erlernen der Partnersprache durch Immersion

##### 1.1. Hintergrund und des Änderungsvorschlags

#### Motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/Peter Wüthrich. Erlernen der Partnersprache durch Immersion

Die Motion 2018-GC-18 zum Erlernen der Partnersprache durch Immersion wurde am 6. Februar 2018 von den Grossräten Pierre Mauron und Peter Wüthrich sowie 31 Mitunterzeichnenden eingereicht. Die Verfasser der Motion sind der Ansicht, dass viele Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Freiburg die Partnersprache nicht oder nur sehr schlecht beherrschen, obschon Freiburg ein zweisprachiger Kanton ist. Und auch wenn das Freiburger Schulsystem beim Unterricht der Partnersprache grosse Fortschritte gemacht habe, seien viele Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit nicht in der Lage, sich in der anderen Sprache korrekt auszudrücken.

In einigen Gemeinden oder Schulen können die Schülerinnen und Schüler bereits vom Immersionsunterricht profitieren. Dieses Angebot bestehe jedoch nicht überall, was zu Ungleichheiten zwischen den Schulen führe. Laut den Grossräten sollte der Immersionsunterricht im gesamten Kanton

angeboten werden. So wird in der Motion vorgeschlagen, dass die Lehrpersonen auf freiwilliger Basis ein bis zwei Tage pro Woche in einer Schule oder Klasse einer anderen Sprache unterrichten könnten (hauptsächlich in Nebenfächern und für weiter fortgeschrittene Schülerinnen und Schüler auch in gewissen Hauptfächern).

Ferner wird in der Motion angeregt, die Modalitäten für die praktische Umsetzung dieser Idee direkt mit den Schülern sowie mit den Lehrkräften zu besprechen. Dabei soll die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) bestimmen, ob der Immersionsunterricht in allen Klassen der obligatorischen Schule erfolgen soll oder ob gewisse Ausnahmen gemacht werden sollten. Auch muss die EKSD die Kosten des Projekts veranschlagen.

Der Immersionsunterricht ist somit als Mittel zur Verstärkung des *kantonalen Konzepts für den Sprachunterricht*, das weiterhin umgesetzt wird, zu verstehen.

Daher verlangen die Motionäre, das Freiburger Schulgesetz, insbesondere Artikel 12, so zu ändern, dass das Erlernen der Partnersprache durch Immersionsunterricht gewährleistet wird.

Die Fahrten der Lehrpersonen von einer Sprachregion zur anderen sollen dabei freiwillig bleiben. Aufgabe der EKSD sei es, die Modalitäten für die praktische Umsetzung festzulegen. Das Konzept «Immersionsunterricht» sollte im Gesetz und im dazugehörigen Reglement ausdrücklich erwähnt und umgesetzt werden.

## **Antwort des Staatsrats auf die Motion und Abstimmung des Grossen Rates**

In seiner Antwort auf diese Motion, die der Staatsrat am 8. Oktober 2018 dem Grossen Rat vorlegte, beschrieb er ausführlich den aktuellen Stand des Unterrichts in der Partnersprache im Kanton. So haben die Immersionsprojekte in den letzten Jahren zugenommen und die Schulen sind zunehmend offen für diese Art des Unterrichts. Daher erachtete der Staatsrat die geltenden gesetzlichen Bestimmungen (der Immersionsunterricht gehört zu den Instrumenten, die in Artikel 12 Abs. des Schulgesetzes vorgesehen sind) als ausreichend und schlug die Ablehnung dieser Motion vor.

Der Grosse Rat ist diesen Empfehlungen nicht gefolgt. Am 8. November 2018 wurde die Motion mit 48 gegen 29 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Mit diesem Entscheid wird der Staatsrat verpflichtet, eine Änderung von Artikel 12 des Gesetzes über die obligatorische Schule vom 9. September 2014 (SchG, SGF 411.0.1) zu unterbreiten/vorzuschlagen.

## **1.2. Die Notwendigkeit der Gesetzesänderung**

Das Erlernen einer Sprache durch Immersionsunterricht wird im Kanton bereits praktiziert. Mit der ausdrücklichen Verankerung des Begriffs «Immersionsunterricht» im Schulgesetz, können die bestehenden Angebote unterstützt, weiter ausgebaut und verstärkt werden.

In diesem Abschnitt wird erklärt, was unter Sprachenlernen durch Immersionsunterricht verstanden wird. Nach einem kurzen Überblick der einschlägigen Rechtstexte werden die von den Schulen durchgeführten Projekte aufgeführt, verschiedene Methoden für das Sprachenlernen durch Immersionsunterricht erläutert und zudem wird auch das Thema der Austausch von Lehrpersonen und der damit verbundenen Fahrkosten angesprochen. Ferner werden die Angebote der Ausbildungsinstitutionen sowie die Zukunftsaussichten für den Immersionsunterricht beschrieben.

Diese Botschaft stützt sich weitgehend auf die Antwort des Staatsrats vom 8. Oktober 2018 auf die Motion 2018-GC-18. Sie verweist ebenfalls auf die Informationen, die der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion über die Zweisprachigkeit während der Schulzeit (2017-CE-284) sowie in jener auf die Motion über die Schaffung von zweisprachigen Klassen in Schulen an der Sprachgrenze (2016-CE-19) gegeben hat.

## **Definition des Immersionsunterrichts**

Der Immersionsunterricht bezeichnet Sachfachunterricht, der in der Fremdsprache (L2), in diesem Fall in der Partnersprache, erteilt wird. Das bedeutet, dass beispielsweise der Geschichtsunterricht für die Schülerinnen und Schüler der Schulsprache L1 (Deutsch) ganz oder teilweise in der Partnersprache (Französisch) erteilt wird; Schülerinnen und Schüler mit der Schulsprache (Französisch) erhalten einen Teil oder sämtliche Musiklektionen in der Partnersprache (Deutsch). Der Immersionsunterricht bietet Gelegenheit, sachfachspezifisches Vokabular und gleichzeitig die Alltagsprache zu üben. Hauptziel bleibt der Aufbau der fachlichen Kompetenzen. In den Lektionen in der Schulsprache kann es aber vorkommen, dass manche Sachzusammenhänge als offensichtlich vorausgesetzt und nicht erklärt werden. Die Schwierigkeiten, die beim Immersionsunterricht auftreten können, resultieren daher in der Regel nicht aus der Sprache selbst, sondern aus Begrifflichkeiten, die nicht verstanden wurden.

## **Rückblick auf die Entwicklung der Rechtsgrundlagen**

Am 24. September 2000 lehnte das Freiburger Stimmvolk die Änderung von Artikel 7 des Schulgesetzes von 1985 ab, mit der vorgesehen war, dass in allen Schulkreisen des Kantons Immersionsunterricht organisiert werden sollte. Nach dieser Ablehnung wurde die EKSD mit der Aufgabe betraut, von den vorgesehenen Massnahmen jene umzusetzen, die durch die Volksabstimmung nicht ausgeschlossen wurden. Sie setzte zudem die Pilotprojekte zur Förderung der Zweisprachigkeit fort.

Zehn Jahre später wurde das *kantonale Konzept für den Sprachunterricht* erarbeitet, mit dem die Verständigung zwischen den beiden Sprachgemeinschaften gefördert werden sollte. Es wurde mit dem Bericht Nr. 206 vom 6. September 2010 dem Grossen Rat unterbreitet, der diesen am 7. Oktober 2010 zur Kenntnis nahm. Das Konzept umfasst mehrere Vorschläge zur Förderung des Sprachenlernens, die mit dem Thema dieser Botschaft in Zusammenhang stehen:

### Vorschlag 2

- > Austauschveranstaltungen werden intensiviert und während der gesamten Schulzeit angeregt.

### Vorschlag 3

- > Das Angebot eines 12. partnersprachlichen Schuljahres weiterführen.
  - > Erweiterung dieses Angebots durch:
    - die Möglichkeit, ein 12. partnersprachliches Schuljahr in einem anspruchsvolleren Schultyp zu absolvieren;

- die Einführung von bilingualen Klassen im 12. Schuljahr in der OS (vgl. Vorschlag 9).
- > Den Lehrpersonen von Schülerinnen und Schülern des 12.-partnersprachlichen Schuljahres pädagogische Angebote und Hilfsmittel zur Verfügung stellen.

#### Vorschlag 8

- > Fördern von Unterrichtssequenzen im Rahmen von Projekten, welche die Integration zweier Sprachen, der Schulsprache (L1) und der Partnersprache (L2), ermöglichen.
- > Diese Unterrichtsform soll zu Beginn der obligatorischen Schule (Kindergarten, 1.–2. Primarklasse) wie auch auf den anderen Stufen praktiziert werden.

#### Vorschlag 9

- > Bilinguale Klassen fördern.
- > Verschiedene Organisationsverfahren anbieten, die den sprachlichen Kenntnissen der Schülerinnen und Schüler sowie den lokalen Gegebenheiten, insbesondere den Kompetenzen der Lehrpersonen, Rechnung tragen (siehe auch Vorschlag 3).
- > Diese Neuerung zuerst in der OS einführen, die dafür auf Grund des Dispositivs des Lehrkörpers besser geeignet ist. Dann das Angebot je nach Interesse sowie je nach den erzielten Ergebnissen auf die gesamte obligatorische Schulzeit (KG, PS) erweitern.

Vorschlag 8 kann durch kurze wiederkehrende Unterrichtssequenzen in der L2 umgesetzt oder gewisse Themen können im Laufe des Schuljahres in der L2 unterrichtet werden. Beim Vorschlag 9 wird das Sachfach während des ganzen Schuljahres in der L2 unterrichtet.

Im Jahr 2011 haben mehrere Schulen, vor allem Orientierungsschulen, begonnen, Projekte mit Immersionsunterricht gemäss diesen Vorschlägen zu lancieren.

Bei der Verabschiedung des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG, SGF 411.0.1) verankerte der Grosse Rat die Förderung des Sprachenlernens explizit in Artikel 12 mit der Bezeichnung «Förderung des Sprachenlernens». Im Reglement vom 19. April 2016 zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR, SGF, 411.0.11) werden in den Artikeln 23 bis 26 die Unterrichtsformen für die Partnersprache festgelegt. Diese erfolgen in Form eines 12.-partnersprachlichen Schuljahres, in Form von Sprachtausch, Unterrichtsaktivitäten oder -sequenzen in der Partnersprache sowie in Form zweisprachiger Klassen.

Um die neuen Projekte zu unterstützen und den Immersionsunterricht zu fördern, haben das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) und das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SenOF) einen

*Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens (Immersionsunterricht)* erstellt und am 30. August 2017 herausgegeben.

### **Immersionsprojekte**

Nachdem der Grosse Rat das *kantonale Konzept für den Sprachunterricht* 2010 verabschiedet hatte, kündigten zwei Orientierungsschulen Immersionsprojekte an. Im folgenden Schuljahr starteten drei weitere Schulen ebenfalls solche Projekte. Für diese fünf Projekte reichte die EKSD beim Bundesamt für Kultur (BAK) ein Gesuch um Finanzhilfe zur Förderung einer zweiten Landessprache ein. Dieses erklärte sich bereit, diese Projekte während drei Jahren zu unterstützen.

In den folgenden Schuljahren boten zahlreiche Schulen Immersionsunterricht an. Im Schuljahr 2017/18 wurde an 14 von 21 Orientierungsschulen ein solcher Unterricht angeboten. Das bedeutet, dass 88 Lehrpersonen gemäss Vorschlag 8 und 9 des kantonalen Sprachenkonzepts 935 Schülerinnen und Schüler verteilt auf 45 Klassen unterrichteten. Seitern nimmt die Zahl der Projekte stetig zu und zu Schuljahresbeginn 2019/20 profitieren 85 Klassen an Orientierungsschulen und 23 Klassen an Primarschulen von immersivem Unterricht.

Bis auf einige Wahlfächer sind fast alle nichtsprachlichen Fächer im zweisprachigen Angebot der Schulen enthalten. Hauswirtschaft (WAH) und Sport werden in über 20 Klassen, Geografie, Geschichte und Politik ungefähr in 10 Klassen in der Partnersprache unterrichtet. Mathematik wird in 5 Klassen und an einer Schule sogar durchgehend von der 9H bis 11H immersiv unterrichtet.

Somit ist es nicht sinnvoll, zwischen «Nebenfächern» und «Hauptfächern» zu unterscheiden, wie es in der Motion gemacht wird. Einige Fächer sind entscheidend für den Übertritt der Schülerin oder des Schülers von der Primar- in die Orientierungsschule sowie für die Zuweisung in die verschiedenen Klassentypen (Realklasse, Sekundarklasse, Pro-gymnasialklasse) während der gesamten Dauer der Orientierungsschule. Beim Immersionsunterricht kann nicht von Haupt- und Nebenfächern gesprochen werden.

### **Verschiedene Modalitäten des Immersionsunterrichts**

Die Umsetzung von Artikel 12 des Schulgesetzes und der Artikel 23, 25 und 26 des dazugehörigen Reglements sowie der Vorschläge 2, 8 und 9 des kantonalen Konzepts für den Sprachunterricht orientiert sich seit Beginn des Schuljahres 2017/18 am *Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens* (Immersionsunterricht). Der Leitfaden richtet sich an Schuldirektionen, die ein Sprachenprojekt starten möchten. Er erläutert das Vorgehen bei der Lancierung eines neuen Sprachenprojekts (z.B. Vorgehen für die Projekteingabe) und erklärt, welche Unterstützung Schulen dabei vom Kan-

ton erhalten können. Bei diesen Projekten muss dabei der Zusammensetzung der Schülergruppe und den örtlichen Gegebenheiten, insbesondere den Kompetenzen der Lehrpersonen, Rechnung getragen werden.

Das Einverständnis der Eltern sowie die Zustimmung der Gemeinden ist lediglich für den Vorschlag 9 (zweisprachige Klassen) erforderlich. In diesem Fall unterrichtet die Lehrperson die Fächer in der Partnersprache. Die Sprache darf kein Hindernis sein für das Erreichen der Lernziele, die Promotion und den Übertritt in weiterführende Schulen oder Bildungsgänge; daher darf keine Schülerin oder kein Schüler gezwungen werden, den Unterricht in einer zweisprachigen Klasse zu besuchen.

Für den immersiven Unterricht, wie er in Vorschlag 8 beschrieben wird, ist die Zustimmung der Eltern oder der Gemeinden hingegen nicht erforderlich. Diese Art des Unterrichts ist überall möglich, sofern die Lehrpersonen über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen, d. h. mindestens das Sprachniveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Die Teilnahme der Lehrpersonen an diesen Projekten erfolgt selbstverständlich auf freiwilliger Basis.

Dieses freiwillige Engagement ist gerade deshalb so wichtig, weil solche Projekte in den ersten zwei Jahren von den Lehrkräften einen grossen Einsatz erfordern, um entsprechende Unterrichtsmaterialien zu erarbeiten und bereitzustellen. Die Lehrpersonen müssen zudem in methodisch-didaktischer Hinsicht unterstützt werden, was einen entsprechenden personellen Aufwand sowie erheblichen Kosten mit sich bringt.

### **Machbarkeit des Austausches von Lehrpersonen zwischen den Sprachregionen**

An den Orientierungsschulen ist die Schulorganisation in beiden Sprachregionen unterschiedlich. Im französischsprachigen Kantonsteil haben die OS ein Fachlehrpersonensystem und die Klassen werden in jedem Schuljahr neu zusammengesetzt. An den deutschsprachigen OS herrscht ein Klassenlehrpersonensystem, bei dem die Klasse von der 9H–11H zusammenbleibt und von der gleichen Lehrperson geführt wird.

In beiden Sprachregionen erreichen die Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit die nationalen Bildungsziele, wie dies in Artikel 7 des HarmoS-Konkordats vorgesehen ist. Jede Sprachregion verfügt jedoch über einen eigenen Lehrplan (Lehrplan 21 und PER, den Westschweizer Lehrplan). Zwar sind die beiden Lehrpläne inhaltlich gleichwertig; der Kompetenzaufbau erfolgt jedoch zeitlich verschoben und mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Diese Unterschiede wirken sich auf die Stundentafeln der beiden Sprachregionen und natürlich auch auf die Lehrmittel aus. Sprache ist eng mit der regionalen Kultur verbunden.

Sie prägt und beeinflusst die Schulkultur sowie die Schul- und Unterrichtsorganisation massgebend.

An der Orientierungsschule der Region Murten (OSRM), die seit 2011 immersiven Unterricht anbietet, wurden im Schuljahr 2012/13 für einige Fächer Lehrpersonen der deutschen und französischsprachigen Abteilung ausgetauscht. Das Experiment wurde jedoch später wegen des kulturell unterschiedlichen Unterrichtsverständnisses abgebrochen. Die Lehrpläne waren für dieses Experiment nicht geeignet, die Lehrpersonen kannten den Lehrplan der anderen Sprachregion kaum und waren zu wenig vertraut mit der Schulorganisation der anderen Sprachgemeinschaft.

Ebenfalls an der OSRM wurde für das Schuljahr 2018/19 ein Pilotprojekt für einen zweisprachigen Klassenzug bewilligt. Aufgrund mangelnder Nachfrage seitens der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler ist es leider noch nicht zustande gekommen. Im Gegensatz zum vorgenannten Projekt werden bei diesem Projekt die kulturellen Unterschiede und die Schulorganisation (Lehrpläne, Stundentafel, Lehrpersonen) berücksichtigt.

Ähnliche Schwierigkeiten waren bereits beim Austausch für den Fremdsprachenunterricht in Deutsch bzw. Französisch an zwei Primarschulen festgestellt worden; hinzu kamen administrative und schulorganisatorische Schwierigkeiten.

Es gilt ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Schülerbestände der beiden Sprachregionen markante Unterschiede aufweisen. 78% der Schülerinnen und Schüler des obligatorischen Unterrichts besuchen eine französischsprachige Schule und 22% eine deutschsprachige. Ungefähr vergleichbar ist das Verhältnis von französischsprachigen und deutschsprachigen Lehrpersonen. Aufgrund dieses ungleichen Verhältnisses wäre die allgemeine Einführung des Austausches von Lehrpersonen in allen Schulen ohnehin unmöglich umzusetzen.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass verschiedene Arbeitsorte die Arbeitsverträge der Lehrpersonen deutlich erschweren würden und erhebliche Auswirkungen auf die Stellengarantie für Lehrpersonen hätte. Die administrativen Schwierigkeiten wären gross und würden eine enorme Koordinationsarbeit erfordern (zur Festlegung der Arbeitszeiten von Personen, die aus verschiedenen Schulen kommen, zur Planung der Anstellungen von einem Jahr zum anderen, zur Sicherstellung der Stellvertretung bei Abwesenheit usw.). Schliesslich würde eine solche Lösung sehr hohe Fahrkosten verursachen, die nicht im Voraus beziffert werden können, solange man nicht genau weiss, wer wohin geht. Die Dienstreisen hätten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt, denn selbst wenn ein Teil der Lehrpersonen den öffentlichen Verkehr bevorzugen würde, kann man damit rechnen, dass sich die Mehrheit der Betroffenen für die Nutzung des Autos entscheiden würde.

Aus all diesen Gründen ziehen es die Ämter für obligatorischen Unterricht vor, immersiven Unterricht *schulintern und mit dem Personal der Schule* zu entwickeln. Wie bereits erwähnt, gibt es zahlreiche Arten von Immersionsunterricht und somit viele Möglichkeiten, Immersionsprojekte ohne Ortswechsel durchzuführen.

### **Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen für Immersionsunterricht**

Die HEP-PH Freiburg vergibt ein Lehrdiplom für die Primarstufe. Die künftigen Primarlehrpersonen sind Generalisten, die für den Unterricht aller Fächer ausgebildet sind. Studierende, die dies wünschen, haben die Möglichkeit, ein zweisprachiges Diplom zu wählen. Dabei erhalten sie eine Einführung in immersiver Didaktik, die anschliessend im Immersionsunterricht angewendet wird

Demnächst wird die HEP-PH FR einen CAS «Bilingualer Unterricht» anbieten. Die Anmeldungen werden seit September/Oktober 2019 entgegengenommen; geplant ist, dass die Kurse im Januar 2020 starten sollen. Das Ziel besteht darin, Hilfsmittel für den immersiven Unterricht in allen seinen Formen bereitzustellen und dabei auf hohe Praxisnähe zu achten, wissenschaftliche Ansätze zu entwickeln und die Didaktik des Immersionsunterrichts zu vermitteln.

Im Bereich der Weiterbildung besteht bereits ein Angebot in immersiver Didaktik, das laufend ausgebaut wird.

An der Orientierungsschule sind die Lehrpersonen Fachlehrpersonen (Spezialisten in einzelnen Fächern). Für die Ausbildung der Lehrpersonen auf dieser Stufe sind auf der französischsprachigen Seite das CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire) und auf der deutschsprachigen Seite das ZELF (Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg) der Uni FR zuständig.

Generell ist festzustellen, dass Lehrpersonen der Primar- wie auch der Orientierungsschule über hohe fachliche Kompetenzen verfügen, die aber oft nicht auf die Ansprüche des Immersionsunterrichts ausgerichtet sind.

In diesem Zusammenhang muss man festhalten, dass die derzeitige sprachregionale Trennung der Grundausbildung eine widersprüchliche Botschaft vermittelt: Die Lehrkräfte werden zum Austausch und zur Zweisprachigkeit ermuntert, wohingegen die Bildungsinstitutionen klar voneinander getrennt sind. Dazu ist jedoch anzumerken, dass derzeit strategische Überlegungen zur Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Kanton im Gang sind und sich die Situation somit mittel- bis langfristig ändern könnte.

### **Zukunftsaussichten für den immersiven Unterricht**

Die EKSD hat eine ämterübergreifende Steuergruppe (DOA, SENOF und SoA, das Amt für Sonderpädagogik) mit der Umsetzung des kantonalen Konzepts für den Sprachunterricht und der Förderung des Sprachenlernens beauftragt.

Ziel ist es, die bestehenden Projekte zu verstärken und den immersiven Unterricht weiterhin gezielt zu fördern. So steht im Regierungsprogramm und im Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021: «Der Kanton fördert die Öffnung zur Partnersprache und setzt die Entwicklung des Sprachunterrichts fort, indem er den Austausch und die systematische Anwendung von Situationen der sprachlichen Immersion unterstützt. Die Zweisprachigkeit wird mit Unterstützungsmaßnahmen für örtliche Initiativen gefördert und dynamischer gestaltet».

Für die nächsten Jahre befinden sich mehrere Projekte in Ausarbeitung und werden von den Schulinspektoren sowie den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begleitet. Ihre wachsende Zahl und die positive Einstellung der Schulen zur Planung und Umsetzung von Immersionsprojekten sind sehr erfreulich.

**Daher schlägt der Staatsrat vor, den Inhalt von Artikel 12 wie folgt zu ergänzen (Änderungen in Fettschrift):**

*<sup>2</sup> Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat besondere Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr, darunter insbesondere solche Massnahmen, die den immersiven Unterricht bevorzugen. Die Direktion setzt die Voraussetzungen und Modalitäten fest. Sie sorgt für die Umsetzung der Massnahmen.*

### **1.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Für die Lancierung von Immersionsprojekten (Startup) stehen den Ämtern für obligatorischen Unterricht derzeit 2,7 VZÄ sowie 90 000 Franken für Sprachaustausche zur Verfügung, worin auch Projekte der Sekundarstufe 2 (S2) enthalten sind (Budget 2020). Der letztgenannte Betrag wird in Form von Pauschalbeträgen (einmalige Zahlung) ausgegeben, wenn es sich um zeitlich definierte kurze Unterrichtsserien wie z. B. die «senaine francophone», die Woche der Frankophonie, oder die Woche der deutschen Sprache handelt. Für Unterrichtssequenzen, die sich über das ganze Jahr erstrecken, werden jährliche Entlastungseinheiten für einen Zeitraum von höchstens 3 Jahren vergeben. Die Ämter für obligatorischen Unterricht haben einen Überblick über die laufenden 3-jahres-Immersionsprojekte und verteilen das Geld in diesem Zeitraum gleichmässig.

Nach der Genehmigung wird jedes neue Projekt zur Förderung der Zweisprachigkeit während drei Jahren bis zur

Implementierung unterstützt. Die Lehrpersonen, die sich am Projekt ihrer Schule beteiligen, werden für ihre Aufgabe nach Aufwand entschädigt oder mit Lektionen entlastet. Die Entlastungsaktionen und die Aufwandsentschädigung dienen in erster Linie der Suche und der Entwicklung von neuen Lernmaterialien, die auf einer kantonalen Plattform abgelegt und anderen Schulen zur Verfügung gestellt werden. Die Vorbereitung des Unterrichts wird nicht zusätzlich entschädigt, da sie zum «normalen» Berufsauftrag (Funktionsbeschreibung) der Lehrpersonen gehört.

Die Schule verpflichtet sich, Projekte zur Förderung der Partnersprache während mindestens 3 Jahren durchzuführen. Die beiden ersten Jahre dienen dazu, das Projekt aufzubauen, auszuarbeiten und zu erproben. Das dritte Jahr soll eine definitive Einführung für die kommenden Jahre ermöglichen. Nach dem dritten Jahr sollte der Immersionsunterricht an der Schule implementiert sein und in den Regelunterricht überführt werden.

Für zweisprachige Klassen an der Sprachgrenze, die aus einsprachigen Schülerinnen und Schülern der beiden Regionen zusammengesetzt sind, entstehen durch den Unterricht in der Erstsprache zusätzliche Kosten, da dieser doppelt erfolgen muss (Deutsch für deutschsprachige und Französisch für französischsprachige Schülerinnen und Schüler). Besteht diese Klasse nur aus zweisprachigen Schülerinnen und Schülern der beiden Sprachregionen des Kantons, entstehen jedoch keinerlei zusätzliche Kosten.

Die Immersionsprojekte werden somit derzeit aus dem Budget, das den Ämtern für obligatorischen Unterricht zugewiesen wird, finanziert. Sollten diese Projekte ausgeweitet werden, müssten im Rahmen der Mehrjahres-Finanzplanung und des jährlichen Budgets zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, je nach den finanziellen Möglichkeiten des Staates.

#### 1.4. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Entwurf hat keine negativen Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinde.

Der Immersionsunterricht ist eine pädagogische Aufgabe, die in die Zuständigkeit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport fällt.

#### 1.5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (Art. 197 GRG) wurden gemäss der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» mit dem Instrument Kompass 21 analysiert. Diese Beurteilung basiert auf einer Gegenüberstellung der heutigen Situation und der Neuerungen, welche die Änderung des Schulgesetzes mit sich bringt.

Die Auswirkungen der Gesetzesänderungen machen sich im gesellschaftlichen und in geringerem Masse auch im wirtschaftlichen Bereich bemerkbar, nicht aber in der ökologischen Entwicklung<sup>1</sup>.

Im wirtschaftlichen Bereich ermöglicht die Änderung des Schulgesetzes eine Verbesserung der Sprachkenntnisse, was die Eingliederung in das Berufsleben erleichtert und die Qualifikationen der Arbeitskräfte verbessert.

Aus gesellschaftlicher Sicht stärkt die Gesetzesvorlage den kantonalen und nationalen Zusammenhalt. Es fördert die Chancengleichheit und erleichtert den Zugang zum Arbeitsmarkt.

#### 1.6. Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit der Vorlage

Die Gesetzesvorlage steht in Einklang mit der Bundes- und Kantonsverfassung sowie mit dem europäischen Recht.

#### 1.7. Unterstellung unter das Gesetzes- oder Finanzreferendum

Diese Gesetzesvorlage untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht hingegen nicht dem Finanzreferendum.

#### 2. Bezeichnung der Schulleiterinnen und Schulleiter der Primarschule: Terminologische Anpassung

Wie zu Beginn der Botschaft erwähnt, nutzt der Staatsrat die Gelegenheit, um eine terminologische Anpassung des Schulgesetzes vorzuschlagen: Die heutige Bezeichnung der «Schulleiterin oder Schulleiter der Primarschule» soll in *Schulldirektorin oder Schuldirektor der Primarschule/directrice ou directeur d'école primaire* geändert werden (*Schulldirektorin oder Schuldirektor der Primarschule/directrice oder directeur d'école primaire* respektive *Schulldirektorin oder Schuldirektor der Orientierungsschule/directrice oder directeur d'école du cycle d'orientation* im EVALFRI-System, bei den Bezeichnungen der Funktionen des Staatspersonals und in Artikel 51 des Schulgesetzes; in den übrigen Bestimmungen des Schulgesetzes wird die vereinfachte Terminologie «Schulldirektorin und Schuldirektor» verwendet).

Abgesehen von gewissen kontextbezogenen Unterschieden haben die Schulleiterinnen und Schulleiter auf Primarstufe und die Schuldirektionen der Orientierungsschulen identische Pflichtenhefte, weshalb für sie gleichlautende Bezeichnungen gewählt werden sollten. Der Titel der *Schulleiterin*

<sup>1</sup> Wie bereits erwähnt, wirkt sich der Entwurf nur dann auf die Umwelt aus, wenn die Lehrpersonen sich vermehrt von Arbeitsort zu Arbeitsort bewegen, was nicht wünschenswert ist.

oder des *Schulleiters* ist jedoch weniger prestigeträchtig und weniger klar als *Direktorin* oder *Direktor*. So kommt es vor, dass diese Funktion von den Schulpartnern nicht anerkannt oder verstanden wird, was zu Missverständnissen führt. Bei der Umfrage, die das SENOF im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Berichts 2019-DICS-11 zum Postulat 2017-GC-121 Antoinette de Weck/Raoul Girard – Beschäftigungsgrad der Schulleiterinnen und Schulleiter (SL) durchgeführt hat, wurde angemerkt, dass die Partner der Schule manchmal unter dem Titel «Schulleiterin/Schulleiter» die für das Gebäude verantwortliche Person verstehen, sprich die Hauswartin oder den Hauswart.

Die Anpassung der Terminologie von *Schulleiterin/Schulleiter* zu *Schuldirektorin* oder *Schuldirektor* (in Französisch: *directrice* oder *directeur*) würde es erlauben, die derzeit bestehende Ungleichbehandlung mit der Orientierungsschule auszuräumen und den betreffenden Direktionen die ihnen gebührende Anerkennung zu verschaffen. Die terminologische Änderung würde 15 Gesetzesbestimmungen betreffen. Sie hat jedoch keinerlei Auswirkungen auf die mit dieser Funktion verbundene Gehaltsklasse.

---

**Loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire  
(langue partenaire par immersion et  
modification terminologique)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **411.0.1**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la motion 2018-GC-18 Mauron Pierre/Wüthrich Peter sur l'apprentissage de la langue partenaire par immersion, prise en considération par le Grand Conseil le 8 novembre 2018;

Vu le message 2019-DICS-58 du Conseil d'Etat du 16 décembre 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

L'acte RSF 411.0.1 (Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS), du 09.09.2014) est modifié comme il suit:

**Art. 12 al. 2 (modifié)**

<sup>2</sup> Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs, en particulier ceux qui privilégient l'enseignement par immersion, pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. La Direction en fixe les modalités et les conditions. Elle veille à leur mise en application.

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über  
die obligatorische Schule (Partnersprache durch  
Immersion und terminologische Änderung)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **411.0.1**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Motion 2018-GC-18 Mauron Pierre/Wüthrich Peter zum Erlernen der Partnersprache durch Immersion, die vom Grossen Rat am 8. November 2018 für erheblich erklärt wurde;

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DICS-58 des Staatsrats vom 16. Dezember 2019.;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass SGF 411.0.1 (Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG), vom 09.09.2014) wird wie folgt geändert:

**Art. 12 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr, insbesondere solche, die dem Immersionsunterricht den Vorrang geben. Die Direktion setzt die Voraussetzungen und Modalitäten fest. Sie sorgt für die Umsetzung der Massnahmen.

**Art. 31 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Chaque établissement comprend un conseil des parents composé d'une majorité de parents d'élèves (fréquentant l'établissement), du directeur ou de la directrice, de personnes représentant les autorités communales et d'une personne au moins représentant le corps enseignant.

**Art. 39 al. 3** (modifié)

<sup>3</sup> La sanction disciplinaire la plus grave est l'exclusion temporaire des cours et, durant la prolongation de la scolarité, l'exclusion définitive. L'exclusion des cours pour une durée de deux semaines par année scolaire est décidée par le directeur ou la directrice. Au-delà, pour une durée maximale de quatre semaines supplémentaires par année scolaire et pour une exclusion définitive, l'exclusion est décidée par l'inspecteur ou l'inspectrice scolaire.

**Art. 48 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Le corps enseignant est consulté par le directeur ou la directrice dans les affaires scolaires importantes de portée générale en lien avec l'établissement.

**Art. 50 al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)

<sup>2</sup> L'établissement est placé sous l'autorité d'un directeur ou d'une directrice.

<sup>3</sup> Lorsque la configuration du cercle scolaire permet de créer plusieurs établissements au sens de l'alinéa 1, chacun groupant en un lieu unique les huit classes concernées, chaque établissement peut être placé sous l'autorité d'un directeur ou d'une directrice. Dans ce cas, la cohérence de l'organisation scolaire entre les établissements doit être assurée.

**Art. 51 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Le directeur ou la directrice d'école primaire et le directeur ou la directrice d'école du cycle d'orientation (en abrégé: le directeur ou la directrice) sont responsables de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion administrative et pédagogique de leur établissement, de la conduite du personnel, de la qualité de l'enseignement et de l'éducation ainsi que de la collaboration avec les partenaires de l'école auprès desquels ils représentent l'établissement.

**Art. 31 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> An jeder Schule besteht ein Elternrat mit folgender Zusammensetzung: in der Mehrheit Eltern von Schülerinnen und Schülern sowie die Schuldirektorin oder der Schuldirektor, Vertreterinnen oder Vertreter der Gemeindebehörden und mindestens eine Person in Vertretung der Lehrkräfte.

**Art. 39 Abs. 3** (geändert)

<sup>3</sup> Die strengste Disziplinarmaßnahme ist der vorübergehende Ausschluss vom Unterricht und während der verlängerten Schulzeit der endgültige Ausschluss. Der Ausschluss vom Unterricht für zwei Wochen pro Schuljahr wird von der Schuldirektorin oder vom Schuldirektor ausgesprochen. Bis zu einer Dauer von höchstens vier zusätzlichen Wochen pro Schuljahr und über einen endgültigen Ausschluss von der Schule entscheidet das Schulinspektorat.

**Art. 48 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Die Lehrerinnen und Lehrer werden in wichtigen schulischen Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung, welche die Schule betreffen, von der Schuldirektorin oder vom Schuldirektor angehört.

**Art. 50 Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

<sup>2</sup> Die Schule wird von einer Schuldirektorin oder einem Schuldirektor geführt.

<sup>3</sup> Ist ein Schulkreis so angelegt, dass mehrere Schulen nach Absatz 1 gebildet werden können, die jede an einem einzigen Standort die acht betreffenden Klassen vereinen, so kann jede Schule einer Schuldirektorin oder einem Schuldirektor unterstellt werden. In diesem Fall muss eine kohärente Organisation unter den Schulen gewährleistet sein.

**Art. 51 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Die Schuldirektorin oder der Schuldirektor der Primarschule oder der Orientierungsschule (abgekürzt: die Schuldirektorin oder der Schuldirektor) ist verantwortlich für die Organisation, den Betrieb, die administrative und pädagogische Leitung, für die Personalführung, für die Qualität des Unterrichts und der Erziehung sowie für die Zusammenarbeit mit den Partnern der Schule, gegenüber denen sie die Schule vertreten.

**Art. 54 al. 1 (modifié)**

<sup>1</sup> Les directeurs et directrices et les inspecteurs et inspectrices scolaires sont soumis à la législation sur le personnel de l'Etat dans la mesure où la présente loi ou des dispositions d'exécution ne fixent pas de prescriptions particulières ou complémentaires.

**Art. 55 al. 1 (modifié)**

<sup>1</sup> Les directeurs et directrices et les inspecteurs et inspectrices scolaires de chaque région linguistique forment des conférences.

**Art. 57 al. 3 (modifié)**

<sup>3</sup> Les communes collaborent étroitement avec les directeurs et directrices dans l'accomplissement de leurs tâches.

**Art. 58 al. 1 (modifié)**

<sup>1</sup> Les conseils communaux peuvent instituer une commission scolaire dont ils fixent la composition, le fonctionnement et les attributions déléguées. Le cas échéant, le directeur ou la directrice y participe avec voix consultative et droit de proposition.

**Art. 61 al. 4 (modifié)**

<sup>4</sup> En cas d'association de communes, le directeur ou la directrice participe au comité de direction avec voix consultative et droit de proposition.

**Art. 86 al. 1 (modifié)**

<sup>1</sup> Les décisions du corps enseignant, qui affectent ou peuvent affecter le statut de l'élève, peuvent, dans les dix jours dès leur notification, faire l'objet d'une réclamation écrite des parents auprès du directeur ou de la directrice.

**Art. 54 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren sowie die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren unterstehen der Gesetzgebung über das Staatspersonal, soweit in diesem Gesetz oder in den Ausführungsbestimmungen keine besonderen oder ergänzenden Vorschriften festgelegt werden.

**Art. 55 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren sowie die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren jeder Sprachregion bilden Konferenzen.

**Art. 57 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Die Gemeinden arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eng mit den Schuldirektorinnen und Schuldirektoren zusammen.

**Art. 58 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Gemeinderäte können eine Schulkommission einsetzen, deren Zusammensetzung, Arbeitsweise und Befugnisse sie festlegen. Die Schuldirektorin oder der Schuldirektor nimmt mit beratender Stimme und Antragsrecht an den Sitzungen der Schulkommission teil.

**Art. 61 Abs. 4 (geändert)**

<sup>4</sup> Bei einem Gemeindeverband nimmt die Schuldirektorin oder der Schuldirektor mit beratender Stimme und Antragsrecht an den Sitzungen des Vorstands des Gemeindeverbands teil.

**Art. 86 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Entscheide von Lehrpersonen, welche die Stellung einer Schülerin oder eines Schülers beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen vermögen, können von den Eltern innert zehn Tagen nach ihrer Mitteilung schriftlich mit Einsprache bei der Schuldirektion angefochten werden.

**Art. 87 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Les décisions d'un directeur ou d'une directrice, ou d'un inspecteur ou d'une inspectrice scolaire, qui affectent ou peuvent affecter le statut de l'élève, peuvent, dans les dix jours dès leur notification, faire l'objet d'un recours des parents à la Direction.

**Art. 88 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Lorsque la voie de la réclamation ou du recours n'est pas ouverte, les parents peuvent porter plainte contre les actes ou les omissions d'un enseignant ou d'une enseignante, d'un directeur ou d'une directrice, d'un inspecteur ou d'une inspectrice scolaire, qui les atteignent personnellement et gravement, eux-mêmes ou leurs enfants, et qui violent des dispositions de la présente loi ou des règlements.

**Art. 90 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> Les différends entre une commune ou une association de communes et un directeur ou une directrice ou un inspecteur ou une inspectrice scolaire sont tranchés par la Direction.

**Art. 105 al. 1**

<sup>1</sup> Sont abrogés:

- a) (modifié) la loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (RSF 411.0.1);

**Art. 87 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Entschiede einer Schuldirektorin oder eines Schuldirektors oder einer Schulinspektorin oder eines Schulinspektors, welche die Stellung einer Schülerin oder eines Schülers beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen vermögen, können von den Eltern innert zehn Tagen nach ihrer Mitteilung bei der Direktion angefochten werden.

**Art. 88 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Sind die Rechtsmittel der Einsprache oder der Beschwerde nicht gegeben, so können die Eltern Aufsichtsbeschwerde einreichen gegen Handlungen oder Unterlassungen einer Lehrperson, einer Schuldirektorin oder eines Schuldirektors, einer Schulinspektorin oder eines Schulinspektors, die sie oder ihre Kinder persönlich und schwerwiegend treffen und die gegen Bestimmungen dieses Gesetzes oder gegen Reglemente verstossen.

**Art. 90 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Über Streitigkeiten zwischen einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband und einer Schuldirektorin oder einem Schuldirektor oder einer Schulinspektorin oder einem Schulinspektor entscheidet die Direktion.

**Art. 105 Abs. 1**

<sup>1</sup> Aufgehoben werden:

- a) (geändert) das Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (Schulgesetz) (SGF 411.0.1);

**Annexes sous forme de documents séparés**

Annexe 1: Dispositions de la loi scolaire de 1985 relatives aux transports scolaires (art. 105 let. a) (*abrogé*)

**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.

**Anhänge in der Form separater Dokumente**

Anhang 1: Bestimmungen des Schulgesetzes von 1985 über die Schülertransporte (Art. 105 Bst. a) (*aufgehoben*)

**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 legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DICS-58

**Projet de loi:**  
**Modification de la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2020-001*

*Présidence : André Schneuwly*

*Membres : Susanne Aebischer, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, François Genoud (Braillard), Ursula Krattinger-Jutzet, Pierre Mauron, Anne Meyer Loetscher, Rose-Marie Rodriguez, Peter Wüthrich, Markus Zosso*

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**I. Acte principal**

**Art. 12 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs, en particulier ceux qui privilégient l'enseignement par immersion, pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. [...].

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Anhang

GROSSER RAT

2019-DICS-58

**Gesetzesentwurf: Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Partnersprache durch Immersion und terminologische Änderung)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-001*

*Präsidium: André Schneuwly*

*Mitglieder: Susanne Aebischer, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, François Genoud (Braillard), Ursula Krattinger-Jutzet, Pierre Mauron, Anne Meyer Loetscher, Rose-Marie Rodriguez, Peter Wüthrich, Markus Zosso*

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**I. Haupterlass**

**Art. 12 Abs. 2** (geändert)

**A1** <sup>2</sup> Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr, insbesondere solche, die dem Immersionsunterricht den Vorrang geben den Immersionsunterricht. [...]

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

### Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix sans opposition ni abstention.

*Le 20 février 2020*

### Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

<b>A1</b>	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung.
<b>CE</b>	

*Den 20. Februar 2020*

**Message 2020-DFIN-20**

9 juin 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi portant adhésion au concordat  
sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande  
sur les jeux d'argent**

<b>1. Bref historique et contexte général</b>	<b>1</b>
1.1. Introduction	1
1.2. Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse	3
1.3. Convention romande sur les jeux d'argent	3
<b>2. Procédure interparlementaire</b>	<b>4</b>
<b>3. Enjeux</b>	<b>4</b>
3.1. Exploitation de jeux d'argent de grande envergure sur le territoire cantonal	4
3.2. Maintien des modalités actuelles de la répartition intercantonale des bénéfices de la Loterie Romande	4
3.3. Principes applicables à la répartition de la part cantonale des bénéfices de la Loterie Romande	5
3.4. Prévention	6
3.5. Eviter un «vide juridique»	6
<b>4. Conséquences</b>	<b>6</b>

**Annexes****1. Bref historique et contexte général****1.1. Introduction**

Le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun» (art. 106 de la Constitution fédérale). La teneur de cette disposition est la suivante:

<sup>1</sup> La Confédération légifère sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons.

<sup>2</sup> Une concession de la Confédération est nécessaire pour ouvrir et exploiter une maison de jeu. Lorsqu'elle octroie une concession, la Confédération prend en considération les réalités régionales. Elle prélève sur les recettes dégagées par l'exploitation des jeux un impôt qui ne doit pas dépasser 80% du produit brut des jeux. Cet impôt est affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

<sup>3</sup> L'autorisation et la surveillance des jeux d'argent suivants sont du ressort des cantons:

- a. les jeux auxquels peuvent participer un nombre illimité de personnes en plusieurs endroits et dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue, à l'exception des systèmes de jackpot des maisons de jeu;
- b. les paris sportifs;
- c. les jeux d'adresse.

<sup>4</sup> Les al. 2 et 3 s'appliquent aussi aux jeux d'argent exploités par le biais d'un réseau de communication électronique.

<sup>5</sup> La Confédération et les cantons tiennent compte des dangers inhérents aux jeux d'argent. Ils prennent les dispositions législatives et les mesures de surveillance propres à assurer une protection adaptée aux spécificités des jeux ainsi qu'au lieu et au mode d'exploitation de l'offre.

<sup>6</sup> Les cantons veillent à ce que les bénéfices nets des jeux visés à l'al. 3, let. a et b, soient intégralement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif.

*<sup>7</sup> La Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts dans l'accomplissement de leurs tâches. La loi institue à cet effet un organe commun composé à parts égales de membres des autorités d'exécution de la Confédération et de membres des autorités d'exécution des cantons.*

La loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAR), adoptée en application de l'article 106 Cst. féd., a été acceptée en votation populaire le 10 juin 2018 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

La LJAr regroupe les deux lois fédérales antérieurement en vigueur dans le domaine des jeux d'argent (la loi du 8 juin 1923 sur les loteries et paris professionnels et la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu) et crée ainsi une nouvelle réglementation fédérale étendue pour tous les jeux d'argent exploités en Suisse.

La LJAr définit les différentes catégories de jeux d'argent (loteries, paris sportifs, jeux de casino et jeux d'adresse) (art. 3 LJAr) et délimite les compétences. Les jeux de casino demeurent soumis à concession, octroyée par le Conseil fédéral (art. 11 LJAr). Les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse peuvent être «de petite envergure» ou «de grande envergure». Les jeux de petite envergure (petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker notamment) sont soumis à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution (art. 32 LJAr). Les cantons sont libres d'autoriser ou non des jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal

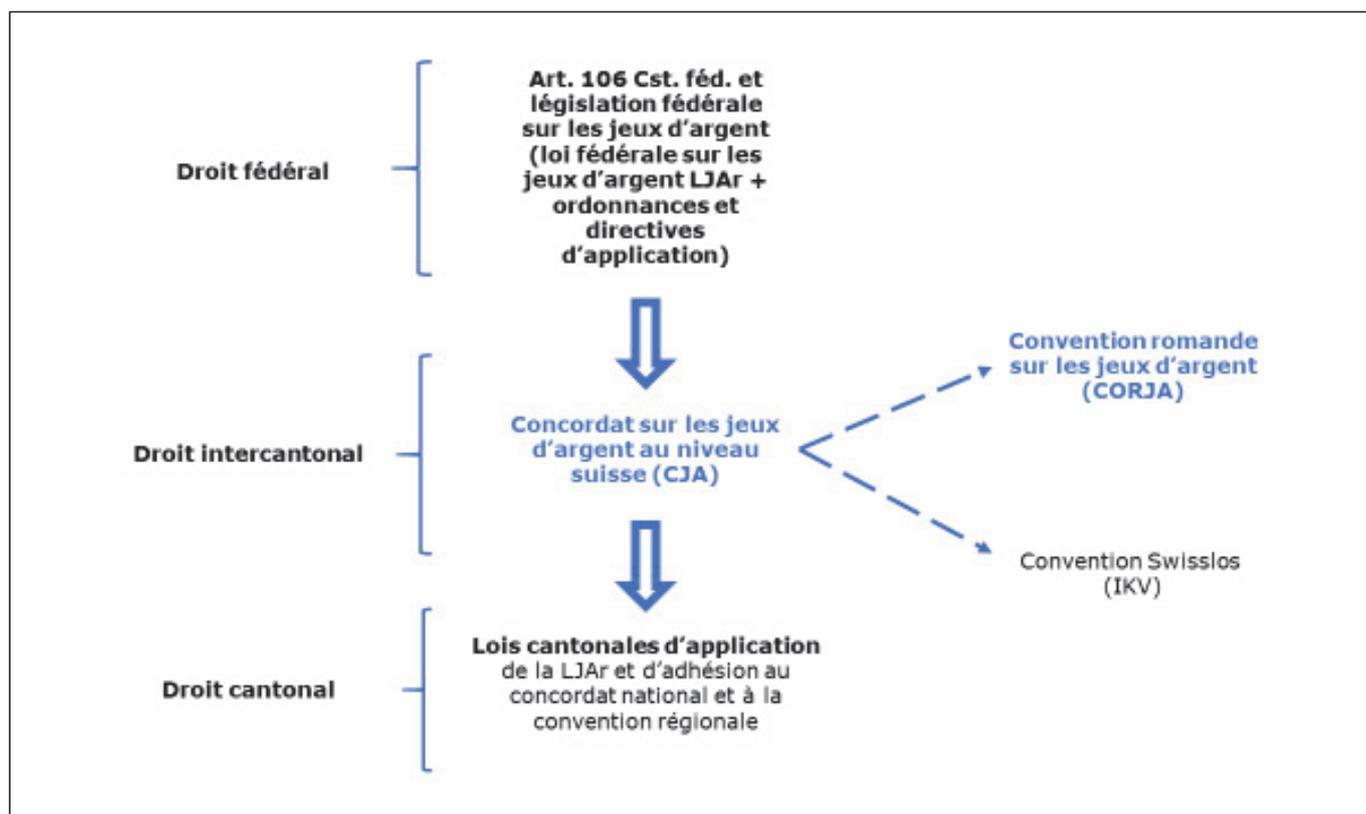
ou en ligne) sur leur territoire, mais s'ils les autorisent, ils sont tenus d'adhérer à un concordat instituant une autorité intercantonale, indépendante, de surveillance et d'exécution, compétente pour délivrer les autorisations d'exploitant et les autorisations de jeu (art. 21 et 24 ainsi que 105 ss LJAr).

La LJAr contient en outre des dispositions sur la protection des joueurs contre le jeu excessif (chap. 6 LJAr) et sur l'affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure. Ces bénéfices doivent être intégralement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif (art. 125 LJAr).

La révision de l'article 106 Cst. féd. et la révision complète de la législation sur les jeux d'argent imposent une révision des dispositions cantonales et intercantionales en matière de jeux d'argent. Les cantons ont décidé de se doter d'un concordat au niveau suisse et de conventions régionales (soit la convention romande sur les jeux d'argent, CORJA, et la *Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen* – convention Swisslos, pour les cantons alémaniques et le Tessin).

Le présent message a pour objet l'adhésion aux nouvelles dispositions intercantionales élaborées tant au niveau national (concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse) que romand (convention romande sur les jeux d'argent). Le projet de loi cantonale sur les jeux d'argent fait l'objet d'un message séparé.

Le schéma ci-après présente l'articulation des instruments législatifs régissant le domaine des jeux d'argent.



## 1.2. Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

Le concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) doit remplacer la convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP).

Le CJA maintient, dans ses grandes lignes, le système actuel qui a fait ses preuves. Il définit les organes nécessaires à la régulation et à l'autorisation des jeux d'argent de grande envergure. Il institue en particulier:

- > l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA) (art. 19 ss CJA)  
La LJAr exige des cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire l'institution par concordat d'une telle autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (art. 105 LJAr); le CJA institue à cet effet la GESPA, soit l'autorité chargée de la surveillance du respect des dispositions légales qui concernent les jeux de loterie et les partis sportifs, ainsi que du contrôle de l'application des mesures sociales contre la dépendance, de la lutte contre le jeu illégal et contre le blanchiment d'argent; la GESPA a également pour tâche de délivrer les autorisations d'exploitant et de jeux, qui concernent notamment les machines à sous dites d'adresse autorisées en dehors des maisons de jeu (art. 24 al. 3 CJA);
- > le Tribunal des jeux d'argent (art. 11 ss CJA)  
En sa qualité d'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance, ce tribunal connaît des recours contre les décisions rendues par les autres organisations instituées par le CJA; le Tribunal des jeux d'argent est composé de cinq juges, dont deux doivent être issus de Suisse romande.

Par ailleurs, le CJA fixe le nombre d'exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure autorisés dans les différentes parties de la Suisse (art. 49 CJA). L'alinéa 3 de cette disposition prescrit qu'une seule autorisation peut être accordée pour le territoire des cantons romands et que la désignation de l'exploitant autorisé doit être prévue dans une convention intercantonale de portée législative.

La totalité des dispositions du CJA est commentée dans le rapport explicatif du 20 mai 2019 joint au présent message (annexe 1).

Le projet de concordat a été élaboré par un groupe de travail comprenant notamment deux représentants des cantons romands. Il a fait l'objet de deux procédures de consultation successives, avant d'être adopté, le 20 mai 2019, par l'assemblée plénière de la Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries.

## 1.3. Convention romande sur les jeux d'argent

La convention romande du 29 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA) «abroge et remplace les conventions relatives à la Loterie Romande (numérotées 1 à 9) et leurs avenants» (art. 29 CORJA), rendues partiellement caduques par la LJAr.

En application de l'article 49 al. 2 CJA précité, la CORJA désigne la Société de la loterie de la Suisse romande (Loterie Romande) en tant qu'exploitante des jeux de loterie et des paris sportifs sur le territoire des six cantons romands (art. 4 ss CORJA). Elle établit en outre une procédure et pose des critères relatifs à la distribution des bénéfices aux projets d'utilité publique (social, culture, éducation, environnement, sport, etc.) (art. 16 ss CORJA).

En ce qui concerne les jeux de petite envergure (en particulier les petites loteries et les tournois de poker organisés hors des casinos), la CORJA a pour objectif la coordination et l'harmonisation des pratiques. Cette coordination et cette harmonisation devront toutefois préserver l'autonomie locale pour tenir compte des réalités et des coutumes cantonales: l'objectif de coordination et d'harmonisation doit simplement assurer que le respect de la diversité locale ne se fasse pas au détriment de l'intérêt général et du droit supérieur (art. 3 CORJA).

La CORJA institue une commission de contrôle interparlementaire chargée du contrôle des organes intercantonaux institués par la CORJA, soit la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA), la Conférence des présidentes et présidents des organes de répartition (CPOR) et la Conférence des présidentes et présidents des organes de répartition du sport (CPORS) (art. 25 CORJA). Les personnes représentant les cantons au sein de la commission de contrôle interparlementaire sont élues par le Grand Conseil de chacun des cantons parties conformément aux dispositions applicables, dans chacun des cantons concernés, à la désignation des membres des commissions parlementaires (art. 25 al. 2 CORJA).

La totalité des dispositions de la CORJA est commentée dans l'exposé des motifs joint au présent message (annexe 2).

Le projet de CORJA a été élaboré par un groupe de travail mandaté par la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ). Le groupe de travail était piloté par M. le Conseiller d'Etat Jean-Nathanaël Karakash (NE) et composé de représentants des cantons de Vaud, Genève et Fribourg. Le projet de CORJA a fait l'objet de deux procédures de consultation et des échanges ont eu lieu avec la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) pour assurer la coordination sur les questions de prévention.

## 2. Procédure interparlementaire

En application des dispositions 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 (CoParl; RSF 121.4), une commission interparlementaire a été instituée en vue de l'examen du CJA et de la CORJA. La commission s'est réunie à deux reprises durant les mois de septembre et d'octobre 2019. Le canton de Fribourg était représenté au sein de la commission par les députés Nicolas Pasquier, Gabrielle Bourguet, Daniel Bürdel, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Suzanne Schwander et Christa Mutter.

La commission interparlementaire a rendu son rapport final le 31 octobre 2019; elle a soulevé neuf points en lien avec le CJA et formulé dix-huit remarques en relation avec la CORJA. Le rapport a été remis aux organes intercantonaux auteurs du CJA et de la CORJA le 11 novembre 2019. A cette date, le CJA avait déjà été formellement adopté, si bien que le rapport n'a pas eu de suite concrète.

En ce qui concerne la CORJA, les remarques de la commission interparlementaire ont en revanche pu être très largement prises en compte par la CRLJ. La CORJA a en particulier été complétée par un nouveau chapitre instituant une commission chargée du contrôle de gestion interparlementaire (cf. art. 25 sv. CORJA).

La CORJA a été adoptée par la CRLJ le 29 novembre 2019. Les textes finaux de la CORJA et du rapport explicatif ont été transmis aux Chancellerie de tous les cantons romands le 18 décembre 2019.

Conformément à l'article 13 al. 2 CoParl, le rapport final du 31 octobre 2019 de la Commission interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande (CIP d'examen CJA CORJA) est joint au présent message (annexe 3).

## 3. Enjeux

### 3.1. Exploitation de jeux d'argent de grande envergure sur le territoire cantonal

De par les dispositions, en «cascade», adoptées au niveau fédéral et intercantonal, les cantons souhaitant que des jeux de loterie et de paris de grande envergure puissent être exploités sur leurs territoires n'ont pas de marge de manœuvre. Ils sont tenus d'adhérer aussi bien au CJA qu'à la CORJA:

- > l'article 105 LJAr exige en effet que les cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent, par voie concordataire, une autorité

intercantonale de surveillance et d'exécution: le CJA institue la GESPA en application de la LJAr;

- > l'article 49 al. 3 CJA prescrit qu'une seule autorisation peut être accordée pour le territoire des cantons romands et que la désignation de l'exploitant autorisé doit être prévue dans une convention intercantonale de portée législative: la CORJA désigne la Loterie romande en application du CJA.

Si le canton de Fribourg devait renoncer à adhérer aux deux actes intercantonaux en cause, la Loterie Romande ne pourrait plus proposer de jeux de grande envergure dans le canton. Les acteurs des domaines culturel, social et sportif profitant actuellement des contributions de cette organisation se verraient privés d'une part importante de leurs ressources financières. Les articles 16 à 22 CORJA régissent la procédure et les critères d'attribution des bénéfices de la Loterie Romande. Pour un commentaire détaillé, cf. l'exposé des motifs joint en annexe du présent message (annexe 2).

### 3.2. Maintien des modalités actuelles de la répartition intercantonale des bénéfices de la Loterie Romande

En ce qui concerne la répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les différents cantons parties à la convention, les dispositions de la CORJA correspondent dans une large mesure à la pratique actuelle des cantons romands. En particulier, l'article 16 CORJA prescrit que la part annuelle des bénéfices de la Loterie Romande revenant à chaque canton signataire et à ses organes de répartition est répartie à raison de 50% au prorata de la population du canton et de 50% au prorata du produit brut des jeux réalisé sur le territoire de chaque canton. Par ailleurs, elle prévoit que chaque canton doit instituer au minimum deux organes de répartition indépendants, un pour le domaine du sport et l'autre pour les domaines de l'action sociale, de la culture, de l'éducation, de l'environnement, etc. (art. 8 CORJA).

Le maintien des critères de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons est le résultat d'après discussions menées lors de l'élaboration du projet de CORJA et de longs débats au sein de la Commission interparlementaire, dont toutes les demandes relatives à cette thématique (chap. 6 CORJA) ont été prises en compte. La clé de répartition retenue est particulièrement favorable aux intérêts du canton de Fribourg, dès lors qu'elle tient compte, comme jusqu'à maintenant et durablement, non seulement du produit brut des jeux, mais également de la population du canton.

### 3.3. Principes applicables à la répartition de la part cantonale des bénéfices de la Loterie Romande

a. Les principes adoptés correspondent largement à la situation actuelle. Une innovation importante concernant les contributions versées en faveur du sport national mérite toutefois d'être signalée ici.

Jusqu'à aujourd'hui, les cantons romands, par la Loterie Romande, et les cantons alémaniques et le Tessin, par Swisslos, allouent séparément des contributions en faveur du sport national en se fondant notamment sur les statuts et les conventions régionales; la Société du Sport-Toto (association dont les membres sont les cantons et des tiers) se charge de distribuer les fonds aux différentes fédérations sportives nationales.

A l'avenir, le soutien au sport national sera plus indépendant et sera versé avant la répartition des bénéfices entre les cantons. Le CJA (art. 32) institue une fondation de droit public, la Fondation suisse pour l'encouragement du sport, qui sera chargée de distribuer les fonds en question. La Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par les jeux d'argent déterminera tous les quatre ans le montant prélevé sur les bénéfices nets qui devra être annuellement alloué à la fondation (art. 33 al. 1 CJA). Pour des compléments d'informations concernant cette fondation et la question de l'encouragement du sport national, cf. le Rapport explicatif du 20 mai 2019 sur le projet de concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), chapitre 4, pp. 22 ss, annexé au présent message.

b. Les principes applicables à la répartition des bénéfices nets des jeux de grande envergure revenant aux cantons sont énoncés dans la LJA. En vertu des articles 125 ss de cette loi, les cantons affectent l'intégralité des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. L'affectation de bénéfices nets à l'exécution d'obligations légales de droit public est exclue. Les bénéfices nets des jeux d'adresse ne sont soumis à aucune obligation d'affectation.

A signaler ici que l'article 129 LJA précise pour sa part que les exploitants de petites loteries et de paris sportifs locaux qui ne poursuivent pas de buts économiques peuvent utiliser les bénéfices nets de ces jeux pour leurs besoins propres et que les bénéfices nets des tournois de poker réalisés en dehors des maisons de jeu ne sont soumis à aucune obligation d'affectation.

S'agissant des jeux de grandes envergures dont les bénéfices sont soumis à une obligation d'affectation (soit les loteries et les paris sportifs), l'article 127 LJA délègue aux cantons la compétence de légiférer sur la procédure et les organes chargés de la répartition des bénéfices, ainsi que sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des

contributions. Les cantons romands ont choisi de régler ces questions à un niveau intercantonal.

Conformément à l'article 8 al. 1 CORJA, chaque canton doit instituer au moins deux organes chargés de statuer sur les demandes de contributions, l'un pour le domaine du sport cantonal et l'autre pour les autres domaines de l'utilité publique, ainsi que pour le sport handicap. Les comptes des organes de répartitions doivent être tenus indépendamment des comptes d'Etat (art. 8 al. 4 CORJA). Une partie, n'excédant pas 30%, des bénéfices à distribuer peut être attribuée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat (art. 8 al. 1 2<sup>e</sup> phr. CORJA). A noter que selon la réglementation actuelle, la part à disposition du Conseil d'Etat est fixée dans l'ordonnance du 6 octobre 2003 relative à la constitution du Fonds des taxes sur les loteries (RSF 958.15), dont l'article 3 prescrit que le «Fonds est alimenté par le produit des taxes sur les loteries qui excèdent le montant annuel de 1,5 million de francs». La perception de taxes sur les loteries est incompatible avec la nouvelle législation fédérale. Le Conseil d'Etat devra ainsi adapter aux nouvelles dispositions cette ordonnance, ainsi que les autres bases réglementaires concernées<sup>1</sup>. A cet effet, un projet d'ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la loterie de la Suisse romande a été mis en consultation auprès des organes intéressés. La procédure de consultation court jusqu'au 8 mai 2020.

Pour le surplus, la CORJA délègue à la Loterie Romande la compétence de fixer la part du bénéfice dévolue au domaine du sport cantonal et celle dévolue aux autres domaines (art. 8 al. 5 CORJA).

Les statuts de la Loterie Romande ont été adoptés par l'assemblée générale extraordinaire des sociétaires en date du 31 janvier 2020. Conformément à l'article 41 de ces statuts, le bénéfice net de la Loterie Romande est réparti selon les règles suivantes:

1. *Le bénéfice net de la Société, calculé conformément à l'art. 125 al. 2 LJA, est réparti selon les règles suivantes:*
  - a. *le bénéfice net est diminué de façon précipitaire des contributions allouées d'une part à la Fondation Suisse pour l'encouragement du sport (FSSES) selon l'article 34 CJA et d'autre part à la Fédération suisse des courses de chevaux selon l'article 6 let. i CORJA;*
  - b. *le bénéfice net résiduel est réparti entre les cantons romands en fonction de leur population (base dernier*

<sup>1</sup> Ordonnance du 20 juin 2010 concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg pour le domaine du sport [RSF 463.11], ordonnance du 5 décembre 2006 concernant la création d'un Fonds cantonal de l'action sociale [RSF 831.0.21], ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif [RSF 831.0.61], règlement du 27 novembre 1989 concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg (pour les domaines de la culture et du social) [RSF 958.31]

recensement fédéral) et du produit brut des jeux réalisé sur leur territoire respectif selon l'article 16 CORJA.

2. Conformément à l'art. 8 al. 1 CORJA, chacun des cantons romands partage sa part du bénéfice net résiduel en deux ou trois masses:
  - a. si cette possibilité est utilisée, le Conseil d'Etat de chaque canton romand décide tout d'abord, tous les quatre ans, de la part du bénéfice net résiduel allouée à l'entité désignée pour répartir 30% au maximum de sa part du bénéfice net, Conseil d'Etat ou service de l'Etat;
  - b. le montant du bénéfice net résiduel restant à disposition est partagé en deux masses qui sont allouées dans les proportions suivantes:
    - 15% pour l'organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport cantonal;
    - 85% pour l'organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique ainsi qu'au sport handicap.

### 3.4. Prévention

La protection des joueurs contre le jeu excessif est régie par les articles 71 ss LJAr. En vertu de l'article 85 al. 1 LJAr, «les cantons sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage».

Conformément aux dispositions du CJA (art. 66), une redevance de 0,5% est prélevée sur le produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs pour financer la prévention et le jeu excessif. La CORJA délègue entièrement l'utilisation de cette redevance, d'un montant d'environ deux millions de francs par an, à la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS), qui en détermine et contrôle toutes les modalités d'utilisation (art. 6 al. 2 let. e 2° phr. CORJA).

A noter toutefois que les compétences dans les domaines de la prévention et de la protection des joueurs contre le jeu excessif ne sont pas uniquement celles liées à l'utilisation de la redevance de 0,5% précitée. La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) a également des compétences en la matière. L'article 6 al. 2 let. e 1<sup>re</sup> phr. précise que l'une des attributions de la CRJA est de coordonner «les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif», ce faisant, la CRJA doit tenir compte «en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire», soit la CLASS.

Il est utile de rappeler ici que la CLASS a été associée à l'élaboration de la CORJA, afin d'assurer une bonne coordination dans le domaine de la prévention.

### 3.5. Eviter un «vide juridique»

La LJAr impartit aux cantons un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur pour procéder à l'adaptation de leurs législations. La LJAr étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le CJA et la CORJA doivent entrer en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, afin d'éviter une situation de «vide juridique» très préjudiciable. En effet, ces deux actes intercantonaux permettront, grâce au maintien de la Loterie Romande comme exploitante exclusive des jeux de loterie et des paris sportifs de grande envergure, la poursuite d'un modèle favorisant les projets d'utilité publique qui a fait ses preuves depuis plus de huitante ans.

## 4. Conséquences

L'adhésion au CJA et à la CORJA n'influe pas sur les relations Etat-commune et n'aura pas d'incidence en matière de personnel. Elle ne pose pas de difficulté d'ordre constitutionnel et est conforme au droit supérieur. Elle ne pose aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.

Par ailleurs, les incidences financières de la nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent et des nouveaux actes intercantonaux sont présentés dans le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi cantonale sur les jeux d'argent (cf. message 2020-DSJ-21).

### Annexes

1. le rapport explicatif du 20 mai 2019 sur le projet de concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)
2. l'exposé des motifs du 25 novembre 2019 sur le projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)
3. le rapport final du 31 octobre 2019 de la Commission Interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande (CIP d'examen CJA CORJA)

**Botschaft 2020-DFIN-20**

9. Juni 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf über den Beitritt des Kantons Freiburg  
zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat  
und zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele**

<b>1. Ausgangslage und allgemeiner Kontext</b>	<b>7</b>
1.1. Einleitung	7
1.2. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat	9
1.3. Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele	9
<b>2. Interparlamentarisches Verfahren</b>	<b>10</b>
<b>3. Sachverhalt</b>	<b>10</b>
3.1. Veranstaltung von Grossspielen auf Kantonsgebiet	10
3.2. Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung der interkantonalen Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande	10
3.3. Grundsätze für die Verteilung des kantonalen Anteils am Gewinn der Loterie Romande	11
3.4. Prävention	12
3.5. Vermeiden eines «Rechtstvakuums»	12
<b>4. Folgen</b>	<b>12</b>

**Anhang****1. Ausgangslage und allgemeiner Kontext****1.1. Einleitung**

Am 11. März 2012 haben Volk und Stände dem direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Allgemeinwohls» (Art. 106 der Bundesverfassung) zugestimmt. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über die Geldspiele; er trägt dabei den Interessen der Kantone Rechnung.

<sup>2</sup> Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist eine Konzession des Bundes erforderlich. Der Bund berücksichtigt bei der Konzessionserteilung die regionalen Gegebenheiten. Er erhebt eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe; diese darf 80 Prozent der Bruttospielerträge nicht übersteigen. Diese Abgabe ist für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt.

<sup>3</sup> Die Kantone sind zuständig für die Bewilligung und die Beaufsichtigung:

- a. der Geldspiele, die einer unbegrenzten Zahl Personen offenstehen, an mehreren Orten angeboten werden und derselben Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur unterliegen; ausgenommen sind die Jackpotsysteme der Spielbanken;
- b. der Sportwetten;
- c. der Geschicklichkeitsspiele.

<sup>4</sup> Die Absätze 2 und 3 finden auch auf die telekommunikationsgestützt durchgeführten Geldspiele Anwendung.

<sup>5</sup> Bund und Kantone tragen den Gefahren der Geldspiele Rechnung. Sie stellen durch Gesetzgebung und Aufsichts-massnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots.

<sup>6</sup> Die Kantone stellen sicher, dass die Reinerträge aus den Spielen gemäss Absatz 3 Buchstaben a und b vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden.

<sup>7</sup> Der Bund und die Kantone koordinieren sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Gesetz schafft zu diesem

*Zweck ein gemeinsames Organ, das hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist.*

Das zur Umsetzung von Artikel 106 BV erlassene Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (BGS) wurde in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 angenommen und ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Das BGS führt die beiden früher im Geldspielbereich geltenden Bundesgesetze (das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten und das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken) zusammen und schafft auf Bundesebene eine neue, umfassende Regelung aller Geldspiele in der Schweiz.

Das BGS definiert die verschiedenen Spielkategorien (Lotterien, Sportwetten, Spielbankenspiele und Geschicklichkeitsspiele; Art 3 BGS) und regelt die Kompetenzen. Für Spielbankenspiele braucht es weiterhin eine vom Bundesrat erteilte Konzession (Art. 11 BGS). Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele werden in zwei Kategorien eingeteilt, und zwar in Grossspiele und Kleinspiele. Für die Durchführung von Kleinspielen (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) braucht es eine Bewilligung der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 32 BGS). Die Kantone können frei entscheiden, ob sie Grossspiele (automatisiert, interkantonal oder online durchgeführte Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele) auf ihrem Gebiet zulassen wollen. Wenn sie diese Grossspiele zulassen, müssen sie dafür einem Konkordat beitreten, das eine inter-

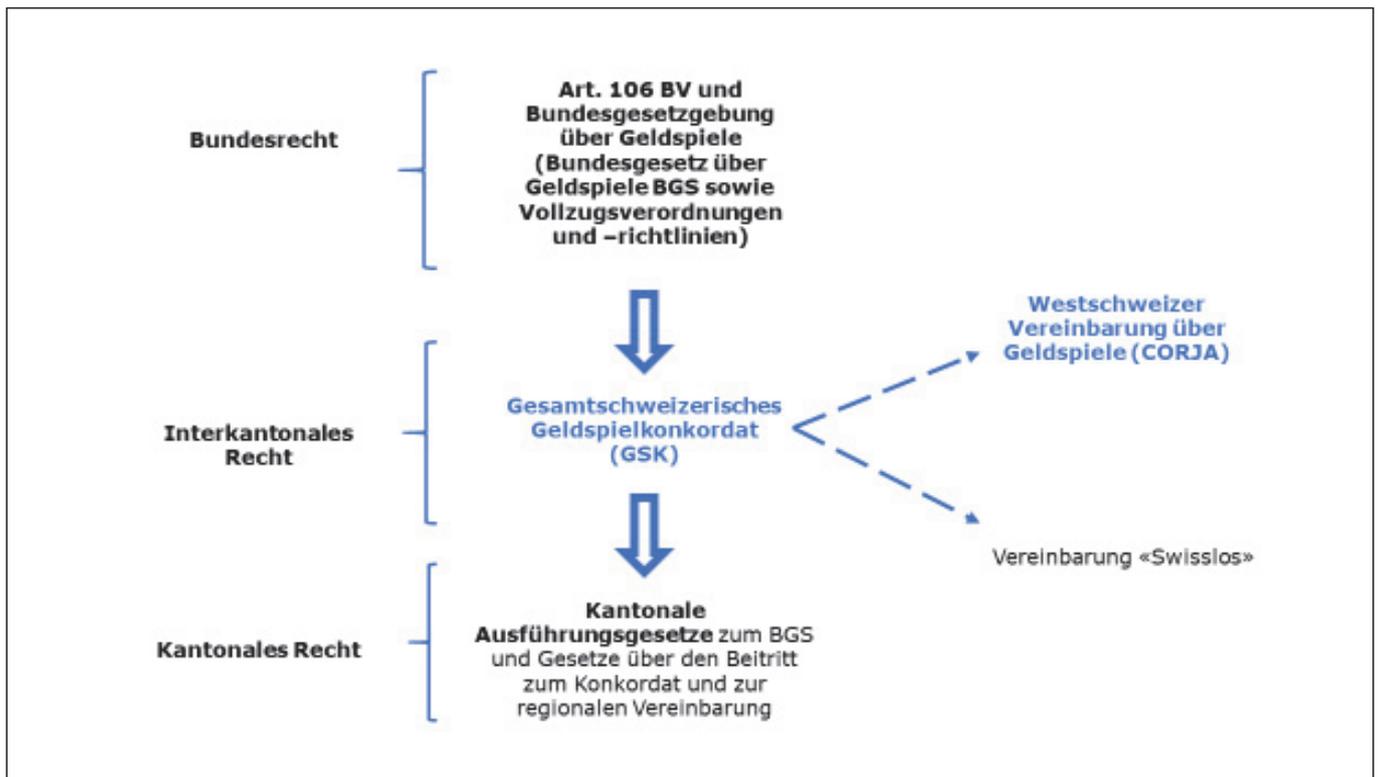
kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde einsetzt, die die Veranstalter- und Spielbewilligungen erteilen kann (Art. 21 und 24 sowie 105ff. BGS).

Das BGS enthält des Weiteren Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (6. Kapitel BGS) sowie über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Diese Reingewinne müssen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet werden (Art. 125 BGS).

Die Revision von Artikel 106 BV und die umfassende Revision der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene haben zur Folge, dass auch die interkantonalen und kantonalen Bestimmungen zum Geldspielbereich revidiert werden müssen. Die Kantone haben sich für ein Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat und regionale Vereinbarungen entschieden (Westschweizer Konkordat über das Geldspiel – convention romande sur les jeux d’argent, CORJA, und die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen – Vereinbarung der Swisslos-Kantone, d. h. der Deutschschweizer Kantone und des Tessins).

Gegenstand dieser Botschaft ist der Beitritt zu den neuen interkantonalen Bestimmungen sowohl auf nationaler Ebene (Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat) als auch in der Westschweiz (Westschweizer Konkordat über das Geldspiel). Der Entwurf des kantonalen Geldspielgesetzes ist Gegenstand einer separaten Botschaft.

Das folgende Schema zeigt das Zusammenspiel der Rechtsinstrumente im Geldspielbereich.



## 1.2. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat vom 20. Mai 2019 (GSK) ersetzt die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW 2005).

Im GSK wird im Grossen und Ganzen am bisherigen System, das sich bewährt hat, festgehalten. Es bestimmt die für die Regulierung und Bewilligung von Grossgeldspielen erforderlichen Organe und setzt namentlich ein:

- > die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA) (Art. 19 ff. GSK)  
Gemäss BGS müssen Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, einem Konkordat beitreten, das eine solche interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde vorsieht (Art. 105 BGS). Das GSK setzt zu diesem Zweck die GESPA als Behörde ein, die die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Lotteriespiele und Sportwetten, die Umsetzung des Sicherheits- und Sozialkonzepts und die Verhinderung der Geldwäscherei überwacht und das illegale Geldspiel bekämpft. Die GESPA erlässt auch die Veranstalter- und Spielbewilligungen, die namentlich die Geldspielautomaten (Geschicklichkeitsspielautomaten) ausserhalb von Spielbanken betreffen (Art. 24 Abs. 3 GSK);
- > das Geldspielgericht (Art. 11 ff. GSK)  
In seiner Eigenschaft als interkantonale letztinstanzliche Gerichtsbehörde beurteilt dieses Gericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der übrigen mit dem GSK geschaffenen Organisationen; das Geldspielgericht besteht aus fünf Richterinnen oder Richtern, wovon zwei aus der französischen Schweiz stammen müssen.

Ausserdem setzt das GSK die Anzahl der Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten in den verschiedenen Landesteilen fest (Art. 49 GSK). Nach Absatz 3 dieser Bestimmung darf auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone nur eine einzige Bewilligung erteilt werden, und die Veranstalterin oder der Veranstalter muss in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung benannt werden.

Alle Bestimmungen des GSK sind im erläuternden Bericht vom 20. Mai 2019 im Anhang zu dieser Botschaft kommentiert (Anhang 1).

Der Konkordatsentwurf wurde von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet, in der insbesondere zwei Vertreter der Westschweizer Kantone mitwirkten. Er wurde zweimal nacheinander in die Vernehmlassung geschickt und wurde am 20. Mai 2019 von der Plenarversammlung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt verabschiedet.

## 1.3. Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele

Mit der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele vom 25. November 2019 (Convention romande sur les jeux d'argent, CORJA) «werden die Vereinbarungen über die Loterie Romande (von 1 bis 9 nummeriert) und ihre Nachträge aufgehoben und ersetzt» (Art. 29 CORJA), die mit dem BGS teilweise unwirksam geworden sind.

In Anwendung von Artikel 49 Abs. 2 GSKD bestimmen die CORJA die Société de la Loterie de la Suisse Romande (im Folgenden «Loterie Romande») zur ausschliesslichen Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen auf dem Gebiet der jeweiligen Kantone (Art. 4 ff. CORJA). Sie sieht auch ein Verfahren vor und stellt Kriterien für die Verteilung der Gewinne auf gemeinnützige Projekte auf (Soziales, Kultur, Erziehung, Umwelt, Sport usw.) (Art. 16 ff. CORJA).

Für Kleinspiele (insbesondere Kleinlotterien, kleine Pokerturniere) strebt die CORJA eine Koordination und Harmonisierung der Praxis an. Diese Koordination und Zusammenarbeit sollen jedoch die lokale Autonomie wahren, um den kantonalen Gegebenheiten und Gewohnheiten Rechnung zu tragen: Die angestrebte Koordination und Zusammenarbeit soll sicherstellen, dass die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten nicht zulasten des allgemeinen Interesses und des übergeordneten Rechts geht (Art. 3 CORJA).

Die CORJA setzt eine interparlamentarische Kommission ein, die mit der Aufsicht über die mit der CORJA eingesetzten interkantonalen Organe betraut ist, nämlich der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA), der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) und der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS) (Art. 25 CORJA). Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter der interparlamentarischen Aufsichtskommission werden von den Parlamenten der einzelnen Kantone gemäss den geltenden Verfahren für die Besetzung ihrer eigenen Kommissionen bestimmt (Art. 25 Abs. 2 CORJA).

Sämtliche Bestimmungen der CORJA werden im erläuternden Bericht im Anhang zu dieser Botschaft kommentiert (Anhang 2).

Der CORJA-Entwurf wurde im Auftrag der Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ) von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Staatsrat Jean-Nathanaël Karakash (NE) und unter Mitwirkung von Vertretern der Kantone Waadt, Genf und Freiburg erarbeitet. Nach zwei Vernehmlassungen fanden zur Koordination in Präventionsfragen auch Gespräche mit der Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales, CLASS) statt.

## 2. Interparlamentarisches Verfahren

In Anwendung der Bestimmungen des Vertrags 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 (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer; SGF 121.4) ist eine interparlamentarische Kommission zur Prüfung der GSK und der CORJA eingesetzt worden. Die Kommission tagte zweimal in den Monaten September und Oktober 2019. Der Kanton Freiburg war in der Kommission mit den Grossrätinnen und Grossräten Nicolas Pasquier, Gabrielle Bourguet, Daniel Bürdel, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Suzanne Schwander und Christa Mutter vertreten.

Die interparlamentarische Kommission gab ihren Schlussbericht am 31. Oktober 2019 ab. Sie ging auf neun Punkte in Zusammenhang mit dem GSK ein und formulierte 18 Bemerkungen in Zusammenhang mit der CORJA. Der Bericht ging am 11. November 2019 an die interkantonalen Organe, die das GSK und die CORJA verfasst hatten. Zu diesem Zeitpunkt war das GSK bereits formell verabschiedet worden, so dass der Bericht keine konkreten Folgen hatte.

Die Bemerkungen der interparlamentarischen Kommission zur CORJA konnten von der CRLJ hingegen weitestgehend berücksichtigt werden. Die CORJA wurde insbesondere mit einem neuen Kapitel zur Einsetzung einer Kommission ergänzt, deren Aufgabe die interparlamentarische Geschäftsprüfung ist (s. Art. 25 f. CORJA).

Die CORJA ist von der CRLJ am 29. November 2019 verabschiedet worden. Die endgültige Fassung der CORJA und des erläuternden Berichts sind am 18. Dezember 2019 den Kanzleien aller Westschweizer Kantone zugestellt worden.

Gemäss Artikel 13 Abs. 2 CoParl wird dieser Botschaft der Schlussbericht vom 31. Oktober 2019 der mit der Prüfung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats und des Entwurfs der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele beauftragten interparlamentarischen Kommission der Westschweiz (IPK GSK CORJA) beigelegt (Anhang 3).

## 3. Sachverhalt

### 3.1. Veranstaltung von Grossspielen auf Kantonsgebiet

Die auf eidgenössischer und kantonaler Ebene in «Kaskade» verabschiedeten Bestimmungen lassen den Kantonen, die möchten, dass auf ihrem Gebiet grosse Lotterien und Wetten durchgeführt werden können, keinen Spielraum. Sie müssen sowohl dem GSK als auch der CORJA beitreten:

- > Nach Artikel 105 BGS müssen nämlich Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, über ein

Konkordat eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde schaffen: Das GSK setzt in Anwendung des BGS die GESPA ein.

- > Nach Artikel 49 Abs. 3 GSK darf auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone nur eine einzige Bewilligung erteilt werden und die Veranstalterin oder der Veranstalter muss in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung benannt werden: Die Westschweizer Kantone benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung: Die CORJA bezeichnet in Anwendung des GSK die Loterie Romande als Veranstalterin.

Sollte der Kanton Freiburg den beiden fraglichen interkantonalen Vereinbarungen nicht beitreten, so könnte die Loterie Romande im Kanton keine Grossspiele mehr anbieten. Den Akteuren im kulturellen, sozialen und sportlichen Bereich, die derzeit von Beiträgen dieser Organisation profitieren, würde ein wichtiger Teil ihrer finanziellen Ressourcen wegfallen. Die Artikel 16-22 CORJA regeln das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen aus dem Gewinn der Loterie Romande. Für einen ausführlichen Kommentar, siehe Erläuterungsbericht vom 25. November 2019 (Exposé des motifs du 25 novembre 2019 sur le projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), Anhang 2).

### 3.2. Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung der interkantonalen Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande

Was die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande unter die verschiedenen Unterzeichnerkantone betrifft, entsprechen die Bestimmungen der CORJA weitgehend der aktuellen Praxis der Westschweizer Kantone. Nach Artikel 16 CORJA bestimmt sich insbesondere der jährlich auf die einzelnen Unterzeichnerkantone und ihre Verteilorgane entfallende Gewinnanteil der Loterie Romande zu 50% im Verhältnis zur Bevölkerung des Kantons und zu 50% im Verhältnis zu den auf dem Gebiet des einzelnen Kantons erzielten Bruttospielerträge. Des Weiteren müssen die einzelnen Kantone mindestens zwei unabhängige Verteilorgane einrichten, nämlich ein Verteilorgan für den Sportbereich, und ein Verteilorgan für gemeinnützige Bereiche wie Soziales, Kultur, Bildung, Umwelt usw. (Art. 8 CORJA).

Die Beibehaltung der Kriterien für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande unter die verschiedenen Kantone ist das Ergebnis harter Diskussionen bei der Ausarbeitung des CORJA-Entwurfs und langwieriger Debatten mit der interparlamentarischen Kommission, deren diesbezügliche Begehren alle berücksichtigt wurden (Kap. 6 CORJA). Der gewählte Verteilschlüssel kommt den Interessen des Kantons Freiburg besonders entgegen, da er wie bisher und auf lange Sicht nicht nur die erzielten Bruttospielerträge, sondern auch die Kantonsbevölkerung berücksichtigt.

### 3.3. Grundsätze für die Verteilung des kantonalen Anteils am Gewinn der Loterie Romande

a. Die verabschiedeten Grundsätze entsprechen weitgehend dem heute Geltenden. Es muss jedoch eine wichtige Neuerung hinsichtlich der nationalen Sportförderungsbeiträge erwähnt werden.

Bisher richten die Westschweizer Kantone über die Loterie Romande und die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin über Swisslos gestützt auf ihre Statuten und regionale Vereinbarungen getrennt nationale Sportförderungsbeiträge aus. Die Sport-Toto-Gesellschaft, deren Mitglieder sich aus den Kantonen und Dritten zusammensetzen, verteilt die Mittel auf die verschiedenen nationalen Sportverbände.

Künftig wird die nationale Sportförderung unabhängiger und vor der Gewinnverteilung zwischen den Kantonen erfolgen. Das GSK (Art. 32) errichtet eine öffentlich-rechtlich Stiftung, die Stiftung Sportförderung Schweiz, die mit der Verteilung der entsprechenden Mittel betraut ist. Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele wird alle vier Jahre bestimmen, welcher Betrag aus dem Reingewinn der Stiftung jährlich zugewendet wird (Art. 33 Abs. 1 GSK). Weitere Informationen über diese Stiftung und die Frage der Förderung des nationalen Sports sind dem Erläuternden Bericht vom 20. Mai 2019 zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) zu entnehmen, Kapitel 4, S. 23 ff., im Anhang zu dieser Botschaft.

b. Die für die Verteilung der den Kantonen zukommenden Reingewinnen von Grossspielen geltenden Grundsätze sind im BGS aufgeführt. Nach den Artikeln 125 ff. dieses Gesetzes verwenden die Kantone die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ist ausgeschlossen. Die Reingewinne von Geschicklichkeitsspielen unterliegen keiner Zweckbindung.

Nach Artikel 129 BGS dürfen übrigens Veranstalterinnen von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen, die Reingewinne dieser Spiele für ihre eigenen Zwecke verwenden und unterliegen ausserhalb von Spielbanken erzielte Reingewinne von Pokerturnieren keiner Zweckbindung.

Für die Grossspiele mit Zweckbindungspflicht (Lotterien und Sportwetten) überträgt Artikel 127 BGS den Kantonen die Befugnis, das Verfahren und die für die Gewinnverteilung zuständigen Stellen sowie die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtsetzender Form zu regeln. Die Westschweizer Kantone haben sich dafür entschieden, diese Fragen auf einer interkantonalen Ebene zu regeln.

Nach Artikel 8 Abs. 1 CORJA müssen die einzelnen Kantone mindestens zwei Verteilorgane einsetzen, die über die Beitragsgesuche Beschluss fassen, eines für den Sportbereich und das andere für andere gemeinnützige Bereiche sowie für den Behindertensport. Die Buchführung der Verteilorgane muss von den Staatsrechnungen getrennt sein (Art. 8 Abs. 4 CORJA). Ein auf 30% des zu verteilenden Gewinns beschränkter Anteil kann direkt vom Staatsrat oder einer staatlichen Stelle zugewiesen werden (Art. 8 Abs. 1, 2. Satz CORJA). Nach geltender Regelung ist der Anteil zur Verfügung des Staatsrats übrigens in der Verordnung vom 6. Oktober 2003 über den Fonds der Lotteriegeldabgaben (SGF 958.15) festgelegt, in deren Artikel 3 bestimmt wird, dass der Fonds durch den Ertrag der Lotteriegeldabgaben geäuft wird, die über den jährlichen Betrag von 1,5 Millionen Franken hinausgehen. Der Staatsrat wird diese Verordnung sowie weitere betroffene Rechtsgrundlagen an die neuen Bestimmungen dieser Verordnung anpassen müssen<sup>1</sup>. Zu diesem Zweck ist eine Verordnung über die Verteilung der Nettogewinne der Gesellschaft der Loterie Romande bei den interessierten Stellen in die Vernehmlassung geschickt worden. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 8. Mai 2020.

Darüber hinaus überträgt die CORJA der Loterie Romande die Befugnis, den auf den kantonalen Sport und auf die anderen Bereiche entfallenden Gewinnanteil festzulegen (Art. 8 Abs. 5 CORJA).

Die Statuten der Loterie Romande wurden an der ausserordentlichen Generalversammlung der Gesellschafter am 31. Januar 2020 verabschiedet. Nach Artikel 41 dieser Statuten wird der Nettogewinn der Loterie Romande wie folgt aufgeteilt:

1. *Der nach Art. 125 Abs. 2 BGS berechnete Nettogewinn der Gesellschaft wird nach folgenden Regeln aufgeteilt:*
  - a. *Vom Nettogewinn werden zum Voraus die nach Artikel 34 BGS an die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) gehenden sowie die nach Artikel 6 Bst. i CORJA an den Schweizer Pferderennsport-Verband gehenden Beiträge in Abzug gebracht;*
  - b. *der restliche Nettogewinn wird unter den Westschweizer Kantonen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung (Basis letzte eidgenössische Volkszählung) und zum auf ihrem jeweiligen Gebiet erzielten Bruttospielerträge aufgeteilt.*

<sup>1</sup> Verordnung vom 20. Juni 2010 über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Loterie Romande zugunsten des Sports [SGF 463.11], Verordnung vom 5. Dezember 2006 über die Errichtung eines kantonalen Sozialfonds [SGF 831.0.21], Verordnung vom 17. März 2009 über den kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht [SGF 831.0.61], Reglement vom 27. November 1989 über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande (für die Bereiche Kultur und Soziales) [SGF 958.31]

2. Nach Art. 8 Abs. 1 CORJA teilt jeder Westschweizer Kanton seinen Anteil am restlichen Reingewinn in zwei oder drei Massen//Teile auf:
- a. Bei dieser Möglichkeit beschliesst der Staatsrat des jeweiligen Westschweizer Kantons zunächst alle vier Jahre über den restlichen Nettogewinnanteil, der an die Einheit geht, die für die Aufteilung der maximal 30% seines Reingewinnanteils bestimmt worden ist, der Staatsrat oder eine staatliche Stelle.
  - b. Der Betrag des zur Verfügung bleibenden restlichen Nettogewinnanteils wird in folgendem Verhältnis zweigeteilt:
    - 15% für das Verteilorgan der Beiträge für den Sportbereich;
    - 85% für das Verteilorgan der Beiträge für andere gemeinnützige Bereiche und den Behindertensport.

### 3.4. Prävention

Der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel ist in den Artikeln 71ff. BGS geregelt. Nach Artikel 85 Abs. 1 BGS sind die Kantone verpflichtet, «Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten».

Nach den Bestimmungen des GSK (Art. 66) wird zur Finanzierung der Prävention in Bezug auf exzessives Geldspiel eine Abgabe von 0,5% auf dem mit Lotterien und Sportwetten erzielten jährlichen Bruttospielertrag erhoben. Die CORJA überträgt die Verwendung dieser Abgabe im Betrag von rund zwei Millionen Franken jährlich vollumfänglich an die Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (CLASS), die sämtliche Verwendungsmodalitäten bestimmt und kontrolliert (Art. 6 Abs. 2 Bst. e, 2. Satz CORJA).

Es sei aber darauf hingewiesen, dass sich die Befugnisse im Bereich Prävention und Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel nicht nur auf die Verwendung dieser Abgabe von 0,5% beschränken. Auch die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA) hat diesbezügliche Befugnisse. Nach Artikel 6 Abs. 2 Bst. e, 1. Satz hat die CRJA die Aufgabe, die «Positionen der Westschweizer Kantone zur Bekämpfung und Prävention des Geldspiels durch Minderjährige sowie des exzessiven Geldspiels» zu koordinieren und dabei «insbesondere die Empfehlungen der für gesundheitliche Fragen zuständigen Fachkonferenz», also der CLASS zu berücksichtigen.

Die CLASS war übrigens mit Blick auf die gute Koordination im Präventionsbereich an der Ausarbeitung der CORJA beteiligt.

### 3.5. Vermeiden eines «Rechtstvakuums»

Das BGS setzt den Kantonen eine Frist von zwei Jahren ab seinem Inkrafttreten, um ihre Gesetzgebung anzupassen. Da das BGS 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, müssen das GSK und die CORJA vor dem 1. Januar 2021 in Kraft treten, um ein höchst nachteiliges «Rechtstvakuum» zu vermeiden. Mit diesen beiden interkantonalen Erlassen kann nämlich dank des Weiterbestehens der Loterie Romande als ausschliessliche Veranstalterin der als Grossspiele durchgeführten Lotterien und Sportwetten an einem Modell zur Förderung gemeinnütziger Projekte festgehalten werden, das sich seit mehr als 80 Jahren bewährt hat.

### 4. Folgen

Der Beitritt zum GSK und zur CORJA hat keinen Einfluss auf die Beziehungen Staat-Gemeinden und hat keine personellen Folgen. Er ist verfassungskonform und problemlos punkto übergeordnetem Recht sowie auch punkto Eurokompatibilität.

Der Beitritt zum GSK und zur CORJA hat keine besonderen finanziellen Auswirkungen ausser den in Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Bundesgesetzgebung über das Geldspiel, wie in der Botschaft des Staatsrats zum Entwurf des kantonalen Geldspielgesetzes beschrieben (s. Botschaft 2020-DSJ-21).

#### Anhang

1. Erläuternder Bericht vom 20. Mai 2019 zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)
2. Erläuterungsbericht vom 25. November 2019 zum Entwurf der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA)
3. Schlussbericht der mit der Prüfung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats und des Entwurfs der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele beauftragten interparlamentarischen Kommission der Westschweiz (IPK GSK CORJA)

**Loi portant adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu l'article 87 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DFIN-20 du Conseil d'Etat du 9 juin 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**I.**

**Art. 1** Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

<sup>1</sup> Le canton de Fribourg adhère au concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), dont le texte est reproduit fidèlement dans l'Annexe 1 à la présente loi.

**Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 87 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DFIN-20 des Staatsrats vom 9. Juni 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1** Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

<sup>1</sup> Der Kanton Freiburg tritt dem Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat vom 20. Mai 2019 (GSK) bei; dessen Text wird im Anhang 1 zu diesem Gesetz wortgetreu wiedergegeben.

**Art. 2** Convention romande sur les jeux d'argent

<sup>1</sup> Le canton de Fribourg adhère à la convention romande du 29 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA), dont le texte est reproduit fidèlement dans l'Annexe 2 à la présente loi.

**ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS**

Annexe 1: Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) (art. 1)

Annexe 2: Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) (art. 2)

**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.

**Art. 2** Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (Convention romande sur les jeux d'argent)

<sup>1</sup> Der Kanton Freiburg tritt der Westschweizer Vereinbarung vom 29. November 2019 über Geldspiele (CORJA) bei; deren Text wird im Anhang 2 zu diesem Gesetz wortgetreu wiedergegeben.

**ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE**

Anhang 1: Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) (Art. 1)

Anhang 2: Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA) (Art. 2)

**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 legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

## ANNEXE 1

---

### Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

du 20.05.2019

#### *Les cantons*

Vu les art. 48, 106 et 191b al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101; Cst.),

Vu la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (RS 935.51; loi sur les jeux d'argent; LJA)

*Conviennent de ce qui suit:*

#### CHAPITRE 1

##### Dispositions générales

#### Art. 1 Objet

Le présent concordat régit:

- a. l'institution intercantonale en charge des jeux d'argent (ci-après: «l'institution intercantonale»), y compris le tribunal intercantonal des jeux d'argent (ci-après: «le tribunal des jeux d'argent»);
- b. l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution prévue à l'art. 105 LJA (ci-après: «l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent; GESPA»);
- c. la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (ci-après: «la FSES»);
- d. l'octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure;
- e. la perception et l'utilisation de redevances pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance au jeu.

## ANHANG 1

---

### Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)

vom 20.05.2019

#### *Die Kantone*

gestützt auf Art. 48 und Art. 106 sowie Art. 191 b Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; BV)

gestützt auf das Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (SR 935.51; Geldspielgesetz, BGS)

*vereinbaren:*

#### 1. KAPITEL

##### Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 Gegenstand

Dieses Konkordat regelt

- a. die interkantonale Trägerschaft Geldspiele (nachfolgend: Trägerschaft) einschliesslich das interkantonale Geldspielgericht (nachfolgend: Geldspielgericht);
- b. die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde gemäss Art. 105 BGS (nachfolgend: Interkantonale Geldspielaufsicht; GESPA);
- c. die Stiftung Sportförderung Schweiz (nachfolgend SFS);
- d. die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten;
- e. die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und der Bekämpfung der Spielsucht.

**CHAPITRE 2****Institution intercantonale en charge des jeux d'argent****SECTION 1:****Tâches et organisation***a) En général***Art. 2** Tâches de l'institution intercantonale

L'institution intercantonale:

- a. détermine, dans les limites du droit supérieur, la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure et définit les conditions-cadres pour le secteur des jeux d'argent;
- b. assume la responsabilité des cantons qui ont la charge de la GESPA; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la GESPA;
- c. met en place le tribunal des jeux d'argent;
- d. garantit l'utilisation transparente des bénéfiques nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure en faveur du sport national; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la FSES;
- e. est dépositaire du concordat.

**Art. 3** Forme juridique, siège et organes

<sup>1</sup> L'institution intercantonale est une corporation de droit public. Son siège est à Berne.

<sup>2</sup> Les organes de l'institution intercantonale sont:

- a. la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (ci-après: «la CSJA»);
- b. le comité;
- c. le tribunal des jeux d'argent;
- d. l'organe de révision.

**2. KAPITEL****Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele****1. ABSCHNITT:****Aufgaben und Organisation***a) Allgemeines***Art. 2** Aufgaben der Trägerschaft

Die Trägerschaft

- a. bestimmt im Rahmen des übergeordneten Rechts die Politik der Kantone im Bereich der Grossspiele und setzt politische Rahmenbedingungen für den Grossspielsektor;
- b. nimmt die Verantwortung der Kantone als Träger der GESPA wahr; sie übt insbesondere die administrative Aufsicht über die GESPA aus;
- c. stellt das Geldspielgericht;
- d. gewährleistet die transparente Verwendung von Reingewinnen aus Grosslotterien und grossen Sportwetten zugunsten des nationalen Sports; sie übt insbesondere die administrative Aufsicht über die SFS aus;
- e. ist Depositärin des Konkordats.

**Art. 3** Rechtsform, Sitz und Organe

<sup>1</sup> Die Trägerschaft ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Sitz in Bern.

<sup>2</sup> Organe der Trägerschaft sind:

- a. die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (nachfolgend: FDKG);
- b. der Vorstand;
- c. das Geldspielgericht;
- d. die Revisionsstelle.

b) *Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)*

**Art. 4** Composition

Chaque canton délègue un membre de son gouvernement à la CSJA.

**Art. 5** Compétences de la CSJA

La CSJA:

- a. adopte des prises de position et des recommandations à l'attention des cantons dans le domaine de la politique des jeux d'argent;
- b. élit:
  - I. les membres du comité;
  - II. l'organe de révision;
  - III. les membres et la présidente ou le président du conseil de surveillance de la GESPA;
  - IV. les juges, les juges suppléantes ou suppléants ainsi que les juges extraordinaires du tribunal des jeux d'argent, de même que sa présidente ou son président;
  - V. les membres et la présidente ou le président du conseil de fondation de la FSES;
  - VI. les représentantes et représentants des autorités cantonales d'exécution et de la GESPA au sein de l'organe de coordination prévu aux art. 113 ss LJAR;
- c. désigne le ou les membre(s) des cantons au sein de la commission fédérale des maisons de jeu prévue aux art. 94 ss LJAR;
- d. édicte le règlement d'organisation;
- e. adopte:
  - I. le budget;
  - II. le rapport annuel et les comptes annuels;
  - III. le montant de la part «surveillance» de la redevance conformément à l'art. 67 al. 1;
  - IV. le mandat de prestations de la GESPA pour une période de 4 ans;
  - V. sur proposition de la GESPA, la contribution annuelle à la GESPA prélevée sur le produit de la redevance conformément à l'art. 67 al. 2;

b) *Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG)*

**Art. 4** Zusammensetzung

Die Kantone entsenden je ein Regierungsmitglied in die FDKG.

**Art. 5** Zuständigkeiten der FDKG

Die FDKG:

- a. verabschiedet Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der Kantone im Bereich der Geldspielpolitik;
- b. wählt
  - I. die Mitglieder des Vorstands;
  - II. die Revisionsstelle;
  - III. die Mitglieder des Aufsichtsrats der GESPA sowie deren Präsidium;
  - IV. die Richterinnen und Richter, die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie die a.o. Richterinnen und Richter des Geldspielgerichts sowie dessen Präsidium;
  - V. die Mitglieder des Stiftungsrats der SFS sowie dessen Präsidium;
  - VI. die Vertretungen der kantonalen Vollzugsbehörden und der GESPA im Koordinationsorgan gemäss Art. 113 ff. BGS;
- c. bestimmt das Mitglied oder die Mitglieder der Kantone in der Eidgenössischen Spielbankenkommission gemäss Art. 94 ff. BGS;
- d. erlässt das Organisationsreglement;
- e. beschliesst
  - I. das Budget;
  - II. den Jahresbericht und die Jahresrechnung;
  - III. die Höhe des Anteils «Aufsicht» der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 1;
  - IV. den Leistungsauftrag der GESPA jeweils für 4 Jahre;
  - V. auf Antrag der GESPA den jährlichen Beitrag an die GESPA aus dem Ertrag der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 2;

- VI. sur proposition de la FSES, le règlement de fondation de la FSES;
  - VII. sur proposition de la FSES, le montant destiné à l'encouragement du sport national pour une période de 4 ans, selon la procédure prévue à l'art. 34;
  - VIII. sur proposition de la FSES, les priorités pour l'utilisation des fonds en faveur du sport national, pour une période de 4 ans;
  - IX. les modifications mineures du concordat selon la procédure simplifiée définie à l'art. 71 al. 3;
- f. approuve:
- I. le règlement d'organisation de la GESPA;
  - II. le règlement sur les émoluments de la GESPA;
  - III. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance de la GESPA;
  - IV. le rapport d'activité quadriennal de la GESPA;
  - V. le règlement interne du tribunal des jeux d'argent;
  - VI. le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent;
  - VII. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de fondation de la FSES;
  - VIII. le rapport d'activité quadriennal de la FSES;
- g. prend connaissance:
- I. du budget annuel de la GESPA;
  - II. du rapport annuel et des comptes annuels de la GESPA;
  - III. du rapport annuel et des comptes annuels de la FSES;
- h. exerce toutes les compétences de l'institution intercantonale qui ne sont pas attribuées à un autre de ses organes.

**Art. 6** Procédure de décision de la CSJA

<sup>1</sup> La CSJA peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents.

<sup>2</sup> Sont adoptés les objets qui recueillent le vote de la majorité des membres prenant part au vote. L'art. 34 et l'art. 71 al. 3 sont réservés.

<sup>3</sup> En cas d'égalité, la voix de la présidente ou du président est prépondérante.

- VI. auf Antrag der SFS das Stiftungsreglement der SFS;
  - VII. auf Antrag der SFS den Betrag zur Förderung des nationalen Sports jeweils für 4 Jahre im Verfahren gemäss Art. 34;
  - VIII. auf Antrag der SFS die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel zugunsten des nationalen Sports jeweils für 4 Jahre;
  - IX. geringfügige Änderungen des Konkordats im vereinfachten Verfahren gemäss Art. 71 Abs. 3;
- f. genehmigt
- I. das Organisationsreglement der GESPA;
  - II. das Gebührenreglement der GESPA;
  - III. die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Aufsichtsrats der GESPA;
  - IV. den vierjährigen Rechenschaftsbericht der GESPA;
  - V. das Geschäftsreglement des Geldspielgerichts;
  - VI. den Jahresbericht und die Sonderrechnung des Geldspielgerichts;
  - VII. die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Stiftungsrats der SFS;
  - VIII. den vierjährigen Rechenschaftsbericht der SFS;
- g. nimmt Kenntnis
- I. vom jährlichen Budget der GESPA;
  - II. vom Jahresbericht und von der Jahresrechnung der GESPA;
  - III. vom Jahresbericht und von der Jahresrechnung der SFS;
- h. nimmt darüber hinaus alle Zuständigkeiten der Trägerschaft wahr, die keinem anderen Organ der Trägerschaft übertragen sind.

**Art. 6** Entscheidverfahren der FDKG

<sup>1</sup> Die FDKG ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

<sup>2</sup> Ein Beschluss der FDKG kommt unter Vorbehalt von Art. 34 und Art. 71 Abs. 3 zustande, wenn ihm die Mehrheit der Stimmenden zustimmt.

<sup>3</sup> Bei Stimmgleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid.

*c) Comité*

**Art. 7** Composition du comité

<sup>1</sup> La CSJA élit en son sein cinq membres du comité. Au moins deux membres sont issu(e)s de la Suisse romande.

<sup>2</sup> Un(e) des membres romand(e)s en assure la présidence ou la vice-présidence.

<sup>3</sup> La Conférence Romande des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CRJA) a un droit de proposition pour les membres issus de la Suisse romande.

**Art. 8** Compétences

Le comité:

- a. prépare les décisions de la CSJA, soumet des propositions et exécute les décisions de la CSJA;
- b. représente l'institution intercantonale vis-à-vis de l'extérieur.

**Art. 9** Procédure de décision

<sup>1</sup> Le comité peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents.

<sup>2</sup> Sont adoptés les objets qui recueillent le vote de la majorité des membres prenant part au vote.

<sup>3</sup> En cas d'égalité, la voix de la présidente ou du président est prépondérante.

**Art. 10** Secrétariat

<sup>1</sup> Le comité dispose d'un secrétariat.

<sup>2</sup> Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération s'applique par analogie. Le règlement d'organisation peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

*c) Der Vorstand*

**Art. 7** Zusammensetzung des Vorstands

<sup>1</sup> Die FDKG wählt aus ihrer Mitte fünf Mitglieder in den Vorstand. Mindestens zwei Mitglieder stammen aus der französischen Schweiz.

<sup>2</sup> Eines der Mitglieder aus der französischen Schweiz übt das Amt des Präsidiums oder des Vizepräsidiums aus.

<sup>3</sup> Der Conférence Romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) steht in Bezug auf die Mitglieder aus der französischen Schweiz ein Vorschlagsrecht zu.

**Art. 8** Zuständigkeiten

Der Vorstand

- a. bereitet die Beschlüsse der FDKG vor, stellt Antrag und setzt die Beschlüsse der FDKG um;
- b. vertritt die Trägerschaft nach aussen.

**Art. 9** Entscheidverfahren

<sup>1</sup> Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

<sup>2</sup> Ein Beschluss des Vorstands kommt zustande, wenn ihm die Mehrheit der Stimmenden zustimmt.

<sup>3</sup> Bei Stimmgleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid.

**Art. 10** Sekretariat

<sup>1</sup> Der Vorstand verfügt über ein Sekretariat.

<sup>2</sup> Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich. Das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Organisationsreglement kann davon abweichende Bestimmungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

*d) Tribunal des jeux d'argent*

**Art. 11** Composition, période de fonction et durée maximale des mandats

<sup>1</sup> Le tribunal des jeux d'argent se compose de cinq juges, dont deux issu(e)s de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un(e) de Suisse italienne.

<sup>2</sup> Font partie du tribunal des jeux d'argent trois juges suppléantes ou suppléants, dont deux issu(e)s de Suisse alémanique et un(e) de Suisse romande ou de Suisse italienne.

<sup>3</sup> La période de fonction est de six ans. Les juges et les juges suppléantes ou suppléants sont rééligibles une fois. La période de fonction de juge suppléante ou suppléant n'est pas prise en compte pour déterminer la durée maximale du mandat d'un(e) juge.

<sup>4</sup> La CSJA peut élire, sur demande du tribunal des jeux d'argent, des juges extraordinaires.

- a. si, par suite de la récusation de juges ordinaires ou de juges suppléantes ou suppléants, des débats valables ne peuvent avoir lieu autrement, ou
- b. si le traitement d'un litige nécessite des connaissances spécialisées particulières dont les juges ordinaires ou les juges suppléantes ou suppléants ne disposent pas; dans ce cas, le juge extraordinaire doit disposer des connaissances spécialisées correspondantes.

**Art. 12** Compétences

En sa qualité d'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance, le tribunal des jeux d'argent connaît, avec plein pouvoir d'examen en fait et en droit, des recours contre les décisions des autres organisations instituées par le présent concordat ou de leurs organes.

**Art. 13** Indépendance

Dans l'exercice de ses attributions judiciaires, le tribunal des jeux d'argent est indépendant et n'est soumis qu'à la loi.

*d) Das Geldspielgericht*

**Art. 11** Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit

<sup>1</sup> Das Geldspielgericht besteht aus fünf Richterinnen oder Richtern, wovon je zwei aus der französischen und der deutschen sowie eine oder einer aus der italienischen Schweiz stammen.

<sup>2</sup> Dem Geldspielgericht gehören drei Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter an, wovon zwei aus der deutschen sowie eine oder einer aus der französischen oder der italienischen Schweiz stammen.

<sup>3</sup> Die Amtsdauer beträgt 6 Jahre; Richterinnen und Richter sowie Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter können einmal wiedergewählt werden. Die Amtsdauer der Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter wird für die Bemessung der maximalen Amtszeit einer Richterin oder eines Richters nicht angerechnet.

<sup>4</sup> Die FDKG kann auf Antrag des interkantonalen Geldspielgerichts ausserordentliche Richterinnen oder Richter ernennen,

- a. soweit infolge Ausstands der ordentlichen Richterinnen und Richter und der Ersatzrichterinnen und -richter ansonsten keine gültige Verhandlung stattfinden kann, oder
- b. wenn für die Beurteilung einer Streitsache besondere Fachkenntnisse erforderlich sind, über welche die ordentlichen Richterinnen und Richter bzw. die Ersatzrichterinnen oder -richter nicht verfügen; diesfalls muss die a.o. Richterin bzw. der a.o. Richter über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen.

**Art. 12** Zuständigkeit

Das Geldspielgericht beurteilt als letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde mit voller Kognition in Sachverhalts- und Rechtsfragen Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der übrigen mit diesem Konkordat geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe.

**Art. 13** Unabhängigkeit

Das Geldspielgericht ist in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

**Art. 14** Organisation et rapports

<sup>1</sup> Le tribunal des jeux d'argent édicte un règlement interne, qui doit être approuvé par la CSJA. Il y règle en particulier l'organisation, les compétences, les indemnités, le personnel et la communication de son activité.

<sup>2</sup> Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération est applicable par analogie. Le règlement interne peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

<sup>3</sup> La procédure devant le tribunal des jeux d'argent est régie par la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32).

<sup>4</sup> Le tribunal des jeux d'argent soumet chaque année à la CSJA un rapport annuel et des comptes spéciaux vérifiés par l'organe de révision de l'institution intercantonale.

*e) Organe de révision***Art. 15** Election et rapports

<sup>1</sup> La CSJA désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou une entreprise de révision privée reconnue pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

<sup>2</sup> L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire des comptes de l'institution intercantonale, y compris des comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent, au sens de l'art. 728a de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO; RS 220).

<sup>3</sup> Il rapporte à la CSJA et propose l'approbation ou le refus des comptes concernés.

*f) Autres unités organisationnelles***Art. 16** Commissions et groupes de travail

<sup>1</sup> La CSJA et le comité peuvent instituer des groupes de travail pour des projets spécifiques; la CSJA peut en outre instituer des commissions permanentes.

**Art. 14** Organisation und Berichterstattung

<sup>1</sup> Das Geldspielgericht erlässt ein Geschäftsreglement, welches der Genehmigung durch die FDKG bedarf. Darin regelt es insbesondere die Organisation, die Zuständigkeiten, die Entschädigungen, das Personal und die Kommunikation seiner Tätigkeit.

<sup>2</sup> Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich, das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Geschäftsreglement kann davon abweichende Regelungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die vom Geldspielgericht zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

<sup>3</sup> Das Verfahren vor dem Geldspielgericht richtet sich nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32).

<sup>4</sup> Das Geldspielgericht unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht, zusammen mit der von der Revisionsstelle der Trägerschaft geprüften Sonderrechnung des Geldspielgerichts.

*e) Die Revisionsstelle***Art. 15** Wahl und Berichterstattung

<sup>1</sup> Die FDKG wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von 4 Jahren; Wiederwahl ist möglich.

<sup>2</sup> Die Revisionsstelle führt eine im Sinne von Art. 728a des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht/OR; SR 220) ordentliche Revision der Rechnung der Trägerschaft, einschliesslich der Sonderrechnung des Geldspielgerichts, durch.

<sup>3</sup> Sie berichtet der FDKG und stellt Antrag auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung der jeweiligen Rechnung.

*f) Weitere organisatorische Einheiten***Art. 16** Kommissionen und Arbeitsgruppen

<sup>1</sup> Die FDKG und der Vorstand können projektbezogene Arbeitsgruppen einsetzen; die FDKG kann zudem ständige Kommissionen einsetzen.

<sup>2</sup> L'organe qui les institue en fixe le mandat, en désigne les membres et détermine les moyens à disposition.

<sup>3</sup> Les unités instituées rapportent périodiquement sur l'état des objets et font des propositions.

## **SECTION 2: Finances**

### **Art. 17** Financement

L'institution intercantonale couvre ses charges par la redevance prévue à l'art. 67 et par le produit des émoluments du tribunal des jeux d'argent.

### **Art. 18** Comptabilité

<sup>1</sup> L'institution intercantonale tient ses propres comptes. La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO.

<sup>2</sup> Le tribunal des jeux d'argent tient des comptes spéciaux, qui font partie des comptes mentionnés à l'al. 1.

## **CHAPITRE 3**

### **Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA)**

## **SECTION 1: Tâches et organisation**

### *a) En général*

### **Art. 19** Tâches et pouvoirs

<sup>1</sup> La GESPA exerce les tâches que la LJA attribue à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution et dispose des pouvoirs que le droit fédéral attribue à cette autorité. L'institution intercantonale peut convenir avec la GESPA de principes généraux sur l'exécution des tâches.

<sup>2</sup> La GESPA est le centre de compétence des cantons dans le domaine des jeux d'argent. L'institution intercantonale édicte, dans un mandat de prestations, des normes générales en matière de qualité et de quantité pour l'exécution des tâches. L'institution intercantonale peut déléguer à la GESPA d'autres tâches de moindre importance.

<sup>2</sup> Das einsetzende Organ bestimmt den Auftrag, die Mitglieder der Kommission oder Arbeitsgruppe und die zur Verfügung stehenden Mittel.

<sup>3</sup> Die eingesetzten Einheiten berichten periodisch über den Stand der Geschäfte und stellen ihren Antrag.

## **2. ABSCHNITT: Finanzen**

### **Art. 17** Finanzierung

Die Trägerschaft deckt ihren Aufwand über die Abgabe gemäss Art. 67 sowie über Gebührenerträge des Geldspielgerichts.

### **Art. 18** Rechnungswesen

<sup>1</sup> Die Trägerschaft führt eine eigene Rechnung. Die Rechnungslegung erfolgt sinngemäss nach den Vorschriften des 32. Titels OR.

<sup>2</sup> Das Geldspielgericht führt eine Sonderrechnung, als Teil der Rechnung gemäss Abs. 1.

## **3. KAPITEL**

### **Die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)**

## **1. ABSCHNITT: Aufgaben und Organisation**

### *a) Allgemeines*

### **Art. 19** Aufgaben und Befugnisse

<sup>1</sup> Die GESPA nimmt die im BGS der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zugewiesenen Aufgaben wahr und verfügt über die ihr bundesrechtlich zugewiesenen Befugnisse. Die Trägerschaft kann mit der GESPA allgemeine Grundsätze zur Aufgabenerfüllung vereinbaren.

<sup>2</sup> Die GESPA ist das Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele. Die Trägerschaft erlässt mittels Leistungsauftrag allgemeine Vorgaben hinsichtlich Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung. Die Trägerschaft kann der GESPA weitere untergeordnete Aufgaben übertragen.

<sup>3</sup> La GESPA peut édicter des dispositions d'exécution pour l'exécution de ses tâches.

<sup>4</sup> Elle peut fournir, sur mandat de tiers, des prestations en lien étroit avec les tâches définies aux al. 1 et 2 contre une rémunération couvrant les frais.

<sup>5</sup> Elle ne peut pas elle-même fournir des prestations commerciales sur le marché et ne peut pas conclure dans ce but des participations et des coopérations.

#### **Art. 20** Forme juridique, siège et organes

<sup>1</sup> La GESPA est un établissement intercantonal de droit public doté de la personnalité juridique. Son siège est à Berne.

<sup>2</sup> Elle dispose des organes suivants:

- a. le conseil de surveillance;
- b. le secrétariat;
- c. l'organe de révision.

#### **Art. 21** Indépendance

<sup>1</sup> La GESPA est indépendante et autonome dans l'exécution de ses tâches.

<sup>2</sup> La présidente ou le président de la CSJA conduit chaque année un entretien avec la présidente ou le président de la GESPA sur l'accomplissement des tâches.

#### **Art. 22** Organisation et rapports

<sup>1</sup> La GESPA s'organise elle-même dans le cadre des dispositions du présent concordat.

<sup>2</sup> Elle soumet chaque année à l'institution intercantonale, pour information, un rapport annuel et les comptes annuels vérifiés par l'organe de révision.

<sup>3</sup> Elle soumet tous les quatre ans pour approbation un rapport d'activité à l'institution intercantonale.

<sup>3</sup> Die GESPA kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausführungsbestimmungen erlassen.

<sup>4</sup> Sie darf gegen kostendeckendes Entgelt im Auftrag Dritter Leistungen erbringen, soweit ein enger Zusammenhang zu den Aufgaben gemäss Abs. 1 bis 2 besteht.

<sup>5</sup> Sie darf selbst keine gewerblichen Leistungen am Markt erbringen und zu diesem Zweck keine Beteiligungen oder Kooperationen eingehen.

#### **Art. 20** Rechtsform, Sitz und Organe

<sup>1</sup> Die GESPA ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern.

<sup>2</sup> Sie verfügt über die folgenden Organe:

- a. den Aufsichtsrat;
- b. die Geschäftsstelle;
- c. die Revisionsstelle.

#### **Art. 21** Unabhängigkeit

<sup>1</sup> Die GESPA erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig.

<sup>2</sup> Das Präsidium der FDKG führt mit dem Präsidium der GESPA jährlich ein Gespräch über die Aufgabenerfüllung.

#### **Art. 22** Organisation und Berichterstattung

<sup>1</sup> Die GESPA organisiert sich im Rahmen der Vorgaben dieses Konkordats selbst.

<sup>2</sup> Sie unterbreitet der Trägerschaft jährlich einen Jahresbericht zur Kenntnisnahme, zusammen mit der von der Revisionsstelle geprüften Jahresrechnung.

<sup>3</sup> Sie erstattet der Trägerschaft alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht.

b) *Conseil de surveillance*

**Art. 23** Composition, période de fonction et durée maximale des mandats

<sup>1</sup> Le conseil de surveillance se compose de cinq ou sept membres, dont au moins deux issus de Suisse romande, au moins deux issus de Suisse alémanique et un issu de Suisse italienne. Tous les membres doivent être des experts en la matière. Un membre au moins doit disposer de connaissances particulières en matière de prévention des addictions.

<sup>2</sup> La période de fonction des membres est de 4 ans. Les membres sont rééligibles deux fois.

**Art. 24** Compétences

<sup>1</sup> Le conseil de surveillance

a. édicte:

- I. le règlement d'organisation de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
- II. le règlement sur les émoluments de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
- III. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance, lequel doit être approuvé par la CSJA;
- IV. le règlement concernant le personnel;

b. peut émettre des recommandations à l'attention des cantons;

c. adopte:

- I. le budget annuel de la GESPA;
- II. le rapport annuel et les comptes annuels de la GESPA;
- III. le rapport d'activité quadriennal à l'attention de la CSJA;

d. engage la directrice ou le directeur et la vice-directrice ou le vice-directeur et approuve l'engagement des autres collaboratrices ou collaborateurs du secrétariat.

<sup>2</sup> Le conseil de surveillance exerce les compétences prévues par la LJA et, au surplus, toutes les compétences nécessaires à l'exécution des tâches que le présent concordat et le mandat de prestations de l'institution intercantonale lui attribuent et qui ne sont pas attribuées à un autre organe.

b) *Der Aufsichtsrat*

**Art. 23** Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit

<sup>1</sup> Der Aufsichtsrat besteht aus fünf oder sieben sachverständigen Mitgliedern, wovon je mindestens zwei Mitglieder aus der französischen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienischen Schweiz stammen. Mindestens ein Mitglied muss über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügen.

<sup>2</sup> Die Amtsdauer der Mitglieder beträgt 4 Jahre; jedes Mitglied kann zweimal wiedergewählt werden.

**Art. 24** Zuständigkeiten

<sup>1</sup> Der Aufsichtsrat

a. erlässt

- I. das Organisationsreglement der GESPA, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
- II. das Gebührenreglement der GESPA, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
- III. die Entschädigungsordnung der Mitglieder des Aufsichtsrats, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
- IV. die Regulierung betreffend das Personal;

b. kann zuhanden der Kantone Empfehlungen abgeben;

c. beschliesst

- I. das jährliche Budget der GESPA;
- II. den Jahresbericht und die Jahresrechnung der GESPA;
- III. den Rechenschaftsbericht zuhanden der FDKG, jeweils für vier Jahre;

d. stellt die Direktorin oder den Direktor und die Vizedirektorin oder den Vizedirektor an und genehmigt die Anstellung der weiteren Mitarbeitenden der Geschäftsstelle.

<sup>2</sup> Der Aufsichtsrat übt die Zuständigkeiten gemäss BGS aus sowie darüber hinaus sämtliche Zuständigkeiten, die für die Erfüllung der mit diesem Konkordat und mit dem Leistungsauftrag der Trägerschaft übertragenen Aufgaben notwendig und keinem anderen Organ übertragen sind.

<sup>3</sup> Le conseil de surveillance délivre en particulier les autorisations d'exploitant et de jeu et décide des taxes et émoluments y relatifs.

<sup>4</sup> Le conseil de surveillance peut déléguer des compétences au secrétariat dans le règlement d'organisation.

<sup>5</sup> Le conseil de surveillance peut déléguer des tâches de surveillance aux cantons ou aux communes, d'un commun accord et contre rémunération couvrant les coûts.

#### c) *Secrétariat*

#### **Art. 25** Secrétariat et personnel

<sup>1</sup> Le secrétariat est placé sous la conduite d'une directrice ou d'un directeur.

<sup>2</sup> Il exerce la surveillance directe du secteur des jeux de grande envergure; le conseil de surveillance peut s'attribuer la compétence pour les cas de grande portée.

<sup>3</sup> Il prépare les objets du conseil de surveillance, lui soumet des propositions et exécute ses décisions.

<sup>4</sup> Il rapporte régulièrement au conseil de surveillance, dans les meilleurs délais en cas d'événements particuliers.

<sup>5</sup> Il entretient des rapports directs avec les exploitants, les autorités et les tiers et rend, dans le domaine de compétence que lui attribue le règlement d'organisation, des décisions de façon autonome et prélève des taxes et des émoluments.

<sup>6</sup> Il examine la compatibilité avec le droit fédéral des décisions d'autorisation que les autorités cantonales d'exécution transmettent à la GESPA en vertu de l'art. 32 al. 2 LJA.

<sup>7</sup> Il représente la GESPA devant les tribunaux fédéraux, intercantonaux et cantonaux.

<sup>8</sup> L'engagement du personnel se fonde sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération s'applique par analogie. Le règlement peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

<sup>3</sup> Der Aufsichtsrat erlässt insbesondere die Veranstalter- und Spielbewilligungen und verfügt die damit verbundenen Abgaben.

<sup>4</sup> Der Aufsichtsrat kann im Organisationsreglement Zuständigkeiten an die Geschäftsstelle delegieren.

<sup>5</sup> Der Aufsichtsrat kann Kantonen oder Gemeinden im gegenseitigen Einvernehmen und gegen kostendeckendes Entgelt einzelne Aufsichtsaufgaben übertragen.

#### c) *Die Geschäftsstelle*

#### **Art. 25** Geschäftsstelle und Personal

<sup>1</sup> Die Geschäftsstelle steht unter der Leitung einer Direktorin oder eines Direktors.

<sup>2</sup> Sie übt die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsektor aus; der Aufsichtsrat kann in Fällen von grosser Tragweite die Zuständigkeit an sich ziehen.

<sup>3</sup> Sie bereitet die Geschäfte des Aufsichtsrats vor, stellt Antrag und vollzieht dessen Beschlüsse.

<sup>4</sup> Sie berichtet dem Aufsichtsrat regelmässig, bei besonderen Ereignissen ohne Verzug.

<sup>5</sup> Sie verkehrt mit Veranstalterinnen, Behörden und Dritten direkt und erlässt in ihrem Zuständigkeitsbereich nach Massgabe des Organisationsreglements selbstständig Verfügungen und erhebt Abgaben.

<sup>6</sup> Sie prüft die der GESPA gestützt auf Art. 32 Abs. 2 BGS von den kantonalen Bewilligungsbehörden zugestellten Bewilligungsentscheide auf Übereinstimmung mit dem Bundesrecht.

<sup>7</sup> Sie vertritt die GESPA vor eidgenössischen, interkantonalen und kantonalen Gerichten.

<sup>8</sup> Das Personal wird öffentlich-rechtlich angestellt. Das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Reglement kann davon abweichende Regelungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

*d) Organe de révision***Art. 26** Election, mandat et rapports

<sup>1</sup> Le conseil de surveillance désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou un organe de révision privé reconnu pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

<sup>2</sup> L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et rapporte au conseil de surveillance.

**SECTION 2:****Finances et droit de procédure applicable****Art. 27** Réserves

<sup>1</sup> La GESPA constitue des réserves de CHF 3 millions par prélèvement sur la redevance unique (art. 64).

<sup>2</sup> A partir de la quatrième année suivant l'entrée en vigueur du présent concordat, les réserves de la GESPA s'élèveront en tout temps à 50% au moins et à 150% au plus de la moyenne des charges totales annuelles des trois années précédentes.

**Art. 28** Financement

La GESPA couvre ses charges par les taxes et les émoluments prévus au chapitre 7 ainsi que par des contributions de l'institution intercantonale.

**Art. 29** Présentation des comptes

<sup>1</sup> La structure des comptes garantit la possibilité de calculer correctement les taxes et émoluments prévus au chapitre 7.

<sup>2</sup> Pour le surplus, les dispositions du titre trente-deuxième du CO s'appliquent par analogie.

**Art. 30** Répartition d'un excédent de charges ou de produits en cas de dissolution de la GESPA

<sup>1</sup> En cas de dissolution de l'établissement, un excédent de charges ou de produits est réparti entre les cantons au prorata de leur population résidente.

*d) Die Revisionsstelle***Art. 26** Wahl, Auftrag und Berichterstattung

<sup>1</sup> Der Aufsichtsrat wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist möglich.

<sup>2</sup> Die Revisionsstelle führt eine im Sinn von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und berichtet dem Aufsichtsrat.

**2. ABSCHNITT:****Finanzen und anwendbares Verfahrensrecht****Art. 27** Reserven

<sup>1</sup> Die GESPA bildet aus der einmaligen Abgabe (Art. 64) Reserven in der Höhe von CHF 3 Mio.

<sup>2</sup> Die Reserven der GESPA müssen ab dem vierten Jahr nach Inkrafttreten dieses Konkordats stets mindestens 50% und höchstens 150% des Betrags ihres auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre errechneten, jährlichen Gesamtaufwands aufweisen.

**Art. 28** Finanzierung

Die GESPA deckt ihren Aufwand über Abgaben gemäss Kapitel 7 dieses Konkordats sowie über Beiträge der Trägerschaft.

**Art. 29** Rechnungslegung

<sup>1</sup> Der Aufbau der Rechnung stellt sicher, dass die Abgaben gemäss Kapitel 7 korrekt berechnet werden können.

<sup>2</sup> Im Übrigen gelten die Vorschriften des 32. Titels OR sinngemäss.

**Art. 30** Verteilung eines Aufwand- oder Ertragsüberschusses bei Auflösung der GESPA

<sup>1</sup> Bei einer Auflösung der Anstalt wird ein Aufwand- oder Ertragsüberschuss im Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt.

<sup>2</sup> Les cantons affectent un excédent de produits exclusivement au financement de la surveillance du secteur des jeux de grande envergure ou à des buts d'utilité publique.

#### **Art. 31** Droit de procédure

Les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) s'appliquent par analogie à la procédure.

### **CHAPITRE 4**

#### **Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES)**

#### **Art. 32** Constitution et but

<sup>1</sup> Les cantons affectent une part des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure à l'encouragement du sport national.

<sup>2</sup> Pour la répartition des fonds prévus à l'al. 1, est constituée la fondation indépendante de droit public Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES).

<sup>3</sup> La FSES accorde des contributions pour l'encouragement du sport national dans le cadre des dispositions du droit supérieur, du présent concordat et des prescriptions de la CSJA (règlement de la fondation et décision de la CSJA sur les priorités pour l'utilisation des fonds).

<sup>4</sup> Elle contrôle le bon usage des contributions par les bénéficiaires.

<sup>5</sup> Elle peut, en vertu du règlement de fondation, accomplir d'autres tâches.

#### **Art. 33** Fortune de la fondation

<sup>1</sup> La CSJA fixe, pour une période de quatre ans, selon la procédure prévue à l'art. 34, le montant prélevé sur les bénéfices nets alloué annuellement à la fondation.

<sup>2</sup> La fortune de la fondation constituée par des contributions prélevées sur les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure ne peut être utilisée qu'à des fins d'encouragement du sport national, en particulier pour la relève dans le sport de compétition, pour la formation et le perfectionnement, pour l'information ainsi que pour l'administration de la fondation.

<sup>2</sup> Die Kantone verwenden einen Ertragsüberschuss ausschliesslich für die Finanzierung der Aufsicht über den Grossspielsektor oder für gemeinnützige Zwecke.

#### **Art. 31** Verfahrensrecht

Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021).

### **4. KAPITEL**

#### **Die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)**

#### **Art. 32** Errichtung und Zweck

<sup>1</sup> Die Kantone verwenden einen Teil der Reingewinne von Grosslotterien und grossen Sportwetten zur Förderung des nationalen Sports.

<sup>2</sup> Zur Verteilung der Mittel gemäss Abs. 1 wird die rechtlich selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) errichtet.

<sup>3</sup> Die SFS gewährt Beiträge zur Förderung des nationalen Sports im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Rechts, dieses Konkordats sowie der Vorgaben der FDKG (Stiftungsreglement und Beschluss der FDKG über die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel).

<sup>4</sup> Sie kontrolliert die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre.

<sup>5</sup> Sie kann nach Massgabe des Stiftungsreglements weitere Aufgaben erfüllen.

#### **Art. 33** Stiftungsvermögen

<sup>1</sup> Die FDKG legt den Betrag aus dem Reingewinn, welcher der Stiftung jährlich zugewendet wird, im Verfahren gemäss Art. 34 jeweils auf vier Jahre fest.

<sup>2</sup> Das aus Reingewinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten geäußnete Stiftungsvermögen darf ausschliesslich zum Zwecke der Förderung des nationalen Sports, insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, für Aus- und Weiterbildung, für die Information sowie für die Verwaltung der Stiftung eingesetzt werden.

<sup>3</sup> En cas de dissolution de la fondation, la fortune de la fondation est distribuée aux cantons au prorata de leur population résidente.

<sup>4</sup> Les cantons affectent les fonds mentionnés à l'al. 3 exclusivement à l'encouragement du sport cantonal.

**Art. 34** Procédure pour la fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national

<sup>1</sup> Le conseil de fondation de la FSES soumet une proposition à la CSJA au plus tard 12 mois avant l'échéance de la période quadriennale.

<sup>2</sup> Les membres de la CSJA informent en temps utile le gouvernement du canton qui les délègue de la décision en vue. Le gouvernement peut donner à la déléguée ou au délégué un mandat impératif.

<sup>3</sup> La décision de la CSJA est adoptée si tant la majorité des membres prenant part au vote des six cantons romands que la majorité des membres prenant part au vote des vingt autres cantons (cantons alémaniques et canton du Tessin) acceptent la proposition.

<sup>4</sup> Les cantons prennent en charge le montant en proportion de leur nombre d'habitants. Le nombre d'habitants est déterminé sur la base des données les plus récentes de l'Office fédéral de la statistique à la date de la décision.

**Art. 35** Organisation

<sup>1</sup> La FSES dispose d'un conseil de fondation en qualité d'organe suprême, ainsi que d'un organe de révision.

<sup>2</sup> Le conseil de fondation est composé de 5 ou 7 membres. Les diverses régions linguistiques y sont équitablement représentées.

<sup>3</sup> La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO.

<sup>4</sup> Le conseil de fondation désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou une entreprise de révision privée reconnue pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

<sup>5</sup> L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et vérifie en particulier que l'utilisation des fonds est conforme aux prescriptions.

<sup>3</sup> Im Falle einer Auflösung der Stiftung fällt das Stiftungsvermögen im Verhältnis der Wohnbevölkerung an die Kantone.

<sup>4</sup> Die Kantone verwenden die Mittel gemäss Abs. 3 ausschliesslich zur Förderung des kantonalen Sports.

**Art. 34** Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports

<sup>1</sup> Der Stiftungsrat der SFS stellt der FDKG spätestens 12 Monate vor Ablauf der Vierjahresperiode Antrag.

<sup>2</sup> Die Mitglieder der FDKG informieren die Regierung des sie entsendenden Kantons frühzeitig über die bevorstehende Beschlussfassung. Die Regierung kann der bzw. dem Delegierten das Mandat binden.

<sup>3</sup> Der Beschluss der FDKG kommt zustande, wenn sowohl die Mehrheit der Stimmenden der sechs Kantone der Westschweiz als auch die Mehrheit der Stimmenden der zwanzig Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin dem Antrag zustimmen.

<sup>4</sup> Der Betrag wird von den Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahlen getragen. Die Einwohnerzahlen werden auf der Grundlage der aktuellsten Angaben des Bundesamts für Statistik zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ermittelt.

**Art. 35** Organisation

<sup>1</sup> Die SFS verfügt über einen Stiftungsrat als oberstes Organ sowie eine Revisionsstelle.

<sup>2</sup> Der Stiftungsrat verfügt über 5 oder 7 Mitglieder; bei der Zusammensetzung ist auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachregionen zu achten.

<sup>3</sup> Die Rechnungslegung erfolgt sinngemäss nach den Vorschriften des 32. Titels OR.

<sup>4</sup> Der Stiftungsrat wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist möglich.

<sup>5</sup> Die Revisionsstelle führt eine im Sinne von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und prüft insbesondere, ob die Mittelverwendung im Einklang mit den Vorgaben erfolgt ist.

<sup>6</sup> La CSJA fixe le siège de la fondation et règle les détails, sur proposition de la FSES, dans un règlement de fondation. Le règlement règle notamment les tâches de la fondation de façon exhaustive, l'organisation, y compris la comptabilité et les rapports, l'indépendance par rapport aux bénéficiaires, ainsi que la procédure et les critères pour l'utilisation des fonds.

<sup>7</sup> Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit privé.

#### **Art. 36** Rapports

<sup>1</sup> La FSES transmet chaque année à la CSJA, pour prise de connaissance, un rapport annuel et les comptes annuels vérifiés par l'organe de révision.

<sup>2</sup> Elle soumet pour approbation tous les quatre ans un rapport d'activité à la CSJA.

#### **Art. 37** Critères et procédure pour la répartition des fonds

<sup>1</sup> La FSES accorde des contributions:

- a. à la fédération faîtière des fédérations sportives nationales (Swiss Olympic);
- b. aux fédérations sportives nationales qui, telles la fédération de football et la fédération de hockey sur glace, génèrent d'importants supports de paris en Suisse.

<sup>2</sup> La CSJA règle, sur proposition de la FSES, la procédure et les critères pour la répartition des fonds dans le règlement de fondation et elle décide, sur proposition de la FSES, des priorités pour l'affectation des fonds pour une période de 4 ans.

<sup>3</sup> Il n'y a pas de droit à des contributions de la FSES.

#### **Art. 38** Transparence

<sup>1</sup> La FSES communique les noms des bénéficiaires, les montants qu'ils ont reçus et les domaines pour lesquels ceux-ci ont été versés.

<sup>2</sup> Elle publie chaque année les informations définies à l'al. 1 et ses comptes sur son site Internet.

<sup>6</sup> Die FDKG bestimmt den Sitz der Stiftung und regelt die Einzelheiten auf Antrag der SFS in einem Stiftungsreglement. Das Reglement regelt namentlich die Aufgaben der Stiftung abschliessend, die Organisation einschliesslich Rechnungswesen und Berichterstattung, die Unabhängigkeit von den Destinatären sowie das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung.

<sup>7</sup> Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung privatrechtlich.

#### **Art. 36** Berichterstattung

<sup>1</sup> Die SFS unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht zur Kenntnisnahme, zusammen mit der von der Revisionsstelle geprüften Jahresrechnung.

<sup>2</sup> Sie erstattet der FDKG alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht.

#### **Art. 37** Kriterien und Verfahren für die Mittelvergabe

<sup>1</sup> Die SFS gewährt Beiträge

- a. an den Dachverband der nationalen Sportverbände (Swiss Olympic);
- b. an nationale Sportverbände, welche wie der Fussballverband und der Eishockeyverband massgebend in der Schweiz Wettsubstrat generieren.

<sup>2</sup> Die FDKG regelt auf Antrag der SFS das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung im Stiftungsreglement und beschliesst auf Antrag der SFS die Schwerpunkte des Mitteleinsatzes jeweils für 4 Jahre.

<sup>3</sup> Es besteht kein Rechtsanspruch auf Beiträge der SFS.

#### **Art. 38** Transparenz

<sup>1</sup> Die SFS legt offen, welche Empfängerinnen und Empfänger für welche Bereiche wie hohe Beiträge erhalten haben.

<sup>2</sup> Sie veröffentlicht die Informationen gemäss Abs. 1 sowie ihre Rechnung jährlich auf ihrer Website.

## CHAPITRE 5

### Dispositions communes

#### Art. 39 Incompatibilités

<sup>1</sup> Personne ne peut siéger simultanément dans plusieurs organes institués par le concordat.

<sup>2</sup> Les membres des organes institués par le présent concordat ne peuvent ni être membres d'un organe ou du personnel d'entreprises de jeux d'argent ou d'entreprises de fabrication et de commerce du secteur des jeux d'argent, ni participer à de telles entreprises, ni exercer un mandat pour de telles entreprises.

#### Art. 40 Déclaration des liens d'intérêts

<sup>1</sup> Les membres des organes institués par le présent concordat déclarent leurs liens d'intérêts avant leur élection.

<sup>2</sup> Les personnes qui refusent de déclarer leurs liens d'intérêts ne peuvent être élues membres d'un organe.

#### Art. 41 Récusation

<sup>1</sup> Quiconque possède un intérêt personnel direct dans une affaire a l'obligation de se récuser lorsqu'elle est traitée.

<sup>2</sup> A également l'obligation de se récuser quiconque est lié à une personne dont l'intérêt personnel direct dans une affaire est touché du fait qu'il est son parent ou allié en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, qu'il lui est uni par mariage ou partenariat enregistré, ou qu'il mène de fait une vie de couple avec elle.

<sup>3</sup> Les personnes obligées de se récuser doivent signaler d'elles-mêmes leurs intérêts.

<sup>4</sup> Avant de quitter la salle, elles peuvent s'exprimer sur l'affaire.

#### Art. 42 Obligation de soumettre les collaboratrices et collaborateurs à cette obligation

Les organismes institués par le présent concordat s'assurent que les collaboratrices et collaborateurs sont indépendants du secteur des jeux d'argent et qu'ils se récuseront en cas de conflits d'intérêts.

## 5. KAPITEL

### Gemeinsame Bestimmungen

#### Art. 39 Unvereinbarkeit

<sup>1</sup> Niemand darf gleichzeitig in mehreren mit dem Konkordat geschaffenen Organen Einsitz nehmen.

<sup>2</sup> Die Mitglieder der mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organe dürfen weder Mitglied eines Organs noch Mitarbeitende von Geldspielunternehmen oder von Fabrikations- und Handelsbetrieben der Geldspielbranche sein noch dürfen sie an solchen Unternehmungen beteiligt sein oder ein Mandat für eine solche Unternehmung ausüben.

#### Art. 40 Offenlegung von Interessenbindungen

<sup>1</sup> Die Mitglieder von mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organen legen ihre Interessenbindungen vor ihrer Wahl offen.

<sup>2</sup> Wer sich weigert, seine Interessenbindungen offenzulegen, ist als Mitglied eines Organs nicht wählbar.

#### Art. 41 Ausstandspflicht

<sup>1</sup> Wer an einem Geschäft unmittelbar persönliche Interessen hat, ist bei dessen Behandlung ausstandspflichtig.

<sup>2</sup> Ausstandspflichtig ist ebenfalls, wer mit einer Person, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar berührt werden, in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis dem dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist oder diese Person gesetzlich, statutarisch oder vertraglich vertritt.

<sup>3</sup> Ausstandspflichtige müssen von sich aus ihre Interessenbindung offenlegen.

<sup>4</sup> Sie dürfen sich vor Verlassen des Raumes zur Sache äussern.

#### Art. 42 Verpflichtung zur Überbindung auf Mitarbeitende

Die mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organisationen stellen sicher, dass die Mitarbeitenden von der Geldspielbranche unabhängig sind und bei Interessenkonflikten in den Ausstand treten.

**Art. 43** Surveillance financière

Les organisations instituées par le CJA ne sont pas soumises à la surveillance financière des cantons. La surveillance financière est exercée exclusivement par la CSJA.

**Art. 44** Responsabilité

<sup>1</sup> Pour la responsabilité, la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; LRFC; RS 170.32) s'applique par analogie sous réserve des dispositions ci-après.

<sup>2</sup> La GESPA ne répond des dommages causés à des tiers dans l'exercice de ses fonctions officielles que:

- a. si ses organes ou ses collaboratrices ou collaborateurs ont violé des devoirs essentiels de fonction et
- b. si les dommages ne sont pas imputables à des violations des obligations d'un assujetti à la surveillance.

<sup>3</sup> L'organisation statue sur les réclamations litigieuses de tiers formées à son encontre.

<sup>4</sup> Le lésé ou la lésée n'a aucune action contre les organes ou les collaboratrices ou collaborateurs.

<sup>5</sup> Si l'organisation responsable n'est pas en mesure de verser l'indemnité due, les cantons répondent solidairement.

<sup>6</sup> Les cantons prennent en charge un éventuel dommage au prorata de leur population résidente.

**Art. 45** Protection des données

<sup>1</sup> La législation de la Confédération sur la protection des données (LPD, RS 235.1 et ordonnances d'exécution) s'applique par analogie à la protection des données.

<sup>2</sup> Les organisations instituées par le présent concordat désignent une autorité indépendante de surveillance de la protection des données. Leurs tâches sont régies par les art. 27, 30 et 31 LPD applicables par analogie. Les autres dispositions de la section 5 de la LPD ne sont pas applicables.

**Art. 43** Finanzaufsicht

Die mit dem GSK geschaffenen Organisationen unterstehen nicht der Finanzaufsicht der Kantone. Die Finanzaufsicht wird abschliessend durch die FDKG wahrgenommen.

**Art. 44** Haftung

<sup>1</sup> Die Haftung richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen sinngemäss nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32).

<sup>2</sup> Für den Schaden, den die GESPA in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten zufügt, haftet sie nur, wenn ihre Organe oder Mitarbeitenden

- a. wesentliche Amtspflichten verletzt haben und
- b. Schäden nicht auf Pflichtverletzungen eines Beaufsichtigten zurückzuführen sind.

<sup>3</sup> Über streitige Ansprüche von Dritten erlässt die Organisation, gegen welche ein Anspruch gerichtet wird, eine Verfügung.

<sup>4</sup> Gegenüber Organen oder Mitarbeitenden steht der oder dem Geschädigten kein Anspruch zu.

<sup>5</sup> Soweit die haftpflichtige Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag, haften die Kantone solidarisch.

<sup>6</sup> Die Kantone tragen einen allfälligen Schaden im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung.

**Art. 45** Datenschutz

<sup>1</sup> Der Datenschutz richtet sich sinngemäss nach der Gesetzgebung des Bundes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1 und Ausführungserlasse).

<sup>2</sup> Die mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organisationen bezeichnen in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle. Deren Aufgaben richten sich sinngemäss nach den Artikeln 27, 30 und 31 DSG. Die übrigen Bestimmungen des 5. Abschnitts des DSG sind nicht anwendbar.

**Art. 46** Consultation des dossiers

<sup>1</sup> La législation fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3 et ordonnances d'exécution) s'applique par analogie à la consultation des dossiers officiels, sous réserve des alinéas ci-après.

<sup>2</sup> Les dossiers officiels qui concernent l'activité d'autorisation et de surveillance de la GESPA ne sont pas accessibles.

<sup>3</sup> Les dispositions sur la procédure de médiation (art. 13 à 15 de la loi fédérale sur la transparence; RS 152.3) ne sont pas applicables. L'autorité à laquelle l'accès à un dossier est demandé informe d'une prolongation de délai ou de sa décision et rend, sur demande, une décision formelle.

<sup>4</sup> La consultation des dossiers de procédures en cours est régie par le droit de procédure applicable.

**Art. 47** Publications

<sup>1</sup> L'institution intercantonale, la GESPA et la FSES publient sur leur site Internet respectif leurs actes normatifs et les autres communications qui doivent être publiées.

<sup>2</sup> Les publications en lien avec les procédures de marchés publics sont publiées sur la plateforme Internet pour les marchés publics exploitée en commun par la Confédération et les cantons.

**Art. 48** Droit applicable

Dans la mesure où le présent concordat ou les règlements édictés en vertu de celui-ci ne contiennent pas de dispositions particulières, le droit fédéral s'applique par analogie.

**CHAPITRE 6****Octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure****Art. 49** Exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure autorisé(e)s

<sup>1</sup> Le nombre d'exploitantes ou d'exploitants de loteries et de paris sportifs est limité à deux en vertu de l'art. 23 al. 1 LJAr.

**Art. 46** Akteneinsicht

<sup>1</sup> Die Einsicht in amtliche Akten richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze sinngemäss nach der Gesetzgebung des Bundes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3 und Ausführungserlasse).

<sup>2</sup> Kein Zugang wird zu amtlichen Akten gewährt, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der GESPA betreffen.

<sup>3</sup> Die Bestimmungen über das Schlichtungsverfahren (Art. 13 bis 15 des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes, SR 152.3) finden keine Anwendung. Die um Gewährung der Akteneinsicht ersuchte Behörde informiert über eine Fristverlängerung oder ihren Entscheid und erlässt auf Verlangen eine Verfügung.

<sup>4</sup> Die Einsicht in Akten von laufenden Verfahren richtet sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht.

**Art. 47** Publikationen

<sup>1</sup> Die Trägerschaft, die GESPA und die SFS veröffentlichen ihre rechtsetzenden Erlasse und andere zu veröffentlichende Mitteilungen je auf ihrer Website.

<sup>2</sup> Veröffentlichungen in vergaberechtlichen Verfahren erfolgen auf der gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform für öffentliche Beschaffungen.

**Art. 48** Anwendbares Recht

Soweit das vorliegende Konkordat oder die gestützt darauf erlassenen Reglemente keine besondere Regelung enthalten, gelangt Bundesrecht sinngemäss zur Anwendung.

**6. KAPITEL****Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten****Art. 49** Zugelassene Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten

<sup>1</sup> Die Anzahl der Veranstalterinnen oder Veranstalter von Lotterien und Sportwetten ist i.S. von Art. 23 Abs. 1 BGS auf zwei beschränkt.

<sup>2</sup> Pour le territoire des cantons alémaniques et du Tessin, une seule autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs peut être délivrée en vertu de l'art. 23 al. 2 LJA, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies. Les cantons alémaniques et le Tessin désignent l'exploitante ou l'exploitant dans une convention intercantonale de portée législative.

<sup>3</sup> Pour le territoire des cantons romands, une seule autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs peut être délivrée en vertu de l'art. 23 al. 2 LJA, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies. Les cantons romands désignent l'exploitante ou l'exploitant dans une convention intercantonale de portée législative.

#### **Art. 50** Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

A titre de contre-prestation pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs prévu à l'art. 49 ci-dessus, les détentrices ou détenteurs des autorisations d'exploitant en cause versent à l'institution intercantonale une redevance unique et une redevance annuelle selon les art. 65 à 68 du présent concordat.

## **CHAPITRE 7**

### **Redevances, taxes et émoluments**

#### **SECTION 1:**

##### **Dispositions générales**

#### **Art. 51** Charges totales déterminantes

Les charges totales à financer par des redevances, taxes et émoluments, dans le cadre des dispositions ci-après, se composent comme suit:

- a. charges de l'institution intercantonale, y compris le tribunal des jeux d'argent;
- b. charges de la GESPA;
- c. part des cantons aux charges de l'organe de coordination selon l'art. 114 LJA.

<sup>2</sup> Auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin darf im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BGS bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen nur eine einzige Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilt werden. Die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung.

<sup>3</sup> Auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone darf im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BGS bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen nur eine einzige Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilt werden. Die Westschweizer Kantone benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung.

#### **Art. 50** Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

Als Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte gemäss Art. 49 hiervor entrichten die Inhaberinnen oder Inhaber der entsprechenden Veranstalterbewilligung der Trägerschaft eine einmalige sowie eine jährlich wiederkehrende Abgabe nach Massgabe der Art. 65 bis 68 dieses Konkordats.

## **7. KAPITEL**

### **Abgaben**

#### **1. ABSCHNITT:**

##### **Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 51** Massgebender Gesamtaufwand

Der im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen mit Abgaben zu finanzierende Gesamtaufwand setzt sich wie folgt zusammen:

- a. Aufwand der Trägerschaft, einschliesslich Geldspielgericht;
- b. Aufwand der GESPA;
- c. Auf die Kantone entfallender Anteil des Aufwands des Koordinationsorgans gemäss Art. 114 BGS.

**Art. 52** Financement

<sup>1</sup> Les charges totales définies à l'art. 51 ci-dessus sont couvertes en premier lieu par:

- a. les émoluments pour les décisions et les prestations de la GESPA (art. 54 ss);
- b. les émoluments pour les procédures devant le tribunal des jeux d'argent (art. 59).

<sup>2</sup> Pour couvrir la part des charges totales qui n'est pas couverte par les émoluments mentionnés à l'al. 1 let. a et b ci-dessus mais qui présente toutefois un lien d'imputation étroit avec les exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure, la GESPA perçoit chaque année auprès des exploitantes ou exploitants une taxe de surveillance par domaine de surveillance (art. 60 ss).

<sup>3</sup> La part des charges totales qui ne peut être imputée aux exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure est financée par le produit de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part «surveillance».

**Art. 53** Règlement sur les émoluments de la GESPA

<sup>1</sup> La GESPA règle les détails des émoluments dans un règlement sur les émoluments, lequel doit être publié.

<sup>2</sup> Elle règle en particulier la délimitation entre la part imputable et la part non imputable des charges totales (art. 52 al. 2 et 3).

<sup>3</sup> Dans la mesure où le présent concordat et le règlement de la GESPA ne contiennent pas de dispositions, l'ordonnance générale sur les émoluments de la Confédération du 8 septembre 2004 (OGEmol; RS 172.041.1) s'applique par analogie.

**SECTION 2:****Émoluments pour des actes individuels de la GESPA****Art. 54** Assujettissement aux émoluments

<sup>1</sup> Toute personne qui provoque une décision de la GESPA ou sollicite une prestation de celle-ci est tenue de payer un émolument.

**Art. 52** Finanzierung

<sup>1</sup> Der Deckung des Gesamtaufwands gemäss Art. 51 hiervor dienen vorab

- a. Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der GESPA im Einzelfall (Art. 54 ff.);
- b. Gebühren für Verfahren vor dem Geldspielgericht im Einzelfall (Art. 59).

<sup>2</sup> Zur Deckung des Anteils des Gesamtaufwands, welcher durch die Gebühren gemäss Abs. 1 lit. a und b vorstehend nicht gedeckt wird, bei welchem jedoch ein enger Zurechnungszusammenhang zu den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen besteht, erhebt die GESPA von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern jährlich pro Aufsichtsbereich eine Aufsichtsabgabe (Art. 60 ff.).

<sup>3</sup> Der nicht den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen zurechenbare Anteil des Gesamtaufwands wird über den Ertrag aus der wiederkehrenden Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil «Aufsicht», finanziert.

**Art. 53** Gebührenreglement der GESPA

<sup>1</sup> Die GESPA regelt die Einzelheiten der Abgaben in einem zu publizierenden Gebührenreglement.

<sup>2</sup> Sie regelt insbesondere die Abgrenzung zwischen dem zurechenbaren und dem nicht zurechenbaren Anteil des Gesamtaufwands (Art. 52, Abs. 2 und 3).

<sup>3</sup> Soweit das vorliegende Konkordat und das Reglement der GESPA keine Regelungen enthalten, gelten die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung des Bundes vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1) sinngemäss.

**2. ABSCHNITT:****Gebühren für Einzelakte der GESPA****Art. 54** Gebührenpflicht

<sup>1</sup> Wer eine Verfügung der GESPA veranlasst oder eine Dienstleistung der GESPA beansprucht, muss dafür Gebühren bezahlen.

<sup>2</sup> La GESPA peut, dans des cas particuliers, percevoir des émoluments pour des procédures qui exigent un travail de contrôle important et qui n'aboutissent pas à une décision si la personne assujettie à l'émolument a donné lieu à ce travail.

#### **Art. 55** Calcul des émoluments

<sup>1</sup> Les émoluments sont calculés en fonction du temps effectif requis et des connaissances requises, échelonnés selon les niveaux de fonction et la qualification du personnel qui exécute le travail.

<sup>2</sup> Le tarif horaire est compris entre CHF 100.– et CHF 350.–.

<sup>3</sup> La GESPA fixe les tarifs pour les différents niveaux de fonction dans son règlement sur les émoluments.

<sup>4</sup> Elle peut fixer des tarifs-cadres forfaitaires pour des procédures standardisées.

#### **Art. 56** Suppléments aux émoluments

La GESPA peut percevoir des suppléments de 50% au plus aux émoluments prévus aux art. 54 s pour les prestations ou les décisions:

- a. fournies ou arrêtées d'urgence suite à une demande ou
- b. fournies ou arrêtées en dehors des horaires de travail ordinaires.

#### **Art. 57** Débours

<sup>1</sup> Les débours sont dus en sus de l'émolument.

<sup>2</sup> Sont considérés comme débours les coûts supplémentaires engendrés par une décision ou une prestation, notamment:

- a. les frais engagés pour les experts mandatés;
- b. les frais de voyage et de transport;
- c. les frais de nuitées et de repas;
- d. les frais de copie, de port et de communication.

<sup>2</sup> Die GESPA kann für Verfahren, die einen erheblichen Kontrollaufwand verursachen und nicht mit einer Verfügung enden, im Einzelfall Gebühren erheben, sofern der Gebührenpflichtige Anlass zu dieser Untersuchung gegeben hat.

#### **Art. 55** Bemessung

<sup>1</sup> Die Gebühren werden nach dem tatsächlichen, gebotenen Zeitaufwand, und der erforderlichen Sachkenntnis, abgestuft nach Funktionsstufen und Qualifikation des ausführenden Personals, bemessen.

<sup>2</sup> Die Höhe der Gebühr liegt zwischen CHF 100.– und CHF 350.– pro Stunde.

<sup>3</sup> Die GESPA legt die Ansätze für die einzelnen Funktionsstufen im Gebührenreglement fest.

<sup>4</sup> Sie kann pauschalisierte Rahmentarife für standardisierte Verfahren festlegen.

#### **Art. 56** Gebührenzuschlag

Die GESPA kann Zuschläge bis zu 50 Prozent der Gebühren gemäss Art. 54 f. erheben für Dienstleistungen oder Verfügungen, die

- a. auf Ersuchen hin dringlich verrichtet oder erlassen werden, oder
- b. ausserhalb der normalen Arbeitszeit verrichtet oder erlassen werden müssen.

#### **Art. 57** Auslagen

<sup>1</sup> Auslagen sind zusätzlich zur Gebühr geschuldet.

<sup>2</sup> Als Auslagen gelten die Kosten, die für die einzelne Verfügung oder Dienstleistung zusätzlich anfallen, namentlich:

- a. Kosten für beigezogene Sachverständige;
- b. Reise- und Transportkosten;
- c. Übernachtungs- und Verpflegungskosten;
- d. Reproduktionskosten, Porti, Kommunikation.

**Art. 58** Avance

La GESPA peut exiger une avance de la personne assujettie. Cette avance ne peut excéder le montant de l'émolument prévu, débours compris.

**SECTION 3:****Emoluments du tribunal des jeux d'argent****Art. 59** Emoluments du tribunal des jeux d'argent

La législation fédérale sur la procédure devant le Tribunal administratif fédéral s'applique par analogie aux émoluments pour la procédure devant le tribunal des jeux d'argent.

**SECTION 4:****Taxe de surveillance****Art. 60** Assujettissement à la taxe

La GESPA perçoit chaque année une taxe de surveillance auprès des détentrices ou détenteurs d'une autorisation d'exploitant (art. 21 LJAr).

**Art. 61** Calcul de la taxe

<sup>1</sup> Le conseil de surveillance de la GESPA fixe chaque année le montant de la taxe de surveillance en fonction du budget de la GESPA.

<sup>2</sup> Le montant de la taxe sera fixé de sorte à ce que les produits couvrent la part des charges totales imputable aux exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure non couverte par les émoluments pour des actes individuels et que les dispositions relatives à la constitution de réserves (art. 27 al. 2) soient respectées.

<sup>3</sup> Les charges financées annuellement par la taxe de surveillance ne peuvent excéder 70% des charges totales annuelles (art. 51).

<sup>4</sup> Les exploitantes ou exploitants prennent en charge la taxe de surveillance au prorata de leur produit brut des jeux.

<sup>5</sup> Par produit brut des jeux, on entend la différence entre les mises et les gains payés aux joueurs.

**Art. 58** Vorschüsse

Die GESPA kann von der oder dem Gebührenpflichtigen bis zur voraussichtlichen Höhe der geschuldeten Gebühr einschliesslich Auslagen einen Vorschuss verlangen.

**3. ABSCHNITT:****Gebühren des Geldspielgerichts****Art. 59** Gebühren des Geldspielgerichts

Die Gebühren für das Verfahren vor dem Geldspielgericht richten sich sinngemäss nach der Bundesgesetzgebung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht.

**4. ABSCHNITT:****Aufsichtsabgabe****Art. 60** Abgabepflicht

Die GESPA erhebt von den Inhaberinnen oder Inhabern einer Veranstalterbewilligung (Art. 21 BGS) jährlich eine Aufsichtsabgabe.

**Art. 61** Bemessung der Abgabe

<sup>1</sup> Der Aufsichtsrat der GESPA legt die Höhe der Aufsichtsabgabe jährlich gestützt auf das Budget der GESPA fest.

<sup>2</sup> Die Höhe der Abgabe ist so festzusetzen, dass die Erträge den nicht durch Einzelaktgebühren gedeckten, jedoch den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen zurechenbaren Anteil des Gesamtaufwands deckt und die Vorgaben betreffend die Bildung von Reserven (Art. 27 Abs. 2) eingehalten werden.

<sup>3</sup> Der jährlich über die Aufsichtsabgabe finanzierte Aufwand darf 70% des jährlichen Gesamtaufwands (Art. 51) nicht überschreiten.

<sup>4</sup> Die Veranstalterinnen oder Veranstalter tragen die Aufsichtsabgabe im Verhältnis ihrer Bruttospielerträge.

<sup>5</sup> Als Bruttospielertrag gilt die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den an die Spieler ausbezahlten Gewinnen.

**Art. 62** Fin et début de l'assujettissement à la taxe

<sup>1</sup> L'assujettissement à la taxe prend naissance à la délivrance de l'autorisation d'exploitant et prend fin au retrait de l'autorisation, respectivement à la libération de la surveillance.

<sup>2</sup> Si l'assujettissement à la taxe ne prend pas naissance au début d'un exercice annuel ou ne prend pas fin au terme d'un exercice annuel, la taxe est due pro rata temporis.

**Art. 63** Perception de la taxe

<sup>1</sup> Sur la base de son budget de l'exercice annuel, la GESPA facture aux exploitantes ou exploitants assujetti(e)s à la taxe une avance égale au montant de la taxe de surveillance prévue.

<sup>2</sup> Elle établit, lors du premier semestre de l'exercice suivant, un décompte final fondé sur ses comptes annuels et sur les produits bruts des jeux définitifs des assujettis à la taxe. La différence entre l'avance versée et le montant de la taxe de surveillance effectivement dû est reportée sur l'avance de l'année suivante.

<sup>3</sup> Le délai de paiement est de 30 jours.

<sup>4</sup> Si la taxe est contestée, l'exploitante ou l'exploitant peut exiger de la GESPA une décision susceptible de recours.

<sup>5</sup> L'entier du montant est exigible lors de la notification de la décision.

**SECTION 5:****Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs****Art. 64** Redevance unique pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

<sup>1</sup> La redevance unique prévue à l'art. 50 s'élève à CHF 3 millions au total.

<sup>2</sup> Le montant fixé à l'al. 1 est réparti entre les détentrices ou détenteurs de droits d'exploitation exclusifs au prorata des produits bruts des jeux réalisés la première année suivant l'entrée en vigueur du présent concordat.

<sup>3</sup> L'institution intercantonale utilise le produit de la redevance unique prévue à l'al. 1 pour doter la GESPA d'un capital (art. 27 al. 1).

**Art. 62** Beginn und Ende der Abgabepflicht

<sup>1</sup> Die Abgabepflicht beginnt mit der Erteilung der Veranstalterbewilligung und endet mit deren Entzug bzw. mit der Entlassung aus der Aufsicht.

<sup>2</sup> Beginnt oder endet die Abgabepflicht nicht mit dem Rechnungsjahr, so ist die Abgabe pro rata temporis geschuldet.

**Art. 63** Erhebung der Abgabe

<sup>1</sup> Die GESPA stellt den abgabepflichtigen Veranstalterinnen oder Veranstaltern aufgrund ihres Budgets im Rechnungsjahr einen Kostenvorschuss in der Höhe des voraussichtlich geschuldeten Abgabebetrags in Rechnung.

<sup>2</sup> Sie erstellt im ersten Semester des Folgejahres aufgrund ihrer Jahresrechnung sowie der definitiven Bruttospielerträge der Abgabepflichtigen die Schlussabrechnung. Differenzen zwischen dem geleisteten Kostenvorschuss und dem tatsächlich geschuldeten Abgabebetrag werden auf den Kostenvorschuss des Folgejahres vorgetragen.

<sup>3</sup> Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage.

<sup>4</sup> Ist die Aufsichtsabgabe strittig, so kann die Veranstalterin oder der Veranstalter von der GESPA eine beschwerdefähige Verfügung verlangen.

<sup>5</sup> Mit der Eröffnung der Verfügung wird der ganze Abgabebetrag fällig.

**5. ABSCHNITT:****Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte****Art. 64** Einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

<sup>1</sup> Die einmalige Abgabe gemäss Art. 50 beträgt gesamthaft CHF 3 Mio.

<sup>2</sup> Der Betrag gemäss Abs. 1 wird im Verhältnis der im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieses Konkordats erzielten Bruttospielerträge auf die Inhaberinnen oder Inhaber der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte verteilt.

<sup>3</sup> Die Trägerschaft verwendet den Ertrag aus der einmaligen Abgabe gemäss Abs. 1 zur Ausstattung der GESPA mit Kapital (Art. 27 Abs. 1).

**Art. 65** Redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

La redevance annuelle prévue à l'art. 50 se compose d'une part «prévention» et d'une part «surveillance».

**Art. 66** Part «prévention»

<sup>1</sup> La part «prévention» s'élève à 0,5% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs.

<sup>2</sup> Le produit de la part «prévention» ne peut être utilisé que pour les mesures définies à l'art. 85 LJA.

<sup>3</sup> Il est réparti entre les cantons, qui sont tenus de l'employer conformément à l'al. 2 ci-dessus, en fonction du produit brut des jeux réalisé dans ceux-ci.

<sup>4</sup> La CSJA édicte des recommandations sur l'utilisation de la redevance.

**Art. 67** Part «surveillance»

<sup>1</sup> La CSJA fixe chaque année la part «surveillance» conformément à l'art. 52 al. 3.

<sup>2</sup> L'institution intercantonale affecte le produit de cette redevance à la couverture de ses charges et au paiement de la contribution à la GESPA prévue à l'art. 28.

**Art. 68** Perception de la redevance pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

<sup>1</sup> La GESPA perçoit la redevance au nom et pour le compte de l'institution intercantonale.

<sup>2</sup> L'art. 63 s'applique par analogie. Le cas échéant, la GESPA rend une décision.

## CHAPITRE 8

### Dispositions finales

**Art. 69** Entrée en vigueur

<sup>1</sup> Le présent concordat entre en vigueur dès qu'au moins 18 cantons ont déclaré leur adhésion.

**Art. 65** Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

Die jährlich wiederkehrende Abgabe gemäss Art. 50 setzt sich zusammen aus einem Anteil «Prävention» und einem Anteil «Aufsicht».

**Art. 66** Anteil «Prävention»

<sup>1</sup> Der Anteil «Prävention» beträgt 0,5% des mit den Lotterien und Sportwetten erzielten jährlichen Bruttospielertrags.

<sup>2</sup> Die Erträge aus dem Anteil «Prävention» dürfen ausschliesslich für Massnahmen gemäss Art. 85 BGS eingesetzt werden.

<sup>3</sup> Sie werden mit der Zweckbindung gemäss Abs. 2 vorstehend nach dem in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielertrag auf die Kantone verteilt.

<sup>4</sup> Die FDKG erlässt Empfehlungen über die Verwendung der Abgabe.

**Art. 67** Anteil «Aufsicht»

<sup>1</sup> Die Höhe des Anteils «Aufsicht» wird jährlich von der FDKG nach Massgabe von Art. 52 Abs. 3 festgelegt.

<sup>2</sup> Die Trägerschaft verwendet den Ertrag aus dieser Abgabe zur Deckung ihres Aufwands sowie zur Leistung des Beitrags an die GESPA gemäss Art. 28.

**Art. 68** Erhebung der Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

<sup>1</sup> Die Erhebung der Abgabe erfolgt im Namen und auf Rechnung der Trägerschaft durch die GESPA.

<sup>2</sup> Art. 63 gilt sinngemäss. Die GESPA erlässt gegebenenfalls die Verfügung.

## 8. KAPITEL

### Schlussbestimmungen

**Art. 69** Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald mindestens 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben.

<sup>2</sup> L'adhésion doit être déclarée à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Celle-ci communique l'entrée en vigueur du concordat aux cantons et à la Confédération.

<sup>3</sup> L'entrée en vigueur du présent concordat abroge la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP), adoptée par la Conférence spécialisée sur le marché des loteries et la loi sur les loteries le 7 janvier 2005 en vue de la ratification par les cantons.

<sup>4</sup> Les dispositions d'exécution édictées en vertu de la CILP sont abrogées à la date de l'entrée en vigueur du présent concordat.

#### **Art. 70** Durée de validité et résiliation

<sup>1</sup> La durée du concordat est illimitée.

<sup>2</sup> Il peut être dénoncé par communication écrite à l'institution intercantonale pour la fin d'une année, mais au plus tôt à la fin de la 10<sup>e</sup> année suivant son entrée en vigueur, avec un préavis de deux ans.

<sup>3</sup> La dénonciation d'un canton met fin au concordat si, de ce fait, le nombre de cantons membres du concordat devient inférieur à 18.

#### **Art. 71** Modification du concordat

<sup>1</sup> Sur proposition d'un canton ou de la GESPA, la CSJA se prononce sur l'engagement d'une procédure de révision partielle ou totale du concordat.

<sup>2</sup> La modification entre en vigueur dès que tous les cantons membres du concordat l'ont approuvée.

<sup>3</sup> Des adaptations mineures peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée. Elles doivent être adoptées à l'unanimité par la CSJA. L'institution intercantonale informe préalablement les cantons de la teneur de la décision envisagée.

<sup>2</sup> Der Beitritt ist gegenüber der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz zu erklären. Sie teilt das Inkrafttreten den Kantonen und dem Bund mit.

<sup>3</sup> Mit Inkrafttreten dieses Konkordats wird die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW), welche von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz am 7. Januar 2005 zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet wurde, aufgehoben.

<sup>4</sup> Die gestützt auf die IVLW erlassenen Ausführungsbestimmungen werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats aufgehoben.

#### **Art. 70** Geltungsdauer, Kündigung

<sup>1</sup> Das Konkordat gilt auf unbeschränkte Zeit.

<sup>2</sup> Es kann mit einer Frist von zwei Jahren jeweils auf Ende eines Jahres durch schriftliche Mitteilung an die Trägerschaft gekündigt werden, frühestens auf das Ende des 10. Jahres seit Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Die Kündigung eines Kantons beendet das Konkordat, sofern dadurch die Anzahl der verbleibenden Vereinbarungskantone unter 18 sinkt.

#### **Art. 71** Änderung des Konkordats

<sup>1</sup> Auf Antrag eines Kantons oder der GESPA entscheidet die FDKG darüber, ob sie eine Teil- oder Totalrevision des Konkordats einleitet.

<sup>2</sup> Die Änderung tritt in Kraft, sobald ihr alle Vereinbarungskantone zugestimmt haben.

<sup>3</sup> Anpassungen von untergeordneter Bedeutung können in einem vereinfachten Verfahren, durch einstimmigen Beschluss der FDKG, vorgenommen werden. Die Trägerschaft bringt den Wortlaut des beabsichtigten Beschlusses vorgängig den Kantonen zur Kenntnis.

**Art. 72** Rapport avec les concordats régionaux

Le présent concordat prime les dispositions contraires de l'IKV <sup>1)</sup>, de la C-LoRo <sup>2)</sup> et des concordats qui leur succéderont.

<sup>1)</sup> *Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries (à laquelle ont adhéré les cantons alémaniques et le canton du Tessin)*

<sup>2)</sup> *9<sup>e</sup> Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005 (à laquelle ont adhéré les cantons romands).*

**Art. 73** Dispositions transitoires

<sup>1</sup> A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, l'institution intercantonale se substitue à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries prévue à l'art. 3 let. a CILP.

<sup>2</sup> A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, le conseil de surveillance de la GESPA se substitue à la commission des loteries et paris prévue à l'art. 3 let. b CILP. Les membres en fonction de la commission des loteries et paris peuvent terminer leur mandat et deviennent membres du conseil de surveillance. Les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats.

<sup>3</sup> Tous les droits et obligations nés en vertu de la CILP passent à la GESPA, sous réserve des alinéas ci-après.

<sup>4</sup> La GESPA reprend toutes les procédures de la commission des loteries et paris pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat.

<sup>5</sup> A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, le tribunal des jeux d'argent se substitue à la commission de recours prévue à l'art. 3 let. c CILP. Les juges, juges suppléantes et juges suppléants en fonction de la commission de recours peuvent terminer leur mandat et deviennent juges, juges suppléantes ou juges suppléants du tribunal des jeux d'argent. Les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats.

<sup>6</sup> Le tribunal des jeux d'argent reprend toutes les procédures de la commission de recours pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat.

**Art. 72** Verhältnis zu regional beschränkten Konkordaten

Das vorliegende Konkordat geht widersprechenden Bestimmungen der IKV <sup>1)</sup>, der C-LoRo <sup>2)</sup> sowie deren Nachfolgekonkordate vor.

<sup>1)</sup> *Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Loterien vom 26. Mai 1937*

*(welchem die Deutschschweizerkantone und der Kanton Tessin beigetreten sind).*

<sup>2)</sup> *9<sup>e</sup> Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005*  
*(welcher die Westschweizerkantone beigetreten sind).*

**Art. 73** Übergangsbestimmungen

<sup>1</sup> Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt die Trägerschaft an die Stelle der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriewesetz gemäss Art. 3 lit. a IVLW.

<sup>2</sup> Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt der Aufsichtsrat der GESPA an die Stelle der Lotterie- und Wettkommission gemäss Art. 3 lit. b IVLW. Die amtierenden Mitglieder der Lotterie- und Wettkommission können ihre Amtsdauer beenden und werden zu Mitgliedern des Aufsichtsrats. Unter Geltung der IVLW geleistete volle Amtsdauern werden für die Berechnung der maximalen Amtszeit angerechnet.

<sup>3</sup> Sämtliche Rechte und Pflichten, die gestützt auf die IVLW entstanden sind, gehen unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze auf die GESPA über.

<sup>4</sup> Die GESPA übernimmt alle Verfahren der Lotterie- und Wettkommission, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind.

<sup>5</sup> Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt das Geldspielgericht an die Stelle der Rekurskommission gemäss Art. 3 lit. c IVLW. Die amtierenden Richterinnen, Richter, Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter der Rekurskommission können ihre Amtsdauer beenden und werden zu Richterinnen, Richtern, Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern des Geldspielgerichts. Unter Geltung der IVLW geleistete volle Amtsdauern werden für die Berechnung der maximalen Amtszeit angerechnet.

<sup>6</sup> Das Geldspielgericht übernimmt alle Verfahren der Rekurskommission, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind.

<sup>7</sup> Le droit de la procédure antérieur s'applique à toutes les procédures pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat jusqu'à leur clôture devant l'autorité concernée. Le droit en vigueur lors de la notification de la décision s'applique aux recours. Les demandes d'autorisation fondées sur la LJA sont jugées selon le nouveau droit de la procédure.

<sup>8</sup> La GESPA est autorisée, pendant un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du présent concordat, à percevoir auprès des détentrices ou détenteurs d'autorisations délivrées selon l'ancien droit des avances et des taxes fondées sur les autorisations délivrées selon l'ancien droit.

<sup>9</sup> La fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national selon l'art. 34 sera effectuée pour la première fois en 2022 pour la période 2023–2026. Jusqu'à fin 2022, les cantons peuvent utiliser, comme jusqu'ici, à des fins d'encouragement du sport national une partie des bénéfices nets avant répartition aux fonds cantonaux.

<sup>10</sup> La dernière taxe de surveillance perçue en vertu de l'art. 21 CILP auprès des exploitantes et exploitants est considérée comme une avance au sens de l'art. 58.

*Adopté le 20 mai 2019 par l'assemblée plénière de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par le marché des loteries et la loi sur les loteries en vue de la ratification par les cantons.*

<sup>7</sup> Für Verfahren, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind, gilt das bisherige Verfahrensrecht bis zum Abschluss vor der betroffenen Instanz. Für die Rechtsmittel gilt das Recht, das bei der Eröffnung des Entscheides in Kraft ist. Bewilligungsgesuche gestützt auf das BGS werden nach neuem Verfahrensrecht beurteilt.

<sup>8</sup> Die GESPA ist berechtigt während einer Frist von 5 Jahren ab Inkrafttreten dieses Konkordats von den Inhaberinnen oder Inhabern altrechtlicher Bewilligungen Vorauszahlungen und Abgaben gestützt auf die altrechtlichen Bewilligungen zu erheben.

<sup>9</sup> Die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports gemäss Art. 34 erfolgt erstmals im Jahr 2022 für die Periode 2023–2026. Bis Ende 2022 können die Kantone wie bisher einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds zur Förderung des nationalen Sports verwenden.

<sup>10</sup> Die letzte altrechtlich bei den Veranstalterinnen oder Veranstaltern gestützt auf Art. 21 IVLW erhobene Aufsichtsgebühr gilt als Vorauszahlung im Sinne von Art. 58.

*Beschlossen von der Plenarversammlung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelsetz zu Handen der Ratifikation in den Kantonen am 20. Mai 2019.*

## ANNEXE 2

---

### Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

du 29.11.2020

*Les cantons de Vaud, du Valais, de Genève, de Fribourg, de Neuchâtel et du Jura (les cantons romands),*

Vu la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) du 29 septembre 2017 et ses ordonnances d'application du 7 novembre 2018,

Vu 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 (Convention sur la participation des parlements, CoParl), du 5 mars 2010,

Vu le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA),

*Arrêtent:*

#### CHAPITRE 1

##### Objet de la convention

#### Art. 1

La présente convention a pour objet:

- a) de convenir de positions communes des cantons signataires en matière de jeux de grande envergure, qu'ils feront valoir au sein des organes institués par le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse;
- b) de convenir d'une coordination et d'une coopération des cantons signataires en matière de jeux de petite envergure et de leur mise en œuvre dans les cantons;
- c) de désigner l'exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure sur le territoire des six cantons romands;

## ANHANG 2

---

### Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA)

vom 29.11.2020

*Die Kantone Waadt, Wallis, Genf, Freiburg, Neuenburg und Jura (die Westschweizer Kantone),*

gestützt auf das Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (BGS) und seine Vollzugsverordnungen vom 7. November 2018,

gestützt auf 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 (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) vom 5. März 2010,

gestützt auf das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK),

*vereinbaren:*

#### 1. KAPITEL

##### Gegenstand der Vereinbarung

#### Art. 1

Gegenstand dieser Vereinbarung ist:

- a) die Vereinbarung gemeinsamer Positionen der Unterzeichnerkantone betreffend Grossspiele, die von ihnen in die mit dem Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat geschaffenen Organe eingebracht werden;
- b) die Vereinbarung einer Koordination und Zusammenarbeit der Unterzeichnerkantone bei Kleinspielen und ihre Umsetzung innerhalb der Kantone;
- c) die Bestimmung der ausschliesslichen Veranstalterin der als Grossspiele durchgeführten Lotterien und Sportwetten auf dem Gebiet der sechs Westschweizer Kantone;

- d) d'instituer et d'organiser la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA);
- e) de réglementer les organes chargés de la répartition des bénéfiques nets générés par la Loterie Romande, leur organisation, ainsi que la procédure et les critères utilisés pour l'attribution des contributions, conformément au mandat donné aux cantons par les art. 127ss LJAr;
- f) de fixer les règles relatives à la répartition des bénéfiques de la Loterie Romande entre les cantons;
- g) d'instituer une commission interparlementaire chargée du contrôle des organes intercantonaux institués par la présente convention.

## CHAPITRE 2

### Jeux de grande envergure

#### Art. 2

<sup>1</sup> En matière de jeux de grande envergure, les cantons signataires conviennent de positions communes à adopter au sein de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) en particulier dans les domaines:

- a) du développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle;
- b) de la protection des mineurs et de la population, notamment les mesures de prévention contre le jeu excessif;
- c) de la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

<sup>2</sup> La définition des grandes lignes de cette position commune est de la compétence de la CRJA.

## CHAPITRE 3

### Jeux de petite envergure

#### Art. 3

<sup>1</sup> Les cantons signataires coordonnent et harmonisent leur politique en matière de jeux de petite envergure, en particulier en ce qui concerne:

- a) le développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle;

- d) die Einsetzung und Organisation der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);
- e) die Regulierung der Organe, die mit der Verteilung der von der Loterie Romande erwirtschafteten Reingewinne betraut sind, ihrer Organisation sowie des Verfahrens und der Kriterien für die Gewährung von Beiträgen entsprechend dem den Kantonen durch Art. 127 f. BGS übertragenen Auftrag;
- f) der Erlass von Regeln für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande auf die Kantone;
- g) die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission, welche die von dieser Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe beaufsichtigt.

## 2. KAPITEL

### Grossspiele

#### Art. 2

<sup>1</sup> Im Bereich der Grossspiele vereinbaren die Unterzeichnerkantone gemeinsame Positionen, die in der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) zu vertreten sind. Dies betrifft insbesondere:

- a) die Entwicklung des Spielangebots im Hinblick auf seine Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit;
- b) den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, insbesondere durch Massnahmen gegen exzessives Geldspiel;
- c) die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität.

<sup>2</sup> Für die Festlegung der Grundzüge dieser gemeinsamen Positionen ist die CRJA zuständig.

## 3. KAPITEL

### Kleinspiele

#### Art. 3

<sup>1</sup> Die Unterzeichnerkantone koordinieren und harmonisieren ihre Politik im Bereich der Kleinspiele. Dies betrifft insbesondere:

- a) die Entwicklung des Spielangebots im Hinblick auf seine Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit;

- b) la surveillance des jeux et de leurs exploitants;
- c) la protection des mineurs et de la population, notamment dans les mesures de prévention contre le jeu excessif;
- d) la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

<sup>2</sup> Ils collaborent dans le but d'harmoniser l'exploitation des jeux de petite envergure sur leur territoire, notamment en termes de:

- a) conditions d'autorisation d'exploitant des jeux;
- b) conditions d'autorisation de chacun des jeux;
- c) reporting et surveillance des exploitants.

<sup>3</sup> Ils se concertent et se coordonnent lorsqu'ils envisagent de fixer des conditions plus restrictives que celles fixées par la LJA et ses ordonnances d'application, de même que pour interdire certains types de jeux, en application de l'art. 41 al. 1 LJA.

<sup>4</sup> La coordination et la collaboration visées aux alinéas précédents est assurée par la CRJA.

### Art. 3A

<sup>1</sup> La CRJA peut instituer une commission consultative intercantonale en matière de poker. Elle est composée de 9 à 13 membres, regroupant des représentants des exploitants, des joueurs, des milieux de la prévention du jeu excessif et des autorités de poursuite pénale. Les membres représentant les milieux de la prévention sont désignés sur proposition de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. La CRJA veille à une représentation équitable de chaque canton.

<sup>2</sup> Cette commission a pour mission d'appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux pour faire évoluer le cadre réglementaire en fonction des tendances observées dans le secteur du poker, d'établir des statistiques, de mettre en place des formations aux bonnes pratiques pour les exploitants et de conseiller les autorités de poursuite pénale pour la lutte contre le jeu illégal.

<sup>3</sup> La participation à cette commission ne donne pas droit à des indemnités.

- b) die Überwachung der Spiele und ihrer Veranstalter;
- c) den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, insbesondere durch Massnahmen gegen exzessives Geldspiel;
- d) die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität.

<sup>2</sup> Zur Harmonisierung der Durchführung von Kleinspielen auf ihrem Gebiet arbeiten sie insbesondere in folgenden Bereichen zusammen:

- a) Voraussetzungen für die Veranstalterbewilligung;
- b) Voraussetzungen für die Bewilligung der einzelnen Spiele;
- c) Reporting und Beaufsichtigung der Veranstalter.

<sup>3</sup> Sie stimmen sich ab und koordinieren ihre Arbeit, wenn sie den Erlass restriktiver Bestimmungen, als durch das BGS und seine Vollzugsverordnungen vorgesehen ist, oder das Verbot gewisser Arten von Spielen gemäss Art. 41 Abs. 1 BGS in Betracht ziehen.

<sup>4</sup> Für die Koordination und die Zusammenarbeit nach den vorhergehenden Absätzen ist die CRJA zuständig.

### Art. 3A

<sup>1</sup> Die CRJA kann eine interkantonale beratende Kommission für Pokerspiele einsetzen. Diese besteht aus 9 bis 13 Mitgliedern und setzt sich aus Vertretern der Veranstalterinnen, der Spielenden, der Suchtprävention sowie der Strafverfolgungsbehörden zusammen. Die Vertreter der Suchtprävention werden auf Vorschlag der in Gesundheitsfragen zuständigen Fachkonferenz bestimmt. Die CRJA achtet auf eine ausgewogene Vertretung der einzelnen Kantone.

<sup>2</sup> Diese Kommission hat die Aufgabe, die mit der Bewilligung und Beaufsichtigung von Spielen betrauten Behörden zu unterstützen, um den Rechtsrahmen entsprechend der im Bereich der Pokerspiele zu beobachtenden Trends weiter zu entwickeln, Statistiken zu erstellen, Schulungen hinsichtlich «Guter Praxis» für die Veranstalterinnen durchzuführen und die Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von illegalem Geldspiel zu beraten.

<sup>3</sup> Die Mitwirkung in dieser Kommission wird nicht entschädigt.

## CHAPITRE 4

### Désignation d'une exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure

#### Art. 4

Faisant application des art. 23 al. 1 et 2 LJAr et 49 al. 3 CJA, les cantons signataires désignent la Société de la Loterie de la Suisse Romande (ci-après Loterie Romande) comme exploitante exclusive des loteries et paris sportifs de grande envergure sur leur territoire. Pour les cantons romands, seule la Loterie Romande est ainsi habilitée à requérir une autorisation d'exploitation de loteries et paris sportifs de grande envergure auprès de l'autorité intercantonale.

#### Art. 5

<sup>1</sup> La Loterie Romande est inscrite au registre du commerce du canton de Vaud sous la forme d'une association selon les articles 60 et suivants du code civil suisse. Préavisés par la CRJA, les statuts de la Loterie Romande sont agréés à l'unanimité par les gouvernements des cantons signataires et adoptés par l'assemblée générale de la Loterie Romande.

<sup>2</sup> Chacun des cantons signataires propose les sociétaires qui le représentent à l'assemblée générale de la Loterie Romande, qui ratifie leur nomination conformément à ses statuts. A cet effet, les cantons veillent à une représentation équilibrée des milieux bénéficiaires.

## CHAPITRE 5

### Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)

#### Art. 6

<sup>1</sup> La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) est l'organe suprême de la convention. Elle se compose d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons signataires.

<sup>2</sup> Elle assume notamment les tâches suivantes:

- a) elle définit les positions communes des cantons romands en matière de jeux de grande envergure (art. 2);

## 4. KAPITEL

### Bestimmung einer ausschliesslichen Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen

#### Art. 4

Die Unterzeichnerkantone bestimmen in Anwendung von Art. 23 Abs. 1 und 2 BGS sowie Art. 49 Abs. 3 GSK die Société de la Loterie de la Suisse Romande (im Folgenden «Loterie Romande») zur ausschliesslichen Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen auf ihrem Gebiet. Somit ist in den Westschweizer Kantonen ausschliesslich die Loterie Romande berechtigt, bei der interkantonalen Behörde eine Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen zu beantragen.

#### Art. 5

<sup>1</sup> Die Loterie Romande ist im Handelsregister des Kantons Waadt als Verein gemäss Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches eingetragen. Die Statuten der Loterie Romande werden nach Stellungnahme der CRJA von den Regierungen der Unterzeichnerkantone einstimmig angenommen und von der Generalversammlung der Loterie Romande verabschiedet.

<sup>2</sup> Die einzelnen Unterzeichnerkantone schlagen die Vereinsmitglieder vor, die sie in der Generalversammlung der Loterie Romande vertreten. Die Loterie Romande bestätigt diese Nominierungen statutengemäss. Die Kantone achten dabei auf eine ausgewogene Vertretung der Begünstigten.

## 5. KAPITEL

### Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA)

#### Art. 6

<sup>1</sup> Die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA) ist das oberste Organ der Vereinbarung. Sie setzt sich aus je einem Regierungsvertreter der Unterzeichnerkantone zusammen.

<sup>2</sup> Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Sie legt die gemeinsamen Positionen der Westschweizer Kantone im Bereich der Grossspiele fest (Art. 2);

- b) elle coordonne la politique des cantons romands en matière de jeux de petite envergure (art. 3);
- c) elle assure une coordination politique et stratégique avec la Loterie Romande. Les compétences de la conférence spécialisée en matière sanitaire visées à la lettre e) sont réservées;
- d) elle préavise, à l'attention des gouvernements romands, l'approbation des statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande ainsi que leurs modifications;
- e) elle coordonne les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif en tenant compte en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. Elle délègue à cette dernière l'utilisation de la totalité de la part «prévention» de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 66 CJA);
- f) elle propose les représentants des cantons romands au comité de la CSJA (art. 7 al. 3 CJA);
- g) elle présente, sur proposition des cantons, les candidatures des représentants des cantons romands au sein des organes intercantonaux, notamment au conseil de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) (art. 35 al. 2 CJA), au tribunal des jeux d'argent (art. 11, al. 2 CJA) et aux organes de coordination intercantonaux;
- h) elle adopte tous les quatre ans, conformément à l'art. 34, al. 3 CJA, la position des cantons romands concernant le vote de la CSJA relatif à la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES);
- i) elle définit tous les quatre ans la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fédération suisse des courses de chevaux qui l'utilise dans un but exclusif d'encouragement à l'élevage des chevaux de course et à la tenue de courses hippiques en Suisse romande;
- j) elle adresse chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur son activité.

#### Art. 7

<sup>1</sup> La CRJA s'organise elle-même. Elle élit sa Présidente ou son Président et se dote d'un secrétariat. Les frais du secrétariat sont pris en charge par le canton du siège de la Loterie Romande.

- b) Sie koordiniert die Politik der Westschweizer Kantone im Bereich der Kleinspiele (Art. 3);
- c) Sie sorgt für eine politische und strategische Koordination mit der Loterie Romande. Die unter e) genannten Kompetenzen der für Gesundheitsfragen zuständigen Fachkonferenz bleiben vorbehalten;
- d) Sie nimmt zuhanden der Westschweizer Regierungen Stellung zur Genehmigung der Statuten der Société de la Loterie de la Suisse Romande und allfälliger Statutenänderungen;
- e) Sie koordiniert die Positionen der Westschweizer Kantone zur Bekämpfung und Prävention des Geldspiels durch Minderjährige sowie des exzessiven Geldspiels und berücksichtigt dabei insbesondere die Empfehlungen der für gesundheitliche Fragen zuständigen Fachkonferenz. Sie überträgt ihr die Verwendung des gesamten Anteils «Prävention» der jährlichen Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 66 GSK);
- f) Sie schlägt die Vertreter der Westschweizer Kantone im Vorstand der FDKG vor (Art. 7 Abs. 3 GSK);
- g) Sie legt auf Vorschlag der Kantone die Bewerbungen der Vertreter der Westschweizer Kantone für die interkantonalen Organe vor, insbesondere für den Stiftungsrat der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) (Art. 35 Abs. 2 GSK), das Geldspielgericht (Art. 11 Abs. 2 GSK) sowie die interkantonalen Koordinationsorgane;
- h) Sie verabschiedet gemäss Art. 34 Abs. 3 GSK alle vier Jahre die Position der Westschweizer Kantone zum Beschluss der FDKG über den der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) zuzuwendenden Teil der Reingewinne der Loterie Romande);
- i) Sie legt alle vier Jahre fest, welcher Anteil der Reingewinne der Loterie Romande dem Schweizer Pferderennsport-Verband zugewandt wird, der diesen ausschliesslich dazu verwendet, die Zucht von Rennpferden und die Durchführung von Pferderennen in der Westschweiz zu fördern;
- j) Sie legt der interparlamentarischen Kommission jährlich einen detaillierten Bericht über ihre Tätigkeit vor.

#### Art. 7

<sup>1</sup> Die CRJA organisiert sich selbst. Sie wählt ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und richtet ein Sekretariat ein. Die Kosten des Sekretariats werden vom Kanton getragen, in dem sich der Sitz der Loterie Romande befindet.

<sup>2</sup> Elle se réunit en fonction des besoins, en principe au moins deux fois par an.

<sup>3</sup> Elle ne dispose pas de budget. Chaque canton prend en charge les frais engendrés par l'activité de son représentant.

## **CHAPITRE 6**

### **Organes de répartition**

#### **Art. 8**

<sup>1</sup> Dans le respect des organisations cantonales existantes, chaque canton institue au moins deux organes de répartition chargés de statuer sur les demandes de contribution:

- a) un organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport;
- b) un organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique, ainsi qu'au sport handicap.

Une partie des contributions, limitée à 30% du bénéfice à répartir, peut être attribuée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat, dans un cadre conforme à la LJA, à la législation cantonale et dans le respect de la présente convention, notamment l'art. 17.

<sup>2</sup> Chaque canton détermine la forme qu'il donne à ses organes de répartition et s'assure que la surveillance soit exercée conformément au droit fédéral et cantonal.

<sup>3</sup> Les organes de répartition se dotent d'un règlement interne.

<sup>4</sup> Conformément à l'art. 126 LJA, les comptes des organes de répartition sont tenus indépendamment des comptes d'Etat des cantons. Ils appliquent une norme comptable reconnue et sont soumis à une révision externe des comptes.

<sup>5</sup> La part du bénéfice dévolue au domaine du sport cantonal, respectivement aux autres domaines, est déterminée dans les statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande.

#### **Art. 9**

Les membres et la présidence des organes de répartition sont désignés par le Conseil d'Etat de chaque canton en fonction de leur connaissance des domaines traités.

<sup>2</sup> Sie tritt bei Bedarf, grundsätzlich jedoch mindestens zweimal jährlich zusammen.

<sup>3</sup> Sie verfügt über kein Budget. Die Kosten der Tätigkeit ihrer Vertreter werden von den jeweiligen Kantonen getragen.

## **6. KAPITEL**

### **Verteilorgane**

#### **Art. 8**

<sup>1</sup> Die einzelnen Kantone richten unter Beachtung der bestehenden interkantonalen Organisationen mindestens zwei Verteilorgane ein, die über die Beitragsgesuche Beschluss fassen:

- a) ein Verteilorgan über Beiträge für den Sportbereich;
- b) ein Verteilorgan über Beiträge für andere gemeinnützige Bereiche und den Behindertensport.

Ein auf 30% des zu verteilenden Gewinns beschränkter Anteil der Beiträge kann in einem dem BGS und der kantonalen Gesetzgebung entsprechenden Rahmen sowie unter Einhaltung dieser Vereinbarung, insbesondere von Art. 17, direkt vom Staatsrat oder einer staatlichen Stelle gewährt werden.

<sup>2</sup> Die einzelnen Kantone legen die Form fest, die sie ihren Verteilorganen geben wollen, und sorgen für eine Aufsicht nach Bundes- und Kantonsrecht.

<sup>3</sup> Die Verteilorgane erlassen ein Geschäftsreglement.

<sup>4</sup> Die Buchführung der Verteilorgane ist gemäss Art. 126 BGS von den Staatsrechnungen der Kantone getrennt. Sie folgt einem anerkannten Rechnungslegungsstandard und wird von einer externen Revisionsstelle geprüft.

<sup>5</sup> Der auf den kantonalen Sport sowie auf die anderen Bereiche entfallende Gewinnanteil wird in den Statuten der Société de la Loterie de la Suisse Romande festgelegt.

#### **Art. 9**

Die Mitglieder und das Präsidium der Verteilorgane werden vom Staatsrat der einzelnen Kantone unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse auf den jeweiligen Gebieten bestimmt.

**Art. 10**

<sup>1</sup> Les membres des organes de répartition sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur mandat. A moins qu'une disposition légale n'en dispose autrement, l'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction au sens de l'art. 320 ch. 2 du code pénal suisse est le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence à l'un de ses membres.

<sup>2</sup> Les dispositions légales relatives au secret fiscal et à ses exceptions sont réservées.

<sup>3</sup> Les alinéas 1 et 2 s'appliquent également à toute personne participant aux travaux des organes, y compris des personnes auditionnées qui doivent en être informées au préalable.

**Art. 11**

<sup>1</sup> Les membres des organes de répartition se refusent:

- a) s'ils ont un intérêt personnel dans la demande de contribution; ou
- b) si leur impartialité peut être mise en cause notamment en raison de rapports familiaux.

<sup>2</sup> La loi cantonale de procédure administrative du canton de l'organe de répartition s'applique pour le surplus.

**Art. 12**

Les organes de répartition sont chargés de la gestion des fonds alimentés par les bénéficiaires de la Loterie Romande. Ils veillent à ce que les fonds disposent toujours des liquidités nécessaires aux décaissements prévus pour les frais de fonctionnement et les contributions.

**Art. 13**

<sup>1</sup> Les modalités et critères d'attribution appliqués par les organes de répartition sont publics.

<sup>2</sup> Chaque organe de répartition publie annuellement un rapport d'activité qui contient au moins les données suivantes:

- a) les noms et les montants des bénéficiaires des contributions allouées par le fonds;

**Art. 10**

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Verteilorgane sind hinsichtlich aller Informationen, von denen sie bei der Ausübung Ihres Mandats Kenntnis erlangen, an das Amtsgeheimnis gebunden. Soweit in gesetzlichen Bestimmungen nichts anderes geregelt ist, kann der Staatsrat als vorgesetzte Behörde im Sinne von Art. 320 Ziff. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches das Amtsgeheimnis aufheben. Diese Zuständigkeit kann an ein Mitglied des Staatsrates delegiert werden.

<sup>2</sup> Die gesetzlichen Bestimmungen über das Steuergeheimnis sowie dessen Ausnahmen bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Die Absätze 1 und 2 beziehen sich auch auf jede an der Arbeit der Organe beteiligte Person einschliesslich befragter Personen, die darüber vorab zu unterrichten sind.

**Art. 11**

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Verteilorgane treten in den Ausstand:

- a) wenn das Beitragsgesuch ein persönliches Interesse berührt;
- b) wenn ihre Unparteilichkeit insbesondere aufgrund familiärer Beziehungen beeinträchtigt sein könnte.

<sup>2</sup> Darüber hinaus ist das Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons des Verteilorgans anwendbar.

**Art. 12**

Die Verteilorgane verwalten die aus den Gewinnen der Loterie Romande geäufteten Fonds. Sie achten darauf, dass diese Fonds stets ausreichend liquide sind, um die für Betriebskosten und Beiträge erforderlichen Auszahlungen zu gewährleisten.

**Art. 13**

<sup>1</sup> Die von den Verteilorganen angewandten Zuwendungsmodalitäten und -kriterien sind öffentlich.

<sup>2</sup> Die einzelnen Verteilorgane veröffentlichen jährlich einen Tätigkeitsbericht, der mindestens die folgenden Angaben enthält:

- a) die Namen der Begünstigten und die Höhe der aus dem Fonds gewährten Beiträge;

- b) les noms et les montants des bénéficiaires des contributions allouées par le fonds;
- c) les états financiers synthétiques du fonds.

<sup>3</sup> Les séances des organes de répartition et leurs délibérations ne sont pas publiques.

## **CHAPITRE 7**

### **Organes intercantonaux**

#### **Art. 14**

<sup>1</sup> La Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR) et la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS) sont composées de la présidente ou du président de chacun des six organes cantonaux de répartition, ou à défaut d'une autre personne représentant l'organe. Elles s'organisent elles-mêmes.

<sup>2</sup> Elles ont les attributions suivantes:

- a) elles s'efforcent d'harmoniser les pratiques des organes cantonaux de répartition par l'adoption de conditions-cadre;
- b) elles statuent sur le caractère cantonal, romand ou national des demandes qui leur sont présentées;
- c) elles examinent les demandes à caractère romand et national et formulent une proposition d'attribution aux organes de répartition;
- d) elles adressent chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur leur activité.

#### **Art. 15**

<sup>1</sup> Sont considérées comme attributions romandes les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique au bénéfice d'au moins quatre cantons romands ou dont le rayonnement intercantonal est reconnu.

<sup>2</sup> A l'exclusion de la part de bénéfice attribuée à la FSES selon art. 6. let. i, sont considérées comme attributions nationales les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique dans la majorité des cantons suisses ou dont le rayonnement national est reconnu. La CPOR et la CPORS tiennent compte, pour l'octroi de dons nationaux, des décisions prises par les organes de répartition compétents en Suisse alémanique et au Tessin.

- b) die Art der unterstützten Projekte;
- c) die zusammenfassenden Jahresrechnungen des Fonds.

<sup>3</sup> Die Sitzungen der Verteilorgane sowie ihre Beratungen sind nicht öffentlich.

## **7. KAPITEL**

### **Organes intercantonaux**

#### **Art. 14**

<sup>1</sup> Die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) und die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS) bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten jedes der sechs kantonalen Verteilorgane oder bei deren Fehlen einer anderen Person, die das betreffende Organ vertritt. Die Konferenzen organisieren sich selbst.

<sup>2</sup> Sie haben folgende Aufgaben:

- a) Sie streben durch die Verabschiedung von Rahmenbedingungen eine harmonisierte Vorgehensweisen der kantonalen Verteilorgane an;
- b) Sie befinden über den kantonalen, Westschweizer oder nationalen Charakter der ihnen vorgelegten Gesuche;
- c) Sie prüfen Gesuche aus der Westschweiz oder aus der restlichen Schweiz und reichen den Verteilorganen einen Zuwendungsvorschlag ein;
- d) Sie legen der interparlamentarischen Kommission jährlich einen detaillierten Bericht über ihre Tätigkeit vor.

#### **Art. 15**

<sup>1</sup> Als Westschweizer Zuwendungen gelten Beiträge an Organisationen, die ihre gemeinnützige Tätigkeit in mindestens vier Westschweizer Kantonen ausüben oder deren interkantonaler Wirkungskreis anerkannt ist.

<sup>2</sup> Als nationale Zuwendungen gelten unter Ausschluss des gemäss Art. 6. lit. i SFS gewährten Gewinnanteils Beiträge an Organisationen, die ihre gemeinnützige Tätigkeit in der Mehrheit der Schweizer Kantonen ausüben oder deren nationaler Wirkungskreis anerkannt ist. Die CPOR und die CPORS berücksichtigen bei der Gewährung nationaler Zuwendungen die von den zuständigen Verteilorganen in der Deutschschweiz und im Tessin gefassten Beschlüsse.

<sup>3</sup> Il ne peut y avoir d'octroi de contributions destinées à des entités établies hors de Suisse.

<sup>4</sup> Les attributions romandes ou nationales requièrent l'accord unanime des six organes de répartition représentés à la CPOR et à la CPORS.

<sup>5</sup> Dans l'examen des demandes et pour établir leurs propositions d'attribution, la CPOR et la CPORS se fondent sur les règles et critères énoncés aux art 16 à 22 ci-dessous.

<sup>6</sup> Pour la CPOR, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 10% du montant total mis à disposition des organes de répartition (culture et autres domaines) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 12%, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

<sup>7</sup> Pour la CPORS, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 5% du montant total mis à disposition des organes de répartition (sport) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 7%, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

## CHAPITRE 8

### Procédure et critères d'attribution des contributions

#### Art. 16

La part annuelle de bénéfice de la Loterie Romande revenant à chaque canton signataire et à ses organes de répartition est répartie selon les pourcentages suivants:

- a) 50% au prorata de la population du canton selon les statistiques les plus récentes de l'Office Fédéral de la Statistique;
- b) 50% au prorata du PBJ réalisé sur le territoire de chaque canton.

<sup>3</sup> Die Gewährung von Beiträgen an Einrichtungen mit Sitz ausserhalb der Schweiz ist nicht möglich.

<sup>4</sup> Westschweizer oder nationale Zuwendungen bedürfen der einstimmigen Zustimmung der sechs in der CPOR und der CPORS vertretenen Verteilorgane.

<sup>5</sup> CPOR und CPORS stützen sich bei der Prüfung der Gesuche und bei ihren Zuwendungsvorschlägen auf die im Folgenden in Art. 16 bis 22 genannten Regeln und Kriterien.

<sup>6</sup> Für die CPOR darf die Gesamtsumme der Westschweizer und nationalen Zuwendungen pro Rechnungsjahr 10% des den Verteilorganen (Kultur und andere Bereiche) von der Loterie Romande zur Verfügung gestellten Gesamtbetrages nicht übersteigen. Je nach Umfang und Relevanz der Gesuche kann dieser Anteil mit der Zustimmung der sechs Verteilorgane ausnahmsweise auf 12% angehoben werden.

<sup>7</sup> Für die CPORS darf die Gesamtsumme der Westschweizer und nationalen Zuwendungen pro Rechnungsjahr 5% des den Verteilorganen (Sport) von der Loterie Romande zur Verfügung gestellten Gesamtbetrages nicht übersteigen. Je nach Umfang und Relevanz der Gesuche kann dieser Anteil mit der Zustimmung der sechs Verteilorgane ausnahmsweise auf 7% angehoben werden.

## 8. KAPITEL

### Verfahren und Kriterien für die Gewährung von Beiträgen

#### Art. 16

Der jährlich auf die einzelnen Unterzeichnerkantone und ihre Verteilorgane entfallende Gewinnanteil der Loterie Romande wird nach folgendem Schlüssel bestimmt:

- a) 50% im Verhältnis zur Bevölkerung des Kantons gemäss den neuesten Statistiken des Bundesamtes für Statistik;
- b) 50% im Verhältnis zu den auf dem Gebiet des einzelnen Kantons erzielten Bruttospielerträge (BSE).

**Art. 17**

<sup>1</sup> Conformément à l'art. 125 al. 1 LJA, les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés qu'à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif, tels que l'action sociale, les personnes âgées, la santé, le handicap, la jeunesse, l'éducation, la formation et la recherche, la culture, la conservation du patrimoine, l'environnement et le sport. Les bénéfices peuvent également être dévolus au domaine promotion, tourisme et développement pour autant que les activités à soutenir soient de nature culturelle, éducative ou promotionnelle, ainsi qu'au domaine de l'aide humanitaire et de la promotion des droits humains, prioritairement pour les activités déployées en Suisse.

<sup>2</sup> Ne peuvent être considérées d'utilité publique que des activités qui contribuent au bien commun, ne poursuivent pas de but lucratif et ne présentent pas un caractère politique ou confessionnel prépondérant.

<sup>3</sup> Les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés à compenser durablement un désengagement des pouvoirs publics ou à l'exécution d'obligations légales.

<sup>4</sup> Ils doivent servir prioritairement à des projets profitant au public des cantons romands.

**Art. 18**

<sup>1</sup> Les bénéficiaires sont en principe des organisations dotées de la personnalité juridique et ne poursuivant pas de but lucratif.

<sup>2</sup> A titre exceptionnel, des contributions peuvent toutefois également être versées à des personnes physiques, notamment dans le domaine sportif, y compris le sport-handicap. De même, des contributions peuvent exceptionnellement être attribuées à des sociétés ou organisations à but lucratif pour des projets spécifiques qui ne poursuivent pas de but lucratif. La décision peut être assortie de charges et de conditions.

**Art. 19**

<sup>1</sup> Les bénéficiaires ne peuvent utiliser les contributions que pour l'objet de leur requête et aux conditions fixées dans la décision d'attribution. Tout changement d'affectation doit faire l'objet d'une autorisation expresse accordée par l'organe de répartition.

**Art. 17**

<sup>1</sup> Gemäss Art. 125 Abs. 1 BGS dürfen die Gewinne der Loterie Romande ausschliesslich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden. Dazu gehören soziale Aktionen, Betagte, Gesundheit, Behinderung, Jugend, Erziehung, Bildung und Forschung, Kultur, schützenswerte Kulturgüter, Umwelt und Sport. Die Gewinne können ausserdem für Promotion, Tourismus und Entwicklung sofern die zu unterstützende Tätigkeit einen kulturellen, Bildungs- oder Promotionszweck verfolgen sowie für humanitäre Hilfe und die Förderung der Menschenrechte vorrangig bei in der Schweiz stattfindenden Tätigkeiten eingesetzt werden.

<sup>2</sup> Als gemeinnützig sind nur solche Tätigkeiten anzusehen, die zum Gemeinwohl beitragen, nicht gewinnorientiert sind und keinen überwiegend politischen oder konfessionellen Charakter aufweisen.

<sup>3</sup> Die Gewinne der Loterie Romande dürfen nicht dazu verwendet werden, den Rückzug des Gemeinwesens zu ersetzen oder dessen gesetzliche Pflichten zu erfüllen.

<sup>4</sup> Sie müssen in erster Linie für Projekte zugunsten der Öffentlichkeit der Westschweizer Kantone eingesetzt werden.

**Art. 18**

<sup>1</sup> Die Begünstigten sind grundsätzlich nicht gewinnorientierte Organisationen mit juristischer Persönlichkeit.

<sup>2</sup> Ausnahmsweise können auch natürlichen Personen Beiträge gewährt werden. Dies gilt insbesondere für den Sportbereich einschliesslich Behindertensport. Auch gewinnorientierte Gesellschaften oder Organisationen können ausnahmsweise Beiträge für spezifische nicht gewinnorientierte Projekte erhalten. Der Beschluss kann von Auflagen und Bedingungen abhängig sein.

**Art. 19**

<sup>1</sup> Die Begünstigten dürfen die Beiträge ausschliesslich für den in ihrem Gesuch genannten Zweck verwenden und müssen sich an die im Zuwendungsbeschluss festgelegten Bedingungen halten. Jegliche geänderte Mittelverwendung muss vom Verteilorgan ausdrücklich genehmigt werden.

<sup>2</sup> Les bénéficiaires doivent fournir spontanément et en temps opportun les pièces justificatives de l'utilisation de la contribution accordée.

<sup>3</sup> Les contributions accordées ne peuvent en principe pas:

- a) servir à garantir ou à couvrir un déficit ni à assurer la charge de fonctionnement ordinaire du requérant;
- b) être accordées à des organisations qui redistribuent une part prépondérante de l'aide sollicitée à d'autres organisations ou à des particuliers; sont toutefois exceptées les associations faitières;
- c) constituer à elles seules le financement total du projet.

#### **Art. 20**

<sup>1</sup> Les requérants adressent leur demande à l'organe de répartition du canton où l'activité se déroulera ou auquel elle profitera en priorité, sous réserve des projets intercantonaux ou nationaux selon l'art. 15 ci-dessus.

<sup>2</sup> La demande comprend une description précise du projet, un budget détaillé et un plan de financement, ainsi que les derniers comptes et bilans révisés de l'organisation demanderesse.

#### **Art. 21**

<sup>1</sup> Il n'existe pas de droit à l'octroi d'une contribution.

<sup>2</sup> Les organes de répartition statuent en toute indépendance sur les demandes de contribution qui leur sont adressées.

<sup>3</sup> Les organes cantonaux de répartition décident des contributions et de leur montant en s'appuyant sur les critères suivants:

- a) l'impact du projet en termes d'utilité publique, notamment son caractère unique, singulier, novateur ou durable;
- b) une appréciation qualitative du projet et de la capacité générale du requérant à assurer sa réalisation;
- c) la situation financière de l'organisation demanderesse et son implication ou celle d'autres sources de contributions dans le financement du projet;

<sup>2</sup> Die Begünstigten haben unaufgefordert und rechtzeitig Nachweise über die Verwendung der gewährten Beiträge vorzulegen.

<sup>3</sup> Die gewährten Beiträge dürfen grundsätzlich nicht:

- a) zur Sicherung oder Deckung von Finanzierungslücken oder zur Finanzierung der ordentlichen Betriebskosten des Antragstellers verwendet werden;
- b) Organisationen gewährt werden, die einen überwiegenden Teil der beantragten Mittel an andere Organisationen oder an Einzelpersonen weitergeben. Davon ausgenommen sind Dachverbände;
- c) das Projekt vollständig allein finanzieren.

#### **Art. 20**

<sup>1</sup> Die Gesuchsteller richten ihre Gesuche an das Verteilorgan desjenigen Kantons, in dem die Tätigkeit stattfinden oder dem sie in erster Linie zugutekommen wird. Davon ausgenommen sind interkantonale oder nationale Projekte gemäss Art. 15.

<sup>2</sup> Das Gesuch beinhaltet eine genaue Beschreibung des Projekts, ein detailliertes Budget, einen Finanzierungsplan sowie die letzten geprüften Jahresrechnungen und Bilanzen der gesuchstellenden Organisation.

#### **Art. 21**

<sup>1</sup> Es besteht kein Recht auf Gewährung eines Beitrags.

<sup>2</sup> Die Verteilorgane befinden vollkommen unabhängig über die an sie gerichteten Beitragsgesuche.

<sup>3</sup> Die kantonalen Verteilorgane stützen sich bei ihren Beschlüssen über die Gewährung und die Höhe von Beiträgen auf folgende Kriterien:

- a) die Gemeinnützigkeit des Projekts, insbesondere seinen unverwechselbaren, einzigartigen, innovativen oder nachhaltigen Charakter;
- b) eine qualitative Beurteilung des Projekts und der allgemeinen Fähigkeit des Antragstellers, dessen Umsetzung zu gewährleisten;
- c) die finanzielle Lage der gesuchstellenden Organisation und die Beteiligung dieser Organisation oder anderer Beitragsquellen an der Finanzierung des Projekts;

d) l'économicité du projet et la fiabilité des estimations et devis.

<sup>4</sup> Les cantons peuvent prévoir des critères plus détaillés par voie réglementaire.

<sup>5</sup> Les organes de répartition veillent, ce faisant, à assurer autant que possible une égalité de traitement entre les demandes.

<sup>6</sup> Les organes cantonaux de répartition tiennent compte de la qualité des justificatifs fournis par le demandeur pour d'éventuelles contributions obtenues dans le passé.

<sup>7</sup> Les cantons peuvent prévoir que les décisions des organes de répartition sont soumises à approbation du Conseil d'Etat.

<sup>8</sup> Les décisions des organes de répartitions relatives aux contributions sont définitives.

#### **Art. 22**

<sup>1</sup> La décision d'octroi d'une contribution peut être révoquée et le remboursement exigé si les conditions de son octroi ne sont plus remplies ou si le bénéficiaire ne respecte pas, d'une quelconque manière, les conditions de la décision ou la réglementation applicable.

<sup>2</sup> Lorsque la décision d'octroi fait l'objet d'une ratification par le Conseil d'Etat selon le droit cantonal, sa révocation doit également être ratifiée par le Conseil d'Etat.

### **CHAPITRE 9 Incompatibilités**

#### **Art. 23**

<sup>1</sup> Les membres en activité des gouvernements des cantons signataires ne peuvent pas:

- a) être sociétaires de la Loterie Romande et siéger à son assemblée générale;
- b) siéger au Conseil d'administration de la Loterie Romande;
- c) siéger au sein des organes cantonaux de répartition.

d) die Wirtschaftlichkeit des Projekts und die Verlässlichkeit der Schätzungen und Kostenvoranschläge.

<sup>4</sup> Die Kantone können auf reglementarischem Weg detailliertere Kriterien erlassen.

<sup>5</sup> Die Verteilorgane achten auf eine möglichst rechtsgleiche Behandlung der Gesuche.

<sup>6</sup> Die kantonalen Verteilorgane berücksichtigen die Qualität der Nachweise, die der Gesuchsteller im Rahmen allfälliger bereits in der Vergangenheit gewährter Beiträge zur Verfügung gestellt hat.

<sup>7</sup> Die Kantone können vorsehen, dass die Beschlüsse der Verteilorgane vom Staatsrat genehmigt werden müssen.

<sup>8</sup> Die Beschlüsse der Verteilorgane über Beiträge sind unanfechtbar.

#### **Art. 22**

<sup>1</sup> Der Beschluss über die Gewährung eines Beitrags kann widerrufen und die Rückerstattung kann verlangt werden, wenn die Voraussetzungen für die Beitragsgewährung nicht mehr erfüllt sind oder wenn der Begünstigte in irgendeiner Weise die Bedingungen des Beschlusses oder die anwendbaren Vorschriften nicht einhält.

<sup>2</sup> Unterliegt der Beschluss über die Gewährung nach kantonalem Recht einem Genehmigungsvorbehalt durch den Staatsrat, muss auch der Widerruf vom Staatsrat genehmigt werden.

### **9. KAPITEL Unvereinbarkeit**

#### **Art. 23**

<sup>1</sup> Aktive Regierungsmitglieder der Unterzeichnerkantone dürfen:

- a) nicht Vereinsmitglieder der Loterie Romande sein und in ihrer Generalversammlung Einsitz nehmen;
- b) nicht im Verwaltungsrat der Loterie Romande Einsitz nehmen;
- c) nicht in den kantonalen Verteilorgane Einsitz nehmen.

<sup>2</sup> Un membre d'un organe de répartition ne peut pas être simultanément membre du conseil d'administration de la Loterie Romande.

## **CHAPITRE 10**

### **Règlement des litiges**

#### **Art. 24**

<sup>1</sup> Les cantons signataires s'efforcent de régler à l'amiable tout différend relatif à l'interprétation, à l'application ou à l'exécution de la présente convention.

<sup>2</sup> S'ils n'y parviennent pas, le litige sera porté devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois.

## **CHAPITRE 11**

### **Commission de contrôle interparlementaire**

#### **Art. 25** Composition

<sup>1</sup> Les cantons signataires instituent une commission de contrôle interparlementaire inspirée du chapitre 4 de la CoParl afin de mettre en œuvre un contrôle interparlementaire des organes intercantonaux institués par la présente convention.

<sup>2</sup> La commission interparlementaire est composée de trois membres par canton signataire, désignés par le parlement de chaque canton selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.

<sup>3</sup> Elle élit une présidente ou un président et une vice-présidente ou un vice-président en son sein pour une année. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Les deux membres choisis doivent appartenir à des délégations de deux cantons différents.

<sup>2</sup> Ein Mitglied eines Verteilorgans darf nicht gleichzeitig Mitglied des Verwaltungsrats der Loterie Romande sein.

## **10. KAPITEL**

### **Beilegung von Streitigkeiten**

#### **Art. 24**

<sup>1</sup> Die Unterzeichnerkantone bemühen sich, alle Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit der Auslegung, der Anwendung oder der Durchführung dieser Vereinbarung gütlich zu regeln.

<sup>2</sup> Gelingt ihnen dies nicht, wird als Gerichtsstand das «Cour de droit administratif et public» (Verwaltungsgericht) des Waadtländer Kantonsgerichts vereinbart.

## **11. KAPITEL**

### **Interparlamentarische Kommission**

#### **Art. 25** Zusammensetzung

<sup>1</sup> Die Unterzeichnerkantone setzen auf Grundlage von Kapitel 4 ParlVer eine interparlamentarische Kommission ein, um eine interparlamentarische Aufsicht der durch diese Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe zu gewährleisten.

<sup>2</sup> Jeder Unterzeichnerkanton entsendet drei Mitglieder in die interparlamentarische Kommission, die von den Parlamenten der einzelnen Kantone gemäss den geltenden Verfahren für die Besetzung ihrer eigenen Kommissionen bestimmt werden.

<sup>3</sup> Die interparlamentarische Kommission wählt aus ihrer Mitte für ein Jahr eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten. Die Wahl erfolgt im ersten Wahlgang mit der absoluten Mehrheit, im zweiten Wahlgang mit der relativen Mehrheit der Stimmen. Die beiden gewählten Mitglieder müssen den Delegationen verschiedener Kantone angehören.

**Art. 26** Fonctionnement

<sup>1</sup> La commission interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné l'exige mais au minimum une fois par an.

<sup>2</sup> Elle prend ses décisions à la majorité des membres présents.

<sup>3</sup> Elle est conduite par la présidente ou le président ou, en cas d'absence, par la vice-présidente ou le vice-président.

<sup>4</sup> Pour le surplus, la commission s'organise librement.

**Art. 27** Tâches

<sup>1</sup> La commission interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné des organes intercantonaux institués par la présente convention, à savoir:

- a) la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA);
- b) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition (CPOR);
- c) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS).

<sup>2</sup> La commission interparlementaire examine le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent visés à l'art. 5, let. f de la Convention sur les jeux d'argent, qui lui est transmis par la CRJA. Elle peut communiquer des observations à la CRJA.

<sup>3</sup> Les tâches de la commission de contrôle interparlementaire portent sur le contrôle d'un point de vue stratégique et général. Une attention particulière est portée aux enjeux suivants:

- a) la politique de protection des mineurs et de la population selon l'art. 3, al. 1, let. c;
- b) l'accomplissement des tâches de la CRJA définies à l'art. 6, al. 2, let. h à j.

<sup>4</sup> La CRJA est tenue, sur requête écrite de la commission de contrôle interparlementaire, de transmettre à celle-ci toute pièce utile en sa possession et de lui fournir tout renseignement nécessaire en rapport avec la présente convention. Le droit fédéral reste réservé.

<sup>5</sup> La commission de contrôle interparlementaire adresse une fois par année aux parlements des cantons signataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

**Art. 26** Arbeitsweise

<sup>1</sup> Die interparlamentarische Kommission tritt so oft zusammen, wie die koordinierte interparlamentarische Aufsicht dies erfordert, mindestens jedoch einmal jährlich.

<sup>2</sup> Sie fasst ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder.

<sup>3</sup> Sie wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten oder in deren oder dessen Abwesenheit von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten geleitet.

<sup>4</sup> Im Übrigen organisiert sich die Kommission selbst.

**Art. 27** Aufgaben

<sup>1</sup> Der interparlamentarischen Kommission obliegt die koordinierte interparlamentarische Aufsicht über die durch diese Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe, nämlich:

- a) der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);
- b) der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR);
- c) der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS).

<sup>2</sup> Die interparlamentarische Kommission prüft den Jahresbericht und die Sonderrechnung des Geldspielgerichts nach Art. 5 lit. f des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats, die ihr von der CRJA übermittelt werden. Sie kann der CRJA ihre Feststellungen mitteilen.

<sup>3</sup> Die Aufgaben der interparlamentarischen Kommission beinhalten die strategische und die allgemeine Aufsicht. Den folgenden Herausforderungen ist besondere Beachtung zu schenken:

- a) Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c;
- b) Erfüllung der Aufgaben der CRJA gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. h bis j.

<sup>4</sup> Die CRJA ist verpflichtet, der interparlamentarischen Kommission auf schriftliche Anforderung hin alle ihr vorliegenden sachdienlichen Unterlagen zu übermitteln und ihr alle erforderlichen Auskünfte im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung zu erteilen. Die Anwendung von Bundesrecht bleibt vorbehalten.

<sup>5</sup> Die interparlamentarische Kommission legt den Parlamenten der Unterzeichnerkantone einmal jährlich einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit vor.

## CHAPITRE 12

### Dispositions finales et transitoires

#### Art. 28

<sup>1</sup> La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.

<sup>2</sup> La CRJA procédera à une évaluation de l'application de la convention dans les cinq ans dès son entrée en vigueur. Sur la base de son évaluation, elle proposera les adaptations de la convention qui paraissent nécessaires.

<sup>3</sup> Chaque canton peut dénoncer la présente convention pour la fin d'une année, mais au plus tôt à la fin de la dixième année suivant son entrée en vigueur, sur préavis reçu par les autres cantons au moins deux ans avant le terme. La convention reste en vigueur pour les autres cantons signataires.

#### Art. 29

La présente convention abroge et remplace les Conventions relatives à la Loterie Romande (numérotées 1 à 9) et leurs avenants.

#### Art. 30

La présente convention entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour autant qu'au moins deux cantons l'aient adoptée.

#### Art. 31

<sup>1</sup> Les cantons signataires adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences de la présente convention au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2021.

<sup>2</sup> Les décisions prises par les organes cantonaux de répartition après l'entrée en vigueur de cette convention mais avant l'adaptation de la législation cantonale sont régies par l'ancien droit.

*Ainsi conclue à Berne, le 29 novembre 2019.*

## 12. KAPITEL

### Schluss- und Übergangsbestimmungen

#### Art. 28

<sup>1</sup> Diese Vereinbarung ist unbefristet.

<sup>2</sup> Die CRJA beurteilt die Anwendung der Vereinbarung innert fünf Jahren seit ihrem Inkrafttreten. Gestützt auf diese Beurteilung schlägt sie aus ihrer Sicht erforderliche Anpassungen vor.

<sup>3</sup> Jeder Kanton kann diese Vereinbarung auf Ende Jahr kündigen, frühestens jedoch auf Ende des zehnten Jahres seit ihrem Inkrafttreten. Die Kündigung muss bei den anderen Kantonen mindestens zwei Jahre im Voraus eingehen. Für die verbleibenden Unterzeichnerkantone bleibt die Vereinbarung in Kraft.

#### Art. 29

Mit dieser Vereinbarung werden die Vereinbarungen über die Loterie Romande (von 1 bis 9 nummeriert) und ihre Nachträge aufgehoben und ersetzt.

#### Art. 30

Diese Vereinbarung tritt am 1. Januar 2021 in Kraft, sofern sie von mindestens zwei Kantonen verabschiedet wird.

#### Art. 31

<sup>1</sup> Die Unterzeichnerkantone passen ihre Gesetzgebung bis spätestens zum 1. Juni 2021 an die Anforderungen dieser Vereinbarung an.

<sup>2</sup> Die von den kantonalen Verteilorganen nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung, jedoch vor der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung gefassten Beschlüsse unterliegen dem alten Recht.

*So vereinbart in Bern am 29. November 2019.*

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DFIN-20

**Projet de loi :****Adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent***Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE**Présidence : Gabrielle Bourguet**Vice-présidence : Nicolas Pasquier**Membres : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, 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 11 voix contre 0 et 0 abstention (4 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 19 août 2020*Anhang

GROSSER RAT

2020-DFIN-20

**Gesetzesentwurf:****Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele***Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA**Präsidium : Gabrielle Bourguet**Vize-Präsidium : Nicolas Pasquier**Mitglieder : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander***Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (4 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 19. August 2020*

**Message 2020-DSAS-29**

28 avril 2020

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les prestations  
 complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Généralités du projet</b>	<b>2</b>
<b>3. Commentaires des dispositions</b>	<b>2</b>
<b>4. Incidences</b>	<b>4</b>

**1. Introduction**

Le présent projet de loi donne suite à l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), adoptée le 22 mars 2019 par l'Assemblée fédérale. La réforme des prestations complémentaires (PC) vise à maintenir le niveau des prestations, à prendre davantage en compte la fortune et à réduire les effets de seuil. Les principales mesures de la réforme sont les suivantes:

- > Relèvement des montants maximaux pour les loyers
- > Prise en compte de la fortune
  - Introduction d'un seuil d'accès
  - Obligation de restitution par les héritiers et les héritières
  - Abaissement des franchises
- > Différenciation des montants pour les enfants
- > Prise en compte du 80% du revenu du conjoint ou de la conjointe
- > Prime d'assurance-maladie: dépenses effectives
- > Adaptation du calcul des PC pour les résident-e-s de home
- > Montant minimal des PC abaissé
- > Mesure dans le 2<sup>e</sup> pilier pour les chômeurs et les chômeuses âgés

La tâche principale des PC consiste à garantir les besoins vitaux des personnes au bénéfice d'une rente AVS ou AI et qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens. Les PC correspondent à la différence entre les dépenses reconnues (logement, nourriture, couverture médicale, etc.) et le revenu déterminant (rentes AVS/AI, part de la fortune, etc.).

Le système des prestations complémentaires doit faire face à deux sortes de défis: les changements démographiques et les adaptations institutionnelles et légales. Depuis de nombreuses années, la part croissante de personnes âgées, l'augmentation de l'espérance de vie et la hausse du besoin en soins se répercutent sur les coûts des PC. Plus récemment, des adaptations législatives, en marge du système des PC, ont contribué à la progression des dépenses. Outre les diverses révisions de l'AVS et de l'AI, ce sont avant tout la nouvelle répartition des tâches RPT (2008) et le nouveau régime de financement des soins (2011) qui ont fortement influencé l'évolution des coûts.

Entre 2000 et 2018, les dépenses, au niveau national, des PC ont plus que doublé, passant de 2,3 à 5,0 milliards de francs par an. Dans le même laps de temps, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 202 700 à 328 100 personnes. Fin 2018, 47,4% des bénéficiaires de rentes AI et 12,5% des bénéficiaires de rentes AVS touchaient des PC.

Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AVS devrait continuer de suivre la part croissante des personnes âgées et d'augmenter ces prochaines années. Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AI devrait par contre se stabiliser. Selon les prévisions, les dépenses annuelles devraient passer de 5,0 milliards de francs en 2018 à près de 6,7 milliards en 2030.

Plusieurs interventions parlementaires fédérales ont été déposées ces dernières années en lien avec l'évolution des coûts des prestations complémentaires. Pour y répondre, le Conseil fédéral a approuvé, fin 2013, un vaste rapport sur l'évolution du régime des PC au cours des dix dernières années. Il y dresse le constat que pour pouvoir continuer de remplir sa mission à long terme, le régime des PC doit être adapté sur

plusieurs points. Des modifications sont notamment nécessaires pour réduire les effets de seuil qui peuvent apparaître en raison du montant minimal des PC ou du mode actuel de prise en compte du revenu d'une activité lucrative. Dans son rapport, le Conseil fédéral soumet aussi à une analyse critique le montant des franchises et les possibilités de retrait de l'avoir de la prévoyance professionnelle sous forme de capital. Enfin, le rapport propose plusieurs améliorations concernant la prise en compte des primes de l'assurance-maladie et le dessaisissement de fortune. Le projet de réforme des PC, transmis en septembre 2016 au Parlement par le Conseil fédéral, reprenait largement ces éléments.

Des adaptations étaient aussi nécessaires au niveau des frais de logement reconnus pour le calcul des PC. Les montants maximaux pris en compte pour les loyers ont été révisés pour la dernière fois en 2001. Depuis, les loyers ont largement augmenté. C'est pourquoi, en décembre 2014, le Conseil fédéral a demandé au Parlement d'augmenter les montants maximaux pris en compte et de les échelonner selon les régions. Au cours des débats, le Parlement a intégré cette question dans la réforme plus vaste des PC.

De plus amples renseignements au sujet de la réforme des PC au niveau fédéral figurent sur le site internet de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (OFAS en ligne > Assurances sociales > Prestations complémentaires > Réformes & révisions > Réforme des PC).

## 2. Généralités du projet

Matériellement, le droit fédéral édicte la quasi-totalité des règles pour les prestations complémentaires et les cantons sont chargés de l'exécution de la loi. A l'instar des autres cantons, Fribourg a mandaté la Caisse de compensation cantonale pour appliquer et exécuter la loi sur les prestations complémentaires.

La réforme des prestations complémentaires au niveau fédéral introduit plusieurs nouveautés, dont quelques-unes nécessitent des dispositions d'ordre procédural à l'échelle cantonale. Ces dispositions font l'objet de ce présent projet de loi.

Le projet propose, comme dans la loi cantonale actuelle, que le Conseil d'Etat fixe les principes et la marge de manœuvre possible de la loi fédérale. L'exécution quant à elle est confiée à la Caisse de compensation cantonale.

Lors de sa séance du 29 janvier 2020, le Conseil fédéral a décidé de fixer au 1<sup>er</sup> janvier 2021 l'entrée en vigueur de la réforme des PC et a approuvé les modifications nécessaires de l'ordonnance. Etant donné que la loi cantonale doit entrer en vigueur en même temps que le droit fédéral, il n'a pas été possible, dans les conditions mentionnées ci-avant, d'entamer une procédure de consultation pour la présente loi.

## 3. Commentaires des dispositions

### 3.1. Dispositions modifiant la LPC

Ce chapitre suit chronologiquement la numérotation des articles et précise les modifications proposées de chaque disposition.

#### 3.1.1. Frais d'administration (art. 2 al. 1 let. e)

En vertu de l'art. 32 al. 2 de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI), lorsqu'un canton charge sa caisse de compensation de fixer et de verser les prestations complémentaires, il doit lui rembourser les frais d'administration qui en résultent. La réglementation relative au remboursement de ces frais doit être approuvée par l'Office fédéral des assurances sociales.

Il est proposé de compléter l'article 2 de la loi cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (loi d'application LPC) avec un nouvel alinéa 1 let. e) qui donne la compétence au Conseil d'Etat d'édicter le règlement relatif à la fixation des frais d'administration.

#### 3.1.2. Clause générale (art. 2 al. 1 let. f)

Il est également utile d'inscrire une nouvelle base légale dans la loi d'application LPC concernant la délégation de modalités d'exécution relatifs aux éléments de minime importance.

Selon le nouvel article 2 al. 1 let. f), la Direction en charge des assurances sociales serait compétente.

#### 3.1.3. Adaptation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer (art. 2 al. 2)

Les montants maximaux reconnus par les PC pour les loyers sont augmentés afin de mieux tenir compte de la réalité des prix des logements. En 2017, les plafonds ne couvraient que les loyers de 68% des personnes seules, de 63% des couples, de 51% des ménages avec un-e enfant et de 32% des ménages avec deux enfants. Les bénéficiaires de PC doivent payer la différence en puisant dans les montants destinés à d'autres fins, comme la nourriture ou l'habillement.

En plus d'être augmentés, les nouveaux montants maximaux tiennent désormais compte des différences de charge locative entre les grands centres urbains (région 1), les villes (région 2) et la campagne (région 3). Ils prennent aussi en considération le besoin d'espace supplémentaire des familles. Pour le canton de Fribourg, seules les régions 2 et 3 sont applicables, puisque la région 1 concerne les grands centres urbains (par exemple Zurich).

Tableau: Montants mensuels maximaux, selon la taille du ménage et la région

Ménage	Région 1	Région 2	Région 3	Régime en vigueur
1 pers.	1370	1325	1210	1100
2 pers.	1620	1575	1460	1250
3 pers.	1800	1725	1610	1250
4 pers. et plus	1960	1875	1740	1250

Selon l'article 10 al. 1<sup>quinièmes</sup> de la nouvelle LPC, les cantons peuvent demander une réduction ou une augmentation de 10% au plus des montants maximaux reconnus au titre du loyer dans une commune. A l'article 2 al. 2 de la loi d'application LPC, il est proposé que cette compétence cantonale soit exercée par le Conseil d'Etat.

### 3.1.4. Restitution des prestations légalement perçues (12a; 13 al. 2<sup>bis</sup>)

Une obligation de restitution des prestations est introduite dans la nouvelle loi (art. 16a LPC): après le décès d'un-e béné-

ficiaire, les prestations qu'il ou elle a perçues devront être remboursées par ses héritiers et ses héritières. La restitution est toutefois due uniquement pour la part de la succession qui dépasse 40 000 francs. Pour les couples, l'obligation de restituer prend naissance au décès du conjoint ou de la conjointe survivant-e.

L'instauration du nouvel article 12a de la loi d'application LPC concerne principalement le volet traitant de la restitution des prestations. Les procédures de restitutions dans le cadre de l'application des prestations complémentaires sont réglées par l'organe cantonal compétent, en l'occurrence la Caisse cantonale de compensation AVS (ci-après: Caisse AVS) (art. 12a al. 1).

Dans le cas où la fortune est manifestement inférieure à 40 000 francs, aucune procédure de restitution ne sera entamée. En revanche, si la fortune est estimée supérieure à 40 000 francs, la Caisse de compensation annonce à l'un-e des héritiers ou héritières connus qu'une procédure de restitution est possible et que l'examen s'opérera sur la base de la taxation fiscale préalablement établie par le Service cantonal des contributions (SCC).

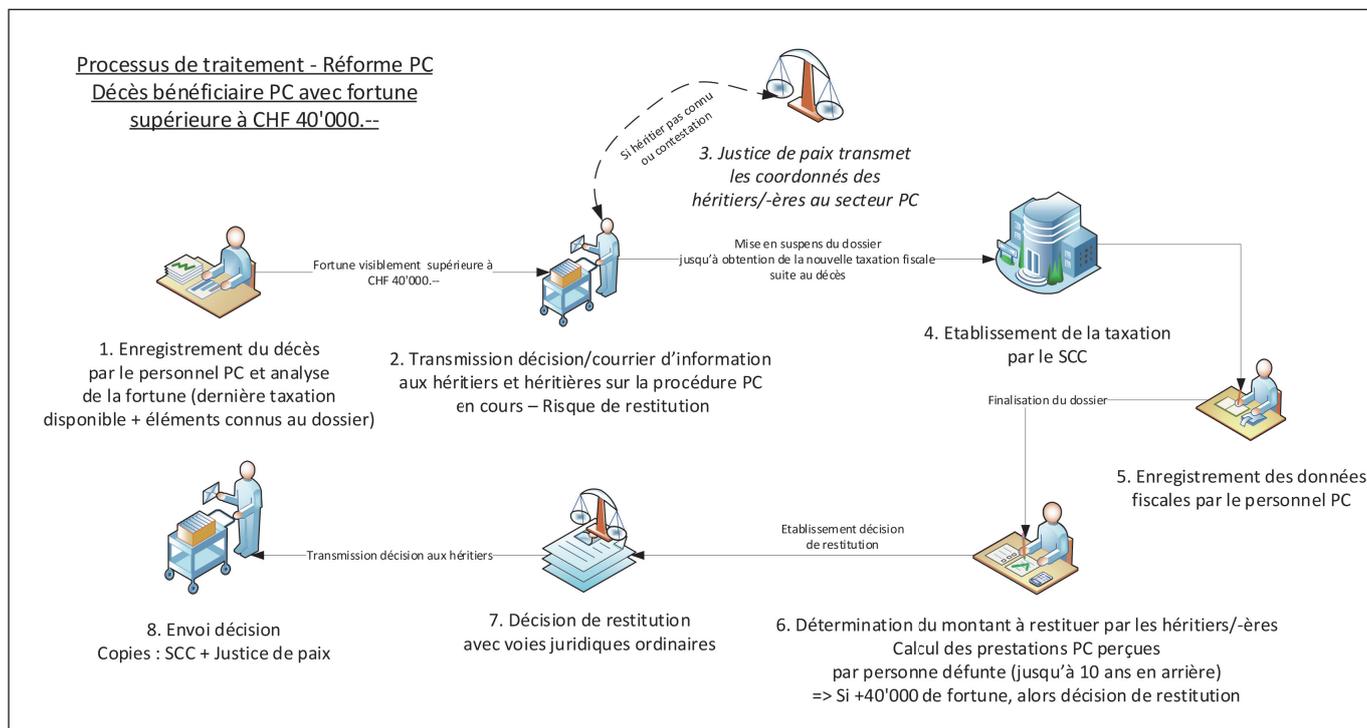


Figure 1: Processus bénéficiaire PC avec fortune supérieure à CHF 40 000.00

La Caisse de compensation ouvre la procédure d'information à l'égard d'un-e des héritiers ou héritières connus, à charge pour lui ou elle d'en informer les autres. Selon l'art. 603 al. 1 du Code civil suisse (RS 210), les héritiers et héritières sont tenus solidairement des dettes du défunt ou de la défunte (ou de la personne décédée). (art. 12a al. 2).

Si le ou la destinataire du courrier conteste sa qualité d'héritier ou d'héritière, la Caisse de compensation peut adresser une demande formelle à la Justice de Paix compétente pour l'obtention d'au moins un nom d'un héritier ou d'une héritière connu-e (art. 12a al. 3).

Pour établir une base de calcul similaire à chaque restitution et par égalité de traitement, la base de calcul de l'organe d'exécution PC se repose sur le dernier avis de taxation fiscale établi par le SCC suite au décès du ou de la bénéficiaire PC. À ce sujet, en cas d'absence de dépôt de la dernière déclaration du ou de la bénéficiaire PC par la communauté héréditaire, le SCC est chargé d'établir une taxation d'office qui servira de base de calcul pour la décision de restitution de la Caisse de compensation. L'article 12 al. 2 de la loi actuelle prévoit déjà que ce soit la Caisse de compensation qui rend la décision.

Conformément à l'article 13 al. 2<sup>bis</sup> de la loi d'application LPC, la Caisse AVS peut accéder, par une procédure d'appel, aux données du Service cantonal des contributions relatives aux conditions de revenu et de fortune nécessaires au calcul du revenu déterminant des requérant-e-s, dans le respect des règles découlant de la protection des données. La Caisse AVS peut également utiliser ces données pour réclamer la restitution des prestations au sens de l'article 16a de la loi fédérale sur les prestations complémentaires.

### 3.2. Entrée en vigueur (art. 2)

Le Conseil d'Etat prévoit de fixer l'entrée en vigueur de la présente loi au 1<sup>er</sup> janvier 2021, c'est-à-dire simultanément avec le droit fédéral.

## 4. Incidences

### 4.1. Conséquences financières et en personnel

La réforme au plan fédéral prévoit des dépenses supplémentaires et des économies. Au final, elle devrait réduire les coûts des PC de 401 millions de francs en 2030. La Confédération verra ses dépenses augmenter de 28 millions, tandis que les cantons devraient économiser 429 millions selon les projections de la Confédération. Pour le Canton de Fribourg, l'économie nette est estimée entre 9 et 10 millions de francs. Toutefois, cette économie est due à une plus grande individualisation des traitements des dossiers, ce qui signifie un besoin d'augmenter la dotation en personnel. Pour le canton de Fribourg, une analyse de la charge en personnel a été menée pour déterminer les impacts de la réforme PC et une augmentation d'environ 25% de la charge administrative a été calculée. Concrètement il est prévu d'augmenter de manière échelonné les EPT qui sont directement attribué au traitement des dossier PC d'actuellement 21 à 26 pour la fin de l'année 2021. A noter que le personnel de la Caisse de compensation n'est pas compté dans l'effectif du personnel de l'Etat.

Le présent projet fribourgeois n'entraîne pas d'incidences financières directes, puisqu'il s'agit uniquement de dispositions procédurales.

### 4.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Jusqu'au 31 décembre 2021 les communes ne sont pas affectées par ce changement légal (cf. article 22 de la loi actuelle). En effet, jusqu'à cette date l'Etat prend en charge le 100% des coûts des prestations complémentaires.

### 4.3. Autres incidences

Le projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il est compatible avec le droit européen.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

---

**Botschaft 2020-DSAS-29**

28. April 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen  
zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Allgemeines</b>	<b>6</b>
<b>3. Erläuterung der Bestimmungen</b>	<b>6</b>
<b>4. Auswirkungen</b>	<b>8</b>

**1. Einleitung**

Der in der Überschrift genannte Gesetzesentwurf entstand im Anschluss an das Inkrafttreten der Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), die am 22. März 2019 von der Bundesversammlung beschlossen wurde. Die Reform der Ergänzungsleistungen (EL) zielt auf den Erhalt des Leistungsniveaus, die stärkere Berücksichtigung des Vermögens und die Verringerung der Schwelleneffekte ab. Die wichtigsten Massnahmen der Reform:

- > Anhebung der Mietzinsmaxima
- > Berücksichtigung des Vermögens
  - Einführung einer Eintrittsschwelle
  - Einführung einer Rückerstattungspflicht
  - Senkung der Vermögensfreibeträge
- > Unterscheidung der Beträge für Kinder
- > Anrechnung von 80% des Einkommens der Ehegattin/ des Ehegatten
- > Krankenversicherungsprämie: tatsächliche Ausgaben
- > Anpassung der EL-Berechnung für Personen im Heim
- > Senkung des EL-Mindestbetrags
- > Massnahme in der 2. Säule für ältere Arbeitslose

Hauptaufgabe der Ergänzungsleistungen ist die Existenzsicherung von Personen, die eine AHV- oder eine IV-Rente beziehen und ihren Lebensunterhalt nicht mit eigenen Mitteln bestreiten können. Die EL entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben (Wohn- und Verpflegungskosten, medizinische Versorgung usw.) und den anrechenbaren Einnahmen (AHV/IV-Renten, Erwerbseinkommen, Vermögen usw.).

Das System der Ergänzungsleistungen steht zwei Herausforderungen gegenüber: den demografischen Veränderungen sowie den institutionellen und gesetzlichen Anpassungen. Seit vielen Jahren schlagen sich der zunehmende Anteil älterer Menschen, die steigende Lebenserwartung und der zunehmende Pflegebedarf auf die EL-Kosten nieder. Die jüngste Kostenentwicklung wurde durch Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems beeinflusst. Neben verschiedenen Revisionen in der AHV und der IV haben sich vor allem die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA, 2008) sowie die Neuordnung der Pflegefinanzierung (2011) stark auf die Kostenentwicklung ausgewirkt.

Zwischen 2000 und 2018 haben sich die EL-Ausgaben von 2,3 auf 5,0 Milliarden Franken pro Jahr mehr als verdoppelt. Im selben Zeitraum ist die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von 202 700 auf 328 100 Personen angestiegen. Ende 2018 haben 47,4% der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger und 12,5% der Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Altersrenten Ergänzungsleistungen erhalten.

Die Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger zur AHV dürfte in den kommenden Jahren der zunehmenden Anzahl älterer Menschen folgen und ansteigen. Bei der Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger zur IV wird eine Stabilisierung erwartet. Die jährlichen Ausgaben dürften von 5,0 Milliarden Franken im Jahr 2018 auf 6,7 Milliarden Franken im Jahr 2030 ansteigen.

In den vergangenen Jahren wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zum Thema Kostenentwicklung der Ergänzungsleistungen eingereicht. Ende 2013 hat der Bundesrat in Beantwortung dieser Vorstösse einen umfassenden Bericht über die Entwicklung der Ergänzungsleistungen der letzten

zehn Jahre verabschiedet. Darin hat er festgestellt, dass das EL-System in einigen Punkten angepasst werden muss, damit es seine Aufgaben auch weiterhin langfristig erfüllen kann. Dies gilt insbesondere in Bezug auf gewisse Schwelleneffekte, die durch die geltenden Bestimmungen zur Anrechnung von Erwerbseinkünften oder zum EL-Mindestbetrag entstehen können. Auch die Höhe der Vermögensfreibeträge und die Kapitalbezugsmöglichkeiten in der beruflichen Vorsorge wurden im Bericht des Bundesrates einer kritischen Würdigung unterzogen. Ausserdem zeigte der Bericht Verbesserungsmöglichkeiten bei der Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien und von Vermögensverzichten auf. In der im September 2016 ans Parlament überwiesene EL-Reform hat der Bundesrat diese Elemente grösstenteils übernommen.

Handlungsbedarf besteht auch bei den Wohnkosten, die bei der Berechnung des Anspruchs auf EL berücksichtigt werden. Die Höchstbeträge dafür sind letztmals im Jahr 2001 angepasst worden. Seither sind die Wohnungsmieten aber beträchtlich angestiegen. Darum hat der Bundesrat im Dezember 2014 dem Parlament eine regional abgestufte Erhöhung der Mietzinsmaxima für die EL-Berechnung beantragt. Im Laufe der Beratungen hat das Parlament diese Vorlage mit der allgemeinen EL-Reform vereint.

Weitere Informationen zur EL-Reform auf Bundesebene sind der Website des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) zu entnehmen (BSV-Online > Sozialversicherungen > Ergänzungsleistungen > Reformen & Revisionen > Reform der EL).

## 2. Allgemeines

Das Bundesrecht erlässt in materieller Hinsicht praktisch alle Regeln für die EL, während die Kantone für den Vollzug des Gesetzes zuständig sind. Wie die anderen Kantone hat auch Freiburg die kantonale AHV-Ausgleichskasse (AHV-Kasse) mit der Anwendung und dem Vollzug des ELG beauftragt.

Mit der nationalen EL-Reform werden mehrere Neuerungen eingeführt, von denen einige Verfahrensbestimmungen auf kantonaler Ebene erfordern; und um diese geht es im vorliegenden Gesetzesentwurf.

Er schlägt vor, dass der Staatsrat die Grundsätze und den Handlungsspielraum des ELG festlegt; dies ist auch im aktuellen kantonalen Gesetz so. Mit dem Vollzug wird die AHV-Kasse betraut.

In seiner Sitzung vom 29. Januar 2020 hat der Bundesrat beschlossen, dass die EL-Reform am 1. Januar 2021 in Kraft treten soll und die dazu notwendigen Änderungen der Verordnung verabschiedet. Weil das kantonale Gesetz zeitgleich mit dem Bundesrecht in Kraft treten muss, war es – unter den genannten Umständen – nicht möglich, ein Vernehmlassungsverfahren für den vorliegenden Gesetzesentwurf durchzuführen.

## 3. Erläuterung der Bestimmungen

### 3.1. Bestimmungen zur Änderung des ELG

Dieses Kapitel folgt der Reihenfolge der Artikel und erläutert die vorgeschlagene Änderungen der einzelnen Bestimmungen.

#### 3.1.1. Verwaltungskosten (Art. 2 Abs. Bst. e)

Gemäss Artikel 32 Abs. 2 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) hat ein Kanton, wenn er die Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen seiner Ausgleichskasse überträgt, dieser die daraus erwachsenden Verwaltungskosten zu vergüten. Die Vergütungsregelung bedarf der Genehmigung des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

Es wird vorgeschlagen, das kantonale Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG-Ausführungsgesetz) dahingehend zu ergänzen, dass der Staatsrat in einem neuen Artikel 2 Abs. 1 Bst. e die Zuständigkeit erhält, die Regelung über die Vergütung der Verwaltungskosten zu erlassen.

#### 3.1.2. Generalklausel (Art. 2 Abs. 2 Bst. f)

Ferner ist es sinnvoll, im ELG-Ausführungsgesetz eine neue Gesetzesgrundlage im Zusammenhang mit der Übertragung der Festsetzung der Ausführungsbestimmungen über Elemente von geringfügiger Bedeutung einzuführen.

Im Sinne des neuen Artikels 2 Abs. 1 Bst. f wäre die für die Sozialversicherungen zuständige Direktion kompetent.

#### 3.1.3. Anpassung der Mietzinsmaxima (Art. 2 Abs. 2)

Die für die EL anrechenbaren Mietzinsmaxima werden angehoben, um den tatsächlichen Mietpreisen besser Rechnung zu tragen. 2017 deckten sie die Mieten von lediglich 68% der Alleinstehenden, 63% der Ehepaare, 51% der Haushalte mit einem Kind und 32% der Haushalte mit zwei Kindern. Die Differenz müssen die EL-Bezügerinnen und -Bezüger aus Mitteln bezahlen, die für andere Zwecke vorgesehen wären (Essen, Kleidung usw.).

Die Mietzinsmaxima werden aber nicht nur angepasst: Zusätzlich werden künftig auch die unterschiedliche Mietzinsbelastung in den Grosszentren (Region 1), in der Stadt (Region 2) und auf dem Land (Region 3) sowie der höhere Raumbedarf von Familien berücksichtigt. Für den Kanton Freiburg sind nur die Regionen 2 und 3 anwendbar, da mit Region 1 Grosszentren (z. B. Zürich) gemeint sind.

Tabelle: Monatliche Höchstbeträge nach Haushaltsgrösse und Region

Haushalt	Region 1	Region 2	Region 3	Geltende Ordnung
1 Person	1370	1325	1210	1100
2 Personen	1620	1575	1460	1250
3 Personen	1800	1725	1610	1250
4 Pers. und mehr	1960	1875	1740	1250

Laut Artikel 10 Abs. 1<sup>quinquies</sup> des neuen ELG können die Kantone beantragen, die Höchstbeträge der anerkannten Mietkosten in einer Gemeinde um bis zu 10% zu senken oder zu erhöhen. Artikel 2 Abs. 2 des ELG-Ausführungsgesetzes schlägt vor, dass der Staatsrat diese kantonale Zuständigkeit ausübt.

### 3.1.4. Rückerstattung rechtmässig bezogener Leistungen (Art. 12a; Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup>)

Weiter wird im neuen ELG eine Rückerstattungspflicht für Erbinnen und Erben eingeführt (Art. 16a): Nach dem Tod einer EL-Bezügerin oder eines EL-Bezügers müssen die Erbinnen und Erben die in den letzten 10 Jahren bezogenen EL zurückerstatten. Allerdings ist die Rückerstattung nur auf dem Erbeil geschuldet, der den Betrag von 40 000 Franken übersteigt. Bei Ehepaaren entsteht die Rückerstattungspflicht der Erben erst beim Tod des überlebenden Ehegatten.

Der neue Artikel 12a ELG-Ausführungsgesetz betrifft hauptsächlich den Bereich der Leistungsrückerstattung. Die Rückerstattungsverfahren im Rahmen des EL-Vollzugs werden von der zuständigen kantonalen Behörde geregelt, im vorliegenden Fall von der AHV-Kasse (Art. 12a Abs. 1).

Beträgt das Vermögen offensichtlich weniger als 40 000 Franken wird kein Rückerstattungsverfahren eingeleitet. Wird das Vermögen hingegen bei mehr als 40 000 Franken eingeschätzt, kündigt die AHV-Kasse einer ihr bekannten erbberechtigten Personen an, dass es möglicherweise zu einem Rückerstattungsverfahren kommen wird, wobei die Prüfung anhand der Steuerveranlagung erfolgt, die im Vorfeld von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) erstellt wurde.

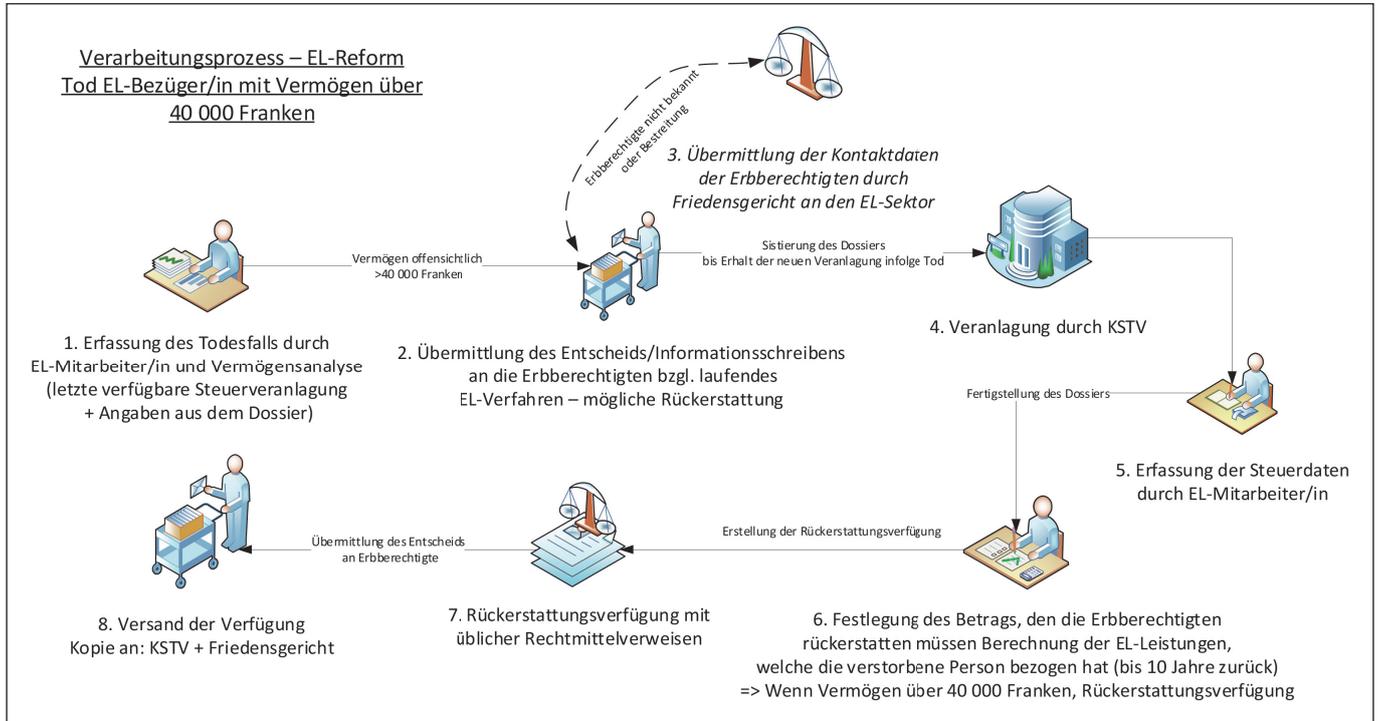


Abbildung 1: Verfahren EL-Bezüger/in mit Vermögen über 40 000 Franken

Die AHV-Kasse eröffnet das Informationsverfahren zuhanden einer bekannten erbberechtigten Person, wobei Letztere die anderen zu informieren hat. Gemäss Artikel 603 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) werden die Erben solidarisch für die Schulden des Erblassers haftbar. (Art. 12a Abs. 2)

Fechtet die Empfängerin oder der Empfänger des Briefs ihre oder seine Eigenschaft als erbberechtigte Person an, kann die AHV-Kasse ein formelles Gesuch an das zuständige Friedensgericht richten, um mindestens einen Namen einer bekannten erbberechtigten Person in Erfahrung zu bringen (Art. 12a Abs. 3).

Um bei jeder Rückerstattung eine vergleichbare Berechnungsgrundlage zur Hand zu haben und im Sinne der Gleichbehandlung beruht die Berechnungsgrundlage der mit dem EL-Vollzug betrauten Stelle auf der letzten Steuerveranlagung, welche die KSTV infolge des Todes der EL-beziehenden Person erstellt hat. Hat die Erbgemeinschaft die letzte Steuererklärung der EL-beziehenden Person nicht eingereicht, so erstellt die KSTV eine Veranlagung nach Ermessen, die der AHV-Kasse als Berechnungsgrundlage dienen wird. Artikel 12 Abs. 2 des aktuellen Gesetzes sieht bereits vor, dass die AHV-Kasse den Entscheid fällt.

Gemäss Artikel 13 Abs. 2<sup>bis</sup> ELG-Ausführungsgesetz kann die AHV-Kasse durch ein Abrufverfahren bei der kantonalen Steuerverwaltung und den Gemeinden auf die einkommens- und vermögensrelevanten Daten zugreifen, die für die Berechnung des massgebenden Einkommens der Gesuchstellenden und der Anspruchsberechtigten nötig sind, in Wahrung der für den Datenschutz geltenden Vorschriften. Die AHV-Kasse kann diese Daten auch benutzen, um die Rückerstattung der Leistungen im Sinne von Artikel 16a ELG einzufordern.

### 3.2. Inkrafttreten (Art. 2)

Der Staatsrat sieht ein Inkrafttreten dieses Gesetzes auf den 1. Januar 2021 vor, also gleichzeitig mit dem Bundesrecht.

## 4. Auswirkungen

### 4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Reform auf Bundesebene bringt sowohl zusätzliche Ausgaben als auch Einsparungen. Insgesamt wird jedoch eine Senkung der EL-Ausgaben von 401 Millionen Franken im Jahr 2030 erwartet. Laut Hochrechnungen des Bundes werden für den Bund Mehrkosten von 28 Millionen Franken entstehen, für die Kantone Einsparungen von 429 Millionen Franken. Für den Kanton Freiburg rechnet man mit Einsparungen zwischen 9 und 10 Millionen Franken netto. Diese Einsparungen sind jedoch darauf zurückzuführen, dass die Dossiers vermehrt individuell bearbeitet werden, was wiederum bedeutet, dass das Personal aufgestockt werden muss. Um die Auswirkungen der EL-Reform zu bestimmen, wurde der Personalaufwand für den Kanton Freiburg analysiert; die Berechnungen ergaben, dass der administrative Aufwand um rund 25% ansteigen wird. Konkret sollen die Vollzeit-äquivalente, die direkt für die Bearbeitung der EL-Dossiers zuständig sind, per Ende 2021 schrittweise von derzeit 21 auf 26 angehoben werden. Dem ist anzufügen, dass das Personal der AHV-Kasse nicht zum Staatspersonal gezählt wird.

Der Freiburger Entwurf hat keine direkten finanziellen Auswirkungen, da es sich ausschliesslich um Verfahrensbestimmungen handelt.

### 4.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Bis zum 31. Dezember 2021 sind die Gemeinden durch diese Gesetzesänderung nicht betroffen (vgl. Artikel 22 aktuelles Gesetz); bis dahin übernimmt der Staat sämtliche EL-Kosten.

### 4.3. Weitere Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Er ist auch mit dem Europarecht vereinbar.

Dieses Gesetz unterliegt dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

---

**Loi modifiant la loi sur les prestations complémentaires  
à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **841.3.1**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la modification du 22 mars 2019 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC);

Vu le message 2020-DSAS-29 du Conseil d'Etat du 28 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

L'acte RSF 841.3.1 (Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-  
vieillesse, survivants et invalidité, du 16.11.1965) est modifié comme il suit:

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes  
über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen-  
und Invalidenversicherung**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **841.3.1**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Änderung vom 22. März 2019 des Bundesgesetzes über  
Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung  
(ELG);

gestützt auf die Botschaft 2020-DSAS-29 des Staatsrats vom 28. April 2020;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass SGF 841.3.1 (Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-,  
Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, vom 16.11.1965) wird wie folgt  
geändert:

**Préambule** (modifié)*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (ci-après: la loi fédérale) et ses dispositions d'exécution;

Vu la modification du... de la présente loi cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité et le message 2020-DSAS-29 du Conseil d'Etat du...;

Sur la proposition de cette autorité,

**Décète:****Art. 2 al. 1, al. 2** (nouveau)

<sup>1</sup> En vertu des compétences reconnues ou attribuées au canton par la législation fédérale, le Conseil d'Etat, par voie d'ordonnance:

- e) (nouveau) édicte la réglementation relative au remboursement des frais d'administration au sens de l'article 32 al. 2 de l'ordonnance fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité;
- f) (nouveau) peut déléguer à la Direction en charge des assurances sociales<sup>1)</sup> la fixation des modalités d'exécution de minime importance.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut, en vertu de l'article 10 al. 1<sup>quinquies</sup> de la loi fédérale, demander une réduction ou une augmentation de 10% au plus des montants maximaux reconnus au titre du loyer dans une commune.

**Art. 12a** (nouveau)

## Restitution des prestations

<sup>1</sup> Au décès de la personne assurée, la Caisse AVS examine si sa fortune est manifestement inférieure ou supérieure à 40 000 francs, au sens de l'article 16a de la loi fédérale.

<sup>1)</sup> Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

**Ingress** (géändert)*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (das Bundesgesetz) und die dazugehörigen Vollzugsbestimmungen;

gestützt auf die Änderung vom... dieses kantonalen Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-29 des Staatsrats vom...;

auf Antrag dieser Behörde,

**beschliesst:****Art. 2 Abs. 1, Abs. 2** (neu)

<sup>1</sup> Aufgrund der Zuständigkeiten, die dem Kanton durch die Bundesgesetzgebung zukommen, regelt der Staatsrat auf dem Verordnungsweg folgende Einzelheiten:

- e) (neu) Nach Artikel 32 Abs. 2 der Verordnung des Bundes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erlässt er die Regelung über die Vergütung der Verwaltungskosten.
- f) (neu) Er kann der für die Sozialversicherungen zuständigen Direktion<sup>1)</sup> die Festsetzung der Ausführungsbestimmungen von geringfügiger Bedeutung übertragen.

<sup>2</sup> Nach Artikel 10 Abs. 1<sup>quinquies</sup> des Bundesgesetzes kann der Staatsrat beantragen, die Höchstbeträge der anerkannten Mietkosten in einer Gemeinde um bis zu 10% zu senken oder zu erhöhen.

**Art. 12a** (neu)

## Rückerstattung der Leistungen

<sup>1</sup> Die AHV-Kasse prüft im Sinne von Artikel 16a des Bundesgesetzes nach dem Tod der versicherten Person, ob das Vermögen offensichtlich über oder unter 40 000 Franken liegt.

<sup>1)</sup> Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

<sup>2</sup> La Caisse AVS informe l'un des héritiers de la communauté héréditaire de la clôture du dossier ou de l'ouverture de la procédure de restitution. Celui-là est tenu d'en aviser les autres héritiers.

<sup>3</sup> En cas de contestation de la qualité d'héritier ou si aucun héritier n'est connu à la Caisse AVS, la Justice de paix compétente doit communiquer, sur demande, à la Caisse AVS les coordonnées d'un héritier connu.

**Art. 13 al. 2<sup>bis</sup>** (modifié)

<sup>2bis</sup> La Caisse AVS peut accéder, par une procédure d'appel, aux données du Service cantonal des contributions relatives aux conditions de revenu et de fortune nécessaires au calcul du revenu déterminant des requérants, dans le respect des règles découlant de la protection des données. Elle peut également utiliser ces données pour réclamer la restitution des prestations au sens de l'article 16a de la loi fédérale.

**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.

<sup>2</sup> Die AHV-Kasse informiert eine Person aus der Erbgemeinschaft über die Schliessung des Dossiers oder die Eröffnung des Rückerstattungsverfahrens. Die Person muss die anderen Erbberechtigten darüber informieren.

<sup>3</sup> Im Falle einer Anfechtung der Eigenschaft als Erbin oder Erbe oder wenn der AHV-Kasse keine Erbberechtigten bekannt sind, muss das zuständige Friedensgericht der AHV-Kasse auf Gesuch die Kontaktdaten einer bekannten erbberechtigten Person mitteilen.

**Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup>** (geändert)

<sup>2bis</sup> Die AHV-Kasse kann mit einem Abrufverfahren auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zugreifen, die für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens des Gesuchstellers erforderlich sind; dabei hält sie sich an die Regeln des Datenschutzes. Sie kann diese Daten auch benutzen, um im Sinne von Artikel 16a des Bundesgesetzes die Rückerstattung der Leistungen einzufordern.

**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.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSAS-29

**Projet de loi :**  
**Modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2020-016*

---

*Présidence :* Bernadette Mäder-Brülhart

*Membres :* Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Bertrand Gaillard, Giovanna Garghentini Python, Ursula Krattinger-Jutzet, Anne Meyer Loetscher, Bertrand Morel, Elias Moussa, Peter Wüthrich, Markus Zosso

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 contre 0 et 0 abstention (un membre absent), 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 31 août 2020*

Anhang

GROSSER RAT

2020-DSAS-29

**Gesetzesentwurf:**  
**Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-016*

---

*Präsidium :* Bernadette Mäder-Brülhart

*Mitglieder :* Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Bertrand Gaillard, Giovanna Garghentini Python, Ursula Krattinger-Jutzet, Anne Meyer Loetscher, Bertrand Morel, Elias Moussa, Peter Wüthrich, Markus Zosso

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied war abwesend) 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 31. August 2020*

**Message 2018-DSAS-37**

29 juin 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi portant adhésion aux modifications  
de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)****1. Introduction**

Le réseau institutionnel fribourgeois est dense et permet dans une large mesure la prise en charge des personnes domiciliées dans le canton. Toutefois, afin de tenir compte des besoins spécifiques de la personne mais aussi pour des raisons linguistiques notamment, il peut s'avérer nécessaire qu'un Fribourgeois ou une Fribourgeoise bénéficie de l'offre de prestations d'une institution située hors canton ou, inversement, qu'une prestation offerte dans le canton de Fribourg puisse être dispensée en faveur d'une personne qui n'y est pas domiciliée. La convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (ci-après: CIIS) facilite ces placements hors cantons. Elle établit des règles afférant à la prise en charge des frais d'un séjour hors canton et à la collaboration des cantons dans le domaine des institutions spécialisées. La CIIS contribue aussi à une prise en charge adéquate des bénéficiaires hors canton en fixant des exigences de qualité et en facilitant la planification de l'offre de prestations.

Tous les cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein ont adhéré à la CIIS. Par décret du 10 février 2004, le canton de Fribourg y a adhéré pour l'ensemble des domaines des institutions sociales (A, B, C et D), avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006. La CIIS a déjà fait l'objet de modifications approuvées en 2010 par le Grand Conseil fribourgeois et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Le domaine A de la CIIS concerne les institutions de type résidentiel accueillant des mineur-e-s et des jeunes adultes. Il concerne également les séjours ordonnés en vertu du droit pénal des mineurs.

En vertu de la CIIS, c'est le canton de domicile de la personne sollicitant les prestations qui prend en charge le coût du placement. Conformément à l'article 4 let. d de la CIIS, le canton de domicile est défini comme étant celui où la personne a son domicile légal. Celui-ci est défini à l'article 23 al. 1 du Code civil suisse (CC; RS 210) comme étant le lieu où la personne réside avec l'intention de s'y établir. L'article 25 CC règle quant à lui le domicile des mineur-e-s, précisant que «l'enfant sous autorité parentale partage le domicile de ses père et mère ou, en l'absence de domicile commun des père et mère, le domicile de celui de ses parents qui détient

la garde; subsidiairement, son domicile est déterminé par le lieu de sa résidence».

Ainsi, ces dernières années, la référence à la notion de domicile civil a suscité différents litiges dans le domaine A, notamment en lien avec l'autorité parentale conjointe. En effet, d'importantes questions juridiques concernant la définition du domicile civil des mineur-e-s n'ont pas été éclaircies. Il n'est ainsi pas rare que le domicile d'une personne se trouve au lieu de l'institution, ce qui implique que le canton en charge du financement de cette institution soit aussi le répondant financier pour le placement de cette personne (canton répondant). Ceci va à l'encontre de l'esprit et de la finalité de la CIIS. La même problématique peut surgir lorsqu'une personne devient majeure alors qu'elle séjourne dans une institution et, en vertu de l'article 23 al. 2 CC, établit son domicile dans la commune où se situe l'institution. Le 21 novembre 2017, le Tribunal fédéral a statué sur un litige (ATF 143 V 451) concernant la compétence financière relative à l'hébergement d'un enfant en institution du domaine A de la CIIS. L'arrêt du Tribunal fédéral démontrait que l'application de l'article 4 let. d de la CIIS pouvait empêcher ou du moins rendre excessivement difficile un hébergement ordonné en vertu de l'article 310 al. 1 CC. Il démontre ainsi sans ambiguïté la nécessité de modifier la CIIS.

Avec la modification proposée, la CIIS est adaptée de manière à éviter la pénalisation du canton répondant dans le domaine A de la CIIS, malgré la constitution de domicile par une personne mineure au lieu de situation d'un établissement au sens de l'article 25 al. 1 CC, deuxième partie de la phrase. Cet objectif est conforme à l'esprit de l'arrêt du Tribunal fédéral.

**2. Eléments essentiels du projet**

Le projet de loi vise à approuver les modifications adoptées par la Conférence de la convention CIIS en date du 23 novembre 2018 (annexe 1). Celles-ci concernent essentiellement la question de la compétence des cantons pour la garantie de prise en charge des frais en cas de changement de domicile légal d'une personne mineure ou d'un ou d'une jeune adulte dans le domaine A et doivent mettre fin aux incertitudes existant à ce propos.

Ainsi par exemple, lorsque le droit de déterminer le lieu de résidence des enfants mineur-e-s a été retiré aux parents en application de l'article 310 CC, lorsque la garde n'a pas été attribuée formellement bien que celle-ci s'exerçait selon un modèle de garde alternée avant le placement en institution ou lorsque l'enfant, hébergé-e dans une famille d'accueil avait déjà un domicile indépendant de celui de ses parents en son lieu de résidence, le domicile légal de l'enfant placé-e en institution est celui de son lieu de résidence, c'est-à-dire le lieu où se situe l'institution. Dans ces cas, le nouvel alinéa 5 al. 1 bis de la CIIS permet d'éviter que le canton où se situe l'institution doive prendre en charge les frais de placement de l'enfant parce que celui-ci, préalablement domicilié dans un autre canton, est considéré comme y étant domicilié en raison de son placement.

Ce nouvel alinéa ne s'applique en revanche pas lorsqu'un seul des deux parents détient l'autorité parentale, lorsque les parents exercent conjointement l'autorité parentale mais sont tous les deux domiciliés dans le même canton ou lorsque la garde est attribuée de manière exclusive à l'un des deux parents. Dans de tels cas, le domicile légal de la personne mineure ne se trouve pas modifié par le fait de son placement en institution dans un autre canton.

### 3. Commentaires des dispositions modifiées

Ce commentaire synthétise les modifications adoptées le 23 novembre 2018. Pour un commentaire détaillé, il est renvoyé aux explications de la CDAS (cf. annexe 2).

Une note de pied de page se référant à la date de l'acte législatif et ne figurant pas dans le texte de la CIIS publié dans le ROF a en outre été ajoutée.

#### *Art. 2 al. 1 let. a 2<sup>e</sup> phrase*

La modification concerne l'augmentation de la limite d'âge dans les institutions socio-éducatives de 22 ans à 25 ans révolus, en raison de la modification de l'article 19 al. 2 de la loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMIn; RS 311.1).

#### *Art. 5 al. 1<sup>bis</sup>*

La nouvelle réglementation ne remet pas en cause la possibilité pour un ou une mineur-e d'avoir son domicile au lieu où se situe l'institution dans laquelle il ou elle réside, mais elle rattache dans ce cas la compétence financière à son dernier domicile dérivé de celui de ses parents ou de l'un d'entre eux. Elle s'applique dans des situations définies comme «subsidiaries» au sens de l'article 25 al. 1 CC ou lorsque l'autorité de protection du ou de la mineur-e établi ou reprend une mesure de tutelle au lieu de résident (art. 25 al. 2).

#### *Art. 39 (nouveau titre): Entrée en vigueur de la CIIS du 13 décembre 2002*

L'article 39 de la CIIS est complété par un titre, le point VI.III contenant désormais deux articles.

#### *Art. 39<sup>bis</sup> Entrée en vigueur de la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018 (nouveau)*

Alinéa 1: Disposition transitoire déterminant à partir de quand les dispositions modifiées de la CIIS produisent leurs effets juridiques et ce qu'il advient des placements en cours. La dérogation prévue à l'article 5 al. 1 bis est applicable à tous les placements en cours et aux nouvelles garanties de prise en charge des coûts. Les garanties de prise en charge des coûts existantes pour lesquelles la nouvelle dérogation amène à un changement de la compétence ne seront plus valables. Il n'est donc pas nécessaire de les résilier. Il ne peut en revanche pas être exigé que les coûts encourus jusqu'à présent soient versés rétroactivement en raison du changement de compétence.

Alinéa 2: Sur le modèle de l'article 14 Cst. (RS 101) sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2002, 18 cantons signataires doivent approuver la révision partielle pour que celle-ci entre en vigueur.

Alinéa 3: L'entrée en vigueur est fixée dans le délai d'un an, après avoir atteint le quorum, conformément à l'alinéa 2.

En date du 5 mars 2020, le Comité de la Conférence de la convention CIIS a fixé l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2020.

## 4. Incidences

### 4.1. Conséquences financières et en personnel

Le projet de loi n'engendre pas de conséquences en personnel, la modification de la CIIS n'entraînant pas de nouvelles tâches pour le canton, mais avant tout une clarification des compétences en matière de garantie de prise en charge dans le domaine A. Les conséquences financières dépendent des situations concrètes pouvant varier d'une année à l'autre, à charge ou à décharge du canton de Fribourg.

### 4.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### 4.3. Effets sur le développement durable

La modification de la CIIS a trait à la garantie de prise en charge des frais. Le projet de loi n'a dès lors pas d'effets sur le développement durable.

#### **4.4. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

Le projet de loi est conforme au droit fédéral et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

#### **4.5. Referendums législatifs et financiers**

Le projet de loi est soumis au referendum législatif facultatif. Il n'est pas soumis au referendum financier (cf. ch. 4.1).

### **5. Conclusion**

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.

---

#### **Annexes**

- > Annexe 1: Révision partielle du 23 novembre 2018 de la CIIS: synopsis du droit en vigueur et du nouveau droit
- > Annexe 2: Révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018: explications.

**Botschaft 2018-DSAS-37**

29. Juni 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zu den Änderungen der Interkantonalen  
Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)****1. Einführung**

Freiburg verfügt über ein dichtes Netz von Einrichtungen für die Betreuung der im Kanton wohnhaften Menschen. Aufgrund der spezifischen Bedürfnisse einzelner Personen, aber auch aus sprachlichen Gründen kann es jedoch vorkommen, dass eine Freiburgerin oder ein Freiburger auf das Leistungsangebot ausserhalb des Kantons angewiesen ist oder dass umgekehrt eine im Kanton Freiburg angebotene Leistung Personen zur Verfügung gestellt wird, die nicht in unserem Kanton wohnhaft sind. Die Interkantonale Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen (IVSE) erleichtert solche ausserkantonalen Platzierungen. Sie enthält Vorschriften für die Übernahme der Kosten eines ausserkantonalen Aufenthalts und über die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der sozialen Einrichtungen. Auch trägt die IVSE zu einer bedarfsgerechten Betreuung der ausserkantonalen Bezügerinnen und Bezüger bei, indem sie Qualitätsanforderungen festlegt und die Planung des Leistungsangebots erleichtert.

Alle Kantone und das Fürstentum Lichtenstein gehören der IVSE an. Mit Dekret vom 10. Februar 2004 ist der Kanton Freiburg der Vereinbarung mit all seinen Bereichen von sozialen Einrichtungen (A, B, C und D) per 1. Januar 2006 beigetreten. Im Jahre 2010 sind schon verschiedene Änderungen an der IVSE durch den Freiburger Grossen Rat angenommen worden, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten sind.

Der Bereich A der IVSE betrifft stationäre Einrichtungen für Minderjährige und junge Erwachsene. Darin eingeschlossen sind Aufenthalte, die im Rahmen des Jugendstrafrechts angeordnet werden.

Die IVSE sieht vor, dass der Wohnkanton der Person, welche die Leistungen beansprucht, die Kosten der Platzierung übernimmt. Der Wohnkanton wird gemäss Artikel 4 Buchstabe d IVSE anhand des zivilrechtlichen Wohnsitzes bestimmt. Dieser ist in Artikel 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) als der Ort definiert, an dem die Person beabsichtigt, sich niederzulassen. Artikel 25 ZGB regelt den Wohnsitz von Minderjährigen und besagt, dass als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das

Kind steht, gilt; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz.

In den letzten Jahren hat das Konzept des zivilrechtlichen Wohnsitzes zu verschiedenen Streitigkeiten im Bereich A geführt, insbesondere in Fällen der gemeinsamen elterlichen Sorge. In der Tat sind wichtige rechtliche Fragen bezüglich der Definition des zivilrechtlichen Wohnsitzes von Minderjährigen nicht geklärt worden. Es ist daher nicht ungewöhnlich, dass sich der Wohnsitz einer Person am Standort der Einrichtung befindet, was bedeutet, dass der für die Finanzierung der Einrichtung zuständige Kanton (Standortkanton) auch für die Kosten der Platzierung aufkommen muss (Wohnkanton). Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der IVSE. Das gleiche Problem kann sich stellen, wenn eine Person während ihres Aufenthalts in einer Einrichtung volljährig wird und nach Artikel 23 Abs. 2 ZGB ihren Wohnsitz in der Gemeinde begründet, in der sich die Einrichtung befindet. Am 21. November 2017 entschied das Bundesgericht über einen Streitfall (BGE 143 V 451) betreffend die finanzielle Zuständigkeit für die Unterbringung eines Kindes in einer Einrichtung im IVSE-Bereich A. Das Urteil des Bundesgerichts zeigte, dass die Anwendung von Artikel 4 Buchstabe d der IVSE eine nach Artikel 310 Absatz 1 ZGB angeordnete Unterbringung verhindern oder zumindest übermässig erschweren kann. Daraus ergibt sich die eindeutige Notwendigkeit einer Änderung der IVSE.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die IVSE so angepasst, dass der Standortkanton im IVSE-Bereich A nicht benachteiligt wird, obwohl ein zivilrechtlicher Wohnsitz durch eine minderjährige Person im Sinne des zweiten Teils des Satzes von Artikel 25 Abs. 1 Satz 2 ZGB begründet wird. Dies entspricht der Absicht des Bundesgerichtsurteils.

**2. Die Kernpunkte des Gesetzesentwurfs**

Der vorliegende Gesetzesentwurf (Anhang 1) sieht die Ratifizierung der Änderungen der IVSE vor, welche die Vereinbarungskonferenz IVSE am 23. November 2018 verabschiedet hat. Betroffen ist einzig die Frage der Zuständigkeit der Kantone für die Kostenübernahme bei Unterbringungen im Bereich A im Falle eines Wechsels des Wohnsitzkantons von Minderjährigen und jungen Erwachsenen. Ziel der Revision ist es, die Rechtssicherheit zu erhöhen.

So ist zum Beispiel der zivilrechtliche Wohnsitz des in eine Einrichtung eingewiesenen Kindes sein Wohnort, d.h. der Ort, an dem sich die Einrichtung befindet, wenn das Recht, den Wohnort minderjähriger Kinder zu bestimmen, den Eltern nach Artikel 310 ZGB entzogen wurde, wenn das Sorgerecht nicht formell zugesprochen wurde, obwohl es vor der Unterbringung in einer Einrichtung nach einem Modell der wechselnden Obhut ausgeübt wurde, oder wenn das Kind, platziert in einer Pflegefamilie, an seinem Wohnort bereits einen von seinen Eltern unabhängigen zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. In solchen Fällen verhindert der neue Absatz 5 Abs. 1bis der IVSE, dass der Kanton, in dem sich die Einrichtung befindet, die Kosten für die Unterbringung des Kindes tragen muss, weil das Kind, das zuvor in einem anderen Kanton wohnhaft war, aufgrund seiner Unterbringung in der Einrichtung einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz begründet.

Dieser neue Absatz findet jedoch keine Anwendung, wenn nur einer der beiden Elternteile die elterliche Sorge hat, wenn die Eltern die elterliche Sorge gemeinsam ausüben und beide im selben Kanton wohnen oder wenn das Sorgerecht ausschliesslich einem der beiden Elternteile übertragen wird. In solchen Fällen wird der zivilrechtliche Wohnsitz der minderjährigen Person nicht dadurch berührt, dass sie in einer Einrichtung in einem anderen Kanton untergebracht ist.

### 3. Kommentar zu den einzelnen Änderungen

Dieser Kommentar fasst die Änderungen vom 23. November 2018 zusammen. Die detaillierten Ausführungen befinden sich im Anhang 2 (Erläuterungen der SODK).

Ausserdem wurde eine Fussnote hinzugefügt, die sich auf das Datum des Erlasses bezieht und im Text der in der ASF veröffentlichten IVSE fehlt.

#### *Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a 2. Satz*

Diese Änderung betrifft die Erhöhung der Altersgrenze in den sozialpädagogischen Institutionen für Jugendliche und junge Erwachsene vom vollendeten 22. auf das vollendete 25. Altersjahr, was eine Anpassung an Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (SR 311.1) bedeutet.

#### *Artikel 5 Abs. 1<sup>bis</sup>*

Die neue Regelung verhindert nicht, dass eine minderjährige Person ihren Wohnsitz an dem Ort haben kann, an dem sich die Einrichtung befindet, in der sie wohnt. In diesem Fall bedeutet es aber, dass die finanzielle Zuständigkeit sich davon ableitet, wo ihre Eltern oder ein Elternteil ihren/seinen zivilrechtlichen Wohnsitz haben/hat. Die Regelung findet Anwendung in Situationen, die im Sinne von Artikel 25 Abs. 1 ZGB als «subsidiär» definiert werden, oder wenn

die Behörde zum Schutz der minderjährigen Person am Aufenthaltsort eine Vormundschaftsmassnahme einrichtet oder übernimmt (Art. 25 Abs. 2).

#### *Artikel 39 (neu Sachüberschrift): Inkrafttreten der IVSE vom 13. Dezember 2002*

Artikel 39 der IVSE muss neu mit einer Sachüberschrift ergänzt werden, weil die Ziffer VI.III neu zwei Artikel umfasst.

#### *Artikel 39<sup>bis</sup> Inkrafttreten der Teilrevision der IVSE vom 23. November 2018 (neu)*

Absatz 1: Übergangsbestimmung, die festlegt, ab wann die geänderten Bestimmungen der IVSE Rechtswirkung entfalten und was mit den bestehenden Platzierungen geschieht. Die in Artikel 5 Abs. 1a vorgesehene Ausnahmeregelung wird ab ihrem Inkrafttreten auf alle bestehenden Platzierungen und neuen Kostenübernahmegarantien anwendbar. Bestehende Kostenübernahmegarantien, für welche die neue Ausnahmeregelung zu einem Wechsel der Gerichtsbarkeit führt, sind nicht mehr gültig. Eine Kündigung ist somit nicht erforderlich. Bisher angefallene Kosten müssen infolge der Änderung der Gerichtsbarkeit nicht rückwirkend übernommen werden.

Absatz 2: In Anlehnung an Artikel 14 der Bundesverfassung (SR 101) über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2002 wird als Voraussetzung für das Inkrafttreten der Teilrevision vorgeschlagen, dass ihr mindestens 18 Vereinbarungskantone beitreten müssen.

Absatz 3: Nach Erreichen des Quorums muss gemäss Absatz 2 innerhalb eines Jahres der Zeitpunkt des Inkrafttretens festgelegt werden.

Am 5. März 2020 hat der Vorstand der Vereinbarungskonferenz IVSE das Inkrafttreten auf den 1. Juni 2020 festgelegt.

## 4. Auswirkungen

### 4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das vorliegende Gesetz hat keine Auswirkungen auf Stellen und Personal. Die Änderungen der IVSE bringen keine neuen Aufgaben für den Kanton mit sich. Sie bedeuten einzig eine Klärung der Zuständigkeiten betreffend die Kostenübernahmen im Bereich A der IVSE. Die finanziellen Folgen, die den Kanton be- oder entlasten können, hängen von den konkreten Situationen ab, die von Jahr zu Jahr variieren.

## **4.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden**

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

## **4.3. Bewertung der nachhaltigen Entwicklung**

Da der vorliegende Gesetzesentwurf nur eine Anpassung der IVSE im Bereich der Kostenübernahme mit sich bringt, hat er keinen Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung.

## **4.4. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Verfassung, Bundesrecht und europäische Normen)**

Der vorliegende Gesetzesentwurf stimmt mit dem Bundesrecht und mit den europäischen Normen überein.

## **4.5. Gesetzes- und Finanzreferendum**

Der vorliegende Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum (vgl. Ziff. 4.1).

## **5. Schlussfolgerung**

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen lädt der Staatsrat Sie ein, dem vorliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

---

### **Beilagen**

- > Beilage 1: Teilrevision vom 23. November 2018 der IVSE:  
Synopsis des geltenden und neuen Rechts
- > Beilage 2: Teilrevision vom 23. November 2018 der IVSE:  
Erläuterungen

**Loi portant adhésion aux modifications  
de la convention intercantonale  
relative aux institutions sociales**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);  
Vu le message 2018-DSAS-37 du Conseil d'Etat du 29 juin 2020;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Le canton de Fribourg adhère aux modifications du 23 novembre 2018 de la convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS; RSF 834.0.4), dont la teneur est publiée dans l'Annexe 1 à la présente loi.

**Gesetz über den Beitritt zu den Änderungen  
der Interkantonalen Vereinbarung  
für soziale Einrichtungen**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);  
nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSAS-37 des Staatsrats vom 29. Juni 2020;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Der Kanton Freiburg tritt den Änderungen vom 23. November 2018 der Interkantonalen Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen (IVSE; SGF 834.0.4) bei; deren Wortlaut wird in Anhang 1 zu diesem Gesetz veröffentlicht.

## ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS

---

Annexe 1: Modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (art. 1)

### 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.

## ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE

---

Anhang 1: Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (Art. 1)

### 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 legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

## ANNEXE 1

---

### Modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales

du 23.11.2018

---

#### **Date de l'acte législatif, note (nouvelle)**

<sup>1)</sup> L'assemblée plénière CDAS a adopté la CIIS le 20 septembre 2002, et la Conférence des gouvernements cantonaux a approuvé la convention le 13 décembre 2002. Celle-ci a été modifiée par la Conférence de la convention CIIS le 14 septembre 2007.

#### **Art. 2 al. 1 domaine A, 2<sup>e</sup> par.**

S'il s'agit de l'exécution de mesures au sens de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs <sup>2)</sup>, la limite d'âge est de 25 ans révolus, quel que soit l'âge lors de l'admission.

<sup>2)</sup> RS 311.1

#### **Art. 5 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

<sup>1bis</sup> Si une personne établit son domicile civil en séjournant ou durant son séjour dans une institution en vertu de l'article 2 al. 1 domaine A, le canton du dernier domicile civil dérivé des parents ou d'un parent est tenu de garantir la prise en charge des frais.

#### **Art. 39 titre médian (nouveau)**

Entrée en vigueur de la CIIS du 13 décembre 2002

## ANHANG 1

---

### Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

vom 23.11.2018

---

#### **Erlassdatum, Note (neu)**

<sup>1)</sup> Die IVSE wurde am 20. September 2002 von der Plenarversammlung SODK genehmigt und die Konferenz der Kantonsregierungen stimmte der Vereinbarung am 13. Dezember 2002 zu. Sie wurde am 14. September 2007 von der Vereinbarungskonferenz IVSE angepasst.

#### **Art. 2 Abs. 1 Bereich A, 2. Abs.**

Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht <sup>2)</sup> liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 25. Altersjahr.

<sup>2)</sup> SR 311.1

#### **Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1bis</sup> Begründet eine Person mit dem Aufenthalt oder während des Aufenthaltes in einer Einrichtung gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich A ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Standort der Einrichtung, ist der Kanton des letzten von den Eltern oder eines Elternteils abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitzes für das Leisten der Kostenübernahmegarantie zuständig.

#### **Art. 39 Artikelüberschrift (neu)**

Inkrafttreten der IVSE vom 13. Dezember 2002

**Art. 39<sup>bis</sup> (nouveau)** Entrée en vigueur de la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018

<sup>1</sup> La révision partielle du 23 novembre 2018 est applicable à tous les placements en cours et à venir dès son entrée en vigueur.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur au plus tard douze mois après qu'au moins dix-huit cantons y ont adhéré.

<sup>3</sup> Le comité de la CC fixe la date d'entrée en vigueur.

---

**Art. 39<sup>bis</sup> (neu)** Inkrafttreten der Teilrevision der IVSE vom 23. November 2018

<sup>1</sup> Die Teilrevision vom 23. November 2018 ist ab ihrem Inkrafttreten auf alle bestehenden und neuen Platzierungen anwendbar.

<sup>2</sup> Sie tritt spätestens nach 12 Monaten in Kraft, nachdem ihr mindestens 18 Kantone beigetreten sind.

<sup>3</sup> Der Vorstand VK legt das Datum des Inkrafttretens fest.

---

Annexe

**GRAND CONSEIL**

**2018-DSAS-37**

**Projet de loi :  
Adhésion aux modifications de la convention  
intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)**

*Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE*

---

*Présidence : Gabrielle Bourguet*

*Vice-présidence : Nicolas Pasquier*

*Membres : Muriel Besson Gummy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, 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 14 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est excusé), 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 28 août 2020**

Anhang

**GROSSER RAT**

**2018-DSAS-37**

**Gesetzesentwurf:  
Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale  
Einrichtung (IVSE)**

*Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA*

---

*Präsidium : Gabrielle Bourguet*

*Vize-Präsidium : Nicolas Pasquier*

*Mitglieder : Muriel Besson Gummy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander*

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 14 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist 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 28. August 2020**

**Message 2020-DSAS-61**

21 avril 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant les projets de décrets portant dépôt à l'Assemblée fédérale**

- > de l'initiative cantonale «Plus de force aux cantons»,**
- > de l'initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates»,**
- > de l'initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts»**

**1. Introduction**

Par le présent message, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil pour examen et adoption trois projets d'initiatives cantonales par lesquelles le canton de Fribourg demande autant de modifications de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie du 26 septembre 2014 (LSAMal). Les initiatives visent toutes trois à assurer une meilleure adéquation des primes d'assurance-maladie par rapport aux coûts des prestations qu'elles couvrent. Initiées par le canton du Tessin, plusieurs autres cantons ont adopté ou sont en train d'adopter le dépôt d'initiatives similaires.

En résumé, la première initiative a pour but de rétablir la capacité des cantons à s'exprimer de manière pertinente, sur la base d'informations complètes, au sujet des propositions de primes des assureurs pour leur territoire. La deuxième définit un seuil au-delà duquel les réserves sont à considérer comme excessives et obligerait ainsi les assureurs à les restituer. La troisième vise la compensation systématique des primes payées en trop si des conditions précises sont remplies.

**2. Commentaires****2.1. Initiative cantonale «Plus de force aux cantons»**

Le rôle des cantons dans la procédure d'approbation des primes, déjà peu consistant du fait de sa seule faculté de donner un avis à l'autorité de surveillance, a été de plus en plus fortement limité. En effet, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a décidé de ne plus fournir aux cantons, dès 2019 et aux fins de leur analyse, les données concernant les primes. L'OFSP justifie son attitude restrictive précisément par la formulation actuelle de l'art. 16 al. 6 LSAMal, qui limite l'avis cantonal à l'aspect des coûts.

Sur la base d'informations partielles concernant les coûts et les primes, il est impossible pour les cantons de formuler des observations pertinentes et fortes afin d'appuyer l'autorité de surveillance dans la tâche qu'elle est appelée à mener, c'est-à-dire approuver les primes d'assurance-maladie.

Les cantons sont en effet fermement convaincus que l'analyse des coûts est indissociable d'une évaluation des primes, car elle en est la conséquence directe et représente l'élément clé des dépenses de santé pour les citoyens et citoyennes. Cette évaluation des primes proposées par les différents assureurs est justement la véritable valeur ajoutée de l'avis cantonal. Le canton, après avoir évalué les coûts globaux et ceux de chacune des caisses, indique les propositions de prime qu'il estime plausibles et celles qui sont trop élevées ou trop basses, il en explique les raisons et recommande des correctifs.

De manière plus générale, le canton du Fribourg, qui a développé des compétences en la matière au fil des années, estime que le rôle de surveillance assumé, maintenu et même renforcé des cantons est d'une importance capitale. L'assurance-maladie sociale s'insère dans le domaine de l'économie publique, un contrôle démocratique est impératif non seulement de la part de la Confédération, mais aussi des cantons. Ce sont en effet ces derniers qui connaissent le mieux leur réalité en matière de santé. Ils disposent de compétences importantes et ils assument la responsabilité et les coûts de la garantie des soins à leur population, à laquelle ils doivent rendre des comptes.

La présente modification vise à rétablir le libellé des anciens articles 61 alinéa 5 et 21a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) qui ont été abrogés avec la mise en vigueur de la LSAMal.

**2.2. Initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates»**

Dès 2012, les réserves légales, dont les assureurs-maladie doivent disposer pour garantir la solvabilité et donc la solidité du système d'assurance obligatoire, sont déterminées par une nouvelle méthode qui tient compte des risques pris par les caisses. Les réserves ne sont donc plus calculées simplement par rapport au pourcentage des primes encaissées selon l'effectif des assuré-e-s. La nouvelle méthode a été introduite, car réputée plus précise et restrictive que la précédente.

L'exigence de réserves légales est indiscutable. Néanmoins, l'accumulation de celles-ci à l'excès par les assureurs va à l'encontre d'une évolution plus modérée des primes. Selon les données provisoires de l'OFSP, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 le niveau global des réserves en Suisse s'élève à plus du double de la limite légale et les caisses sont nombreuses à avoir un taux de solvabilité élevé (rapport entre réserves disponibles et réserves légales): dans les douze premières caisses en termes de réserves légales, 5 ont une couverture de plus de 200%, 6 de plus de 150% et 1 de plus de 125%.

C'est la LSAMal même qui, à l'art. 16, introduit le concept de réserves excessives, sans pour autant indiquer un seuil concret. Même l'ordonnance a renoncé à le spécifier, bien que l'art. 26 de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (OSAMal) accorde la possibilité aux assureurs de réduire leurs réserves quand celles-ci risquent de devenir excessives.

Il s'agit justement de préciser ce seuil avec l'ajout du présent alinéa 3 à l'art. 14. Par ailleurs, si ce seuil était dépassé, le remboursement aux assuré-e-s serait obligatoire, ce qui permettrait d'alléger le coût excessif des primes assumé dans le passé par ces derniers. Le taux de 150% est cohérent avec ce qui a déjà été indiqué par l'OFSP en 2017 à l'occasion de l'autorisation de la restitution des réserves de la part d'un assureur.

### 2.3. Initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts»

Avec l'entrée en vigueur de la LSAMal en 2016, l'asymétrie d'intervention de l'autorité de surveillance (l'OFSP) dans la procédure d'approbation des primes d'assurance-maladie a été corrigée. Jusqu'alors, elle pouvait exclusivement revoir à la hausse des primes considérées comme insuffisantes pour couvrir les coûts, mais elle ne pouvait pas intervenir sur les propositions manifestement trop élevées.

Par les articles 16 et 17 LSAMal, l'OFSP peut notamment ne pas approuver des propositions de prime surestimées déjà dans les coûts prévisionnels (art. 16) ou procéder à une correction à posteriori des primes surestimées, au moyen d'un remboursement aux assuré-e-s au cours de l'année suivante (art. 17). S'il est reconnu qu'il est plus difficile de mettre en œuvre la première opération, car elle se fonde sur des données prévisionnelles et donc discutables, il est cependant préconisé d'appliquer systématiquement à posteriori la correction des primes fondée sur des données sûres.

Malheureusement, la formulation de l'art. 17 al. 1 LSAMal a un caractère non contraignant, raison pour laquelle il est rarement appliqué en réalité. En effet, pour procéder à une compensation, il faut d'un côté que les primes soient nettement supérieures aux coûts, sans pour autant définir quand cela se vérifie et, d'un autre côté, il est nécessaire que

l'assureur ait la volonté d'opérer dans ce sens. La loi laisse en effet pleine compétence et liberté à ce dernier de prendre ses propres décisions dans ce domaine.

Avec la présente modification, une correction a posteriori des primes encaissées en trop vise à être rendue systématique et donc bien plus efficace, surtout en faveur des assuré-e-s, mais elle vise aussi à garantir une participation équitable des cantons à la constitution des réserves nationales de chaque caisse. Il convient de rappeler que les premières formulations de l'article en question proposaient déjà une version plus forte, similaire à celle demandée à présent. Elle a ensuite malheureusement été modifiée et rendue moins contraignante durant la procédure parlementaire d'élaboration de la loi.

### 3. Conclusion

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie, certaines distorsions et lacunes de celle-ci semblent évidentes et ne permettent pas, dans un système déjà complexe de détermination des primes d'assurance-maladie, de fonctionner au mieux. Il est indispensable d'intégrer les cantons dans la procédure d'approbation des primes d'assurance-maladie, tant en raison de leur compétence et de leur connaissance de la réalité du terrain que de l'obligation d'information envers la population. En même temps, les primes doivent être mieux adaptées aux coûts, ne serait-ce que pour la charge importante qu'elles représentent sur les revenus des citoyens, afin de diminuer l'accumulation de réserves excessives, sur lesquelles une action décisive et rapide est également nécessaire.

En ce sens, le Conseil d'État soumet au Grand Conseil les trois présentes initiatives cantonales. Le moment adéquat pour le transfert de ces initiatives aux autorités fédérales devra dans la mesure du possible être fixé en coordination avec les autres cantons ayant entrepris une démarche similaire.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter les présents décrets.

## Botschaft 2020-DSAS-61

21. April 2020

### des Staatsrats an den Grossen Rat zu den Dekretsentwürfen über die Einreichung bei der Bundesversammlung

- > der Standesinitiative «Den Kantonen mehr Mitspracherecht»,
- > der Standesinitiative «Für gerechte und angemessene Reserven»,
- > der Standesinitiative «Für kostengerechte Prämien»

#### 1. Einleitung

Mit dieser Botschaft unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat zur Prüfung und Annahme drei Standesinitiativen, in denen der Kanton Freiburg drei Änderungen des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG) verlangt. Alle drei Initiativen zielen auf angemessenere Krankenversicherungsprämien im Vergleich zu den Kosten der Leistungen ab, die sie abdecken. Ausgehend vom Kanton Tessin haben mehrere andere Kantone beschlossen oder sind daran zu beschliessen, gleichlautende Initiativen einzureichen.

Zusammengefasst will die erste Initiative den Kantonen wieder ermöglichen, sich treffend und abgestützt auf vollständige Informationen zu den von den Versicherern für ihr Gebiet vorgeschlagenen Prämientarifen zu äussern. Die zweite Initiative legt eine Schwelle fest, ab welcher Reserven als übermässig gelten und von den Versicherern abzubauen sind. Die dritte Initiative bezweckt eine systematische Korrektur zu hoher Prämieinnahmen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

#### 2. Erläuterungen

##### 2.1. Standesinitiative «Den Kantonen mehr Mitspracherecht»

Im Genehmigungsverfahren der Prämien haben die Kantone lediglich die Möglichkeit, vor der Genehmigung des Prämientarifs gegenüber der Aufsichtsbehörde Stellung zu nehmen. Diese ohnehin bereits sehr kleine Rolle wurde im Laufe der Zeit immer stärker eingeschränkt. Zudem hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) beschlossen, den Kantonen ab 2019 für Analysezwecke keine Daten zu den Prämien mehr zu übermitteln. Das BAG rechtfertigt seine restriktive Haltung genau durch den aktuellen Wortlaut von Artikel 16 Abs. 6 KVAG, der die kantonale Meinung zum Kostenaspekt einschränkt.

Für die Kantone ist es unmöglich, basierend auf partiellen Informationen zu Kosten und Prämien treffende und aussa-

gekräftigte Beobachtungen zu formulieren und die Aufsichtsbehörde in ihrer Aufgabe, der Genehmigung der Krankenversicherungsprämien, zu unterstützen.

Die Kantone sind der festen Überzeugung, dass Kostenanalyse und Prämienbeurteilung untrennbar verbunden sind und letztere als direkte Folge das Schlüsselement der Gesundheitsausgaben der Bürgerinnen und Bürger darstellt. Eine solche Prämienbeurteilung wird von verschiedenen Krankenversicherern vorgeschlagen und bildet den wahren Mehrwert der kantonalen Stellungnahmen. Nach Beurteilung der Gesamtkosten und der Kosten jedes Krankenversicherers bezeichnet der Kanton die Prämien, die er für plausibel, zu hoch oder zu tief hält, erklärt die Gründe dafür und empfiehlt Korrekturen.

Allgemeiner formuliert: Gemäss dem Kanton Freiburg, der über die Jahre Kompetenzen in diesem Bereich entwickelt hat, ist die von den Kantonen übernommene, aufrechterhaltene und gar verstärkte Aufsichtsrolle sehr wichtig. Da die Krankenversicherung zur Volkswirtschaft gehört, ist eine demokratische Kontrolle unabdingbar, und zwar nicht nur seitens Bund, sondern auch seitens der Kantone. Denn sie kennen ihre Realitäten im Gesundheitsbereich am besten; sie verfügen über wichtige Kompetenzen, tragen die Verantwortung und die Kosten für die Sicherstellung der Versorgung ihrer Bevölkerung, der sie Rechenschaft schuldig sind.

Die vorliegende Änderung bezweckt die Wiederherstellung des Wortlauts der ehemaligen Artikel 61 Abs. 5 und Artikel 21a Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG), die mit dem Inkrafttreten des KVAG aufgehoben wurden.

##### 2.2. Standesinitiative «Für gerechte und angemessene Reserven»

Seit 2012 werden die gesetzlichen Mindestreserven der Krankenversicherer, die ihre finanziellen Verpflichtungen und damit die Stabilität des Systems der obligatorischen Krankenpflegeversicherung garantieren, nach einer neuen Methode basierend auf den Risiken der Krankenversicherer berechnet. Die Reserven werden also nicht mehr nur in Prozent des

Prämienvolumens nach Versichertenbestand festgelegt. Die neue Methode wurde eingeführt, da sie als genauer und restriktiver als die frühere Methode gilt.

Das Erfordernis einer gesetzlichen Reserve ist unbestreitbar. Dennoch wirkt eine übermässige Anhäufung von Reserven einer moderaten Prämienentwicklung entgegen. Gemäss provisorischen Daten des BAG beläuft sich die Gesamthöhe der Reserven in der Schweiz seit 1. Januar 2019 auf mehr als das Doppelte der gesetzlichen Schwelle, viele Krankenversicherer haben eine erhöhte SST-Quote (Verhältnis zwischen verfügbaren und gesetzlichen Reserven). Von den zwölf Krankenversicherern mit den höchsten gesetzlichen Reserven haben fünf eine Deckung von über 200%, sechs von über 150% und einer von über 125%.

Das KVAG selbst hat in Artikel 16 das Konzept der übermässigen Reserven eingeführt, jedoch ohne Angabe einer konkreten Schwelle. Nicht einmal die Verordnung legt eine Schwelle fest, obwohl Artikel 26 der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAV) den Versicherern die Möglichkeit einräumt, Reserven abzubauen, sollten diese übermässig werden.

Mit dem neuen Absatz 3 von Artikel 14 wird diese Schwelle präzisiert. Ist die Schwelle einmal überschritten, wäre die Rückzahlung an die Versicherten obligatorisch, was die übermässige Prämienlast der Versicherten in der Vergangenheit mildern würde. Die Schwelle von 150% steht im Einklang mit den Angaben des BAG aus dem Jahr 2017, als ein Versicherer die Genehmigung zur Rückzahlung von Reserven erhalten hat.

### 2.3. Standesinitiative «Für kostengerechte Prämien»

Mit Inkrafttreten des KVAG im Jahr 2016 wurde die Asymmetrie bei der Intervention der Aufsichtsbehörde (BAG) im Genehmigungsverfahren der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung korrigiert. Vorher konnte das BAG nur bei als zur Kostendeckung ungenügend erachteten Prämien einschreiten, nicht aber bei offensichtlich zu hohen Prämientarifen.

Durch Artikel 16 und 17 KVAG kann das BAG die Genehmigung von als zu hoch eingeschätzten Prämientarifen verweigern, wenn diese unangemessen hoch über den Kosten liegen (Art. 16), oder im Folgejahr einen Prämienausgleich durch Rückzahlung an die Versicherten durchführen (Art. 17). Klarerweise ist die erste Operation schwieriger umzusetzen, da sie auf prognostizierten und damit diskutablen Daten basiert. Umso wichtiger ist es, die zweite, auf erwiesenen Daten basierende Prämienkorrektur, systematisch anzuwenden.

Leider hat die Formulierung von Artikel 17 Abs. 1 KVAG einen nicht zwingenden Charakter, wodurch er in Wirklich-

keit nur selten Anwendung findet. Für einen Prämienausgleich müssen einerseits die Prämieinnahmen eines Versicherers in einem Kanton in einem Jahr deutlich über den kumulierten Kosten liegen, wobei nicht genau definiert wird, wann dies zutrifft, andererseits muss der Versicherer dazu gewillt sein, in diesem Sinne zu handeln. In der Tat gibt das Gesetz den Versicherern volle Verantwortung und Freiheit bei ihren Entscheidungen in diesem Bereich.

Die vorgeschlagene Änderung bezweckt eine systematische und damit effizientere Korrektur zu hoher Prämieinnahmen, vor allem zugunsten der Versicherten, und eine garantiert ausgeglichene Beteiligung der Kantone bei der Bildung der schweizweiten Reserven aller Krankenversicherer. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass es für besagten Artikel bereits zwingendere Formulierungen gab, die der verlangten Änderung glichen. Doch leider wurde der Wortlaut während der Gesetzesarbeit im parlamentarischen Verfahren geändert und weniger einschränkend formuliert.

### 3. Schlussfolgerung

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes gibt es offensichtlich gewisse Missverhältnisse und Lücken, die verhindern, dass das ohnehin komplexe System zur Festlegung der Krankenversicherungsprämien optimal funktioniert. Es ist deshalb unumgänglich, dass die die Kantone im Verfahren zur Genehmigung der Krankenversicherungsprämien mitreden können, dies sowohl hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Kenntnisse der Realitäten vor Ort, als auch ihrer Informationspflicht gegenüber der Bevölkerung. Gleichzeitig müssen die Prämien den Kosten bestmöglich entsprechen – sei es nur schon angesichts der grossen finanziellen Last für die Bürgerinnen und Bürger –, um die übermässige Anhäufung von Reserven durch entschlossenes und rasches Handeln zu vermeiden.

In diesem Sinn unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat die vorliegenden drei Standesinitiativen. Der passende Zeitpunkt für die Weiterleitung der Initiativen an die Bundesbehörden soll wenn möglich mit den anderen Kantonen, welche gleiche Schritte eingeleitet haben, festgelegt werden.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die vorliegenden Dekrete anzunehmen.

---

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale  
à l'Assemblée fédérale  
(Pour plus de force aux cantons)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DSAS-61 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative  
bei der Bundesversammlung  
(Den Kantonen mehr Mitspracherecht)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-61 des Staatsrats vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—

*Les Autorités fédérales sont invitées à modifier l'article 16 al. 6 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal; RS 832.12) comme il suit:*

*Avant l'approbation des tarifs, les cantons peuvent donner leur avis aux assureurs et à l'autorité de surveillance sur l'évaluation des coûts et sur les tarifs de primes prévues pour leur territoire, à la condition que ces échanges ne prolongent pas la procédure d'approbation. Les cantons peuvent obtenir les informations nécessaires auprès des assureurs et de l'autorité de surveillance. Ces informations ne peuvent être ni rendues publiques ni transmises à des tiers.*

—

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

—

*Die Bundesbehörden werden eingeladen, Artikel 16 Abs. 6 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG; SR 832.12) wie folgt zu ändern:*

*Vor der Genehmigung des Prämientarifs können die Kantone zu den für ihren Kanton geschätzten Kosten und den vorgesehenen Prämientarifen gegenüber den Versicherern und der Aufsichtsbehörde Stellung nehmen; das Genehmigungsverfahren darf dadurch nicht verzögert werden. Die Kantone können bei den Versicherern und der Aufsichtsbehörde die dazu benötigten Informationen einholen. Diese Informationen dürfen weder veröffentlicht noch weitergeleitet werden.*

—

**Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale  
à l'Assemblée fédérale  
(Pour des réserves justes et adéquates)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DSAS-61 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative  
bei der Bundesversammlung  
(Für gerechte und angemessene Reserven)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-61 des Staatsrats vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—  
*Les Autorités fédérales sont invitées à compléter l'article 14 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal; RS 832.12) avec un alinéa 3 dont la teneur serait la suivante:*

*Les réserves d'un assureur sont considérées comme excessives lorsqu'elles dépassent 150% de la limite légale. En présence de réserves excessives, l'assureur est tenu d'opérer une réduction des réserves jusqu'à atteindre ce seuil.*

—

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

—  
*Die Bundesbehörden werden eingeladen, Artikel 14 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG; SR 832.12) um einen dritten Absatz mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:*

*Die Reserven eines Versicherers gelten als übermässig, wenn sie 150% der gesetzlichen Grenze überschreiten. Bei übermässigen Reserven ist der Versicherer verpflichtet, die Reserven bis zu diesem Schwellenwert abzubauen.*

—

**Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale  
à l'Assemblée fédérale  
(Pour des primes conformes aux coûts)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DSAS-61 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative  
bei der Bundesversammlung  
(Für kostengerechte Prämien)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-61 des Staatsrats vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—  
 Les Autorités fédérales sont invitées à modifier l'article 17 al. 1 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal; RS 832.12) comme il suit:

*Si, dans un canton, les primes encaissées par un assureur pour une année donnée sont plus élevées que les coûts cumulés dans ce canton-là, l'assureur est tenu, dans le canton concerné, de procéder à une compensation des primes l'année suivante. Le montant de la compensation doit être clairement indiqué et motivé par l'assureur dans la demande d'approbation. Celle-ci doit être déposée auprès de l'autorité de surveillance au plus tard à la fin du mois de juin de l'année suivante.*

—  
**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

—  
 Die Bundesbehörden werden eingeladen, Artikel 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG; SR 832.12) wie folgt zu ändern:

*Lagen die Prämieinnahmen eines Versicherers in einem Kanton in einem Jahr über den kumulierten Kosten in diesem Kanton, so muss der Versicherer im betreffenden Kanton im Folgejahr einen Prämienausgleich machen. Die Höhe des entsprechenden Ausgleichs ist durch den Versicherer im Genehmigungsantrag klar auszuweisen und zu begründen. Der Antrag ist bis Ende Juni des Folgejahres bei der Aufsichtsbehörde einzureichen.*

—  
**Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSAS-61

**Projets de décrets :**

Dépôt à l'Assemblée fédérale de l'initiative cantonale «Plus de force aux cantons», de l'initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates» et de l'initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts»

*Propositions de la commission ordinaire CO-2020-021*

---

*Présidence* : Philippe Demierre

*Membres* : Christel Berset, Solange Berset, Sylvie Bonvin-Sansonens, Marc-Antoine Gamba, Savio Michellod, Pascal Moënnat, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory

**Entrée en matière**

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces projets de décrets.

**Vote final**

Par 8 voix contre 0 et 0 abstention (3 membres excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ces projets de décrets selon la proposition 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 02 septembre 2020*

Anhang

GROSSER RAT

2020-DSAS-61

**Dekretsentwürfe :**

Einreichung bei der Bundesversammlung der Standesinitiative «Den Kantonen mehr Mitspracherecht», der Standesinitiative «Für gerechte und angemessene Reserven» und der Standesinitiative «Für kostengerechte Prämien»

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-021*

---

*Präsidium* : Philippe Demierre

*Mitglieder* : Christel Berset, Solange Berset, Sylvie Bonvin-Sansonens, Marc-Antoine Gamba, Savio Michellod, Pascal Moënnat, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diese Dekretsentwürfe einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 8 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat einstimmig, diese Dekretsentwürfe 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 02. september 2020*

**Message 2020-DSAS-71**

16 juin 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une  
initiative cantonale à l'Assemblée fédérale  
(Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)****1. Introduction**

Par motion déposée et développée le 20 juin 2018 (2018-GC-97), les député-e-s Antoinette de Weck et Marc-Antoine Gamba ont demandé au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de la Confédération pour exiger de modifier la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) en y intégrant les instruments nécessaires à la prise en charge des prestations globales d'un groupe de professionnel-le-s de santé en faveur d'un groupe de patients ou patientes, démontrant une réelle plus-value, tant en termes économiques que sous l'angle de l'amélioration de la qualité des soins.

Appuyés par 58 cosignataires, les auteurs de la motion ont dénoncé l'attitude des assureurs-maladie qui ont abandonné, au 1<sup>er</sup> juillet 2018, le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique, modèle fondé sur des collaborations interprofessionnelles entre pharmaciens ou pharmaciennes, médecins et infirmiers ou infirmières, à l'avantage évident des résidents et résidentes des EMS fribourgeois. Ce alors qu'après 15 ans de pratique de ces professionnel-le-s fribourgeois précurseurs dans ce domaine, les coûts de prise en charge des thérapies médicamenteuses étaient les plus bas de Suisse et l'augmentation de la qualité des traitements était largement reconnue.

Constatant que le cadre législatif sur le plan fédéral (art. 4a al. 2 OPAS, notamment) était insuffisant du fait de son caractère potestatif, les auteurs de la motion estimaient, au vu de la nécessité de soutenir des projets réduisant les coûts de santé et la volonté du Conseil fédéral d'ouvrir des portes à l'expérimentation de modèles innovants, qu'il était temps de faire évoluer la LAMal pour soutenir le travail de collaboration de groupes de professionnel-le-s en faveur de patients et patientes, apportant qualité et économie, comme par exemple le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS.

La motion a été prise en considération par le Grand Conseil le 28 mars 2019, contre l'avis du Conseil d'Etat qui, tout en partageant entièrement les préoccupations des auteurs de la motion, a estimé que le nouvel article expérimental de la LAMal proposé par le Conseil fédéral dans le cadre d'une procédure de consultation allait dans le droit sens de la motion, qui était devenue dès lors sans objet.

**2. Commentaire**

En 2002, une convention tarifaire cantonale négociée entre l'Association Fribourgeoise des Institutions pour Personnes Agées (AFIPA) et santésuisse, avec la participation de la Société des pharmaciens du canton de Fribourg, a été introduite pour assurer le financement des médicaments et du matériel LiMA dans les EMS du canton de Fribourg.

Ce modèle, basé sur un système forfaitaire, encadré par un cahier des charges pour le pharmacien ou la pharmacienne responsable et un organe de monitoring, permettait une optimisation de la prise en charge médico-thérapeutique et de ses coûts grâce à la collaboration interprofessionnelle active autour de la médication du résident ou de la résidente en EMS. En conséquence, le système assurait non seulement une médication adaptée et économiquement stable, mais aussi une réduction du gaspillage en médicaments et autres matériels de soins.

Suite à une modification de l'ordonnance fédérale sur la compensation des risques dans l'assurance-maladie (OCOR), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018, le coût des médicaments au cours de l'année précédente doit être pris en compte dans la compensation des risques en tant que nouvel indicateur de morbidité. Selon les assureurs, ce nouveau critère est incompatible avec le système forfaitaire fribourgeois. Malgré les efforts fournis par les initiateurs du système forfaitaire, permettant sa conciliation avec les nouvelles exigences de la OCOR, les assureurs n'ont montré aucune volonté de trouver une solution et ont ainsi condamné un système innovateur fonctionnant à merveille et permettant des économies importantes de plus de 3 millions de francs par année.

Le système forfaitaire fribourgeois a été l'objet d'une interpellation (18.3542) déposée par l'ancien Conseiller aux Etats Beat Vonlanthen le 14 juin 2018. Dans sa prise de position du 18 septembre 2018, le Conseil fédéral a estimé que la compensation des risques n'exclut pas une rémunération forfaitaire de médicaments, pour autant que les partenaires tarifaires (EMS et assureurs) trouvent une solution respectant le cadre légal. Or, une telle solution – consistant à adapter le système informatique afin de faire cohabiter les exigences de la nouvelle réglementation et le système forfaitaire – a été élaborée

et présentée aux partenaires en mai 2018 déjà. Cette solution a toutefois été balayée par les assureurs sans motifs valables.

Plusieurs tables rondes ont été convoquées par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour trouver une telle solution avec les parties concernées, la dernière datant du 17 octobre 2019. Aujourd'hui, force est de constater que toute proposition se heurte à la fois à la position des assureurs et du DFI, tous deux insistant sur l'application de l'OCoR pour tout assuré et toute assurée y compris celles et ceux résidant en institution.

L'intérêt de chacun et chacune à trouver des solutions de contrôle des coûts des médicaments en EMS a toutefois été relevé. Un modèle répondant aux exigences légales, actuellement en développement au Tessin et soutenu par les assureurs et le DFI, a été présenté lors de la dernière table ronde. Bien que ce modèle soit intéressant, il nécessite un nouvel investissement non négligeable et non souhaité par les partenaires fribourgeois, sachant qu'un savoir-faire efficient existait déjà avec le modèle forfaitaire abandonné.

En résumé, le système forfaitaire de financement des coûts de médicaments nécessaires aux résidents et résidentes des EMS dans le canton de Fribourg a fait ses preuves pendant 15 ans. Il a permis d'atteindre des objectifs de simplification administrative et de responsabilisation financière des acteurs. Il s'est montré sûr, approprié et économique; ainsi les économies réalisées se montaient à plus de trois millions de francs par année. Les mesures de régulation en place ont permis d'éviter toute sélection des risques, dans le respect des principes de transparence, de solidarité entre EMS et d'incitation positive à la performance.

Le canton de Fribourg relève que dans une période où toutes les possibilités d'économies sont recherchées pour enrayer l'augmentation des coûts de la santé, l'abandon du système de facturation des médicaments par forfait est un non-sens difficilement explicable aux assuré-e-s qui paient des primes d'assurance dont le montant est chaque année plus élevé.

### **3. Conclusion**

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent projet de décret.

**Botschaft 2020-DSAS-71**

16. Juni 2020

---

**des Staatsrates an den Grossen Rat  
zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer  
Standesinitiative bei der Bundesversammlung  
(Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen)****1. Einführung**

Mit ihrer am 20. Juni 2018 eingereichten und begründeten Motion (2018-GC-97) ersuchten Grossrätin Antoinette de Weck und Grossrat Marc-Antoine Gamba den Staatsrat, vom Bund zu verlangen, im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) die erforderlichen Instrumente für die Vergütung umfassender Leistungen von Gesundheitsfachpersonengruppen zugunsten von Patientengruppen vorzusehen, die sowohl in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit als auch auf die Verbesserung der Pflegequalität einen tatsächlichen Mehrwert darstellen.

Unterstützt von 58 Mitunterzeichnenden prangerten die Urheberin und der Urheber der Motion die Haltung der Krankenversicherer an; letztere haben am 1. Juli 2018 das Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung abgeschafft, ein Modell, das auf berufsübergreifenden Zusammenarbeiten zwischen Apothekerinnen und Apothekern, Ärztinnen und Ärzten sowie Pflegefachpersonen beruhte, zum eindeutigen Vorteil der Bewohnerinnen und Bewohner der Freiburger Pflegeheime. Dies nachdem die Freiburger Fachpersonen 15 Jahre lang eine Vorreiterrolle in diesem Bereich gespielt hatten, die Kosten für die Übernahme der medikamentösen Therapien so tief wie nirgendwo sonst in der Schweiz waren und der Qualitätsanstieg bei den Behandlungen breit anerkannt war.

Die Urheber der Motion hielten fest, dass der gesetzliche Rahmen auf Bundesebene (namentlich Art. 4a Abs. 2 KLV) aufgrund der Kann-Formulierungen unzureichend ist. Sie kamen zum Schluss, dass es – angesichts der Notwendigkeit, Projekte zur Senkung der Gesundheitskosten zu unterstützen, und angesichts des Willens des Bundesrates, das Experimentieren mit innovativen Modellen zu ermöglichen – an der Zeit ist, das KVG dahingehend zu ändern, dass Zusammenarbeitsprojekte von Fachpersonengruppen unterstützt werden können, die sowohl den Patientinnen und Patienten als auch der Qualität und der Wirtschaftlichkeit zuteilkommen, wie z. B. das in den letzten Jahren angewandte Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen.

Die Motion wurde vom Grossen Rat am 28. März 2019 erheblich erklärt – entgegen der Meinung des Staatsrats, der die Anliegen der Motionärin und des Motionärs zwar vollumfänglich teilte, jedoch der Ansicht war, dass der vom Bundesrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens vorgeschlagene Experimentierartikel genau das gleiche Ziel verfolge und die Motion somit gegenstandslos geworden sei.

**2. Erläuterung**

Im Jahr 2002 wurde eine Tarifvereinbarung eingeführt, die zwischen dem Verband Freiburgerischer Alterseinrichtungen (VFA) und *santésuisse* ausgehandelt worden war, unter Mitwirkung des Apothekerverbands des Kantons Freiburg; Zweck der Vereinbarung war es, die Finanzierung der Arzneimittel und des MiGeL-Materials in den Pflegeheimen des Kantons Freiburg sicherzustellen.

Dieses Modell, das auf einem System der pauschalen Vergütung beruhte und ein Pflichtenheft für den verantwortlichen Apotheker oder die verantwortliche Apothekerin sowie eine Monitoring-Stelle umfasste, ermöglichte dank einer aktiven berufsübergreifenden Zusammenarbeit bei der Medikation der Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner eine Optimierung der medizinisch-therapeutischen Betreuung und ihrer Kosten. Somit ermöglichte das System nicht nur eine angepasste und wirtschaftlich stabile Medikation, sondern auch eine geringere Arzneimittel- und Pflegematerialverschwendung.

Infolge der am 1. Juli 2018 in Kraft getretenen Änderung der Verordnung über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung (VORA) müssen die Arzneimittelkosten im Vorjahr beim Risikoausgleich als neuer Indikator der Morbidität berücksichtigt werden. Laut den Versicherern lässt sich dieses neue Kriterium nicht mit dem Freiburger Modell vereinbaren. Trotz Bemühungen der Initiantinnen und Initianten des Systems der pauschalen Vergütung, die eine Vereinbarkeit mit den neuen Anforderungen der VORA erlaubt hätten, haben die Versicherer keinerlei Willen gezeigt, eine Lösung zu finden. Dadurch haben sie ein innovatives und einwandfrei funktionierendes System, das erhebliche Einsparungen

von über drei Millionen Franken pro Jahr ermöglicht hat, einfach so über Bord geworfen.

Am 14. Juni 2018 war das Freiburger Modell Gegenstand einer Interpellation (18.3542) von Ständerat Beat Vonlanthen. In seiner Stellungnahme vom 18. September 2018 hatte der Bundesrat geschrieben, dass der Risikoausgleich eine Pauschalvergütung von Arzneimitteln nicht ausschliesst, sofern die Tarifpartner (Heime und Versicherer) im Rahmen der gesetzlichen Lage eine Lösung finden können. Eine solche Lösung (Anpassung des EDV-Systems, sodass die Anforderungen der neuen Gesetzesregelung neben dem Pauschal-system bestehen können) war allerdings bereits im Mai 2018 ausgearbeitet und den Partnerinnen und Partnern präsentiert worden, von den Versicherern jedoch ohne triftigen Grund vom Tisch gefegt worden.

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat mehrere Runde Tische einberufen, um mit den Betroffenen eine Lösung zu finden, der letzte fand am 17. Oktober 2019 statt. Heute muss festgestellt werden, dass jeder Vorschlag sowohl bei den Versicherern als auch beim EDI auf Granit beisst, da beide auf die Anwendung der VORA pochen, und zwar für alle Versicherten, auch für diejenigen, die in einer Einrichtung wohnen.

Immerhin wurde dabei betont, dass es im Interesse aller wäre, Lösungen für die Eindämmung der Arzneimittelkosten in den Pflegeheimen zu finden. Am letzten Runden Tisch wurde ein Modell vorgestellt, das derzeit im Kanton Tessin erarbeitet wird; es entspricht den gesetzlichen Anforderungen und stösst sowohl bei den Versicherern als auch beim EDI auf Anklang. Dieses Modell ist zwar interessant, erfordert jedoch eine nicht unerhebliche Investition, die von den Freiburger Partnerinnen und Partnern im Wissen darum abgelehnt wird, dass mit dem abgeschafften Freiburger Modell bereits ein effizientes System existieren würde.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das System der pauschalen Abrechnung der Medikamente für Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime des Kantons Freiburg 15 Jahre lang bewährt hat. Mit ihm wurden die administrativen Vorgänge vereinfacht und die Akteurinnen und Akteure auch in finanzieller Hinsicht in die Pflicht genommen. Es hat sich nicht nur als sicher, sondern auch als zweckmässig und wirtschaftlich erwiesen: Pro Jahr konnten über drei Millionen Franken eingespart werden. Mit den regulativen Massnahmen konnten ausserdem jegliche Risikoselektion verhindert und gleichzeitig die Grundsätze der Transparenz, der Solidarität unter den Pflegeheimen und der positiven Leistungsanreize gewahrt werden.

Die Abschaffung des Systems der pauschalen Abrechnung der Medikamente ist in den Augen des Kantons Freiburg ein Nonsens, der sich den Versicherten, die jedes Jahr höhere Prämien zahlen müssen, nur schwer erklären lässt, vor allem in

einer Zeit, wo alles Mögliche versucht wird, um den Anstieg der Gesundheitskosten zu bremsen.

### 3. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ersucht Sie abschliessend, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

---

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale  
à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance  
pharmaceutique dans les EMS)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu la motion 2018-GC-97 de Weck Antoinette/Gamba Marc-Antoine intitulée «Demande d'intervention du Conseil d'Etat auprès de la Confédération pour soutenir le travail de collaboration de groupes de professionnels en faveur de patients, apportant qualité et économie, comme par exemple le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS appliqué ces dernières années»;

Vu le message 2020-DSAS-71 du Conseil d'Etat du 16 juin 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative  
bei der Bundesversammlung (Freiburger Modell  
der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

gestützt auf die Motion 2018-GC-97 de Weck Antoinette/Gamba Marc-Antoine «Der Staatsrat soll sich beim Bund für Zusammenarbeitsprojekte von Fachpersonengruppen einsetzen, die sowohl den Patientinnen und Patienten als auch der Qualität und der Wirtschaftlichkeit zugutekommen, wie z. B. das in den letzten Jahren angewandte Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen»;

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-71 des Staatsrats vom 16. Juni 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

—  
*Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives visant à intégrer dans l'assurance-maladie obligatoire les instruments nécessaires à la prise en charge des prestations globales d'un groupe de professionnel-le-s de la santé en faveur d'un groupe de patients et patientes, démontrant une réelle plus-value, tant en termes économiques que sous l'angle de l'amélioration de la qualité des soins, comme le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les établissements médico-sociaux (EMS).*

### Art. 2

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

## II.

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—  
*Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, um die erforderlichen Instrumente für die Vergütung umfassender Leistungen von Gesundheitsfachpersonengruppen zugunsten von Patientengruppen, die sowohl bei der Wirtschaftlichkeit als auch bei der Verbesserung der Pflegequalität einen tatsächlichen Mehrwert darstellen, wie z. B. das Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen, in die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu integrieren.*

### Art. 2

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

## II.

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

Anhang

GRAND CONSEIL

2020-DSAS-71

**Projet de décret:**  
**Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2020-020*

---

*Présidence* : Chantal Pythoud-Gaillard

*Membres* : Bernard Bapst, Sylvie Bonvin-Sansonens, Nicolas Bürgisser, Olivier Flechtner, Nicolas Galley, Anne Meyer Loetscher, Elias Moussa, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Esther Schwaller-Merkle

**Entrée en matière**

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Propositions acceptées (projet bis)**

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

**I. Acte principal**

**Art. 1 al. 1, libellé de l'initiative cantonale**

*Ne concerne que le texte allemand.*

GROSSER RAT

2020-DSAS-71

**Dekretsentwurf: Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-020*

---

*Präsidium* : Chantal Pythoud-Gaillard

*Mitglieder* : Bernard Bapst, Sylvie Bonvin-Sansonens, Nicolas Bürgisser, Olivier Flechtner, Nicolas Galley, Anne Meyer Loetscher, Elias Moussa, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Esther Schwaller-Merkle

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

**Angenommene Anträge (projet bis)**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

**I. Haupterlass**

**Art. 1 Abs. 1, Wortlaut der Standesinitiative**

**A1**

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

*Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, um die erforderlichen Instrumente für die Vergütung umfassender Leistungen von Gesundheitsfachpersonengruppen zugunsten von Patientengruppen, die sowohl bei der Wirtschaftlichkeit als auch bei der Verbesserung der Pflegequalität einen tatsächlichen Mehrwert darstellen, wie ~~z. B.~~ das Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen, in die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu integrieren.*

### Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstentions, 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).

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

*Le 26 août 2020*

### Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

**A1** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats  
**CE** mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

*Den 26. August 2020*

**Message 2020-DSJ-21**

9 juin 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi sur les jeux d'argent (LAJAr)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à garantir l'application de la nouvelle législation fédérale et du droit intercantonal sur les jeux d'argent.

Le présent message est structuré de la manière suivante:

<b>1. Contexte législatif</b>	<b>2</b>
<b>2. Glossaire</b>	<b>2</b>
<b>3. Nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent</b>	<b>3</b>
<b>4. Etat actuel du droit cantonal</b>	<b>3</b>
<b>5. Thèmes essentiels à traiter dans la nouvelle loi d'application</b>	<b>4</b>
<b>6. Procédure de consultation</b>	<b>4</b>
<b>7. Commentaire des dispositions</b>	<b>5</b>
7.1. Dispositions générales	5
7.2. Organes d'application	5
7.3. Maisons de jeu	6
7.4. Jeux de grande envergure	7
7.4.1. Jeux d'adresse de grande envergure	7
7.4.2. Salles de jeu	7
7.4.3. Disposition commune	8
7.5. Jeux de petite envergure	9
7.5.1. Petits tournois de poker	9
7.5.2. Autres jeux de petite envergure	10
7.6. Voies de droit et dispositions pénales	11
<b>8. Modification de la loi sur les impôts communaux</b>	<b>11</b>
<b>9. Modification de la loi sur l'exercice du commerce</b>	<b>12</b>
<b>10. Conséquences financières et en personnel</b>	<b>12</b>
<b>11. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et referendum</b>	<b>13</b>
11.1. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et sur le développement durable	13
11.2. Conformité au droit supérieur	13
11.3. Soumission au référendum	13

## 1. Contexte législatif

Le 11 mars 2012, le peuple suisse et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun». La révision de l'article 106 de la Constitution fédérale qui en est résulté a attribué à la Confédération une compétence législative concurrente globale pour tout le domaine des jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons. Le 29 septembre 2017, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA<sub>r</sub>). Cette loi, complétée par une ordonnance (OJA<sub>r</sub>) adoptée par le Conseil fédéral le 7 novembre 2017, regroupe désormais en un seul acte les deux domaines de jeux d'argent que constituent les loteries et les maisons de jeu. Elle vise à protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent. S'agissant en particulier des maisons de jeu, son contenu correspond en grande partie aux règles et à la pratique antérieure. Pour le secteur des loteries et des paris sportifs, le principe de base consistant à garantir une affectation totale des bénéfices à des buts d'utilité publique est également maintenu. Reste que la LJA<sub>r</sub> crée de nouvelles catégories de jeux d'argent et répartit d'une façon différente les compétences attribuées jusqu'ici en cette matière à la Confédération et aux cantons.

Le nouveau droit fédéral est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Conformément à l'article 144 LJA<sub>r</sub>, les cantons disposent d'un délai de deux ans à partir de cette entrée en vigueur pour adapter leur propre législation. Pour la mise en œuvre des obligations et des compétences que la législation fédérale lui attribue, le canton de Fribourg s'est impliqué dans plusieurs «chantiers législatifs», dont l'élaboration d'une loi cantonale ne constitue qu'un pan. Au niveau suisse, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), dans laquelle notre canton est représenté par le Conseiller d'Etat en charge de la Direction des finances, a élaboré un nouveau concordat intercantonal sur les jeux d'argent (CJA) destiné à remplacer l'ancienne convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP). Le texte de ce concordat, qui a fait l'objet de deux consultations, a été adopté le 20 mai 2019 par l'assemblée plénière de la CDCM. Sa ratification par le canton fait l'objet d'un acte législatif distinct.

Au niveau régional, la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ), présidée par le Conseiller d'Etat fribourgeois en charge de la Direction des finances, a élaboré une nouvelle convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) destinée à remplacer l'ancienne convention relative à la Loterie Romande. Les gouvernements des cantons romands entendent de la sorte non seulement régler la question de l'exploitation exclusive sur leurs territoires des jeux de loterie par la Loterie Romande mais également harmoniser la procédure et les critères relatifs à l'octroi des contributions aux bénéficiaires.

Le texte de cette convention, qui a fait l'objet d'une consultation interparlementaire, fait lui aussi l'objet d'une procédure d'adoption par le canton au travers d'un acte législatif distinct.

Toutes les compétences attribuées aux cantons par la LJA<sub>r</sub> ne sont pas épuisées par le CJA et par la CORJA. Même si elle est relativement faible, les cantons gardent une marge de manœuvre dans plusieurs domaines ainsi que la liberté de régler certains aspects de mise en œuvre et de procédure. Au début 2019, la CRLJ a désigné dans chaque canton des personnes appelées à siéger dans un groupe intercantonal chargé de la préparation des dispositions de rang cantonal nécessaires à compléter l'édifice en place. Ce groupe de travail, dans lequel le chef du Service de la police du commerce représentait le canton de Fribourg, a veillé à une approche cohérente des jeux sur le territoire romand afin d'assurer un fonctionnement équitable de ce secteur et de faciliter la tâche de surveillance des autorités cantonales. Il s'est conformé ainsi au souhait d'harmonisation exprimé par la CORJA. Le projet qui vous est soumis est la concrétisation de ce travail préparatoire. Dans la limite des compétences résiduelles accordées aux cantons, il veille à préserver quelques spécificités inhérentes au canton de Fribourg en matière de jeux d'argent.

## 2. Glossaire

Par souci de clarté et dès lors que la nouvelle législation sur les jeux d'argent introduit des notions jusqu'ici inconnues ou utilisées avec une intention différente, il est important de rappeler en préambule la définition de termes essentiels ressortant tant du message que du projet.

- a) Jeux d'argent: les jeux qui, moyennant une mise d'argent ou la conclusion d'un acte juridique, laissent espérer un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent (art. 3 let. a LJA<sub>r</sub>).  
Les jeux de distraction tels que les flippers ou les jeux de fléchettes n'entrent donc pas dans le champ d'application de cette législation, dans la mesure où l'espérance de gain en argent fait précisément défaut;
- b) Loteries: les jeux d'argent auxquels peuvent participer un nombre illimité ou au moins un grand nombre de personnes et dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue (art. 3 let. b LJA<sub>r</sub>).  
La notion de loterie se réfère directement à l'article 106 al. 3 let. a de la Constitution fédérale;
- c) Paris sportifs: les jeux d'argent dans lesquels le gain dépend de la justesse d'un pronostic concernant le déroulement ou l'issue d'un événement sportif (art. 3 let. c LJA<sub>r</sub>);
- d) Jeux d'adresse: les jeux dans lesquels le gain dépend totalement ou principalement de l'adresse du joueur (art. 3 let. d LJA<sub>r</sub>);

- e) Jeux de grande envergure: les loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne (art. 3 let. e LJAr);
- f) Jeux de petite envergure: les loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker) (art 3 let. f LJAr);
- g) Jeux de casinos: les jeux d'argent auxquels peuvent participer un nombre restreint de personnes, à l'exception des paris sportifs, des jeux d'adresse et des jeux de petite envergure (art. 3 let. g LJAr).

### 3. Nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent

Sous maints aspects, la LJAr correspond aux règles antérieures et à la pratique en matière d'exécution. Comme par la passé, les maisons de jeu devront obtenir une concession de la Confédération et demeureront placées sous sa surveillance. Un impôt affecté à l'assurance-vieillesse-survivants et invalidité continuera d'être prélevé sur le produit brut des jeux réalisés. Un allègement fiscal excluant toutefois les jeux en ligne sera toujours accordé aux titulaires d'une concession B démontrant leur soutien à des activités culturelles ou leur implication dans des projets d'utilité publique. De même, une réduction de l'impôt fédéral sera-t-elle encore admise en cas de perception par le canton d'implantation d'un impôt de même nature. Les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse continueront d'être soumis à l'autorisation et à la surveillance des cantons. Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs seront toujours affectés à des fin d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif.

La LJAr recèle cependant quelques nouveautés. Elle prévoit ainsi l'abrogation de l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne. Les exploitants intéressés devront demander une extension de leur concession. A ce jour, cinq casinos ont déjà fait concrètement usage de cette possibilité. La nouvelle loi autorise également les tournois de poker en dehors des casinos. Selon la LJAr, les jeux de petite envergure (petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker) sont de la compétence de chacun des cantons.

Pour ce qui concerne les jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresse de grande envergure), la compétence des cantons consiste principalement à admettre ou non leur pratique. S'ils entendent les autoriser, ils sont alors tenus d'adhérer à un concordat instituant une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (art. 105 LJAr). Les pouvoirs de cette autorité indépendante sont également définis dans la loi fédérale (art. 108 ss LJAr). En adoptant le CJA, la CDCM a précisément pris l'option de permettre aux cantons de répondre à ces nouvelles exigences fédérales.

### 4. Etat actuel du droit cantonal

En référence à des dispositions légales de rang fédéral désormais abrogées, notre canton dispose actuellement d'une loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu datant du 19 février 1992 (RSF 946.1), d'une loi sur les loteries datant du 14 décembre 2000 (RSF 958.1) et d'une loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu datant du 19 juin 2001 (RSF 946.2). La loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu permet pour l'heure, sur la base d'une autorisation délivrée par le Service de la police du commerce, l'exploitation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse dans la plupart des établissements publics et dans des salons de jeu. Ces appareils, déjà tolérés par le droit fédéral antérieur à l'extérieur des maisons de jeu, sont toutefois limités à deux dans les établissements publics et à cinq dans les salons de jeu. Il sied de préciser que de tout temps le canton de Fribourg est demeuré le seul canton romand à autoriser leur exploitation. Interdits aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus, ils sont soumis au paiement d'une taxe fixée à 7 pour mille des mises enregistrées, le 2 pour mille de ce produit étant affecté à des projets sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les dépendances.

En 2019, on comptait 317 appareils de ce type en exploitation, lesquels ont généré un produit global de taxes s'élevant à CHF 32 855.-. Il convient de relever encore que les salons de jeu sont soumis quant à eux à un régime de patente et à une clause du besoin. En 2019, six salons de jeu étaient encore en activité dans le canton.

La loi sur les loteries a constitué pour sa part et pour l'essentiel le socle permettant au Conseil d'Etat de conclure avec les gouvernements des cantons romands la Convention relative à la Loterie Romande en accordant notamment à cette dernière une exclusivité en matière de grandes loteries (valeur des billets à émettre supérieure à CHF 100 000.-).

Dans le contexte exclusif de l'utilité publique ou de la bienfaisance, cette loi a mis en outre en place un régime d'autorisation pour les loteries et les lotos. Traditionnellement, les petites loteries (par opposition aux grandes loteries proposées par la Loterie Romande) consistent en des opérations offrant, en échange d'un versement ou lors de la conclusion d'un contrat, la chance de se voir attribuer un lot, l'acquisition, l'importance ou la valeur de ce lot étant subordonnés, d'après un plan, au hasard d'un tirage de lots ou de numéros ou de quelque procédé analogue.

Dans les faits, nombre de corporations, d'institutions, de groupements de personnes ou de fondations (40 en 2019) ont sollicité une autorisation auprès du Service de la police du commerce en s'engageant, conformément au droit fédéral antérieur, à restituer aux joueurs sous forme de lots en nature ou en espèces le 25% au moins du montant total des billets émis.

Les lotos (1445 autorisations en 2019) sont assimilés aux petites loteries, avec la particularité que la valeur des lots, en nature ou en espèces, ne peut être supérieure à CHF 50 000.– et que la délivrance des autorisations est placée dans la compétence des préfets, par ailleurs également compétents pour autoriser de multiples manifestations d'ampleur régionale.

Les lotos se distinguent néanmoins des petites loteries en raison du nombre de participants, certes non limité à l'avance, mais ordinairement plus faible, puisque tributaire de la capacité de la salle accueillant les joueurs. Le déroulement du jeu conduit en outre à la désignation immédiate des bénéficiaires de lots.

Selon une pratique établie en plusieurs endroits du canton, les bénéficiaires d'une autorisation de loto, parmi lesquels nombre de sociétés locales en quête de sources financières bienvenues, confient l'organisation du jeu à des personnes ou à des sociétés poursuivant elles-mêmes un but purement économique et garantissant en échange de leurs prestations une absence de risque financier et la garantie d'un bénéfice forfaitaire pour les bénéficiaires.

Conformément au régime légal en vigueur, les grandes et les petites loteries, de même que les lotos, sont soumis au paiement d'une taxe fixée à 2% du montant total des billets à émettre ou de la valeur du pavillon des lots. Le produit de ces taxes est intégralement affecté au subventionnement de projets culturels, sociaux ou sportifs. En 2019, ce produit a représenté un montant global de CHF 1 931 613.40.

La loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu enfin a été adoptée en son temps pour permettre le déroulement de la procédure d'octroi d'une concession de casino dans le canton. C'est ainsi que le Conseil d'Etat et le Conseil communal de Granges-Paccot ont été formellement en mesure de délivrer l'agrément relatif à l'implantation concrète du casino actuel. Le canton a disposé par ailleurs sur la base de cette loi des compétences formelles l'autorisant à prélever un impôt sur la maison de jeu, à désigner un organe chargé de redistribuer les bénéfices tirés de l'exploitation des jeux d'argent destinés à l'intérêt général ou à l'utilité publique et à régler avec l'autorité fédérale diverses questions touchant à la surveillance du casino.

## 5. Thèmes essentiels à traiter dans la nouvelle loi d'application

Comme relevé plus haut et en conformité avec l'article 3 de la nouvelle CORJA, le projet de loi qui est vous est proposé est le fruit d'une réflexion menée à l'échelle de la Suisse romande avec l'objectif de renforcer une politique commune en matière de jeux d'argent. La LJAr, ses ordonnances et les concordats suisse (CJA) et romand (CORJA) ne laissent qu'une petite marge de manœuvre aux cantons, lesquels sont tenus d'adapter leur propre législation dans un délai

n'excédant pas le 31 décembre 2020. Dans l'intervalle et pour l'essentiel, le droit cantonal toujours en vigueur demeure applicable. La Direction de la sécurité et de la justice, en sa qualité de principal organe d'application de l'actuelle loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu et de l'actuelle loi sur les loteries et, pour une part moins prépondérante, les préfets doivent ainsi, au plus tard à l'échéance précitée, pouvoir disposer des nouvelles bases conformes au droit supérieur leur permettant en particulier d'autoriser l'exploitation des jeux de petite envergure et de taxer les jeux d'adresse de grande envergure à l'aune de l'exception fribourgeoise consistant à admettre leur exploitation.

## 6. Procédure de consultation

L'accueil réservé à l'avant-projet de loi mis en consultation le 19 février 2020 auprès des institutions et des organisations concernées s'est avéré globalement favorable.

Certains partis politiques ont néanmoins insisté pour que le régime le moins dommageable aux sociétés locales soit adopté dans le domaine des lotos. Un autre parti est revenu sur des dispositions contenues dans la CORJA et ayant trait plus spécifiquement à l'instauration de la commission de contrôle interparlementaire des organes institués par la convention ainsi qu'à la clause particulière donnant au Conseil d'Etat ou à l'un de ses services la compétence d'attribuer une partie (30% au plus) des bénéfices de la Loterie Romande revenant au canton. La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a proposé quant à elle le statu quo provisoire du mode de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre le sport, la culture et le social. Rejoignant en cela un parti politique, elle a par ailleurs émis le vœu que la somme maximale des mises prévues dans une tombola organisée par une association à but non lucratif soit supérieure à CHF 10 000. Les milieux du jeu et de la restauration ont plaidé pour un abaissement de la taxe prélevée sur l'exploitation des jeux d'adresse à sous. Des organisations de poker se sont opposées pour des motifs financiers à l'exigence de croupiers dans les tournois de poker réguliers. Le Service des communes a rappelé l'importance d'analyser les incidences du nouveau droit sur les compétences actuelles octroyées aux communes de percevoir un impôt sur les divertissements (loteries, lotos) et sur les appareils de jeu (jeux d'adresse à sous, jeux de distraction). La Commission des loteries et paris enfin a plaidé pour une harmonisation des définitions introduites par le droit cantonal avec la terminologie du droit fédéral.

Ces diverses remarques ont fait l'objet d'une nouvelle réflexion. Elles ont été prises en compte dans le projet, pour autant qu'elles le concernent, ou donnent à tout le moins lieu à un commentaire sous le point suivant.

## 7. Commentaire des dispositions

### 7.1. Dispositions générales

#### Art. 1 *Objet*

Cette disposition circonscrit le champ d'application de la loi à trois domaines essentiels distincts: les maisons de jeux, les jeux d'adresse de grande envergure et les jeux de petite envergure. Pour le premier de ces domaines, le régime d'autorisation ou de concession est entièrement régi par le droit fédéral. Les autorités du canton d'implantation doivent néanmoins confirmer leur accord à cette dernière. Elles disposent en outre d'une possibilité de prélever un impôt sur le produit brut des jeux entraînant dans un tel cas une réduction de l'impôt fédéral. Le deuxième domaine concerne les jeux de grande envergure et, au sein de cette catégorie, plus spécifiquement les jeux d'adresse, dans la mesure où les loteries et les paris sportifs de grande envergure sont maintenus dans la compétence exclusive de la Société de la Loterie de la Suisse Romande par la CORJA qui confirme leur exploitation sur le territoire romand et qui habilite l'exploitante désignée à requérir une autorisation auprès de l'autorité intercantonale instituée par le CJA. Le troisième domaine touche à l'exploitation et à la surveillance des jeux de petite envergure. Il constitue la compétence la plus étendue accordée aux cantons, lesquels sont dans ce cas désignés comme autorités décisionnelles. Cette compétence demeure toutefois relative, dans la mesure où l'autorité intercantonale dispose d'un pouvoir de contrôle et où les conditions d'exploitation sont largement fixées par le droit fédéral.

#### Art. 2 *Définitions*

La teneur de cet article consiste à fournir, dans un sens didactique, la définition de quelques notions entrant clairement dans le champ d'application de la loi et largement usitées à l'échelon du canton parce que relevant, à des degrés divers, de sa sphère de compétences.

Les jeux d'adresse de grande envergure correspondent à une notion connue. Le droit fédéral et cantonal les dénommait jusqu'ici «appareils à sous servant aux jeux d'adresse». Cette génération de jeux a vu concrètement le jour le 1<sup>er</sup> avril 2000, date à laquelle les machines à sous de hasard ont dû être retirées des établissements publics et des salons de jeu pour être attribués exclusivement aux maisons de jeu.

Les salles de jeu correspondent aux actuels salons de jeu susceptibles d'abriter désormais un maximum de 20 automates de jeux d'adresse au lieu des deux appareils autorisés jusqu'ici.

Les petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker correspondent à une catégorie de jeux d'argent qualifiés de jeux de petite envergure, pour autant qu'ils répondent à des conditions générales et à des exigences spécifiques à

chacun d'eux. Ces jeux sont autorisés par le canton, qui garde la faculté d'être plus restrictif que le droit fédéral, voire d'interdire leur exploitation (art. 41 LJAr).

Les lotos entrent dans la catégorie des jeux de petite envergure et demeurent dans ce sens placés dans la compétence cantonale. Largement pratiqués en terre fribourgeoise dans des salles de cafés, sous cantine ou dans des grandes salles quasi exclusivement aménagées à cet effet, ils ne sont pas, sur le principe, remis en question. Conformément à l'article 129 al. 1 LJAr, leur exploitant, tout comme les exploitants d'autres formes de petite loterie, ne devront pas se soumettre à l'affectation intégrale de leurs bénéfices à des buts d'utilité publique. Pour autant qu'ils ne poursuivent pas de but économique (c'est le cas par exemple d'une association ou d'une fondation), ils pourront comme aujourd'hui utiliser les bénéfices réalisés pour leurs propres besoins. Reste que des conditions contraignantes imposées par le droit fédéral impliqueront une modification substantielle des pratiques actuelles.

Il est enfin important d'évoquer dans ce contexte la notion de tombola. Cette offre de jeu d'argent correspond elle aussi à une forme de petite loterie. Elle s'en distingue néanmoins et peut de ce fait échapper à un régime d'autorisation, à partir du moment où elle est proposée à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, une somme maximale de mises peu élevée et un déroulement des opérations constitué d'une vente de billets, d'un tirage et d'une distribution directe des lots dans le cadre de la réunion. On songe ici à une société qui, lors de son assemblée générale, mettrait sur pied une vente de billets auprès des personnes membres ou invitées avec l'objectif de couvrir les frais de la manifestation. Pourront également entrer dans cette catégorie des lotos traditionnels organisés dans une salle délimitant de fait les participants et ne proposant sur la base d'une somme de mises limitée à CHF 10 000 un pavillon de lots uniquement en nature («lotos jambons»).

### 7.2. Organes d'application

#### Art. 3 *Conseil d'Etat*

A l'instar du droit cantonal actuel en matière de maisons de jeu, et dès lors qu'en vertu de la nouvelle législation fédérale certaines compétences doivent être attribuées à une autorité cantonale, il revient au droit d'application de la désigner. Dans le cadre de sa compétence générale de Pouvoir exécutif, le Conseil d'Etat est en toute logique investi de cette charge s'agissant des maisons de jeu et reprend sur ce point les éléments ressortant de l'actuelle loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (RSF 946.2, art. 1), dont la teneur garde sa pleine actualité (procédure d'implantation d'un casino, lutte contre le jeu illégal, investissement des bénéfices dans des projets d'intérêt général, etc.).

#### Art. 4 Directions – Compétences générales

L'exploitation de jeux d'argent constitue une activité réglementée qui ne bénéficie clairement pas de la liberté économique garantie par l'article 27 de la Constitution fédérale mais qui relève d'un régime légal très strict trouvant son fondement à l'article 106 de cette même Constitution. Comme pour bon nombre d'autres activités passant pour un système d'autorisation dicté par le droit fédéral ou cantonal, il revient à la Direction de la sécurité et de la justice, qui chapeaute le Service de la police du commerce, de garantir la bonne exécution des règles cantonales adoptées dans ce domaine. Cette attribution correspond à la pratique actuellement en place. La continuité de cette pratique justifie qu'une exception soit maintenue pour la mise sur pied des lotos, forme particulière de petites loteries qui s'inscrit dans un contexte plus régional assimilable aux manifestations temporaires échappant pour les mêmes motifs à la sphère de compétences d'une autorité cantonale centralisée.

#### Art. 5 Direction – Compétence particulière

Dans un contexte très ciblé ayant trait à la procédure de levée de l'exclusion des individus soumis à une exclusion des maisons de jeu et des jeux de grande envergure en ligne au sens de l'article 80 LJAr, le nouveau droit fédéral (art. 81 al. 3 LJAr) a souhaité qu'un spécialiste ou un service spécialisé reconnu par le canton soit impliqué. En date du 20 décembre 2019, la Direction de la santé et des affaires sociales, après avoir rencontré les responsables du casino fribourgeois, a d'ores et déjà désigné le Centre cantonal d'addictologie (CCA) rattaché au Réseau fribourgeois de santé mentale (RSFM) comme centre spécialisé compétent. Les modalités de la collaboration entre le CCA, les maisons de jeu et les exploitants de jeu de grande envergure en ligne seront encore fixées dans une convention soumise pour approbation à la Direction de la santé et des affaires sociales. La présente disposition sert à asseoir cette compétence.

#### Art. 6 Préfet

Comme relevé dans le commentaire relatif à l'article 4 et avec l'objectif de ne pas modifier une pratique ayant largement fait ses preuves, cet article confirme la compétence des préfets dans le domaine des lotos. Rappel est fait néanmoins que les préfets seront tenus de veiller à ce que leurs décisions soient prises dans le respect des conditions fédérales. Les changements les plus marquants peuvent être énoncés ainsi:

- > Chaque demande est accompagnée d'un concept expliquant les aspects techniques, organisationnels et financiers du jeu (art. 37 al. 1 LJAr);
- > Une personne morale désignée comme exploitante ne pourra confier l'organisation du loto à un tiers que, si ce dernier poursuit un but d'utilité publique (art. 33 al. 2 LJAr);

- > Chaque autorisation est communiquée à l'autorité intercantonale (art. 32 al. 2 LJAr);
- > Le préfet veille à ce que au plus tard 3 mois après le déroulement du jeu, un rapport d'activité lui soit fourni (art. 38 LJAr);
- > La mise unitaire est limitée à CHF 10 (art. 37 al. 1 OJAr);
- > La valeur minimale des gains est de 50% de la somme totale des mises. Au moins un billet sur dix est gagnant (art. 37 al. 3 OJAr). La démonstration du respect de cette double condition reposera sur une déclaration de départ. La proportion de gagnants sera tributaire de la capacité d'accueil de la salle et du nombre, respectivement de la valeur des lots annoncés;
- > Un exploitant peut obtenir au plus deux autorisations par an (art. 37 al. 4 OJAr). Il ne sera cependant pas possible de cumuler deux autorisations de loto la même journée dans le but de détourner par ce biais les restrictions portant sur la mise (valeur unitaire des cartes vendues).

Le canton pourra par ailleurs, comme aujourd'hui, abriter des salles de jeu dans lesquelles l'autorité intercantonale pourra autoriser jusqu'à 20 automates de jeux d'adresse (art. 71 al. 6 OJAr). A l'instar de la pratique en place pour les salons de jeu actuels ou pour les établissements publics, il se justifie d'accorder au préfet, garant de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publiques, la compétence de faire interrompre momentanément les activités de ces salles en cas de problème majeur.

#### Art. 7 Police cantonale

La Direction de la sécurité et de la justice et le Service de la police du commerce ne disposent pas d'inspecteurs appelés à effectuer des contrôles sur le terrain. A partir du moment où un régime d'autorisation et où des conditions d'exploitation sont fixés par la loi, il convient d'attribuer à la Police cantonale, dans le cadre de ses tâches générales, la charge de veiller au respect des prescriptions en vigueur. Précision est faite qu'il ne s'agit là encore pas de tâches nouvelles mais de tâches existantes simplement adaptées au nouveau droit.

### 7.3. Maisons de jeu

#### Art. 8 Accord préalable

En vertu de l'article 8 al. 1 let. e LJAr, une concession permettant l'exploitation des jeux de casino ne peut être accordée que si le canton et la commune d'implantation y sont favorables. L'article 11 al. 1 LJAr précise encore que la décision du Conseil fédéral n'est pas sujette à recours. Il n'existe a priori aucun motif valable d'introduire une voie de droit contre l'agrément cantonal. Cet agrément, tout comme l'agrément communal, est un préavis qui constitue un élément parmi d'autres du dossier transmis au Conseil fédéral. Dans le cadre de cette procédure, les autorités cantonale et communale jouissent d'une pleine liberté d'appréciation, dans la mesure

où le droit fédéral ne fixe pas de critères précis. Les intérêts de la région concernée et du canton sont dès lors les éléments essentiels à prendre en considération.

### **Art. 9 Impôt**

Cette disposition constitue la base légale indispensable pour la perception de l'impôt cantonal au sens de l'article 122 LJAr.

Le droit fédéral offre aux cantons la possibilité de déléguer à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) la taxation et la perception de l'impôt cantonal (art. 123 al. 2 LJAr). Pour des raisons de synergie et d'économie de moyen, il se justifie de continuer à accepter cette offre n'engendrant aucun frais supplémentaire.

## **7.4. Jeux de grande envergure**

### **7.4.1. Jeux d'adresse de grande envergure**

#### **Art. 10 Principe d'autorisation**

Les jeux d'adresse de grande envergure, dénommés appareils à sous servant aux jeux d'adresse par le précédent droit, échappent désormais pour l'essentiel à la compétence décisionnelle des cantons, lesquels, en vertu de l'article 28 LJAr, disposent de la seule faculté de les interdire sur leur territoire. Conforme à une pratique établie, le projet confirme la volonté du canton de continuer à admettre leur exploitation aux nouvelles conditions ressortant de la législation fédérale. Ces changements concernent en particulier les exigences d'honorabilité et de solvabilité fixées à l'article 22 LJAr, les mesures ressortant de l'article 26 LJAr destinées à garantir une sécurité du jeu et une protection des joueurs contre le jeu excessif ainsi qu'une possibilité étendue d'installer des automates dans des lieux publics proposant une offre de restauration ou de loisirs payante et dans des salles de jeu (art. 71 OJAR).

Il paraît probable que le canton de Fribourg se démarquera, comme il l'a toujours fait, du reste de la Suisse Romande au sujet de l'accord de principe au maintien de cette offre de jeu sur son territoire. Il est néanmoins intéressant de relever qu'en sa qualité de future autorité intercantonale, la Commission des loteries et paris (Comlot) s'est adressée à la CRLJ en novembre 2019 avec l'objectif d'inciter les cantons romands réfractaires à suivre la tendance alémanique et à inscrire la possibilité d'exploiter des automates de jeux d'adresse dans leur nouvelle législation d'application. La démarche ne revêt aucun caractère promotionnel mais part d'une conviction selon laquelle, du point de vue régulateur, la présence d'offres de jeux attractives et contrôlées constitue un élément central susceptible de faire reculer les offres illégales ou la présence d'appareils dont les gains ne consisteraient prétendument qu'en des parties gratuites leur permettant d'échapper à la loi avec un risque d'abus manifeste.

### **7.4.2. Salles de jeu**

#### **Art. 11 Régime de patente**

Le régime de patente applicable aux salles de jeu s'inspire largement de celui qui était applicable jusqu'ici aux salons de jeu au sens des articles 24 ss de l'actuelle loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (RSF 946.1; LASJ). Il s'en distingue sur un seul point relevant de l'article 33 LASJ, lequel soumettait la délivrance d'une autorisation à une clause du besoin. Le maintien d'une telle clause ne serait pas compatible avec le droit supérieur qui ne l'envisage pas. Il n'aurait au surplus guère d'effet face à une réalité qui a vu le nombre de salons de jeu diminuer au fil des ans (de 20 patentes au début des années 2000, on est passé à 6 en 2019). Cette diminution tient au fait que les jeux d'adresse n'ont jamais rencontré le succès escompté et que la création d'un espace avant tout aménagé pour permettre leur installation n'est pas sans risque d'un point de vue économique. Hormis le fait que le nombre de ces appareils admis dans une salle de jeu pourra à l'avenir passer à 20 au lieu des 5 autorisées à ce jour ne modifiera en rien cette réalité (art. 71 al. 6 OJAR).

#### **Art. 12 Personne morale**

Au vu des conditions imposées par l'article 13 du projet au responsable d'une salle de jeu et des garanties attendues de cette personne sous l'angle de l'ordre et de la tranquillité publics ou sous celui de la protection des mineurs, il est indispensable que l'autorisation puisse être accordée à une personne physique, quand bien même la gestion de la salle serait en mains d'une société d'exploitation.

#### **Art. 13 Conditions personnelles**

Les conditions d'honorabilité et de solvabilité prévues par cette disposition sont pleinement adaptées à la nouvelle législation fédérale, laquelle prévoit des exigences similaires pour les bénéficiaires d'une autorisation destinée à exploiter les appareils de jeu eux-mêmes. Ces conditions reprennent en tout point celles qui sont imposées par la LASJ et qui ont fait leurs preuves s'agissant des garanties attendues des autorités de la part d'une personne responsable d'un lieu public offrant des activités à risques.

#### **Art. 14 Locaux**

Le droit fédéral ne se soucie pas de la conformité d'une salle de jeu aux exigences techniques (permis de construire, sécurité incendie, santé publique...). Cet article a pour objectif de rappeler que, pour qu'une patente de salle de jeu puisse être accordée, l'espace désigné doit permettre l'affectation envisagée. Une disposition du nouveau droit fédéral est dans ce contexte en outre rappelée, dans la mesure où, indépendamment des aspects constructifs et de la patente, le lieu devra

garantir une protection sociale en demeurant éloigné des écoles ou des centres dédiés à la jeunesse. A défaut, l'autorité intercantonale n'y admettra pas l'installation d'automates de jeux de grande envergure.

#### **Art. 15 Retrait de patente**

A partir du moment où une patente est assortie de conditions imposées à la personne titulaire, le retrait de cette patente doit pouvoir être envisagé par l'autorité décisionnelle. Dans le respect du principe de la proportionnalité, cette mesure sera précédée d'avertissements et garantira le respect du droit d'être entendu. Elle pourra selon les circonstances être consécutive à une décision de fermeture provisoire décidée par le préfet, conformément aux articles 6 al. 2 et 18 al. 2 du projet.

#### **Art. 16 Heures d'ouverture et de fermeture**

La LASJ prévoit aujourd'hui une ouverture des salons de jeu de 9 heures à 23 heures du lundi au samedi et de 14 heures à 23 heures le dimanche et les jours fériés. La fixation de cet horaire remonte à l'adoption de la loi, en 1992. Elle n'a jamais été revue. Les exploitants concernés n'ont eux-mêmes jamais revendiqué d'élargissement. Pour tenir compte tout à la fois du genre de prestation proposée au public et de l'évolution dont ont pu bénéficier dans un passé récent maintes formes de lieux publics, il y a lieu de procéder à une légère adaptation faisant coïncider l'heure de fermeture à l'horaire de fermeture ordinaire d'une part importante d'établissements publics.

#### **Art. 17 Protection des mineures et des mineurs**

Conformément à l'article 72 LJAr, les exploitants de jeux d'argent sont tenus de garantir une protection particulière des personnes mineures, lesquels n'ont pas accès aux jeux de casino et aux jeux de grande envergure exploités en ligne. S'agissant des autres jeux de grande envergure, il revient à l'autorité intercantonale de fixer l'âge minimum requis qui ne doit dans tous les cas pas être inférieur à 16 ans. Des contacts pris sur ce thème avec la Comlot, il est ressorti que cette dernière entend se référer à la pratique actuelle des cantons en la matière. Dans la mesure où, pour les jeux d'adresse, l'âge d'utilisation est aujourd'hui fixé à 18 ans révolus dans la quasi-totalité des cantons, dont Fribourg, il y a lieu de confirmer également cet âge pour l'accès à la salle de jeu elle-même, dont la fréquentation essentielle doit être mise en lien direct avec les automates qu'elle abrite.

#### **Art. 18 Ordre et tranquillité publics**

Quand bien même la mise en exploitation d'une salle de jeu est tributaire de la délivrance préalable d'un permis de construire et du respect de conditions d'honorabilité par la personne responsable, il se justifie de rappeler à cette der-

nière, comme cela se fait dans le domaine des établissements publics, qu'il lui revient en priorité de veiller au déroulement d'activités globalement respectueuses de la loi. Conformément au principe de subsidiarité, la Police cantonale n'interviendra que dans des situations plus difficiles ou suffisamment graves pour justifier des mesures restrictives d'activité, voire une interruption de celle-ci ordonnée par le préfet.

#### **7.4.3. Disposition commune**

#### **Art. 19 Emoluments et taxes**

L'octroi d'une patente de salle de jeu implique le déroulement d'une procédure comportant l'examen de la conformité du dossier produit, la consultation de diverses instances de préavis et la formulation d'une décision. En échange de ce travail administratif, il se justifie de prévoir la perception d'un émolument. Le montant de ce dernier s'inscrira dans une fourchette qui sera fixée dans une ordonnance. Il sera tributaire de la complexité du dossier et se différenciera selon les situations (création de la salle de jeu, renouvellement de la patente, retrait de la patente). Cet émolument sera en toute logique mis à la charge de la personne requérante ou déjà en possession de la patente. Les jeux d'adresse de grande envergure seront quant à eux placés dans la compétence de l'autorité intercantonale, peu importe que ces derniers soient appelés à être installés dans une salle de jeu principalement destinée à leur exploitation ou dans un lieu public proposant une offre de restauration ou de loisirs payante. Le canton ne sera dans ce sens plus habilité à percevoir d'émolument. En revanche, comme c'est le cas aujourd'hui, il ne lui sera pas interdit de prélever pour chacun d'eux une taxe d'exploitation. La Comlot s'est engagée pour ce faire à porter à la connaissance de l'autorité cantonale compétente la liste et l'emplacement de chaque machine autorisée par ses soins.

Le projet propose toutefois une modification du mode de taxation et du barème applicable. Plutôt que de maintenir un système de taxe proportionnelle aux mises enregistrées par l'appareil de jeu, il opte pour une taxe forfaitaire qui facilitera grandement la procédure. Il est à relever qu'un système forfaitaire avait déjà été appliqué aux machines à sous de la précédente génération installées dans le canton. Le montant de la taxe avait alors été fixé à CHF 400 par jeu et par appareil. Compte tenu des bénéfices très inférieurs réalisés aujourd'hui par les jeux d'adresse, il se justifie de réduire sensiblement cette taxe en la fixant à CHF 150. Même ainsi, pour autant bien sûr que le nombre d'appareils demeure stable (317 en 2019), le produit global perçu augmentera de l'ordre de CHF 15 000. Il se justifie enfin de maintenir le principe selon lequel une part de ce produit soit destinée à des projets de prévention et de lutte contre les dépendances, chapeautés concrètement par la Commission cantonale de prévention et de lutte contre le jeu excessif et le surendettement.

En se fondant sur l'art. 23 al 1 let b de la loi sur les impôts communaux (RSF 632.1; LICo), nombre de communes disposent d'un règlement relatif à la perception d'un impôt sur les appareils de jeux qui soumet à un impôt plafonné à CHF 400 les appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Dans la mesure où le canton maintient pour cette catégorie de jeux dénommés désormais «jeux d'adresse de grande envergure» un régime de taxation, il y a lieu de maintenir également la possibilité d'une imposition à l'échelon communal. Dans ses dispositions finales le projet prévoit néanmoins de revoir à la baisse le montant maximum de cet impôt.

## 7.5. Jeux de petite envergure

### 7.5.1. Petits tournois de poker

#### *Art. 20 Protection des mineures et des mineurs*

Tant pour les tournois occasionnels que pour les tournois réguliers et quand bien même les jeux proposés entrent dans la sphère des jeux de petite envergure, le projet entend offrir une protection particulière aux mineurs en leur interdisant la pratique du poker. Une telle mesure ne se heurte pas au droit fédéral. Elle trouve son fondement dans la volonté de prévenir une dépendance précoce ou des problèmes de comportement.

#### *Art. 21 Conditions générales*

L'émergence d'une scène de poker légale en Suisse répond à l'évidence à un intérêt social. Il faut dire que la pratique du poker hors maisons de jeu est interdite depuis le 20 mai 2010 consécutivement à un arrêt du Tribunal fédéral et que nombreux sont les adeptes de ce jeu dans l'attente d'une libéralisation. A l'instar de ce qu'elle prévoit pour d'autres formes de jeu, la nouvelle législation fédérale réintroduit un système d'autorisation pour des tournois aux mises modiques, tout en laissant aux cantons la faculté de les interdire.

Les conditions énoncées dans cette disposition constituent un rappel des prescriptions fédérales (art. 33 et 36 LJAr et 39 OJAr) applicables à l'ensemble des tournois de poker. Elles ne sont pas assorties d'obligations supplémentaires pour les tournois occasionnels dont les modalités de rétribution des exploitants ne permettent pas de dégager des ressources significatives. Le projet renonce en particulier à interdire à ces exploitants et à leur personnel de participer aux tournois. Les tournois en question seront selon toute vraisemblance organisés par des associations d'amateurs pour lesquels une telle contrainte paraîtrait excessive.

Quant à la durée de l'autorisation, elle est limitée à six mois, comme elle l'est pour tous les jeux de petite envergure, conformément à l'article 37 al. 2 LJAr.

Pour tenir compte du désintérêt des casinos à organiser ce type de jeux peu rémunérateurs et de l'intérêt exprimé par la population, les cantons romands se sont entendus pour admettre cette pratique tout en limitant les risques de jeu excessif ou illégal. De fait, deux catégories d'exploitants sont susceptibles de prendre possession du marché: des exploitants de tournois occasionnels, organisés de manière peu professionnelle et plutôt spontanée, et des exploitants ambitionnant la conduite de lieux spécifiquement dédiés au poker, économiquement disposés à donner une image positive de leur activité et donc clairement prêts à mettre en place toute une série de mesures visant notamment à combattre le jeu excessif.

Pour tenir compte de cette réalité, et en référence à l'article 39 al. 7 OJAr qui introduit le même genre de distinction, le projet reprend les deux éventualités avec l'objectif d'imposer aux organisateurs d'au moins douze tournois par an et aux organisateurs gérant un tournoi dans un lieu abritant au moins douze tournois par an des conditions spécifiques.

#### *Art. 22 Conditions spécifiques aux tournois réguliers*

Les exigences supplémentaires imposées aux exploitants réguliers ont fait l'objet de discussions avec les spécialistes du Pokerverband, qui n'excluent du reste pas l'idée de mettre sur pied un système de licence comme c'est le cas dans le domaine du sport (par exemple swisstennis). Ce système constituerait un moyen efficace pour les exploitants de répondre aux attentes des cantons. Un tel dispositif, à ce stade, n'a pas été rendu obligatoire. Il sied de relever qu'en raison du caractère novateur de cette législation et du manque d'information des autorités sur la réalité concrète que revêtira ce marché, la CORJA prévoit la possibilité d'instituer une commission consultative intercantonale en matière de poker, destinée à appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux dans le secteur du poker et à faire au besoin évoluer le cadre réglementaire en fonction des tendances. Des représentants des exploitants, des joueurs des milieux de la prévention et des autorités de poursuite pénale y seront, le cas échéant, intégrés.

Il est vrai que certains exploitants de tournois réguliers ont lancé récemment une pétition auprès de joueurs de poker romands dans le but de sensibiliser les autorités aux conséquences financières qu'engendrerait le respect de la condition imposant la présence de croupiers aux tables. Outre le fait que cette exigence ressort du canevas de projet de loi élaboré à l'échelon romand, il sied de préciser qu'elle fait sens pour des responsables de clubs appelé à se professionnaliser et qui ont un intérêt évident à démontrer le sérieux de leur organisation dans un secteur où l'absence de cadre strict pourrait engendrer du trucage massif.

### **Art. 23 Emoluments**

Hormis pour les jeux d'adresse, les cantons ne peuvent détourner une partie des bénéfices nets des jeux de leur affectation obligatoire par le biais de leur fiscalité en prélevant des taxes ou des impôts autres que ceux que la législation fédérale a prévus. Ceux-ci se limitent par conséquent à des taxes de surveillance, soit des émoluments, qui doivent respecter les principes d'équivalence et de couverture des frais. Dans le domaine du poker, les perspectives de gains offertes par l'activité économique semblent relativement faibles (maximum 10 joueurs par table s'acquittant d'une taxe de participation d'environ CHF 30 pour 3 heures de tournoi, l'exploitant devant assurer la mise en place d'un croupier par table). Le montant de l'émolument ne doit par conséquent pas être dissuasif. L'ordonnance qui complètera la loi prendra cet argument en considération en fixant des émoluments qui seront unifiés sur le plan romand.

### **Art. 24 Rapport et présentation des comptes**

L'article 38 al. 2 LJA r prévoit l'application aux exploitants proposant au moins 24 petits tournois de poker par an des règles de présentation des comptes et de révision ordinairement applicables en matière de maisons de jeu et de jeux de grande envergure. Pour les exploitants plus modestes, un décompte et des informations sur le déroulement du jeu remis à l'autorité cantonale sont jugés suffisants.

Le projet est plus restrictif et impose des modalités de contrôle plus strictes à tous les exploitants de tournois réguliers.

## **7.5.2. Autres jeux de petite envergure**

### **Art. 25 Paris sportifs locaux**

L'article 33 LJA r permet l'exploitation de paris sportifs de petite envergure à condition qu'ils soient exploités de façon sûre et transparente et qu'ils présentent un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent. L'article 35 LJA r précise en outre que le principe du totalisateur doit s'appliquer aux jeux organisés. Suivant en cela la position commune exprimée à l'échelon romand, le projet prévoit d'interdire cette catégorie de jeux, sous réserve d'exceptions spécifiques pouvant être autorisées par le Conseil d'Etat.

Il convient de rappeler que les opérateurs de paris sportifs de grande envergure organisent déjà des paris sur les grands championnats nationaux des sports les plus populaires. Les petits paris ne pourraient donc porter que sur des compétitions de dimension inférieure et amateur ou sur des sports moins populaires ou peu médiatisés. Par ailleurs, même si le risque de manipulation des compétitions sportives est réduit du fait de l'exigence du totalisateur par rapport aux jeux à cotes fixes, le risque de manipulation demeure. Enfin, toujours du fait de l'exigence de totalisateur mais également

de la redistribution d'un minimum de 50% des enjeux sous forme de gains aux joueurs, l'attractivité d'une telle organisation est économiquement très faible pour des clubs qui bénéficient dans une mesure beaucoup plus large des contributions du fonds cantonal du sport provenant des paris sportifs de grande envergure. Il convient par conséquent dans ce contexte de faire usage de la possibilité d'interdiction conférée aux cantons à l'article 41 al. 1 LJA r tout en prévoyant une clause d'exception pour des événements particuliers comme une fête de lutte ou des joutes alpestres présentant un intérêt culturel ou patrimonial pour la région.

### **Art. 26 Petites loteries et lotos – Conditions d'autorisation**

Les exigences fixées aux alinéas 1 et 2 de cette disposition sont le reflet du nouveau droit fédéral, lequel n'accorde dans ce contexte aux cantons que la faculté de prévoir des dispositions plus restrictives, voire d'interdiction.

S'agissant de l'alinéa 2, il se réfère à l'article 39 LJA r qui permet par analogie avec les jeux de grande envergure de limiter la durée de validité d'une autorisation d'exploiter une petite loterie. La durée proposée est fixée en l'occurrence à six mois, conformément à la proposition retenue sur le plan romand pour des motifs relevant de la sécurité des joueurs et de la transparence.

### **Art. 27 Petites loteries et lotos – Emoluments**

Conformément à l'article 129 LJA r, les exploitants de petites loteries qui ne poursuivent pas de buts économiques peuvent utiliser les bénéfices nets de leurs jeux pour leurs propres besoins. Le principe général demeure toutefois d'une affectation intégrale en faveur de l'utilité publique, sous réserve des frais d'exploitation devant être dans un rapport approprié avec les bénéfices (art. 34 al. 2 LJA r). La souveraineté des cantons en matière fiscale est ainsi limitée. L'article 106 al. 6 de la Constitution fédérale ne laisse à cet égard aucune marge interprétative. Les bénéfices nets obtenus par les exploitants de petites loteries, tels que sociétés sportives ou culturelles, sont considérées comme étant affectés au bien commun. Le canton ne saurait dès lors détourner une partie de ce montant de son affectation obligatoire, encore moins avec l'intention d'exécuter par ce biais certaines obligations de droit public. Jusqu'ici, le canton de Fribourg prévoyait une telle taxe s'élevant concrètement à 2% de la totalité des mises, aussi bien sur les petites loteries et les lotos que sur les loteries de grande envergure organisées par la Société de la Loterie de la Suisse Romande. Quand bien même cette taxe était elle-même totalement affectée par un procédé de distribution parallèle à des buts culturels, sociaux et sportifs, elle a été qualifiée par le Tribunal fédéral et la doctrine d'impôt indirect sur la dépense ou d'impôt à la consommation (ATF 122 I 220). Dans la mesure où elle entame le bénéfice net des jeux sensé

revenir en l'occurrence à la société organisatrice, elle ne saurait subsister dans la nouvelle loi cantonale. Sans pénaliser les exploitants associatifs ne poursuivant pas de but lucratif, il se justifiera en revanche de prévoir dans l'ordonnance destinée à compléter la loi la perception d'un émolument modique destiné à couvrir les coûts liés à la délivrance des autorisations et à la surveillance.

### *Art. 28 Tombolas*

En vertu de l'article 41 al. 2 LJAr, le droit fédéral exonère de toute exigence – y compris celle d'une affectation des bénéfices à l'utilité publique ou aux besoins de la société d'organisation ne poursuivant pas de but économique – les petites loteries correspondant à la notion de tombola. Le Conseil fédéral prévoit dans ce cas à l'article 40 OJAr que la somme totale maximale des mises est plafonnée à CHF 50 000. A l'échelle romande, une telle souplesse a été jugée problématique, dès lors que les mises encaissées sont, après déduction des frais, susceptibles d'enrichir sans contrôle et en toute légalité des organisateurs dans un contexte purement économique. Faisant une fois encore usage de la compétence accordée à l'article 41 al. 1 LJAr, le projet propose donc d'abaisser la limite des mises à CHF 10 000. Cette position plus restrictive que le droit fédéral est contraignante pour des associations à but non lucratif qui tentent de trouver par ce biais un financement de leurs activités. Admettre une somme de mise plus élevée se heurterait pourtant à l'harmonisation romande qui sous-tend l'ensemble du projet.

## **7.6. Voies de droit et dispositions pénales**

### *Art. 29 Voies de droit*

Les décisions administratives prononcées par une autorité cantonale dans le contexte de l'exploitation des jeux d'argent de petite envergure peuvent être contestées par la voie du recours, conformément aux règles ordinaires fixées dans le code de procédure et de juridiction administrative.

Pour le domaine spécifique de la taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure, il se justifie toutefois d'introduire une procédure préalable de réclamation. Dans le secteur du jeu comme dans celui des établissements publics, il a été largement démontré que la réclamation permet de régler à la pleine satisfaction des administrés la quasi-totalité des contestations et de ne pas charger inutilement le Tribunal cantonal.

### *Art. 30 Dispositions pénales – Sanctions*

L'article 135 LJAr prévoit que la poursuite et le jugement des infractions commises en rapport avec «d'autres jeux d'argent» que les casinos et les jeux de grande envergure relèvent des cantons, l'autorité intercantonale instituée par

le CJA pouvant être associée à l'instruction. L'article 106 du code pénal suisse fixe par ailleurs un plafond de CHF 10 000 aux amendes, sauf disposition contraire de la loi. Les cantons ont ainsi la compétence de prévoir des sanctions dans le domaine des jeux de petite envergure.

Le système proposé reprend celui qui ressortait jusqu'ici de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (art. 50) et de la loi sur les loteries (art. 17). Il est adapté aux nouvelles prescriptions.

### *Art. 31 Dispositions pénales – Procédure*

Dans le domaine du jeu, comme dans celui des établissements publics ou d'autres activités réglementées, les contraventions relèvent de la juridiction pénale exercée par les préfets conformément à l'article 3 al. 2 let. a de la loi du 31 mai 2010 sur la justice.

## **8. Modification de la loi sur les impôts communaux**

Dans sa teneur actuelle, l'article 23 al 1 let b LICo constitue la base légale permettant aux communes de prélever, au travers d'un règlement, un impôt sur les appareils de jeu. Le champ d'application de cette disposition s'étend à la fois aux jeux d'adresse de grande envergure (jusqu'ici appareils à sous servant aux jeux d'adresse) et aux jeux de distraction excluant toute forme de gains (flipper, billard...).

Les jeux d'adresse de grande envergure, dont l'installation est admise à raison de deux dans les établissements publics et de vingt dans les salles de jeux, ont perdu au fil du temps une large part de leur attrait. Nombre de communes ayant initialement décidé de les soumettre au paiement d'un impôt annuel fixé au montant maximum de CHF 400 ont été sensibles à ce constat et ont dans l'intervalle réduit leur barème voire renoncé à toute imposition. Pour tenir compte de cette réalité, le projet propose de faire coïncider le montant supérieur de cet impôt au montant de la taxe forfaitaire qui sera désormais prélevée par le canton. En outre, à l'instar de ce que le projet prévoit nouvellement dans la loi sur l'exercice du commerce pour les jeux de distraction, il n'est plus question d'étendre l'imposition communale à ces appareils qui offrent une forme de distraction bienvenue au public mais qui ne génèrent que de très modestes bénéfices.

L'article 23 al. 1 let a LICo est formulé en termes généraux et n'appelle pas, pour ce motif, de modification formelle. Il est à relever pourtant que, sous la notion de divertissement, les communes ne pourront plus à l'avenir faire figurer dans leur règlement les loteries et les lotos comme activités soumises à un impôt. Ce changement se fonde sur les mêmes motifs que ceux qui conduisent le canton à renoncer à toute taxe en matière de loteries dans le but de garantir une affectation

intégrale des bénéfices générés par le jeu à l'association organisatrice. Renvoi est fait sur cette question aux commentaires de l'article 27 du projet.

Les règlements types élaborés à l'intention des communes tant pour la perception d'un impôt sur les appareils de jeu que pour la perception d'un impôt sur les divertissements devront faire l'objet d'une adaptation dans le sens qui précède. Les communes qui disposent de tels règlements devront en modifier la teneur, de manière à la rendre compatible avec le nouveau droit fédéral et cantonal dont l'entrée en vigueur interviendra le 1<sup>er</sup> janvier 2021. La diminution de recettes qui en résultera sera tributaire tant du nombre d'appareils de jeux installés sur leur territoire et de la fréquence des lotos qui s'y déroulent que du barème d'imposition adopté jusqu'ici.

## 9. Modification de la loi sur l'exercice du commerce

La loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu dont l'abrogation est prévue par le projet contient un certain nombre de dispositions destinées à soumettre l'exploitation des appareils de jeu de distraction à un régime d'autorisation. Rappel est fait ici qu'un appareil de distraction, par définition, fournit à titre onéreux une prestation de jeu qui ne permet pas la réalisation d'un gain en argent. Il n'est dans ce sens pas soumis à la nouvelle LJA et ne saurait ainsi être régi par les dispositions d'application de dite loi.

Avec l'objectif de continuer à régler à l'échelle cantonale l'exploitation de ces appareils, le projet propose d'intégrer dans la loi sur l'exercice du commerce quelques dispositions dont le contenu correspond globalement à une reprise du droit actuel. En gardant l'esprit du projet qui renonce à prélever une taxe sur les jeux d'argent de petite envergure, la modification supprime la taxe prélevée jusqu'ici. Cette dernière sera remplacée par un émoulement modique qui sera fixé par ordonnance.

En 2019, le canton abritait 70 jeux de distraction exploités dans des établissements publics et dans des salons de jeu. Le produit total des taxes s'est élevé à CHF 22 500.-. Avec le nouveau droit, en lieu et place de cette taxe et pour un nombre équivalent d'appareils, c'est un montant de CHF 7000.- qui devrait être perçu.

## 10. Conséquences financières et en personnel

Par rapport à la législation actuelle et avec l'objectif de se conformer au nouveau droit fédéral, le projet diffère sur les points suivants:

### > Jeux de grande envergure

Les loteries et les paris sportifs organisés par la Loterie Romande ne seront plus soumis à une taxe cantonale fixée à 2% de la valeur totale des mises. En 2019, le produit de cette taxe a représenté un montant de CHF 1 617 804.- affecté entièrement à des projets culturels, sociaux et sportifs. Ce montant a été prélevé comme les autres années sur les montants des bénéfices versés par la Loterie Romande aux deux Commissions cantonales de répartition des bénéfices. Il a ensuite été réparti conformément à l'ordonnance relative à la constitution du fonds des taxes sur les loteries du 6 octobre 2003 (RSF 958.15), soit depuis 2012 à hauteur de trois fois CHF 500 000.- dans trois fonds pour des affectations en faveur de chacun des domaines de la culture, du social et du sport, le solde demeurant à disposition du Conseil d'Etat dans un fonds pour des affectations par lui dans les mêmes trois domaines. Les trois fonds pour les trois domaines précités ont fait l'objet d'affectations décidées par les deux Directions et les trois services concernés.

Le produit des taxes sur les loteries, incompatibles avec la nouvelle législation fédérale, sera remplacé, conformément à l'article 8 al 1 CORJA, par le prélèvement d'un pourcentage des bénéfices de la Loterie Romande revenant au canton de Fribourg, dont le produit sera affecté par le Conseil d'Etat ou les deux Directions et les trois services concernés aux mêmes trois domaines qu'aujourd'hui. Ce remplacement de la taxe cantonale sur les jeux de loteries par une part du bénéfice de la Loterie Romande n'engendrera pas à lui seul de changement pour les bénéficiaires. Il sied néanmoins de relever que les nouveaux statuts de la Loterie Romande prévoient que le montant affecté au sport national (CHF 10 652 251 par an actuellement) sera déduit d'emblée du total du bénéfice de la Loterie Romande avant sa répartition entre les six cantons romands, alors que cette affectation au sport national fait actuellement partie de ce qui est attribué en totalité au sport national et cantonal. Ce changement n'entraîne pas non plus en soi de modification pour les bénéficiaires, mais les nouveaux statuts de la Loterie Romande ont un peu modifié les proportions entre, d'une part, ce qui est attribué à la culture et au social et, d'autre part, ce qui est attribué au sport cantonal. En se basant sur les montants en 2019 qui découlent des comptes 2018 de la Loterie Romande, ce changement des proportions représente près de CHF 700 000 en plus pour le sport cantonal et en moins pour la culture et le social. De plus, l'article 34 CJA prévoit que la contribution des cantons au sport national sera calculée à raison d'un montant par habitant pour arriver à un montant total d'environ 50 millions de francs. Par rapport au montant actuel des six cantons romands payé directement par la Loterie Romande, il en résultera une augmentation estimée à environ 2,4 millions de francs, soit CHF 300 000 pour le canton de Fribourg dont la part annuelle diminuera

d'autant. Cette augmentation en faveur du sport national n'interviendra cependant qu'à partir de 2023 selon la disposition transitoire de l'article 73 al 9 CJA.

En outre, le Conseil d'Etat devra adapter aux nouvelles règles en place les ordonnances actuelles relatives aux différents fonds, ainsi que les deux règlements concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande en faveur, d'une part, de la culture et du social et, d'autre part, du sport par les deux Commissions cantonales.

Les jeux d'adresse continueront à être taxés par le canton sur la base toutefois d'une taxe forfaitaire fixée à CHF 150 par an et par appareil. Le canton ne prélèvera en revanche plus d'émolument accompagnant l'octroi d'une autorisation, dans la mesure où cette compétence reviendra désormais à l'autorité intercantonale. Le changement proposé devrait donner lieu globalement à la perception d'un montant annuel supplémentaire de l'ordre de CHF 15 000.

### > **Jeux de petite envergure**

Les petits paris sportifs ne sont pas autorisés aujourd'hui sur le territoire du canton et ne le seront pas non plus avec le nouveau droit cantonal. L'incidence financière est à cet égard nulle.

Les petits tournois de poker constitueront une nouvelle activité soumise à émolument. On pourrait à ce stade s'attendre à la perception d'un montant annuel supplémentaire de l'ordre de CHF 20 000.-.

Les petites loteries et les lotos continueront à être autorisés par le canton. La taxe de 2% de la valeur totale des mises ou du pavillon des lots représentant CHF 314 029.40 en 2019 ne sera plus perçue. Chaque autorisation sera en revanche assortie d'un émolument. Même si une incertitude subsiste quant à l'attrait futur de ces jeux, on devrait pouvoir tabler sur la perception d'un montant global d'environ CHF 200 000.- provenant de la délivrance d'environ 40 autorisations annuelles de loterie et de 1400 autorisations de lotos. Une diminution de recettes de l'ordre de CHF 114 000 par an est attendue dans ce domaine. Ce produit ne fera en outre plus l'objet d'une affectation en faveur d'institutions d'utilité publique.

### > **Jeux de distraction**

Ces jeux continueront à être autorisés en vertu de la loi sur l'exercice du commerce. Soumise à un émolument modique en lieu et place d'une taxe annuelle forfaitaire, l'activité devrait engendrer un produit annuel de CHF 7000.- d'émoluments en lieu et place des CHF 22 500.- de taxe perçus actuellement.

Le travail administratif et de surveillance généré par la nouvelle législation d'application pourra être absorbé par les autorités désignées, qui pour l'essentiel conservent leurs compétences actuelles en la matière et seront pour le reste appelées à garantir une collaboration plus étroite avec les instances fédérales et intercantionales.

## **11. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et referendum**

### **11.1. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et sur le développement durable**

Le projet n'a pas de répercussions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a aucun effet sur le développement durable.

### **11.2. Conformité au droit supérieur**

Le projet ne pose pas de problème de compatibilité avec la Constitution cantonale et la Constitution fédérale, ni avec le droit européen.

### **11.3. Soumission au référendum**

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.

**Botschaft 2020-DSJ-21**

9. Juni 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Entwurf des Geldspielgesetzes (EGBGS)**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Gesetzesentwurf, mit dem die neue eidgenössische und interkantonale Gesetzgebung über Geldspiele umgesetzt werden soll.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Rechtlicher Rahmen</b>	<b>15</b>
<b>2. Glossar</b>	<b>15</b>
<b>3. Neue Bundesgesetzgebung über Geldspiele</b>	<b>16</b>
<b>4. Aktuelles kantonales Recht</b>	<b>16</b>
<b>5. Zentrale Punkte, die es im neuen Ausführungsgesetz zu regeln gilt</b>	<b>17</b>
<b>6. Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>17</b>
<b>7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>18</b>
7.1. Allgemeine Bestimmungen	18
7.2. Vollzugsorgane	18
7.3. Spielbanken	19
7.4. Grossspiele	20
7.4.1. Geschicklichkeitsgrossspiele	20
7.4.2. Spiellokale	20
7.4.3. Gemeinsame Bestimmung	21
7.5. Kleinspiele	22
7.5.1. Kleine Pokerturniere	22
7.5.2. Andere Kleinspiele	23
7.6. Rechtsmittel und Strafbestimmungen	24
<b>8. Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern</b>	<b>24</b>
<b>9. Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels</b>	<b>25</b>
<b>10. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>25</b>
<b>11. Aufgabenverteilung, nachhaltige Entwicklung, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Referendum</b>	<b>26</b>
11.1. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und auf die nachhaltige Entwicklung	26
11.2. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	26
11.3. Referendum	26

## 1. Rechtlicher Rahmen

Am 11. März 2012 haben Volk und Stände den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» angenommen. Mit der darauf folgenden Revision von Artikel 106 der Bundesverfassung erhielt der Bund unter Berücksichtigung der kantonalen Interessen eine umfassende konkurrierende Kompetenz zur Gesetzgebung für den gesamten Geldspielbereich. Am 29. September 2017 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das neue Bundesgesetz über Geldspiele (BGS). Das mit einer Verordnung (VGS) ergänzte Gesetz wurde vom Bundesrat am 7. November 2017 verabschiedet und fasst die beiden Bereiche des Geldspiels, d. h. Lotterien und Spielbanken, in einem einzigen Erlass zusammen. Es hat zum Ziel, die Bevölkerung angemessen vor den mit dem Geldspiel verbundenen Gefahren zu schützen. Bei den Spielbanken entspricht der Inhalt des Gesetzes grösstenteils der bisherigen Regelung und Vollzugspraxis. Im Bereich der Lotterien und Sportwetten wird das Grundprinzip, das die vollumfängliche Verwendung der Reinerträge für gemeinnützige Zwecke garantiert, beibehalten. Im Übrigen führt das BGS neue Geldspielkategorien ein und verteilt die bisherigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen neu.

Das neue Bundesrecht trat am 1. Januar 2019 in Kraft. Gemäss Artikel 144 BGS verfügen die Kantone über eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten, um ihre Gesetzgebung anzupassen. Für die Umsetzung der Pflichten und Kompetenzen, welche die Bundesgesetzgebung dem Kanton Freiburg überträgt, ist dieser an verschiedenen Rechtsetzungsprojekten beteiligt. Die Ausarbeitung eines kantonalen Gesetzes stellt nur einen Teil davon dar. Auf Bundesebene hat die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL), bei der unser Kanton von dem für die Finanzdirektion zuständigen Staatsrat vertreten wird, ein neues interkantonales Geldspielkonkordat (GSK) erarbeitet, das die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (CILP) ersetzen soll. Der Konkordatstext, der zwei Vernehmlassungen durchlaufen hat, wurde am 20. Mai 2019 von der Plenarversammlung der FDKL verabschiedet. Die Ratifizierung durch den Kanton erfolgt in einem eigenen Erlass.

Auf regionaler Ebene hat die *Conférence romande de la loterie et des jeux* (CRLJ) unter dem Vorsitz des für die Freiburger Finanzdirektion zuständigen Staatsrats ein neues Westschweizer Geldspielkonkordat (CORJA) ausgearbeitet, mit dem die bisherige Vereinbarung über die Loterie Romande ersetzt werden soll. Auf diese Weise wollen die Westschweizer Kantonsregierungen nicht nur regeln, dass Lotteriespiele auf ihrem Gebiet ausschliesslich von der Loterie Romande durchgeführt werden, sondern auch das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen an Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger harmonisieren.

Der Text der Vereinbarung, der eine interparlamentarische Vernehmlassung durchlaufen hat, wird ebenfalls in einem eigenen Erlass vom Kanton verabschiedet.

Mit dem GSK und der CORJA werden nicht alle Kompetenzen ausgeschöpft, die das BGS den Kantonen erteilt. Die Kantone behalten in mehreren Bereichen einen – wenn auch recht kleinen – Handlungsspielraum. So steht es ihnen beispielsweise frei, gewisse Umsetzungs- und Verfahrensaspekte zu regeln. Anfang 2019 bestimmte die CRLJ in jedem Kanton Personen zu Mitgliedern einer interkantonalen Arbeitsgruppe, die den Auftrag hatte, die kantonalen Bestimmungen vorzubereiten, die für die Vervollständigung des bestehenden Systems notwendig sind. Die Arbeitsgruppe, in welcher der Kanton Freiburg vom Vorsteher des Amtes für Gewerbepolizei vertreten wurde, achtete auf einen kohärenten Ansatz beim Geldspiel auf Westschweizer Gebiet, um für die Branche faire Bedingungen sicherzustellen und die Aufgabe der kantonalen Aufsichtsbehörden zu erleichtern. Sie entsprach damit dem Wunsch der CORJA nach einer Harmonisierung. Der vorliegende Entwurf konkretisiert diese Vorbereitungsarbeiten. Es wurde darauf geachtet, einige freiburgische Besonderheiten im Geldspielbereich im Rahmen der Restkompetenzen, die den Kantonen gewährt wurden, beizubehalten.

## 2. Glossar

Die neue Geldspielgesetzgebung führt Begriffe ein, die bisher unbekannt waren oder in einer anderen Bedeutung verwendet werden. Deshalb sollen im Folgenden die Definitionen der wichtigsten Begriffe geklärt werden, die in dieser Botschaft und im Entwurf verwendet wurden.

- a) **Geldspiele:** Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht (Art. 3 Bst. a BGS).  
Unterhaltungsspiele wie Flipperkästen oder Darts fallen demnach nicht in den Anwendungsbereich dieser Gesetzgebung, da in diesem Fall keine Aussicht auf einen Geldgewinn besteht;
- b) **Lotterien:** Geldspiele, die einer unbegrenzten oder zumindest einer hohen Anzahl Personen offenstehen und bei denen das Ergebnis durch ein und dieselbe Zufallsziehung oder durch eine ähnliche Prozedur ermittelt wird (Art. 3 Bst. b BGS).  
Der Begriff Lotterie bezieht sich direkt auf Artikel 106 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung;
- c) **Sportwetten:** Geldspiele, bei denen der Spielgewinn abhängig ist von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder des Ausgangs eines Sportereignisses (Art. 3 Bst. c BGS);
- d) **Geschicklichkeitsspiele:** Geldspiele, bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt (Art. 3 Bst. d BGS);

- e) Grossspiele: Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 Bst. e BGS);
- f) Kleinspiele: Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die je weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere) (Art. 3 Bst. f BGS);
- g) Spielbankenspiele: Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen; ausgenommen sind die Sportwetten, die Geschicklichkeitsspiele und die Kleinspiele (Art. 3 Bst. g BGS).

### 3. Neue Bundesgesetzgebung über Geldspiele

Das BGS stimmt in vielerlei Hinsicht mit der heutigen Regelung und Vollzugspraxis überein. Spielbanken benötigen weiterhin eine Konzession des Bundes und werden vom Bund beaufsichtigt. Auf den erzielten Bruttospielerträgen wird unverändert eine Spielbankenabgabe erhoben, die für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt ist. Inhaberinnen und Inhabern einer B Konzession, die kulturelle Aktivitäten unterstützen oder sich an Projekten mit gemeinnützigem Zweck beteiligen, wird unter Ausschluss von Online-Spielen weiterhin eine Steuerleichterung gewährt. Ebenso wird weiterhin eine Reduktion der Bundesabgabe gewährt, wenn der Standortkanton eine gleichartige Abgabe erhebt. Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele unterstehen weiter der Bewilligung und Aufsicht der Kantone. Die Reingewinne von Lotterien und Sportwetten müssen wie heute für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet.

Das BGS enthält jedoch auch einige Neuerungen. So wird das heutige Verbot, Spielbankenspiele online durchzuführen, aufgehoben. Veranstalterinnen können neu eine Erweiterung ihrer Konzession beantragen. Bis heute haben bereits fünf Kasinos von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das neue Gesetz erlaubt auch Pokerturniere ausserhalb von Kasinos. Gemäss BGS fallen Kleinspiele (kleine Lotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) in die Kompetenz der einzelnen Kantone.

Bei den Grossspielen (Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsgrossspiele) besteht die Kompetenz der Kantone vor allem in deren Zulassung. Kantone, die dies tun wollen, sind angehalten, dem Konkordat beizutreten, mit dem eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde geschaffen wird (Art. 105 BGS). Die Befugnisse dieser unabhängigen Behörde werden ebenfalls im Bundesgesetz definiert (Art. 108 ff. BGS). Mit dem Beschluss des GSK ermöglicht die FDKL den Kantonen, die neuen Anforderungen des Bundes zu erfüllen.

### 4. Aktuelles kantonales Recht

Aufgrund von nun aufgehobenen bundesrechtlichen Bestimmungen verfügt unser Kanton momentan über ein Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons vom 19. Februar 1992 (SGF 946.1), ein Lotteriegesezt vom 14. Dezember 2000 (SGF 958.1) und ein Ausführungsgesetz zum Spielbankengesetz des Bundes vom 19. Juni 2001 (SGF 946.2). Das Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons erlaubt momentan in den meisten öffentlichen Gaststätten und in Spielsalons den Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten mit einer Bewilligung des Amts für Gewerbepolizei. Von diesen Apparaten, die bereits nach früherem Bundesrecht ausserhalb von Spielbanken toleriert wurden, dürfen in öffentlichen Gaststätten zwei und in Spielsalons fünf aufgestellt werden. Hier ist anzumerken, dass der Kanton Freiburg seit je her der einzige Westschweizer Kanton war, der den Betrieb von Spielsalons erlaubte. Der Zutritt zu diesen Salons ist erst ab dem vollendeten 18. Altersjahr gestattet. Sie unterliegen einer Betriebsabgabe von 7‰ der registrierten Einsätze, wovon 2‰ für soziale Projekte im Rahmen der Prävention und Suchtbekämpfung verwendet werden.

Im Jahr 2019 waren 317 solche Apparate in Betrieb. Sie generierten Betriebsabgaben von insgesamt CHF 32 855. Weiter ist zu erwähnen, dass für die Spielsalons ein Patentsystem und eine Bedürfnisklausel gilt. Im Jahr 2019 wurden im Kanton noch sechs Spielsalons betrieben.

Das Lotteriegesezt diente dem Staatsrat im Wesentlichen als Grundlage für den Abschluss der Vereinbarung über die Loterie Romande mit den Westschweizer Kantonen. Die Loterie Romande erhielt damit namentlich das exklusive Recht zur Durchführung von grossen Lotterien (Wert der abzugebenden Lose über CHF 100 000).

Das Gesetz führte ein Bewilligungssystem für Lotterien und Lottos ein, die ausserdem einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen müssen. Bisher galten als kleine Lotterien (im Gegensatz zu den von der Loterie Romande angebotenen grossen Lotterien) alle Veranstaltungen, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes ein vermögensrechtlicher Vorteil als Gewinn in Aussicht gestellt wird, über dessen Erwerb, Grösse oder Beschaffenheit planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird.

Tatsächlich beantragten zahlreiche Körperschaften, Institutionen, Zusammenschlüsse von Personen oder Stiftungen (40 im Jahr 2019) beim Amt für Gewerbepolizei eine Bewilligung und verpflichteten sich dazu, in Übereinstimmung mit früherem Bundesrecht mindestens 25% der Verlosungssumme in Form von Sachpreisen oder Bargeld an die Spielenden zurückzuerstatten.

Lottos (1445 Bewilligungen im Jahr 2019) sind den kleinen Lotterien gleichgestellt, abgesehen von der Besonderheit, dass der Gesamtwert der Gewinne in Form von Sachpreisen oder Bargeld CHF 50 000 nicht übersteigen darf und die Erteilung der Bewilligungen den Oberamtspersonen obliegt. Diese sind auch für die Bewilligungen zahlreicher regionaler Veranstaltungen zuständig.

Die Lottos unterscheiden sich von den kleinen Lotterien auch aufgrund ihrer Teilnehmerzahl. Diese ist zwar nicht von vornherein beschränkt, ist aber normalerweise kleiner, weil sie sich nach dem Aufnahmevermögen des Saals richtet, in dem die Veranstaltung stattfindet. Der Ablauf des Spiels bewirkt zudem, dass die Gewinnerinnen und Gewinner sofort bezeichnet werden.

An mehreren Orten des Kantons ist es üblich, dass die Inhaber einer Lottobewilligung (darunter viele Dorfvereine, die eine willkommene Einkommensquelle suchen) die Organisation des Spiels Personen oder Gesellschaften überlassen, die selbst einen rein wirtschaftlichen Zweck verfolgen und im Gegenzug für ihre Leistungen das finanzielle Risiko übernehmen und den Veranstalterinnen eine Gewinnpauschale garantieren.

Gemäss geltendem Recht ist für grosse und kleine Lotterien und für Lottos eine Betriebsabgabe zu entrichten, die 2% des Gesamtbetrags der auszugebenden Lose oder des Gesamtwertes der Preise beträgt. Der Ertrag aus diesen Abgaben wird vollumfänglich zur Subventionierung von Kultur-, Sozial- und Sportprojekten verwendet. Im Jahr 2019 beliefen sich diese Abgaben auf einen Gesamtbetrag von CHF 1 931 613.40.

Das Ausführungsgesetz zum Spielbankengesetz des Bundes schliesslich wurde seinerzeit verabschiedet, damit im Kanton das Verfahren für die Erteilung von Kasinokonzessionen abgewickelt werden konnte. So wurden der Staatsrat und der Gemeinderat von Granges-Paccot formell in die Lage versetzt, die Zulassung für die Niederlassung des heutigen Kasinos zu erteilen. Der Kanton verfügte aufgrund dieses Gesetzes zudem über die formelle Kompetenz, bei der Spielbank eine Steuer zu erheben, ein Organ für die Verteilung der aus dem Betrieb des Glücksspiels fliessenden, für öffentliche Interessen oder für gemeinnützige Zwecke bestimmte Erträge zu bezeichnen und mit der Bundesbehörde verschiedene Fragen zur Aufsicht über das Kasino zu regeln.

## 5. Zentrale Punkte, die es im neuen Gesetz zu regeln gilt

Wie oben erwähnt und in Übereinstimmung mit Artikel 3 des neuen CORJA entstand der vorliegende Gesetzesentwurf unter Mitwirkung aller Westschweizer Kantone und mit dem Ziel, die gemeinsame Geldspielpolitik zu stärken. Das BGS, die dazugehörigen Verordnungen sowie das gesamtschweizerische Konkordat (GSK) und das Westschweizer Konkordat (CORJA) lassen den Kantonen nur einen kleinen Spielraum.

Sie müssen ihre Gesetzgebung bis spätestens 31. Dezember 2020 entsprechend anpassen. In der Zwischenzeit bleibt im Wesentlichen weiterhin das kantonale Recht anwendbar. Bis zu diesem Termin müssen also die neuen, bundesrechtskonformen gesetzlichen Grundlagen, damit die Sicherheits- und Justizdirektion als wichtigstes Organ bei der Umsetzung des aktuellen Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons und des aktuellen Lotteriegengesetzes und – zu einem weniger wichtigen Teil – die Oberamtspersonen über insbesondere die Durchführung von Kleinspielen bewilligen und Geschicklichkeitsgrossspiele besteuern können, da die Freiburger Ausnahme deren Durchführung weiterhin zulässt.

## 6. Vernehmlassungsverfahren

Der Vorentwurf des Gesetzes, der am 19. Februar 2020 in Vernehmlassung ging, wurde von den betroffenen Institutionen und Organisationen mehrheitlich positiv aufgenommen.

Einige politische Parteien bestanden jedoch darauf, dass im Bereich Lottos ein Modell gewählt wird, das den örtlichen Gesellschaften möglichst wenig schade. Eine andere Partei kam auf Bestimmungen des CORJA zurück, die sich im Einzelnen auf die Einsetzung der interparlamentarischen Kommission zur Kontrolle der mit dem Konkordat eingesetzten Organe beziehen, sowie auf die Sonderklausel, die dem Staatsrat oder einem seiner Ämter die Kompetenz erteilt, einen Teil (max. 30%) der Gewinne der Loterie Romande, die der Kanton erhält, zu verteilen. Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport sprach sich dafür aus, den aktuellen Verteilungsmodus für die Gewinne der Loterie Romande zwischen Sport, Kultur und Sozialem beizubehalten. Sie schloss sich ausserdem einer politischen Partei an und wünschte, dass bei Tombolas, die von nicht-gewinnorientierten Vereinen organisiert werden, die Höchstsumme der Einsätze mehr als CHF 10 000 betragen darf. Spiel- und Restaurantkreise sprachen sich für eine Senkung der Abgabe aus, die für den Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten erhoben wird. Einige Pokerorganisationen wehrten sich aus finanziellen Gründen gegen die Anforderung, in regelmässigen Pokerturnieren Croupiers anstellen zu müssen. Das Amt für Gemeinden erinnerte daran, dass geprüft werden müsse, wie sich die neue Gesetzgebung auf die heutigen Kompetenzen der Gemeinden zur Erhebung einer Vergnügungssteuer (Lotterien, Lottos) und einer Steuer auf Spielapparaten (Geschicklichkeitsspielapparate, Unterhaltungsspiele) auswirke. Die Lotterie- und Wettkommission schliesslich plädierte für eine Harmonisierung der im Kantonsrecht eingeführten Begriffe mit der Terminologie des Bundesrechts.

Die verschiedenen Anmerkungen sind in die weiteren Überlegungen eingeflossen. Sie wurden entweder in den Gesetzesentwurf aufgenommen, soweit sie ihn betrafen, oder zumindest unter den betreffenden Bestimmungen im folgenden Kapitel kommentiert.

## 7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

### 7.1. Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 Gegenstand

Diese Bestimmung begrenzt den Geltungsbereich des Gesetzes auf drei verschiedene zentrale Bereiche: die Spielbanken, die Geschicklichkeitsgrossspiele und die Kleinspiele. Beim ersten dieser Bereiche ist das Bewilligungs- bzw. Konzessionssystem vollständig im Bundesrecht geregelt. Die Behörden des Standortkantons müssen aber jeweils ihr Einverständnis erklären. Sie haben zudem die Möglichkeit, eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag zu erheben, was eine Reduktion der Bundesabgabe zur Folge hat. Der zweite Bereich betrifft die Grossspiele und, innerhalb dieser Kategorie, speziell die Geschicklichkeitsspiele, da die Grosslotterien und Gross-Sportwetten mit dem Westschweizer Konkordat CORJA weiterhin in der alleinigen Kompetenz der Loterie Romande verbleiben. Das Westschweizer Konkordat erlaubt ihre Durchführung auf dem Gebiet der Romandie und ermächtigt die designierte Veranstalterin dazu, bei der vom GSK eingesetzten interkantonalen Behörde eine Bewilligung zu beantragen. Der dritte Bereich betrifft die Durchführung und die Beaufsichtigung von Kleinspielen. In diesem Bereich liegen die weitreichendsten Kompetenzen der Kantone, die in diesem Fall als Entscheidbehörden fungieren. Die Kompetenz ist allerdings insofern relativ, als die interkantonale Behörde über eine Kontrollbefugnis verfügt und die Durchführungsbedingungen weitgehend im Bundesrecht geregelt sind.

#### Art. 2 Begriffe

Dieser Artikel soll in didaktischem Sinn die Definition einiger Begriffe vermitteln, die klar in den Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes fallen und im Kanton weit verbreitet sind, weil sie in unterschiedlichem Ausmass zu seinem Kompetenzbereich gehören.

Der Begriff der Geschicklichkeitsgrossspiele ist bekannt. Im Bundes- und Kantonsrecht wurden sie bisher «Geschicklichkeitsspielapparate» genannt. Diese Spielkategorie entstand konkret am 1. April 2000, als die Glücksspielautomaten aus den öffentlichen Gaststätten und Spielsalons entfernt werden mussten und nur noch in Spielbanken erlaubt waren.

Die Spiellokale entsprechen den heutigen Spielsalons. Anstatt wie bisher zwei dürfen in den Spiellokalen nun bis zu 20 Geschicklichkeitsspielapparate aufgestellt werden.

Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere fallen in die Geldspielkategorie der Kleinspiele, sofern sie die allgemeinen Bedingungen und die spielspezifischen Anforderungen erfüllen. Diese Spiele werden vom Kanton bewil-

ligt, der strengere Bedingungen vorsehen oder ihre Durchführung ganz verbieten kann (Art. 41 BGS).

Lottos gehören zur Kategorie der Kleinspiele und verbleiben demnach in der Kompetenz der Kantone. Sie sind im Kanton Freiburg weit verbreitet und werden in Gaststuben, in Festzelten und in grossen, fast ausschliesslich dafür genutzten Sälen durchgeführt. Solche Lottos werden nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Gemäss Artikel 129 Abs. 1 BGS müssen ihre Veranstalterinnen, wie auch die Veranstalterinnen anderer Kleinlotterien ihre Gewinne nicht vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke nutzen. Solange sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen (dies gilt bspw. für Vereine oder Stiftungen), dürfen sie die erzielten Gewinne wie bisher für ihre eigenen Zwecke verwenden. Sollte das Bundesrecht jedoch strengere Bedingungen einführen, so hätte dies eine grundlegende Änderung der heutigen Praxis zur Folge.

Ein weiterer wichtiger Begriff in diesem Zusammenhang ist die Tombola. Auch dieses Geldspielangebot stellt eine Form der Kleinlotterie dar. Es unterscheidet sich jedoch davon und kann deshalb dem Bewilligungssystem entgehen, wenn die Tombola bei einem Unterhaltungsanlass angeboten wird, wenn es nur Sachpreise zu gewinnen gibt, wenn die Gesamtsumme der Einsätze tief ist und wenn der Verkauf der Lose, die Ziehung und die Verteilung der Preise direkt am Anlass erfolgen. Man denke hier zum Beispiel an einen Verein, der seinen Mitgliedern oder Gästen an der Mitgliederversammlung Lose verkauft, um damit die Kosten der Veranstaltung zu decken. Ebenfalls in diese Kategorie fallen traditionelle Lottos, die in einem Saal mit beschränkter Aufnahmekapazität durchgeführt werden, bei denen die Summe der Einsätze auf CHF 10 000 beschränkt ist und die Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen.

### 7.2. Vollzugsorgane

#### Art. 3 Staatsrat

Wie beim aktuellen kantonalen Recht zu den Spielbanken sind auch mit der neuen Bundesgesetzgebung gewisse Kompetenzen einer kantonalen Behörde zuzuweisen. Diese wird im Ausführungsrecht bezeichnet. Logischerweise kommt dem Staatsrat mit seiner allgemeinen Kompetenz als Exekutive in Bezug auf die Spielbanken diese Aufgabe zu. Er übernimmt dabei die weiterhin aktuellen Bestimmungen des heutigen Ausführungsgesetzes zum Spielbankengesetz des Bundes (SGF 946.2), das seit 1. Januar 2002 in Kraft ist (Verfahren betreffend den Standort eines Casinos, Kampf gegen illegale Spielangebote, Investition der Gewinne in gemeinnützige Projekte usw.).

#### **Art. 4 Direktionen – Allgemeine Zuständigkeiten**

Die Durchführung von Geldspielen ist eine reglementierte Tätigkeit, für welche die durch Artikel 27 der Bundesverfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit klar nicht gilt. Vielmehr unterliegt sie einer sehr strengen gesetzlichen Regelung, deren Grundlage in Artikel 106 eben dieser Verfassung zu finden ist. Wie bei vielen anderen Tätigkeiten, für die das Bundes- oder Kantonsrecht ein Bewilligungssystem vorsieht, obliegt es der Sicherheits- und Justizdirektion, die dem Amt für Gewerbepolizei vorsteht, für eine ordentliche Umsetzung der in diesem Bereich beschlossenen kantonalen Regeln zu sorgen. Diese Zuständigkeit entspricht der heute gängigen Praxis. Für die Kontinuität dieser Praxis ist es gerechtfertigt, weiterhin eine Ausnahme für die Durchführung von Lottos vorzusehen. Diese besondere Form der Kleinlotterie findet in einem regionaleren Kontext statt, der mit zeitweiligen Veranstaltungen vergleichbar ist. Diese gehören aus denselben Gründen nicht zum Kompetenzbereich einer zentralen kantonalen Behörde.

#### **Art. 5 Direktion – Besondere Zuständigkeit**

In dem sehr spezifischen Bereich des Verfahrens zur Aufhebung von Spielsperren im Sinne von Artikel 80 BGS, mit denen Personen von Spielbanken und online durchgeführten Grossspielen ausgeschlossen werden, sieht das neue Bundesrecht (Art. 81 Abs. 3 BGS) vor, dass eine kantonal anerkannte Fachperson oder Fachstelle beigezogen wird. Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat am 20. Dezember 2019 nach einem Treffen mit den Verantwortlichen des Freiburger Kasinos bereits das Freiburger Zentrum für Abhängigkeitserkrankungen (FZA), das dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) angegliedert ist, zur zuständigen Fachstelle erklärt. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem FZA, den Spielbanken und den Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen sind noch in einer Vereinbarung festzulegen, die der Direktion für Gesundheit und Soziales zur Genehmigung unterbreitet werden wird. Mit dieser Bestimmung wird diese Zuständigkeit verankert.

#### **Art. 6 Oberamtsperson**

Wie im Kommentar zu Artikel 4 erwähnt, bestätigt dieser Artikel die Zuständigkeit der Oberamtspersonen für Lottos und bewahrt damit eine bestens bewährte Praxis. Die Oberamtspersonen sind jedoch angehalten, bei ihren Entscheiden an Bedingungen des Bundes zu erfüllen. Die wichtigsten Änderungen sind folgende:

- > Jedem Gesuch ist ein Konzept zu den spieltechnischen, organisatorischen und finanziellen Aspekten beizulegen (Art. 37 Abs. 1 BGS).

- > Eine juristische Person als Veranstalterin kann die Organisation eines Lottos nur dann an Dritte auslagern, wenn diese gemeinnützige Zwecke verfolgen (Art. 33 Abs. 2 BGS).
- > Jede Bewilligung wird der interkantonalen Behörde zugestellt (Art. 32 Abs. 2 BGS).
- > Die Oberamtsperson achtet darauf, dass sie spätestens 3 Monate nach Abschluss des Spiels einen Spielbericht erhält (Art. 38 BGS).
- > Der Höchstbetrag für einen einzelnen Einsatz ist auf CHF 10 begrenzt (Art. 37 Abs. 1 VGS).
- > Der Wert der Gewinne beträgt mindestens 50% der Summe aller Einsätze. Mindestens jedes zehnte Los weist einen Gewinn auf (Art. 37 Abs. 3 VGS). Der Beleg dafür, dass diese beiden Bedingungen erfüllt sind, wird mit einer Antragsdeklaration erbracht. Der Anteil der Gewinnerinnen und Gewinner hängt vom Aufnahmevermögen des Raums und von der Zahl bzw. vom Wert der gemeldeten Lose ab.
- > Pro Veranstalterin werden jährlich maximal zwei Bewilligungen erteilt (Art. 37 Abs. 4 VGS). Es wird nicht möglich sein, zwei Lotto-Bewilligungen für denselben Tag zu beantragen, um so die Einschränkungen zu den Einsätzen zu umgehen (Stückpreis der verkauften Karten).

Im Übrigen darf es im Kanton weiterhin Spiellokale geben, für welche die interkantonale Behörde bis zu 20 Geschicklichkeitsspielautomaten bewilligen kann (Art. 71 Abs. 6 VGS). Wie bei der aktuellen Praxis für Spielsalons und öffentliche Gaststätten ist es gerechtfertigt, dass die Oberamtsperson als Hüterin der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit die Kompetenz erhält, diese Lokale bei grösseren Problemen vorläufig schliessen zu lassen.

#### **Art. 7 Kantonspolizei**

Weder die Sicherheits- und Justizdirektion noch das Amt für Gewerbepolizei verfügen über Inspektorinnen und Inspektoren, die Kontrollen vor Ort durchführen. Sobald im Gesetz ein Bewilligungssystem und Betriebsbedingungen festgelegt sind, sollte der Kantonspolizei der Auftrag erteilt werden, im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgaben für die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu sorgen. Es handelt sich hierbei nicht um neue Aufgaben, sondern um bestehende Aufgaben, die an das neue Recht angepasst werden.

### **7.3. Spielbanken**

#### **Art. 8 Vorgängige Zustimmung**

Gemäss Artikel 8 Abs. 1 Bst. e BGS kann eine Konzession für die Durchführung von Spielbankenspielen nur erteilt werden, wenn Standortkanton und Standortgemeinde dies befürworten. Artikel 11 Abs. 1 BGS führt weiter aus, dass der Entscheid des Bundesrats nicht anfechtbar ist. Es gibt grund-

sätzlich keinen Grund, der die Einführung eines Rechtsmittels gegen die kantonale Zulassung rechtfertigen würde. Diese Zulassung ist wie die Zulassung der Gemeinde eine Stellungnahme, die im Dossier, das dem Bundesrat vorgelegt wird, ein Element unter anderen darstellt. Die kantonale Behörde und die Gemeindebehörde verfügen im Verfahren über volle Ermessensfreiheit, da im Bundesrecht keine konkreten Kriterien definiert sind. Demzufolge sind die Interessen der Region und des Kantons die wesentlichen Aspekte, die es zu berücksichtigen gilt.

### **Art. 9 Abgabe**

Diese Bestimmung liefert die obligatorische gesetzliche Grundlage für die Erhebung der kantonalen Abgabe im Sinne von Artikel 122 BGS.

Das Bundesrecht erlaubt den Kantonen, die Veranlagung und den Bezug der kantonalen Abgabe der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) zu übertragen (Art. 123 Abs. 2 BGS). Aufgrund von Synergien und aus Spargründen empfiehlt es sich, dieses Angebot, das keinerlei Zusatzkosten verursacht, weiterhin zu nutzen.

## **7.4. Grossspiele**

### **7.4.1. Geschicklichkeitsgrossspiele**

#### **Art. 10 Bewilligungsgrundsatz**

Die Geschicklichkeitsgrossspiele (im alten Recht Geschicklichkeitsspielapparate genannt) liegen nun grösstenteils nicht mehr in der Kompetenz der Kantone. Diese haben gemäss Artikel 28 BGS nur noch das Recht, sie auf ihrem Gebiet zu verbieten. Entsprechend der gängigen Praxis bestätigt der Entwurf den Willen des Kantons, ihre Durchführung unter den neuen bundesgesetzlichen Bedingungen weiterhin zuzulassen. Die Änderungen betreffen insbesondere die in Artikel 22 BGS festgelegten Anforderungen der Ehrenhaftigkeit und Zahlungsfähigkeit, die Massnahmen zur sicheren Spieldurchführung und zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel nach Artikel 26 BGS sowie eine erweiterte Möglichkeit zum Aufstellen von Grossspielautomaten an öffentlichen Orten mit zahlungspflichtigem Gastronomie- oder Unterhaltungsangebot und in Spiellokalen (Art. 71 VGS).

Wahrscheinlich wird sich der Kanton Freiburg in Bezug auf seine grundsätzliche Zustimmung zu diesem Spielangebot auf seinem Gebiet auch in Zukunft von der übrigen Westschweiz unterscheiden. Interessanterweise hat sich die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) als zukünftige interkantonale Behörde im November 2019 an die CRLJ gewandt, um die widerständigen Westschweizer Kantone dazu zu bewegen, dem Deutschschweizer Trend zu folgen und in ihrer neuen

Ausführungsgesetzgebung die Möglichkeit zum Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten einzuführen. Dieser Schritt war nicht etwa eine Werbeaktion, sondern ist Ausdruck der Überzeugung, dass attraktive und kontrollierte Spielangebote aus gesetzgeberischer Sicht ein zentrales Element im Kampf gegen illegale Angebote und Apparate darstellen. Da deren Gewinn vorgeblich nur in kostenlosen Spielpartien besteht, unterstehen sie nicht dem Gesetz unterstehen, obwohl ein grosses Missbrauchsrisiko besteht.

### **7.4.2. Spiellokale**

#### **Art. 11 Patentsystem**

Das Patentsystem für Spiellokale orientiert sich weitgehend an jenem, das bisher für die Spielsalons galt und in den Artikeln 24 ff. des aktuellen Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons (SGF 946.1; SpASG) geregelt ist. Es unterscheidet sich nur in einem Punkt, der aus Artikel 33 SpASG hervorgeht. Dieser sah für die Erteilung einer Bewilligung eine Bedürfnisklausel vor. Die Beibehaltung einer solchen Klausel wäre nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar, da dieses keine entsprechende Regelung vorsieht. Überdies würde sie kaum angewandt, denn die Zahl der Spielsalons hat im Verlauf der Jahre abgenommen (von 20 Patenten zu Beginn der 2000er Jahre auf 6 im Jahr 2019). Der Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass die Geschicklichkeitsspiele nie so erfolgreich wurden wie erwartet und dass ein Raum, der in erster Linie für die Durchführung solcher Spiele eingerichtet ist, ein unternehmerisches Risiko darstellt. Selbst die Tatsache, dass in Zukunft in einem Spiellokal bis zu 20 solcher Apparate (heute 5) zulässig sind, wird an dieser Situation nichts ändern (Art. 71 Abs. 6 VGS).

#### **Art. 12 Juristische Person**

Angeht die Bedingungen, die Artikel 13 des Entwurfs an die verantwortliche Person eines Spiellokals stellt, und der Garantien, die von dieser Person in Sachen öffentliche Ruhe und Ordnung und in Sachen Jugendschutz verlangt werden, muss die Bewilligung zwingend einer natürlichen Person erteilt werden können, selbst wenn sich eine Betreibergesellschaft um die Verwaltung des Lokals kümmert.

#### **Art. 13 Persönliche Anforderungen**

Die Bedingungen der Ehrenhaftigkeit und Zahlungsfähigkeit in dieser Bestimmung entsprechen vollumfänglich der neuen Bundesgesetzgebung. Diese sieht für die Bewilligungsinhaber, die ihre Spielapparate selbst betreiben, ähnliche Anforderungen vor. Die Bedingungen wurden eins zu eins aus dem SpASG übernommen. In Bezug auf die Garantien, welche die Behörden von einer Person verlangen, die verantwortlich ist für einen öffentlichen Ort, an dem Risikoaktivitäten angeboten werden, haben sie sich bewährt.

### *Art. 14 Räumlichkeiten*

Das Bundesrecht sagt nichts zur Konformität von Spiellokalen mit technischen Anforderungen (Baubewilligung, Brandschutz, Volksgesundheit usw.). Dieser Artikel soll daran erinnern, dass für die Erteilung eines Patents für ein Spiellokal der vorgesehene Raum diese Nutzung zulassen muss. In diesem Zusammenhang wird zudem an eine Bestimmung des neuen Bundesrechts erinnert. So muss der Ort unabhängig von baulichen Aspekten und vom Patent insofern den sozialen Schutz garantieren, als er sich nicht in der Nähe von Schulen oder Jugendzentren befinden darf. Ist dies der Fall, so verbietet die interkantonale Behörde das Aufstellen von Grossspielautomaten.

### *Art. 15 Patententzug*

Sobald ein Patent an Bedingungen geknüpft ist, die der Inhaberin oder dem Inhaber auferlegt werden, muss die Entscheidbehörde auch den Entzug dieses Patentes verfügen können. Unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit müssen vor Ergreifen der Massnahme Verwarnungen ausgesprochen und der Anspruch auf rechtliches Gehör eingehalten werden. Den Umständen entsprechend kann die Oberamtsperson gemäss den Artikeln 6 Abs. 2 und 18 Abs. 2 des Entwurfs vorgängig eine provisorische Schliessung verfügen.

### *Art. 16 Öffnungs- und Schliessungszeiten*

Das SpASG sieht für Spielsalons momentan folgende Öffnungszeiten vor: Montag–Samstag, 9–23 Uhr sowie Sonntag und allgemeine Feiertage, 14–23 Uhr. Diese Öffnungszeiten gehen auf die Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 1992 zurück. Sie wurden nie revidiert. Auch die Veranstalterinnen haben nie eine Verlängerung verlangt. Um sowohl der Art des Angebots wie auch der neuesten Entwicklung im Bereich zahlreicher öffentlich zugänglicher Orte Rechnung zu tragen, soll eine geringe Anpassung vorgenommen werden. So wird die Schliessungszeit in Zukunft mit jener der meisten öffentlichen Gaststätten zusammenfallen.

### *Art. 17 Schutz von Minderjährigen*

Gemäss Artikel 72 BGS sind die Veranstalterinnen von Geldspielen angehalten, Minderjährige besonders zu schützen. Sie sind nicht zu Spielbankenspielen und zu online durchgeführten Grossspielen zugelassen. Für die anderen Grossspiele entscheidet die interkantonale Behörde über das Mindestalter, das jedoch nicht unter 16 Jahren liegen darf. Abklärungen bei der Comlot haben ergeben, dass sich diese an der gängigen kantonalen Praxis zu orientieren gedenkt. Da das Mindestalter für Geschicklichkeitsspiele heute in fast allen Kantonen einschliesslich Freiburg bei 18 Jahren liegt, sollte diese Altersgrenze auch für den Zutritt zu den Spiellokalen

selbst festgesetzt werden, denn der Besuch solcher Lokale steht in direktem Zusammenhang mit den dort aufgestellten Spielapparaten.

### *Art. 18 Öffentliche Ordnung und Ruhe*

Obwohl vor der Eröffnung eines Spiellokals eine Baubewilligung erteilt werden muss und die verantwortliche Person Bedingungen in Bezug auf ihre Ehrenhaftigkeit erfüllen muss, ist es doch gerechtfertigt, diese daran zu erinnern, dass sie in erster Linie für einen allgemein gesetzeskonformen Betrieb zu sorgen hat, wie dies im Bereich der öffentlichen Gaststätten der Fall ist. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip wird die Kantonspolizei nur in schwierigeren Situationen zum Einsatz kommen oder in Fällen, die genügend schwerwiegend sind, um Massnahmen zur Einschränkung des Betriebs oder sogar einen von der Oberamtsperson angeordneten Betriebsunterbruch zu rechtfertigen.

#### 7.4.3. Gemeinsame Bestimmung

### *Art. 19 Gebühren und Abgaben*

Im Verfahren für die Erteilung eines Spiellokalpatentes wird geprüft, ob das eingereichte Gesuch die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, es werden bei verschiedenen Behörden Stellungnahmen eingeholt und es wird eine Verfügung verfasst. Dieser administrative Aufwand rechtfertigt die Erhebung einer Gebühr. Die Bandbreite für den entsprechenden Betrag wird in einer Verordnung festgesetzt. Der Betrag wird von der Komplexität des Dossiers und von der jeweiligen Situation abhängen (Eröffnung eines Spiellokals, Patenterneuerung, Patententzug). Die Gebühr wird in jedem Fall der Person auferlegt, die das Patentgesuch stellt oder bereits im Besitz eines Patents ist. Die Geschicklichkeitsgrossspiele fallen hingegen in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde, unabhängig davon ob sie in einem Spiellokal aufgestellt werden sollen, das hauptsächlich ihrem Betrieb dient, oder an einem öffentlichen Ort mit einem Gastronomie- oder Unterhaltungsangebot. Deshalb wird der Kanton dafür in Zukunft keine Gebühr mehr erheben können. Wie heute ist es ihm jedoch nicht verboten, bei den einzelnen Spiellokalen eine Betriebsabgabe zu erheben. Zu diesem Zweck hat die Comlot der zuständigen kantonalen Behörde eine Liste der von ihr bewilligten Apparate mit ihrem jeweiligen Standort zukommen lassen.

Mit dem Entwurf wird eine Änderung der Besteuerungsart und der entsprechenden Skala vorgeschlagen. Anstelle des bisherigen Systems mit einer Abgabe im Verhältnis zu den registrierten Einsätzen pro Spielapparat soll eine Pauschalabgabe eingeführt werden, die das Verfahren wesentlich vereinfacht. Das System der Pauschalabgabe war im Kanton Freiburg bereits bei den Geldspielautomaten der vorigen Generation angewandt worden. Damals war die Abgabe auf CHF 400 pro Spiel und Apparat festgesetzt. Angesichts der

viel geringeren Gewinne, die heute mit Geschicklichkeitspielen erwirtschaftet werden, ist es gerechtfertigt, diese Abgabe deutlich zu senken und zwar auf CHF 150. Selbst mit diesem Betrag dürfte die Summe der erhobenen Gesamtabgaben um rund CHF 15 000 ansteigen, vorausgesetzt natürlich dass die Zahl der Spielapparate stabil bleibt (2019: 317). Schliesslich ist es weiterhin angebracht, einen Teil dieses Steuerertrags für Präventions- und Suchtbekämpfungsjekte zu verwenden, die unter der Schirmherrschaft der kantonalen Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht stehen.

Gestützt auf Artikel 23 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Gemeindesteuern (SGF 632.1; GStG) verfügen zahlreiche Gemeinden über ein Reglement, das für Geschicklichkeitspielapparate eine auf CHF 400 beschränkte Steuer vorsieht. Da der Kanton für diese Spielkategorie mit der neuen Bezeichnung «Geschicklichkeitsgrossspiele» weiterhin eine Steuerregelung vorsieht, sollte auch die Möglichkeit zur Besteuerung auf Gemeindeebene beibehalten werden. Der Höchstbetrag dieser Steuer wird in den Schlussbestimmungen allerdings beschränkt.

## 7.5. Kleinspiele

### 7.5.1. Kleine Pokerturniere

#### *Art. 20 Schutz von Minderjährigen*

Obwohl die angebotenen Geldspiele zu den Kleinspielen gehören, sollen Minderjährige mit dem Entwurf besonders geschützt werden, indem ihnen die Teilnahme an Pokerturnieren untersagt wird. Dies gilt sowohl für gelegentliche wie auch für regelmässige Turniere. Diese Massnahme widerspricht dem Bundesrecht nicht. Sie ist Ausdruck des Willens, eine frühe Abhängigkeit oder Verhaltensprobleme zu verhindern.

#### *Art. 21 Allgemeine Voraussetzungen*

Die Entstehung einer legalen Pokerszene in der Schweiz entspricht ganz offensichtlich einem gesellschaftlichen Interesse. Dazu ist zu sagen, dass Pokerspiele ausserhalb von Spielbanken infolge eines Bundesgerichtsurteils seit dem 20. Mai 2010 verboten sind und dass sich viele Anhängerinnen und Anhänger des Spiels eine Liberalisierung wünschen. Wie bei anderen Spielformen kehrt die neue Bundesgesetzgebung auch hier zu einem Bewilligungssystem für Turniere mit geringen Einsätzen zurück, wobei die Kantone sie ganz verbieten können.

Die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erinnern an die Bundesvorschriften (Art. 33 und 36 BGS und 39 VGS), die für alle Pokerturniere gelten. Sie sehen keine besonderen Verpflichtungen für gelegentliche Turniere vor,

da die Teilnahmegebühren den Veranstalterinnen keine nennenswerten Gewinne ermöglichen. Im Entwurf wird insbesondere darauf verzichtet, den Veranstalterinnen und ihren Angestellten die Teilnahme am Turnier zu verbieten. Die fraglichen Turniere werden mit hoher Wahrscheinlichkeit von Amateurvereinen organisiert, bei denen ein solches Verbot übertrieben wäre.

Die Dauer der Bewilligung ist wie bei allen Kleinspielen gemäss Artikel 37 Abs. 2 BGS auf sechs Monate beschränkt.

Da die Kasinos wenig Interesse daran zeigen, solche wenig ertragreichen Spiele anzubieten, und in der Bevölkerung aber eine entsprechende Nachfrage besteht, haben die Westschweizer Kantone vereinbart, kleine Pokerturniere zu erlauben und gleichzeitig die Gefahr von exzessivem oder illegalem Geldspiel zu begrenzen. Zwei Kategorien von Veranstalterinnen sind auf dem Markt zu erwarten: Einerseits Veranstalterinnen von gelegentlichen Turnieren, die wenig professionell und eher spontan organisiert werden, und andererseits Veranstalterinnen, die den Betrieb von eigens auf Poker ausgerichteten Spielstätten anstreben. Diese werden wirtschaftlich in der Lage sein, ein positives Bild ihrer Tätigkeit zu vermitteln, und also klar bereit sein, eine Reihe von Massnahmen zu ergreifen, mit denen unter anderem das exzessive Geldspiel bekämpft wird.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsache und mit Verweis auf Artikel 39 Abs. 7 VGS, der dieselbe Unterscheidung vorsieht, übernimmt der Entwurf beide Möglichkeiten mit dem Ziel, den Veranstalterinnen, die mindestens zwölf Turniere pro Jahr durchführen, und den Veranstalterinnen, die ein Turnier an einem Ort durchführen, an dem mindestens zwölf Turniere pro Jahr stattfinden, besondere Bedingungen aufzuerlegen.

#### *Art. 22 Besondere Bedingungen für regelmässige Turniere*

Die besonderen Bedingungen für die Veranstalterinnen von regelmässigen Turnieren wurden mit den Fachleuten des Pokerverbands diskutiert. Diese schliessen im Übrigen nicht aus, dass sie ein Lizenzsystem einführen könnten, wie es im Sport besteht (z. B. Swiss Tennis). Mit diesem System könnten die Veranstalterinnen die Erwartungen der Kantone effizient erfüllen. Es wurde zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht für obligatorisch erklärt. Da diese Gesetzgebung neuartig ist und die Behörden über wenig Informationen zur konkreten Ausgestaltung dieses Marktes haben, sieht die CORJA die Möglichkeit vor, eine interkantonale Beratungskommission für Pokerfragen einzusetzen. Diese hätte den Auftrag, die für die Bewilligung und Aufsicht von Pokerspielen zuständigen Behörden zu unterstützen und den reglementarischen Rahmen bei Bedarf an die Entwicklung anzupassen. Der Beratungskommission würden in diesem Fall u. a. Vertretende der Veranstalterinnen, Akteure aus dem Präventionsbereich und Behörden der Strafverfolgung angehören.

Vor Kurzem haben einige Veranstalterinnen und Veranstalter von regelmässigen Pokerturnieren in der Westschweizer Pokerszene eine Petition lanciert, um die Behörden für die finanziellen Folgen zu sensibilisieren, die die Pflicht zur Einsetzung von Croupiers an den Tischen hätte. Diese Anforderung entstammt der auf Westschweizer Ebene erarbeiteten Vorlage für den Gesetzesentwurf und ergibt ganz klar einen Sinn, denn die Club-Verantwortlichen müssen professioneller werden und haben ein Interesse daran, die Seriosität ihrer Organisation zu belegen, gerade in einer Branche, wo ein fehlender Rahmen zu massivem Betrug führen könnte.

### **Art. 23 Gebühren**

Es ist den Kantonen (ausser bei den Geschicklichkeitsspielen) nicht erlaubt, einen Teil der Reingewinne durch Besteuerung ihrer zwingenden gemeinnützigen Verwendung entziehen, indem sie andere als die in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Abgaben und Steuern erheben. Es kommen also nur Aufsichtsgebühren in Frage, die an die Grundsätze der Gleichwertigkeit und der Kostendeckung gebunden sind. Im Pokerbereich sind die Gewinnaussichten der Veranstalterinnen relativ gering (max. 10 Spieler/innen pro Tisch, die eine Teilnahmegebühr von rund CHF 30 für ein dreistündiges Turnier zahlen, wobei die Veranstalterin eine/n Croupier pro Tisch stellen muss). Die Höhe der Gebühr darf deshalb nicht abschreckend sein. Es ist vorgesehen, dieses Argument in der Verordnung, die den Entwurf ergänzen wird, zu berücksichtigen und Gebühren festzusetzen, die in der Westschweiz einheitlich sein werden.

### **Art. 24 Berichterstattung und Rechnungslegung**

Artikel 38 Abs. 2 BGS sieht vor, dass für Veranstalterinnen, die 24 oder mehr kleine Pokerturniere pro Jahr durchführen, bezüglich Rechnungslegung und Revision die gleichen Regeln gelten wie für Spielbanken und Grossspiele. Für kleinere Veranstalterinnen genügen eine Abrechnung und Angaben über den Spielverlauf, die der kantonalen Behörde zuzustellen sind.

Der Entwurf ist restriktiver und auferlegt allen Veranstalterinnen regelmässiger Turniere strengere Kontrollvorkehrungen.

## **7.5.2. Andere Kleinspiele**

### **Art. 25 Lokale Sportwetten**

Artikel 33 BGS erlaubt die Durchführung von kleinen Sportwetten, wenn sie sicher und auf transparente Weise durchgeführt werden und wenn von ihnen nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels, der Kriminalität und der Geldwäscherei ausgeht. Artikel 35 BGS führt weiter aus, dass die Spiele nach dem Totalisatorprinzip konzipiert sein müssen.

Entsprechend der gemeinsamen Haltung der Westschweizer Kantone sieht der Entwurf vor, diese Spielkategorie zu verbieten, wobei der Staatsrat besondere Ausnahmen bewilligen kann.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Veranstalterinnen von grossen Sportwetten schon heute Wetten auf die grossen nationalen Meisterschaften der populärsten Sportarten durchführen. Kleine Sportwetten wären also nur bei kleineren Wettkämpfen oder Amateur-Wettkämpfen oder bei weniger populären Sportarten bzw. solchen mit wenig Medienecho möglich. Doch obwohl die Gefahr der Manipulation von Sportwettkämpfen aufgrund der Totalisator-Anforderung für Festquotenwetten sinkt, bleibt das Manipulationsrisiko bestehen. Ebenfalls aufgrund der Totalisator-Anforderung, aber auch weil mindestens 50% der Einsätze in Form von Gewinnen an die Spielenden verteilt werden müssen, ist die Durchführung solcher Wetten finanziell wenig attraktiv für Klubs, die viel stärker von den Beiträgen des kantonalen Sportfonds profitieren, der von den grossen Sportwetten gespeist wird. Es ist deshalb angezeigt, die in Artikel 41 Abs. 1 BGS vorgesehene Möglichkeit von kantonalen Verboten zu nutzen und gleichzeitig eine Ausnahme Klausel für besondere Veranstaltungen wie Schwing- und Älplerfeste mit besonderer kultureller oder kultureller Bedeutung für die Region vorzusehen.

### **Art. 26 Kleinlotterien und Lottos – Bewilligungsvoraussetzungen**

Die Anforderungen der Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung geben das neue Bundesrecht wieder. Dieses gibt den Kantonen in diesem Bereich lediglich die Möglichkeit, strengere Regelungen oder ein Verbot vorzusehen.

Absatz 2 bezieht sich auf Artikel 39 BGS, der analog zu den Grossspielen die Begrenzung der Geltungsdauer von Bewilligungen für Kleinlotterien erlaubt. Vorgeschlagen wird eine Geltungsdauer von sechs Monaten, wie dies auf Westschweizerischer Ebene aus Gründen des Spielerschutzes und der Transparenz vorgeschlagen wurde.

### **Art. 27 Kleinlotterien und Lottos – Gebühren**

Gemäss Artikel 129 BGS dürfen Veranstalterinnen von Kleinlotterien, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen, die Reingewinne dieser Spiele für ihre eigenen Zwecke verwenden. Es gilt jedoch ebenfalls der Grundsatz einer vollumfänglichen Verwendung für gemeinnützige Zwecke, wobei die Durchführungskosten vorbehalten bleiben. Diese müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Gewinnen stehen (Art. 34 Abs. 2 BGS). Die steuerliche Souveränität der Kantone wird demnach eingeschränkt. Artikel 106 Abs. 6 der Bundesverfassung lässt in dieser Hinsicht keinen Interpretationsspielraum. Die Reinerträge der Veranstalte-

rinnen von Kleinlotterien (Sport- oder Kulturvereine) sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Folglich kann der Kanton nicht einen Teil dieses Betrags seiner zwingenden Verwendung entziehen, erst recht nicht um damit öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Bisher gab es im Kanton Freiburg eine solche Abgabe. Sie belief sich auf 2% aller Einsätze sowohl bei Kleinlotterien und Lottos, wie auch bei den Grosslotterien, die von der *Société de la Loterie de la Suisse Romande* durchgeführt werden. Obwohl diese Abgabe in einem parallelen Verteilungsverfahren ebenfalls vollumfänglich für kulturelle, soziale und sportliche Zwecke verwendet wurde, haben sie das Bundesgericht und die Rechtswissenschaft als indirekte Ausgabensteuer oder Konsumsteuer eingestuft (BGE 122 I 220). Da sie den Reinertrag der Spiele antastet, welcher eigentlich der Veranstaltungsgesellschaft zugute kommen soll, kann sie im neuen Kantonsgesetz nicht beibehalten werden. Es ist hingegen gerechtfertigt, in der Verordnung zum vorliegenden Entwurf eine niedrige Gebühr zu erheben, mit der die Kosten für die Ausstellung der Bewilligungen und für die Aufsicht gedeckt werden können, ohne jedoch die Veranstalterinnen, die keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, zu bestrafen.

#### Art. 28 Tombolas

Artikel 41 Abs. 2 BGS schliesst die Kleinlotterien, die dem Begriff Tombola entsprechen, von allen Anforderungen aus. Dies gilt auch für die Anforderung, die Reingewinne für gemeinnützige Zwecke bzw. für die Zwecke der Veranstalterin, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmet, zu verwenden. Der Bundesrat sieht in diesem Fall in Artikel 40 VGS vor, dass die Summe aller Einsätze auf CHF 50 000 beschränkt ist. Auf Westschweizerischer Ebene wurde dies als problematisch beurteilt, weil die einkassierten Einsätze nach Abzug der Kosten Veranstalterinnen, die einen rein wirtschaftlichen Zweck verfolgen, ohne Kontrolle und völlig legal reich machen könnten. Der Entwurf schlägt deshalb vor, die Höchstsumme auf CHF 10 000 herabzusetzen, indem einmal mehr von der Kompetenz nach Artikel 41 Abs. 1 BGS Gebrauch gemacht wird. Diese Bestimmung, die restriktiver als das Bundesrecht ausfällt, ist für nicht-gewinnorientierte Vereine, die auf diese Weise ihre Tätigkeit finanzieren möchten, verbindlich. Eine höhere Gesamteinsatzsumme würde hingegen der Westschweizer Harmonisierung zuwiderlaufen, die dem gesamten Entwurf zugrunde liegt.

### 7.6. Rechtsmittel und Strafbestimmungen

#### Art. 29 Rechtsmittel

Verwaltungsentscheide, die eine kantonale Behörde im Bereich der Durchführung von Kleinspielen trifft, sind gemäss den ordentlichen Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege mit Beschwerde anfechtbar.

Im besonderen Bereich der Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele ist es hingegen angebracht, ein vorgängiges Einspracheverfahren einzuführen. Sowohl im Bereich Geldspiele wie auch im Bereich öffentliche Gaststätten hat sich gezeigt, dass sich mit einer Einsprache fast alle Beanstandungen zur vollen Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger regeln lassen, ohne das Kantonsgericht unnötig zu belasten.

#### Art. 30 Strafbestimmungen – Strafen

Artikel 135 BGS sieht vor, dass die Verfolgung und die Beurteilung der Straftaten im Zusammenhang mit den «anderen Geldspielen» als Spielbankenspielen und Grossspielen den Kantonen obliegen, wobei die vom GSK eingesetzte interkantonale Behörde zur Untersuchung beigezogen werden kann. Artikel 106 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs legt für Bussen zudem einen Höchstbetrag von CHF 10 000 fest, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt. Die Kantone können demnach im Bereich der Kleinspiele Strafen vorsehen.

Das vorgeschlagene System richtet sich nach jenem, das bisher im Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons (Art. 50) und im Lotteriegesez (Art. 17) definiert war. Es wird an die neuen Vorschriften angepasst.

#### Art. 31 Strafbestimmungen – Verfahren

Wie bei den öffentlichen Gaststätten oder bei anderen reglementierten Tätigkeiten fallen Widerhandlungen im Bereich des Geldspiels unter die Strafrechtspflege, die gemäss Artikel 3 Abs. 2 Bst. a des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 von den Oberamtspersonen ausgeübt wird.

### 8. Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern

Mit dem aktuellen Wortlaut bildet Artikel 23 Abs. 1 Bst. b GStG die gesetzliche Grundlage, auf der die Gemeinden mit einem Reglement eine Steuer auf Spielapparaten erheben können. Der Geltungsbereich dieser Bestimmung erstreckt sich sowohl auf Geschicklichkeitsgrossspiele (bisher Geschicklichkeitsspielapparate) als auch auf Unterhaltungsspiele ohne jegliche Gewinnmöglichkeit (Flipperkasten, Billard usw.).

Die Geschicklichkeitsgrossspiele, von denen in öffentlichen Gaststätten 2 und in Spiellokalen 20 aufgestellt werden dürfen, haben im Verlauf der Zeit einen Grossteil ihrer Anziehungskraft eingebüsst. Viele Gemeinden, die sie ursprünglich einer jährlichen Steuer von höchstens CHF 400 unterstellt hatten, wurden darauf aufmerksam gemacht und haben ihren Tarif zwischenzeitlich angepasst oder auf jegliche Besteuerung verzichtet. Um dem Rechnung zu tragen, wird im vorliegenden Entwurf vorgeschlagen, den Höchstbetrag dieser Steuer dem Betrag der Pauschalabgabe, die der Kanton in Zukunft erheben wird, gleichzusetzen. Entsprechend der Änderung

des Gesetzes über die Ausübung des Handels, die der Entwurf für Unterhaltungsspiele vorsieht, steht ausserdem nicht mehr zur Diskussion, die Gemeindebesteuerung auf diese Apparate auszudehnen. Diese bieten den Gästen zwar eine willkommene Unterhaltung, ermöglichen aber nur sehr bescheidene Gewinne.

Artikel 23 Abs. 1 Bst. a GSTG ist allgemein formuliert und bedarf deshalb keiner formellen Änderung. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Gemeinden in Zukunft in ihren Reglementen Lotterien und Lottos nicht mehr als unterhaltungssteuerpflichtige Aktivitäten aufführen dürfen. Die Gründe dafür sind dieselben, die den Kanton dazu gebracht hat, bei den Lotterien auf jegliche Abgabe zu verzichten, damit der gesamte Gewinn aus dem Spiel dem Verein als Veranstalter zugute kommt. In diesem Zusammenhang wird auf den Kommentar zu Artikel 27 des Entwurfs verwiesen.

Die Vorlagen der Gemeindereglemente für die Erhebung einer Steuer auf Spielapparaten und für die Erhebung einer Vergnügungssteuer werden in diesem Sinne angepasst werden müssen. Gemeinden, die über solche Vorlagen verfügen, werden deren Inhalt so anpassen müssen, dass er mit dem neuen Bundesrecht und mit dem kantonalen Recht, das am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, vereinbar ist. Die daraus folgenden Ertragsausfälle werden davon abhängen, wie viele Geldspielautomaten auf ihrem Gemeindegebiet betrieben werden und wie häufig dort Lottos veranstaltet werden, sowie vom bisher geltenden Steuertarif.

## 9. Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels

Das Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons, das mit dem vorliegenden Entwurf aufgehoben werden soll, enthält einige Bestimmungen, mit denen der Betrieb von Unterhaltungsspielapparaten einem Bewilligungssystem unterstellt wurde. Es sei hier daran erinnert, dass ein Unterhaltungsapparat per Definition ein Spielapparat ist, der eine entgeltliche Leistung ohne Gewinnmöglichkeit bietet. Demnach fallen solche Apparate nicht in den Geltungsbereich des neuen BGS und können nicht mit den Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erfasst werden.

Um den Betrieb solcher Apparate auf kantonalen Ebene weiterhin zu regeln, schlägt der Entwurf vor, im Gesetz über die Ausübung des Handels einige Bestimmungen einzuführen, die weitgehend das aktuelle Recht übernehmen. Ganz im Sinne des Entwurfs, der keine Abgabe auf Kleinspielen erhebt, wird mit der Änderung die bisherige Betriebsabgabe gestrichen. Diese wird auf dem Verordnungsweg durch eine moderate Gebühr ersetzt.

Im Jahr 2019 gab es im Kanton 70 Unterhaltungsspielapparate, die in öffentlichen Gaststätten und Spielsalons betrieben wurden. Die Betriebsabgaben beliefen sich auf insgesamt

CHF 22 500. Mit dem neuen Recht dürfte anstelle dieser Abgabe und für die gleiche Apparatezahl ein Betrag von CHF 7000 erhoben werden.

## 10. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Damit der Entwurf mit dem neuen Bundesrecht übereinstimmt, unterscheidet er sich in folgenden Punkten von der aktuellen Gesetzgebung:

### > **Grossspiele**

Bei den von der Loterie Romande organisierten Lotterien und Sportwetten wird die kantonale Abgabe in der Höhe von 2% aller Einsätze in Zukunft nicht mehr erhoben. Im Jahr 2019 belief sich der Ertrag aus dieser Abgabe, der für Kultur-, Sozial- und Sportprojekte verwendet wurde, auf CHF 1 617 804. Dieser Betrag war wie in den Vorjahren auf den Gewinnanteilen erhoben worden, welche die Loterie Romande an die zwei kantonalen Gewinnverteilungskommissionen überwiesen hatte. Anschliessend wurde er seit 2012 gemäss der Verordnung über den Fonds der Lotterieabgaben vom 6. Oktober 2003 (SGF 958.15) in drei Tranchen von CHF 500 000 auf drei Fonds für die Bereiche Kultur, Soziales und Sport aufgeteilt. Der Restbetrag stand dem Staatsrat in einem Fonds zur Verfügung, den er für die drei gleichen Bereiche verwenden konnte. Die Nutzung der drei Fonds in den drei genannten Bereichen wurde jeweils von den zuständigen zwei Direktionen und drei Ämtern beschlossen.

Der Ertrag der Lotterieabgaben, die mit der neuen Bundesgesetzgebung nicht vereinbar sind, wird gemäss Artikel 8 Abs. 1 CORJA ersetzt durch einen Prozentsatz des kantonalen Anteils am Gewinn der Loterie Romande, dessen Ertrag vom Staatsrat oder von den zuständigen zwei Direktionen und drei Ämtern auf die gleichen drei Bereiche verteilt wird wie heute. Der Ersatz der kantonalen Lotterieabgaben durch einen Teil des Gewinns der Loterie Romande ändert für die Leistungsempfänger an sich nichts. Die neuen Statuten der Loterie Romande sehen allerdings vor, dass der Betrag für den nationalen Sport (heute CHF 10 652 251 pro Jahr) neu vor der Verteilung an die sechs Westschweizer Kantone vom Gesamtgewinn der Loterie Romande abgezogen wird, während diese Zuwendung an den nationalen Sport heute Teil des Betrags ist, der insgesamt an den nationalen und kantonalen Sport verteilt wird. Auch diese Änderung hat an sich keine Auswirkungen auf die Leistungsempfänger, aber in den neuen Statuten der Loterie Romande wurden die Anteile für Kultur und Soziales einerseits und für den kantonalen Sport andererseits ein wenig angepasst. Ausgehend von den Beträgen von 2019, die aus der Rechnung 2018 der Loterie Romande hervorgehen, bedeutet diese Anpassung der Anteile rund CHF 700 000 mehr für den kantonalen Sport bzw. weniger für Kultur und Soziales.

Überdies sieht Artikel 34 GSK vor, dass der Beitrag der Kantone an den nationalen Sport nach einem Betrag pro Einwohner/in berechnet wird, sodass sich am Ende ein Gesamtbetrag von rund 50 Millionen Franken ergibt. Im Vergleich zum aktuellen Beitrag der sechs Westschweizer Kantone, der direkt von der Loterie Romande bezahlt wird, führt dies zu einem geschätzten Anstieg um ca. 2,4 Millionen Franken bzw. CHF 300 000 für den Kanton Freiburg, dessen Jahresanteil um den gleichen Betrag sinken wird. Gemäss der Übergangsbestimmung von Artikel 73 Abs. 9 GSK erfolgt dieser Anstieg zugunsten des nationalen Sports jedoch erst im Jahr 2023.

Im Übrigen wird der Staatsrat die aktuellen Verordnungen zu den verschiedenen Fonds und die zwei Reglemente zur Verteilung der Gewinne der Loterie Romande durch die zwei kantonalen Kommissionen an die Bereiche Kultur, Soziales und Sport an die neuen Regelungen anpassen müssen.

Der Kanton wird die Geschicklichkeitsspiele weiterhin besteuern und zwar mit einer Pauschalabgabe von CHF 150 pro Jahr und Apparat. Er erhebt jedoch im Gegenzug keine Gebühr für die Erteilung einer Bewilligung mehr, weil dafür nun die interkantonale Behörde zuständig sein wird. Mit der vorgeschlagenen Änderung dürfte jährlich ein Zusatzbetrag in der Grössenordnung von insgesamt CHF 15 000 erhoben werden.

### > Kleinspiele

Kleine Sportwetten sind auf dem Gebiet des Kantons weder nach altem noch nach neuem kantonalem Recht erlaubt. Es gibt demnach keine finanziellen Auswirkungen.

Kleine Pokerturniere stellen eine neue gebührenpflichtige Spielform dar. Zum jetzigen Zeitpunkt wird erwartet, dass in diesem Bereich jährlich CHF 20 000 erhoben werden.

Kleinlotterien und Lottos werden weiterhin vom Kanton bewilligt. Die Betriebsabgabe von 2% aller Einsätze oder des Gesamtwertes der Preise, die 2019 insgesamt CHF 314 029.40 eintrug, wird nicht mehr erhoben. Stattdessen wird für jede Bewilligung eine Gebühr fällig. Obwohl es schwierig ist, die zukünftige Attraktivität dieser Spiele einzuschätzen, darf man wohl mit der Erhebung eines Gesamtbetrags von rund CHF 200 000 rechnen. Dieser ergibt sich aus der Erteilung von rund 40 Jahresbewilligungen für Lotterien und 1400 Bewilligungen für Lottos. In diesem Bereich wird erwartet, dass die Einnahmen um ca. CHF 114 000 pro Jahr zurückgehen. Diese werden im Übrigen nicht mehr zugunsten von Institutionen mit gemeinnützigem Zweck verwendet.

### > Unterhaltungsspiele

Diese Spiele werden weiterhin gemäss dem Gesetz über die Ausübung des Handels bewilligt. Mit einer moderaten Gebühr anstelle einer jährlichen Pauschalabgabe dürfte aus ihrer Besteuerung anstelle der CHF 22 500 an Abgaben, die heute erhoben werden, ein Gesamtbetrag von CHF 7000 an Gebühren resultieren.

Der Aufwand für die Verwaltung und Aufsicht, der sich aus der neuen Ausführungsgesetzgebung ergibt, kann von den bezeichneten Behörden erbracht werden. Diese behalten im Wesentlichen ihre bisherigen Kompetenzen in diesem Bereich und werden im Übrigen enger mit den eidgenössischen und interkantonalen Stellen zusammenarbeiten.

## 11. Aufgabenverteilung, nachhaltige Entwicklung, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Referendum

### 11.1. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er hat keine Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

### 11.2. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Der Entwurf steht sowohl im Einklang mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung als auch mit dem Europarecht.

### 11.3. Referendum

Der Gesetzesentwurf unterliegt nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.

---

## Loi sur les jeux d'argent (LAJAR)

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **946.1**  
Modifié(s): 632.1 | 940.1  
Abrogé(s): 946.1 | 946.2 | 958.1

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAR);  
Vu l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAR);  
Vu le concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA);  
Vu la convention romande du 29 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA);  
Vu le message 2020-DSJ-21 du Conseil d'Etat du 9 juin 2020;  
Sur la proposition de cette autorité;

*Décrète:*

### **I.**

#### **1 Dispositions générales**

##### **Art. 1** Objet

<sup>1</sup> La présente loi régleme:

- a) la procédure d'accord préalable relative à l'implantation des maisons de jeu et l'imposition du produit brut des jeux;

## Geldspielgesetz (EGBGS)

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **946.1**  
Geändert: 632.1 | 940.1  
Aufgehoben: 946.1 | 946.2 | 958.1

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS);  
gestützt auf die Bundesverordnung über Geldspiele vom 7. September 2018 (VGS);  
gestützt auf das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat vom 20. Mai 2019 (GSK);  
gestützt auf die Westschweizer Vereinbarung vom 29. November 2019 über Geldspiele (CORJA);  
nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSJ-21 des Staatsrats vom 9. Juni 2020;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### **I.**

#### **1 Allgemeine Bestimmungen**

##### **Art. 1** Gegenstand

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt:

- a) das vorgängige Zustimmungsverfahren für die Niederlassung von Spielbanken und die Besteuerung der Bruttospielerträge;

- b) l'exploitation et la taxation des jeux d'adresse de grande envergure;
- c) l'exploitation et la surveillance des jeux de petite envergure.

## Art. 2 Définitions

<sup>1</sup> Au sens de la présente loi, on entend par:

- a) jeux d'adresse de grande envergure: les jeux d'argent exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, dans lesquels le gain dépend totalement ou principalement de l'adresse du joueur ou de la joueuse;
- b) salles de jeu: les lieux publics destinés exclusivement à l'exploitation d'appareils automatiques de jeux d'adresse;
- c) jeux de petite envergure: les petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne;
- d) lotos: les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots en nature ou en espèces, dont les bénéfices nets sont affectés intégralement à l'utilité publique ou utilisés pour les propres besoins de l'exploitant ou de l'exploitante;
- e) tombolas: les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, lorsque la somme des mises ne dépasse pas 10 000 francs et que les lots sont uniquement en nature.

## 2 Organes d'application

### Art. 3 Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est l'autorité cantonale compétente en matière de maisons de jeu et est notamment chargé de la délivrance de l'accord cantonal relatif à l'implantation des maisons de jeu et de la conclusion des conventions avec la Commission fédérale des maisons de jeu (ci-après: la CFMJ) concernant la surveillance et la poursuite des infractions.

<sup>2</sup> Il désigne, au besoin, un organe de répartition chargé de redistribuer, dans des buts d'intérêt général ou d'utilité publique, les bénéfices tirés de l'exploitation des jeux de casino.

<sup>3</sup> Il fixe les heures d'ouverture et de fermeture des maisons de jeu.

- b) die Durchführung und die Besteuerung von Geschicklichkeitsgrossspielen;
- c) die Durchführung und die Beaufsichtigung von Kleinspielen.

## Art. 2 Begriffe

<sup>1</sup> In diesem Gesetz gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- a) Geschicklichkeitsgrossspiele: automatisierte Geldspiele, die interkantonal oder online durchgeführt werden und bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt;
- b) Spiellokale: öffentliche Orte, die ausschliesslich für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele bestimmt sind;
- c) Kleinspiele: Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere, die nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt werden;
- d) Lottos: Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, deren Gewinne in Sachpreisen oder Bargeld bestehen und deren Reingewinne vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke oder für die eigenen Zwecke der Veranstalterin oder des Veranstalters verwendet werden;
- e) Tombolas: Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, bei denen die Summe aller Einsätze 10 000 Franken nicht übersteigt und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen.

## 2 Vollzugsorgane

### Art. 3 Staatsrat

<sup>1</sup> Der Staatsrat ist die zuständige kantonale Behörde im Bereich Spielbanken und hat namentlich die Aufgabe, die kantonale Zustimmung für die Niederlassung von Spielbanken zu erteilen und mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) die Vereinbarungen über die Aufsicht und über die Verfolgung von Delikten abzuschliessen.

<sup>2</sup> Er kann ein von ihm bezeichnetes Organ damit beauftragen, die aus dem Betrieb von Spielbankenspielen fliessenden Erträge für öffentliche Interessen oder gemeinnützige Zwecke zu verteilen.

<sup>3</sup> Er setzt die Öffnungs- und Schliessungszeiten der Spielbanken fest.

<sup>4</sup> Il édicte les dispositions d'exécution de la présente loi en les coordonnant et en les harmonisant avec celles des autres cantons romands.

#### **Art. 4** Directions – Compétences générales

<sup>1</sup> La Direction en charge de la police du commerce <sup>1)</sup> veille à l'exécution de la présente loi et de ses dispositions d'application.

<sup>2</sup> Elle est compétente pour:

- a) autoriser la mise en exploitation d'une salle de jeu destinée à abriter des jeux d'adresse de grande envergure;
- b) facturer la taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure;
- c) octroyer et retirer l'autorisation d'exploiter les jeux de petite envergure, à l'exception des lotos.

<sup>3</sup> Elle rend, en outre, les décisions que la loi ou ses dispositions d'exécution ne placent pas dans la compétence d'une autre autorité.

#### **Art. 5** Directions – Compétence particulière

<sup>1</sup> La Direction en charge de la prévention du jeu excessif <sup>2)</sup> est associée à la procédure de levée de l'exclusion engagée par une personne auprès d'une maison de jeu ou auprès d'un exploitant ou d'une exploitante de jeux de grande envergure, conformément à l'article 81 LJA.

#### **Art. 6** Préfet

<sup>1</sup> Le préfet a la compétence d'octroyer et de retirer les autorisations de lotos.

<sup>2</sup> Il est compétent pour prononcer la fermeture provisoire d'une salle de jeu en cas de désordre. Il communique sa décision de fermeture à l'autorité compétente en matière de retrait de patente.

<sup>1)</sup> Actuellement: Direction de la sécurité et de la justice.

<sup>2)</sup> Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

<sup>4</sup> Er erlässt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz und koordiniert und harmonisiert sie mit jenen der übrigen Westschweizer Kantone.

#### **Art. 4** Direktionen – Allgemeine Zuständigkeit

<sup>1</sup> Die für die Gewerbepolizei zuständige Direktion <sup>1)</sup> sorgt für den Vollzug dieses Gesetzes und von dessen Ausführungsbestimmungen.

<sup>2</sup> Sie hat folgende Aufgaben:

- a) Sie bewilligt die Inbetriebnahme von Spiellokalen, die für Geschicklichkeitsgrossspiele vorgesehen sind.
- b) Sie stellt die Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele in Rechnung.
- c) Sie erteilt und entzieht die Betriebsbewilligung für Kleinspiele mit Ausnahme von Lottos.

<sup>3</sup> Im Übrigen fällt sie die Entscheide, für die im Gesetz und in seinen Ausführungsbestimmungen nicht die Zuständigkeit einer anderen Behörde vorgesehen wird.

#### **Art. 5** Direktionen – Besondere Zuständigkeit

<sup>1</sup> Die für die Prävention von exzessivem Geldspiel zuständige Direktion <sup>2)</sup> wird in die Verfahren zur Aufhebung einer Spielsperre gemäss Artikel 81 BGS einbezogen, die eine Person bei einer Spielbank oder bei einer Veranstalterin oder einem Veranstalter von Grossspielen beantragt.

#### **Art. 6** Oberamtsperson

<sup>1</sup> Die Oberamtsperson ist zuständig für die Erteilung und den Entzug der Bewilligungen für Lottos.

<sup>2</sup> Sie ist zuständig für die Anordnung der vorläufigen Schliessung eines Spiellokals bei Ordnungsstörungen. Sie informiert die Behörde, die für den Patenentzug zuständig ist, über den Schliessungsentscheid.

<sup>1)</sup> Heute: Sicherheits- und Justizdirektion.

<sup>2)</sup> Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

**Art. 7** Police cantonale

<sup>1</sup> La Police cantonale est chargée de contrôler:

- a) la patente autorisant l'exploitation d'une salle de jeu;
- b) l'observation des restrictions d'âge;
- c) l'observation des heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeu;
- d) l'autorisation d'exploiter des jeux de petite envergnure.

<sup>2</sup> Elle peut être chargée par le Service en charge de la police du commerce <sup>3)</sup> (ci-après: le Service) de procéder à d'autres contrôles.

**3 Maisons de jeu****Art. 8** Accord préalable

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat transmet la demande de concession au conseil communal de la commune d'exploitation pour accord préalable au sens de l'article 8 al. 1 let. e LJA.

<sup>2</sup> Cet accord préalable ou son refus accompagne celui du canton destiné à la CFMJ.

**Art. 9** Impôt

<sup>1</sup> Le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux provenant de l'exploitation des maisons de jeu au bénéfice d'une concession B.

<sup>2</sup> Il s'élève à 40% du total de l'impôt revenant à la Confédération.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut confier à la CFMJ la tâche de prélever l'impôt cantonal.

<sup>3)</sup> Actuellement: Service de la police du commerce.

**Art. 7** Kantonspolizei

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei kontrolliert:

- a) die Patente für den Betrieb von Spiellokalen;
- b) die Einhaltung der Vorschriften über das Zutrittsalter;
- c) die Einhaltung der Öffnungs- und Schliessungszeiten von Spiellokalen;
- d) die Betriebsbewilligungen von Kleinspielen.

<sup>2</sup> Sie kann von dem für die Gewerbe Polizei zuständigen Amt <sup>3)</sup> (das Amt) mit weiteren Kontrollen beauftragt werden.

**3 Spielbanken****Art. 8** Vorgängige Zustimmung

<sup>1</sup> Der Staatsrat überweist das Zulassungsgesuch dem Gemeinderat der Durchführungsgemeinde, der für die vorgängige Zustimmung im Sinne von Artikel 8 Abs. 1 Bst. e BGS zuständig ist.

<sup>2</sup> Diese Zustimmung oder ihre Verweigerung wird derjenigen des Kantons zuhanden der ESBK beigelegt.

**Art. 9** Abgabe

<sup>1</sup> Der Kanton erhebt eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag aus dem Betrieb von Spielbanken, die über eine Konzession B verfügen.

<sup>2</sup> Sie beträgt 40% der gesamten, dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe.

<sup>3</sup> Der Staatsrat kann die ESBK mit der Erhebung der kantonalen Abgabe betrauen.

<sup>3)</sup> Heute: Amt für Gewerbe Polizei.

## 4 Jeux de grande envergure

### 4.1 Jeux d'adresse de grande envergure

#### Art. 10 Principe d'autorisation

<sup>1</sup> L'exploitation de jeux d'adresse de grande envergure est admise sur le territoire du canton.

### 4.2 Salles de jeu

#### Art. 11 Régime de patente

<sup>1</sup> Toute personne exploitant une salle de jeu doit être au bénéfice d'une patente. Cette patente est personnelle et intransmissible.

<sup>2</sup> La patente est octroyée pour une période de cinq ans et pour des locaux déterminés. Elle est renouvelée d'office, aux conditions fixées par les dispositions d'exécution.

<sup>3</sup> Si la personne exploitant une salle de jeu n'est pas propriétaire de l'immeuble dans lequel l'activité sera exercée, la demande de patente doit être accompagnée du consentement du ou de la propriétaire.

<sup>4</sup> La patente de salle de jeu ne dispense pas de l'obligation d'obtenir de l'autorité intercantonale les autorisations nécessaires à l'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure installés dans la salle de jeu.

#### Art. 12 Personne morale

<sup>1</sup> Si une personne morale entend exploiter une salle de jeu, la patente est accordée à la personne physique responsable de la gestion.

#### Art. 13 Conditions personnelles

<sup>1</sup> La patente est accordée à la personne qui:

- a) est soit de nationalité suisse, soit ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange, soit, pour les ressortissants et ressortissantes d'autres Etats étrangers, titulaire d'une autorisation de séjour;

## 4 Grossspiele

### 4.1 Geschicklichkeitsgrossspiele

#### Art. 10 Bewilligungsgrundsatz

<sup>1</sup> Die Durchführung von Geschicklichkeitsgrossspielen ist auf dem Gebiet des Kantons erlaubt.

### 4.2 Spiellokale

#### Art. 11 Patentsystem

<sup>1</sup> Betreiberinnen und Betreiber von Spiellokalen müssen im Besitz eines Patentes sein. Dieses Patent ist persönlich und unübertragbar.

<sup>2</sup> Das Patent wird für fünf Jahre und für bestimmte Räume erteilt. Es wird von Amtes wegen unter den in den Ausführungsbestimmungen festgelegten Bedingungen erneuert.

<sup>3</sup> Ist die Betreiberin oder der Betreiber eines Spiellokals nicht selbst Eigentümerin bzw. Eigentümer des Gebäudes, in dem die Tätigkeit ausgeübt werden soll, muss dem Patentgesuch die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers beiliegen.

<sup>4</sup> Das Patent für ein Spiellokal entbindet nicht von der Pflicht, von der interkantonalen Behörde die notwendigen Bewilligungen für die im Spiellokal durchgeführten Geschicklichkeitsgrossspiele einzuholen.

#### Art. 12 Juristische Person

<sup>1</sup> Will eine juristische Person ein Spiellokal betreiben, so wird das Patent der für die Betriebsführung verantwortlichen natürlichen Person erteilt.

#### Art. 13 Persönliche Anforderungen

<sup>1</sup> Das Patent wird einer Person erteilt:

- a) die entweder Schweizer Bürgerin oder Bürger oder Angehörige oder Angehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines Mitgliedstaats der Europäischen Freihandelsassoziation oder, bei Angehörigen anderer Staaten, im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung ist;

- b) a l'exercice des droits civils;
- c) ne fait pas l'objet d'un acte de défaut de biens;
- d) offre, par ses antécédents et son comportement, toute garantie que la salle de jeu sera exploitée conformément aux dispositions de la présente loi et aux prescriptions en matière de sécurité sociale, de droit du travail et de police des étrangers.

#### **Art. 14** Locaux

<sup>1</sup> Toute salle de jeu doit répondre aux exigences de sécurité, de salubrité et d'hygiène prévues par la législation spéciale en matière de police des constructions, de police du feu et de santé. Les dispositions en matière de protection de l'environnement et d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite demeurent réservées.

<sup>2</sup> L'implantation d'une salle de jeu est soumise à la restriction énoncée à l'article 71 al. 3 OJA.

#### **Art. 15** Retrait de patente

<sup>1</sup> La patente peut être retirée lorsque la personne exploitant une salle de jeu ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi ou par ses dispositions d'exécution.

<sup>2</sup> Elle doit être retirée à la personne exploitante:

- a) qui a été condamnée deux fois en cinq ans pour infraction grave à la présente loi;
- b) dont la salle de jeu a dû être fermée provisoirement pour la deuxième fois en trois ans;
- c) dont la salle de jeu engendre des désordres graves;
- d) lorsqu'elle ne remplit plus l'une des conditions énumérées à l'article 13 de la présente loi.

<sup>3</sup> Les autorités pénales et la Police cantonale communiquent à l'autorité compétente en matière de retrait de patente les décisions prises ou les interventions effectuées en vertu de la présente loi ou du code pénal suisse.

#### **Art. 16** Heures d'ouverture et de fermeture

<sup>1</sup> Les salles de jeu peuvent être exploitées chaque jour, de 10 heures à minuit.

- b) die handlungsfähig ist;
- c) gegen die keine Verlustscheine ausgestellt wurden;
- d) die durch ihr Vorleben und ihr Verhalten die nötige Sicherheit dafür bietet, dass das Spiellokal unter Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes und der Vorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, des Arbeitsrechts und der Fremdenpolizei geführt wird.

#### **Art. 14** Räumlichkeiten

<sup>1</sup> Jedes Spiellokal muss den in der Spezialgesetzgebung auf dem Gebiet der Bau- und Feuerpolizei sowie der Gesundheit vorgesehenen Anforderungen für Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene genügen. Die Bestimmungen auf den Gebieten des Umweltschutzes und der Zugänglichkeit für Personen mit verminderter Mobilität bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Der Standort von Spiellokalen unterliegt der Einschränkung von Artikel 71 Abs. 3 VGS.

#### **Art. 15** Patententzug

<sup>1</sup> Das Patent kann entzogen werden, wenn die Betreiberin oder der Betreiber des Spiellokals den Pflichten, die ihr bzw. ihm in diesem Gesetz oder in seinem Ausführungsreglement auferlegt werden, nicht nachkommt.

<sup>2</sup> Es muss der Patentinhaberin oder dem Patentinhaber entzogen werden, wenn:

- a) sie oder sie zweimal innert fünf Jahren wegen eines schweren Verstosses gegen dieses Gesetz verurteilt wurde;
- b) ihr oder sein Spiellokal zum zweiten Mal innert drei Jahren vorübergehend geschlossen werden musste;
- c) ihr oder sein Spiellokal schwere Ordnungsstörungen verursacht;
- d) sie oder er die Bedingungen nach Artikel 13 dieses Gesetzes nicht mehr erfüllt.

<sup>3</sup> Die Strafbehörden und die Kantonspolizei informieren die für den Patententzug zuständige Behörde über Entscheide und Einsätze, die in Anwendung dieses Gesetzes oder des Schweizerischen Strafgesetzbuchs erfolgt sind.

#### **Art. 16** Öffnungs- und Schliessungszeiten

<sup>1</sup> Spiellokale dürfen täglich von 10 Uhr bis Mitternacht geöffnet sein.

**Art. 17** Protection des personnes mineures

<sup>1</sup> Les personnes âgées de moins de 18 ans révolus n'ont pas accès aux salles de jeu.

<sup>2</sup> La personne exploitant une salle de jeu est responsable de l'observation de cette prescription.

**Art. 18** Ordre et tranquillité publics

<sup>1</sup> La personne responsable de la salle de jeu est tenue de garantir l'ordre dans les locaux; en cas de nécessité, elle fait appel à la police.

<sup>2</sup> Elle prend toutes les mesures nécessaires pour que l'exploitation de la salle de jeu n'incommode pas le voisinage.

<sup>3</sup> Si les circonstances l'exigent, des charges tendant à sauvegarder l'ordre et la tranquillité publics peuvent lui être imposées.

<sup>4</sup> En cas de désordre, la fermeture provisoire peut être ordonnée pour une durée n'excédant pas trente jours.

**4.3 Disposition commune****Art. 19** Emoluments et taxes

<sup>1</sup> Le canton prélève:

- a) un émolument d'octroi et de renouvellement de la patente de salle de jeu, dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat;
- b) une taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure fixée à 150 francs par an et par appareil; cette taxe peut être réduite proportionnellement mais au plus de moitié en cas d'exploitation partielle au cours de l'année; le produit de cette taxe est affecté à raison de 25% à des projets sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le jeu excessif.

<sup>2</sup> L'émolument est dû par la personne titulaire de la patente de salle de jeu.

<sup>3</sup> La taxe d'exploitation est due par la personne bénéficiaire de l'autorisation de l'autorité intercantonale.

<sup>4</sup> L'imposition des jeux d'adresse de grande envergure par les communes demeure réservée.

**Art. 17** Schutz von Minderjährigen

<sup>1</sup> Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, haben keinen Zutritt zu Spiellokalen.

<sup>2</sup> Die Betreiberin oder der Betreiber des Spiellokals ist für die Einhaltung dieser Vorschrift verantwortlich.

**Art. 18** Öffentliche Ruhe und Ordnung

<sup>1</sup> Die für das Spiellokal verantwortliche Person ist angehalten, in den Räumlichkeiten für Ordnung zu sorgen; wenn nötig, benachrichtigt sie die Polizei.

<sup>2</sup> Sie ergreift alle nötigen Massnahmen, damit die Nachbarschaft durch den Betrieb des Spiellokals nicht belästigt wird.

<sup>3</sup> Wenn die Umstände es erfordern, können ihr Auflagen für die Wahrung der öffentlichen Ruhe und Ordnung gemacht werden.

<sup>4</sup> Im Falle von Ordnungsstörungen kann für die Dauer von bis zu dreissig Tagen die vorläufige Schliessung angeordnet werden.

**4.3 Gemeinsame Bestimmung****Art. 19** Gebühren und Abgaben

<sup>1</sup> Der Kanton erhebt:

- a) eine Gebühr für die Erteilung und für die Erneuerung eines Spiellokalpatentes, deren Tarif vom Staatsrat festgesetzt wird.
- b) eine Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele von 150 Franken pro Jahr und Apparat. Die Abgabe kann proportional um höchstens die Hälfte reduziert werden, wenn das Spiel nicht das ganze Jahr über durchgeführt wird. 25% des Ertrags aus dieser Abgabe werden für soziale Projekte in der Prävention und in der Spielsuchtbekämpfung verwendet.

<sup>2</sup> Die Gebühr wird von der Inhaberin oder vom Inhaber des Spiellokalpatentes geschuldet.

<sup>3</sup> Die Betriebsabgabe wird von der Person geschuldet, die über die Bewilligung der interkantonalen Behörde verfügt.

<sup>4</sup> Die Besteuerung der Geschicklichkeitsgrossspiele durch die Gemeinden bleibt vorbehalten.

## 5 Jeux de petite envergure

### 5.1 Petits tournois de poker

#### Art. 20 Protection des personnes mineures

<sup>1</sup> La participation aux petits tournois de poker est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus.

#### Art. 21 Conditions générales

<sup>1</sup> Les exigences ressortant des articles 32 à 37 et 41 LJAr et de l'article 39 OJAR s'appliquent à l'ensemble des tournois de poker organisés sur le territoire du canton.

<sup>2</sup> L'exploitant ou l'exploitante met à la disposition des joueurs et joueuses, de manière clairement identifiable, les informations nécessaires à la participation au jeu ainsi que des informations relatives à la prévention du jeu excessif.

<sup>3</sup> Chaque autorisation est valable pour une durée maximale de six mois.

#### Art. 22 Conditions spécifiques des tournois réguliers

<sup>1</sup> Est considéré comme un tournoi régulier tout petit tournoi de poker qui est organisé par un exploitant ou une exploitante gérant au moins douze tournois par an ou qui se tient dans un lieu hébergeant au moins douze tournois par an.

<sup>2</sup> L'exploitant ou l'exploitante de tournois réguliers doit remplir les conditions supplémentaires suivantes:

- a) s'interdire, ainsi qu'à son personnel, toute participation aux tournois qu'il ou elle organise;
- b) assurer le fonctionnement d'un système de vidéosurveillance permettant de garantir un déroulement du jeu conforme aux règles choisies;
- c) assurer la présence d'un croupier ou d'une croupière par table;
- d) garantir la formation régulière de son personnel, en collaboration avec la Direction en charge de la prévention du jeu excessif <sup>4)</sup>;

<sup>4)</sup> Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

## 5 Kleinspiele

### 5.1 Kleine Pokerturniere

#### Art. 20 Schutz von Minderjährigen

<sup>1</sup> Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, dürfen nicht an kleinen Pokerturnieren teilnehmen.

#### Art. 21 Allgemeine Voraussetzungen

<sup>1</sup> Die Anforderungen nach Artikel 32–37 und 41 BGS und diejenigen nach Artikel 39 VGS gelten für alle Pokerturniere, die auf dem Gebiet des Kantons veranstaltet werden.

<sup>2</sup> Die Veranstalterin oder der Veranstalter stellt den Spielerinnen und Spielern die nötigen Informationen für die Teilnahme am Spiel und Informationen zur Prävention von exzessivem Geldspiel klar erkennbar zur Verfügung.

<sup>3</sup> Jede Bewilligung gilt höchstens für die Dauer von sechs Monaten.

#### Art. 22 Besondere Bedingungen für regelmässige Turniere

<sup>1</sup> Als regelmässige Turniere gelten kleine Pokerturniere, deren Veranstalterin oder Veranstalter mindestens zwölf Turniere pro Jahr durchführt oder die an einem Ort stattfinden, an dem mindestens zwölf Turniere pro Jahr veranstaltet werden.

<sup>2</sup> Die Veranstalterin oder der Veranstalter von regelmässigen Turnieren muss folgende zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen:

- a) Sie oder er verbietet sich selbst und dem Personal jegliche Teilnahme an den von ihr bzw. ihm veranstalteten Turnieren.
- b) Sie oder er sorgt für ein funktionierendes Videoüberwachungssystem, mit dem sich ein Spielverlauf nach den gewählten Regeln sicherstellen lässt.
- c) Sie oder er sorgt für die Anwesenheit einer Croupière oder eines Croupiers pro Tisch.
- d) Sie oder er garantiert die regelmässige Schulung des Personals in Zusammenarbeit mit der für die Prävention von exzessivem Geldspiel zuständigen Direktion <sup>4)</sup>.

<sup>4)</sup> Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

- e) présenter un plan de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal dans les locaux;
- f) s'assurer qu'il ou elle connaît l'identité, l'âge et l'adresse de domicile de chaque joueur ou joueuse;
- g) fournir au Service, à la fin de chaque semestre, un rapport statistique sur les pratiques de jeu dans ses locaux.

#### **Art. 23** Emoluments

<sup>1</sup> Chaque autorisation est soumise à un émolument dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat.

#### **Art. 24** Rapport et présentation des comptes

<sup>1</sup> Les règles de présentation des comptes et de révision fixées aux articles 48 et 49 al. 3 et 4 LJA s'appliquent aux exploitants et exploitantes de tournois réguliers.

### **5.2 Autres jeux de petite envergure**

#### **Art. 25** Paris sportifs locaux

<sup>1</sup> Les paris sportifs locaux sont interdits sur le territoire du canton.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut octroyer des autorisations pour des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier.

#### **Art. 26** Petites loteries et lotos – Conditions d'autorisation

<sup>1</sup> Les exigences ressortant des articles 32 à 34 et 37 à 40 LJA et de l'article 37 OJA s'appliquent à l'ensemble des petites loteries et lotos organisés sur le territoire du canton.

<sup>2</sup> La durée d'exploitation d'une petite loterie est limitée à six mois à compter de la mise en vente.

<sup>3</sup> La documentation soumise à l'autorité compétente pour l'octroi de l'autorisation doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant ou l'exploitante garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes, irréprochables et présentant un risque faible de jeu excessif.

- e) Sie oder er legt einen Plan mit konkreten Massnahmen gegen das exzessive Geldspiel und illegale Spiele in ihrem bzw. seinem Lokal vor.
- f) Sie oder er versichert sich, dass Identität, Alter und Wohnadresse aller Spielerinnen und Spieler bekannt sind.
- g) Sie oder er liefert dem Amt am Ende jedes Halbjahres einen statistischen Bericht über die Spielpraxis in ihrem bzw. seinem Lokal.

#### **Art. 23** Gebühren

<sup>1</sup> Die Gebühr für die Bewilligungen richtet sich nach einem Tarif, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

#### **Art. 24** Berichterstattung und Rechnungslegung

<sup>1</sup> Für die Veranstalterinnen und Veranstalter von regelmässigen Turnieren gelten die Regeln für die Rechnungslegung und die Revision gemäss den Artikeln 48 und 49 Abs. 3 und 4 BGS.

### **5.2 Andere Kleinspiele**

#### **Art. 25** Lokale Sportwetten

<sup>1</sup> Lokale Sportwetten sind auf dem Gebiet des Kantons verboten.

<sup>2</sup> Der Staatsrat kann für ausserordentliche Sportereignisse von besonderem kulturellem oder kulturelblichem Interesse Bewilligungen erteilen.

#### **Art. 26** Kleinlotterien und Lottos – Bewilligungsvoraussetzungen

<sup>1</sup> Die Anforderungen nach den Artikeln 32–34 und 37–40 BGS und nach Artikel 37 VGS gelten für alle Kleinlotterien und Lottos, die auf dem Gebiet des Kantons veranstaltet werden.

<sup>2</sup> Die Dauer der Durchführung einer Kleinlotterie ist auf sechs Monate ab Eröffnung des Verkaufs begrenzt.

<sup>3</sup> Aufgrund der Unterlagen, die der für die Erteilung der Bewilligung zuständigen Behörde eingereicht werden, muss feststellbar sein, ob die Veranstalterin oder der Veranstalter Gewähr bietet für eine transparente und einwandfreie Geschäfts- und Spieldurchführung, von der nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels ausgeht.

**Art. 27** Petites loteries et lotos – Emoluments

<sup>1</sup> Chaque autorisation est soumise à un émoulement dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat.

**Art. 28** Tombolas

<sup>1</sup> Les tombolas au sens de l'article 2 al. 1 let. e de la présente loi ne sont pas soumises à autorisation.

**6 Voies de droit et dispositions pénales****Art. 29** Voies de droit

<sup>1</sup> Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes à recours, conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

<sup>2</sup> Toutefois, les décisions fixant la taxe d'exploitation d'un jeu d'adresse peuvent, dans les trente jours, faire l'objet d'une réclamation écrite auprès du Service. Les décisions sur réclamation sont sujettes à recours au Tribunal cantonal.

**Art. 30** Dispositions pénales – Sanctions

<sup>1</sup> Sont punis d'une amende jusqu'à 2000 francs, ou jusqu'à 10 000 francs en cas de récidive dans les cinq ans suivant la dernière condamnation pour infraction à la législation cantonale sur les jeux d'argent:

- a) la personne qui exploite une salle de jeu sans être au bénéfice d'une patente;
- b) l'exploitant ou l'exploitante qui contrevient aux obligations contenues aux articles 16, 17 al. 1 et 20 de la présente loi;
- c) le client ou la cliente qui, refusant de se soumettre aux injonctions de la personne exploitant la salle de jeu, trouble l'ordre ou la tranquillité publics.

<sup>2</sup> Sont passibles des sanctions prévues par le code pénal suisse:

- a) le ou la mineur-e qui contrevient aux dispositions des articles 17 al. 1 et 20 de la présente loi;
- b) le ou la mineur-e qui, refusant de se soumettre aux injonctions de la personne exploitant la salle de jeu, trouble l'ordre ou la tranquillité publics.

**Art. 27** Kleinlotterien und Lottos – Gebühren

<sup>1</sup> Die Gebühr für die Bewilligungen richtet sich nach einem Tarif, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

**Art. 28** Tombolas

<sup>1</sup> Tombolas im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes bedürfen keiner Bewilligung.

**6 Rechtsmittel und Strafbestimmungen****Art. 29** Rechtsmittel

<sup>1</sup> Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes getroffen werden, sind mit Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anfechtbar.

<sup>2</sup> Gegen Verfügungen über die Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsspiele kann jedoch innert dreissig Tagen beim Amt schriftlich Einsprache erhoben werden. Die Einspracheentscheide sind mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar.

**Art. 30** Strafbestimmungen – Strafen

<sup>1</sup> Mit einer Busse bis zu 2000 Franken oder, bei Rückfall innert fünf Jahren seit der letzten Verurteilung wegen einer Widerhandlung gegen die kantonale Geldspielgesetzgebung, bis zu 10 000 Franken wird bzw. werden bestraft:

- a) wer ohne Patent ein Spiellokal betreibt;
- b) Veranstalterinnen und Veranstalter, die gegen die Vorschriften nach den Artikeln 16, 17 Abs. 1 und 20 dieses Gesetzes verstossen;
- c) Kundinnen und Kunden, die sich weigern, die Anweisungen der Betreiberin oder des Betreibers des Spiellokals zu befolgen, und damit die öffentliche Ruhe und Ordnung stören.

<sup>2</sup> Mit den im Schweizerischen Strafgesetzbuch vorgesehenen Sanktionen werden bestraft:

- a) Minderjährige, die gegen die Artikel 17 Abs. 1 und 20 dieses Gesetzes verstossen;
- b) Minderjährige, die sich weigern, die Anweisungen der Betreiberin oder des Betreibers des Spiellokals zu befolgen, und damit die öffentliche Ruhe und Ordnung stören.

**Art. 31** Dispositions pénales – Procédure

<sup>1</sup> La peine est prononcée par le préfet, conformément à la loi sur la justice.

**7 Dispositions transitoires****Art. 32**

<sup>1</sup> Les autorisations de petites loteries et lotos octroyées sous le régime de l'ancien droit demeurent valables six mois au plus à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> Les patentes de salon de jeu demeurent valables jusqu'à leur échéance. Elles sont néanmoins soumises aux conditions d'exploitation de la présente loi à partir de son entrée en vigueur.

**II.****1.**

L'acte RSF 632.1 (Loi sur les impôts communaux (LICO), du 10.5.1963) est modifié comme il suit:

**Art. 23 al. 1**

<sup>1</sup> Les communes sont autorisées à prélever:

b) (*modifié*) un impôt sur les jeux d'adresse de grande envergure, dont le montant ne peut dépasser 150 francs par an et par appareil;

**2.**

L'acte RSF 940.1 (Loi sur l'exercice du commerce (LCom), du 25.9.1997) est modifié comme il suit:

**Art. 2 al. 2**

<sup>2</sup> Elle régit notamment les domaines et les activités suivants:

f) (*nouveau*) l'exploitation des jeux de distraction.

**Art. 31** Strafbestimmungen – Verfahren

<sup>1</sup> Die Strafe wird von der Oberamtsperson nach dem Justizgesetz ausgesprochen.

**7 Übergangsbestimmungen****Art. 32**

<sup>1</sup> Die Bewilligungen für Kleinlotterien und Lottos, die unter dem alten Recht erteilt wurden, bleiben nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes noch höchstens sechs Monate gültig.

<sup>2</sup> Die Patente für Spielsalons bleiben bis zum Ablauf gültig. Sie unterstehen aber den Betriebsbedingungen nach diesem Gesetz, sobald es in Kraft getreten ist.

**II.****1.**

Der Erlass SGF 632.1 (Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG), vom 10.5.1963) wird wie folgt geändert:

**Art. 23 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Gemeinden können folgende Steuern erheben:

b) (*geändert*) eine Steuer auf Geschicklichkeitsgrossspielen, die jährlich und pro Apparat 150 Franken nicht übersteigen darf;

**2.**

Der Erlass SGF 940.1 (Gesetz über die Ausübung des Handels (HAG), vom 25.9.1997) wird wie folgt geändert:

**Art. 2 Abs. 2**

<sup>2</sup> Es regelt namentlich folgende Bereiche und Tätigkeiten:

f) (*neu*) die Durchführung von Unterhaltungsspielen.

**Art. 35a** (nouveau)

## Jeux de distraction – Définition

<sup>1</sup> Les jeux de distraction sont des jeux qui offrent à titre onéreux une prestation ne permettant pas la réalisation d'un gain.

**Art. 35b** (nouveau)

## Jeux de distraction – Régime d'autorisation

<sup>1</sup> L'exploitation d'un jeu de distraction est soumise à autorisation.

<sup>2</sup> L'autorisation est annuelle et est délivrée pour un lieu déterminé.

**Art. 35c** (nouveau)

## Jeux de distraction – Lieux d'exploitation

<sup>1</sup> Les jeux de distraction ne peuvent être exploités que dans les établissements publics visés par la loi sur les établissements publics et dans les salles de jeu régies par la loi sur les jeux d'argent.

**Art. 35d** (nouveau)

## Jeux de distraction – Emoluments

<sup>1</sup> Chaque autorisation est soumise à un émolument dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat.

**Art. 36 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Est puni d'une amende jusqu'à 20 000 francs, ou jusqu'à 50 000 francs en cas de récidive dans les deux ans suivant la dernière condamnation pour infraction à la législation sur l'exercice du commerce:

- a) (modifié) celui qui exerce une activité mentionnée à l'article 2 al. 2 let. d et f de la présente loi sans être au bénéfice de l'autorisation exigée;

**Art. 35a** (neu)

## Unterhaltungsspiele – Definition

<sup>1</sup> Unterhaltungsspiele sind Spiele, die eine entgeltliche Leistung ohne Gewinnmöglichkeit bieten.

**Art. 35b** (neu)

## Unterhaltungsspiele – Bewilligungssystem

<sup>1</sup> Die Durchführung eines Unterhaltungsspiels ist bewilligungspflichtig.

<sup>2</sup> Die Bewilligung wird für ein Jahr und für einen bestimmten Ort erteilt.

**Art. 35c** (neu)

## Unterhaltungsspiele – Durchführungsorte

<sup>1</sup> Unterhaltungsspiele dürfen nur in öffentlichen Gaststätten, die dem Gesetz über die öffentlichen Gaststätten unterstehen, und in Spiellokalen, die im Geldspielgesetz geregelt werden, betrieben werden.

**Art. 35d** (neu)

## Unterhaltungsspiele – Gebühren

<sup>1</sup> Die Gebühr für die Bewilligungen richtet sich nach einem Tarif, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

**Art. 36 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Mit einer Busse bis zu 20 000 Franken oder, bei Rückfall innert zwei Jahren seit der letzten Verurteilung wegen einer Widerhandlung gegen die Gesetzgebung über die Ausübung des Handels, bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer:

- a) (geändert) eine Tätigkeit nach Artikel 2 Abs. 2 Bst. d und f dieses Gesetzes ausübt, ohne im Besitz der erforderlichen Bewilligung zu sein;

### III.

#### 1.

L'acte RSF 946.1 (Loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (LASJ), du 19.2.1992) est abrogé.

#### 2.

L'acte RSF 946.2 (Loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu, du 19.6.2001) est abrogé.

#### 3.

L'acte RSF 958.1 (Loi sur les loteries, du 14.12.2000) est abrogé.

### 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.

### III.

#### 1.

Der Erlass SGF 946.1 (Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons (SpASG), vom 19.2.1992) wird aufgehoben.

#### 2.

Der Erlass SGF 946.2 (Ausführungsgesetz zum Spielbankengesetz des Bundes, vom 19.6.2001) wird aufgehoben.

#### 3.

Der Erlass SGF 958.1 (Lotteriegesetz, vom 14.12.2000) wird aufgehoben.

### IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSJ-21

## Projet de loi sur les jeux d'argent (LAJAR)

*Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE**Présidence* : Gabrielle Bourguet*Vice-présidence* : Nicolas Pasquier*Membres* : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne SchwanderEntrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**I. Acte principal****Art. 2 al. 1 let. e**[<sup>1</sup> Au sens de la présente loi, on entend par:]e) tombolas: les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, lorsque la somme des mises ne dépasse pas ~~10 000~~ 30 000 francs et que les lots sont uniquement en nature.**Art. 15 al. 2 let. a***Ne concerne que le texte allemand.*Anhang

GROSSER RAT

2020-DSJ-21

## Gesetzesentwurf über die Geldspiele (EGBGS)

*Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA**Präsidium* : Gabrielle Bourguet*Vize-Präsidium* : Nicolas Pasquier*Mitglieder* : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne SchwanderEintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**I. Haupterlass****Art. 2 Abs. 1 Bst. e**[<sup>1</sup> In diesem Gesetz gelten folgende Begriffsbestimmungen:]e) Tombolas: Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, bei denen die Summe aller Einsätze ~~10 000~~ 30 000 Franken nicht übersteigt und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen.**Art. 15 Abs. 2 Bst. a**[<sup>2</sup> Es muss der Patentinhaberin oder dem Patentinhaber entzogen werden, wenn:]a) sie oder ~~sie~~ er zweimal innert fünf Jahren wegen eines schweren Verstosses gegen dieses Gesetz verurteilt wurde;

A1

A2

**Art. 19 al. 1 let. b**

[<sup>1</sup> Le canton prélève:]

b) une taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure fixée à ~~150~~ 100 francs par an et par appareil; [...].

**A3**

**Art. 19 Abs. 1 Bst. b**

[<sup>1</sup> Der Kanton erhebt:]

b) eine Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele von ~~150~~ 100 Franken pro Jahr und Apparat. [...].

**Art. 21 al. 1**

<sup>1</sup> Les exigences ressortant des articles ~~32 à 37 et 41~~ 32, 33, 36, 37, 39 et 40 LJAr et de l'article 39 OJAR s'appliquent à l'ensemble des tournois de poker organisés sur le territoire du canton.

**A4**

**Art. 21 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Anforderungen nach Artikel ~~32-37 und 41~~ 32, 33, 36, 37, 39 und 40 BGS und diejenigen nach Artikel 39 VGS gelten für alle Pokerturniere, die auf dem Gebiet des Kantons veranstaltet werden.

**Art. 22 al. 2 let. b**

*Biffer.*

**A5**

**Art. 22 Abs. 2 Bst. b**

*Streichen.*

**Art. 22 al. 2 let. c**

*Biffer.*

**A6**

**Art. 22 Abs. 2 Bst. c**

*Streichen.*

**Art. 28 al. 1**

<sup>1</sup> Les tombolas au sens de l'article 2 al. 1 let. e de la présente loi ne sont pas soumises à autorisation mais à simple annonce préalable à l'autorité compétente.

**A7**

**Art. 28 Abs. 1**

<sup>1</sup> Tombolas im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes bedürfen keiner Bewilligung, sondern einer vorgängigen einfachen Meldung an die zuständige Behörde.

**II. Modifications accessoires : LICo**

**Art. 23 al. 1**

[<sup>1</sup> Les communes sont autorisées à prélever:]

b) (*modifié*) un impôt sur les jeux d'adresse de grande envergure, dont le montant ne peut dépasser ~~150~~ 100 francs par an et par appareil;

**A8**

**II. Nebenänderungen : GStG**

**Art. 23 Abs. 1**

[<sup>1</sup> Die Gemeinden können folgende Steuern erheben:]

b) (*geändert*) eine Steuer auf Geschicklichkeitsgrossspielen, die jährlich und pro Apparat ~~150~~ 100 Franken nicht übersteigen darf;

**Vote final**

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (5 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Schlussabstimmung**

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (5 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

#### Amendements

##### **Art. 19 al. 1 let. b**

[<sup>1</sup> Le canton prélève:]

b) une taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure fixée à ~~150~~ 75 francs par an et par appareil; [...].

#### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 0 et 2 abstentions.

La proposition A3, opposée à la proposition A9, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstentions.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstentions.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

#### Änderungsanträge

##### **Art. 19 Abs. 1 Bst. b**

[<sup>1</sup> Der Kanton erhebt:]

b) eine Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele von ~~150~~ 75 Franken pro Jahr und Apparat. [...].

#### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

**A1** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats  
**CE** mit 8 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

**A3** Antrag A3 obsiegt gegen Antrag A9  
**A9** mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A3** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats  
**CE** mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A5** Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats  
**CE** mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A6** Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats  
**CE** mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A7** Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats  
**CE** mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A8** Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats  
**CE** mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstentions.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.

*Le 20 août 2020*

Zweite Lesung

**A1**  
**CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A3**  
**CE** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A5**  
**CE** Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A6**  
**CE** Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A7**  
**CE** Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A8**  
**CE** Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

*Den 20. August 2020*

## **RAPPORT ANNUEL 2019 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'HÔPITAL INTERCANTONAL DE LA BROYE, VAUD-FRIBOURG**

A l'attention des Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud,

La commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), vous soumet pour adoption son rapport annuel qui porte sur son activité 2019, qui couvre la durée **de mars 2019 à février 2020**, afin d'inclure l'examen du budget 2020 de l'établissement. Durant cette période, la commission s'est réunie à deux reprises, le 5 septembre 2019 et le 12 février 2020.

### **1. CADRE LÉGAL**

Le présent rapport répond aux dispositions de la CoParl<sup>1</sup> ainsi qu'aux dispositions de la Convention intercantonale sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg (C-HIB), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, qui stipule que la commission interparlementaire adresse une fois par année aux deux Grands Conseils un rapport sur le résultat de son contrôle. Le contrôle porte sur les objectifs stratégiques, la planification financière, le budget et les comptes, ainsi que l'évaluation des résultats sur la base du contrat de prestations annuel.

Le contrôle est de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la commission interparlementaire de contrôle ne définit pas les objectifs stratégiques, mais en vérifiera la réalisation. Cette organisation du contrôle parlementaire est spécifique aux établissements régis par des conventions intercantionales.

Les deux Grands Conseils vaudois et fribourgeois auront toujours à se prononcer sur les moyens financiers de l'établissement au travers des budgets cantonaux.

### **2. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION**

La commission est composée de douze membres, soit six par canton.

#### **Présidence**

Selon le principe d'alternance entre les deux cantons, la commission a élu M. Daniel Ruch (VD) à sa présidence pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2019 au 31 décembre 2021, Mme Anne Meyer Loetscher (FR), présidente de la délégation fribourgeoise assure maintenant la vice-présidence. Ensemble, ils forment le Bureau de la commission.

#### **Composition de la délégation fribourgeoise :      Composition de la délégation vaudoise :**

Mme Anne MEYER LOETSCHER  
M. David BONNY  
Mme Violaine COTTING  
M. Nicolas PASQUIER  
Mme Nadia SAVARY-MOSER  
M. Michel ZADORY

M. Daniel RUCH  
Mme Anne-Sophie BETSCHART  
M. Philippe CORNAMUSAZ  
M. Philippe LINIGER  
Mme Roxanne MEYER KELLER (jusqu'au 31.12.2019)  
remplacée par M. Sébastien PEDROLI (dès le 1.1.2020)  
M. Felix STÜRNER

---

<sup>1</sup> 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 (Convention sur la participation des parlements, CoParl)

### **3. BOULEVERSEMENT A LA TÊTE DE L'HIB EN 2019**

Des changements importants ont eu lieu à tous les niveaux au sein de l'HIB à la fin de l'année 2019, en particulier les départs du directeur général et du directeur des ressources humaines, alors que le directeur logistique et le directeur financier avaient démissionné quelques mois auparavant et que le responsable qualité et sécurité partira prochainement. La direction médicale et la direction des soins, toutes deux formées de binômes, seront également remplacées entièrement au début 2020.

L'engagement de deux connaissances personnelles du directeur général au sein du comité de direction avait généré des tensions à l'interne.

Le licenciement du directeur général et la crise institutionnelle actuelle rappellent douloureusement la situation de 2015 lors du départ forcé du précédent directeur. Suite à ces difficultés majeures, le Conseil d'établissement se rend compte de l'importance d'engager un directeur général fédérateur et de former un comité de direction apte à travailler ensemble.

A l'interne, l'instabilité semble très importante, c'est pourquoi la commission demande que des mesures fortes soient prises pour éviter des crises à intervalles réguliers.

### **4. PROJET DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION SUR LE SITE DE PAYERNE**

Une malencontreuse communication a mis en avant le fait que le coût du projet de construction passait de 60 à 90 millions et qu'il était mis en attente au vu des difficultés financières de l'HIB. Certes, le montant de 60 millions figurait dans la Programme pluriannuel des investissements (PPI) du canton de Vaud, mais il s'agissait d'une évaluation sommaire avant analyse économique et optimisation du projet. De nouvelles évaluations arrivent à un coût de 72 millions qui comprendrait 52 millions pour le nouveau bâtiment et 20 millions pour la transformation du bâtiment actuel.

La commission trouve dérangeant que le projet lauréat du concours MEP (mandat d'études parallèles), présenté en grandes pompes en mai 2019, soit maintenant fondamentalement remis en question en lançant une nouvelle série d'études et de réflexions. Certes, il avait été précisé que le bâtiment choisi n'était qu'un avant-projet qui devait encore être amélioré et corrigé avant d'être réalisé, mais aujourd'hui on réfléchit encore sur son affectation, sa dimension, etc.

Le Conseil d'établissement de l'HIB rappelle que le bâtiment actuel date de 1973 et réaffirme qu'un nouveau bâtiment est indispensable pour une meilleure prise en charge des patients dans le respect des normes actuelles et en réponse à la forte croissance de la population broyarde.

### **5. TRANSFERT DES BIENS**

Les conventions de transfert des biens dont on parle depuis longtemps peinent à se concrétiser.

L'HIB a déjà travaillé sur une vingtaine de variantes de DDP (droit de superficie) sur le terrain dévolu à la construction de l'extension sur le site de Payerne. Or, les deux départements souhaitent à nouveau discuter du transfert de terrain, en fonction de la stratégie de l'établissement, de ses missions, de sa situation financière et de sa capacité à investir. En conséquence, les départements ont décidé d'un commun accord d'attendre les résultats de l'analyse externe (audit). Il faudra de toute façon revenir sur les éléments qui déterminent le calcul de la rente à payer par l'HIB pour le DDP.

Le transfert des bâtiments existants ne poserait pas de problème majeur, mais la difficulté réside dans le besoin de disposer du terrain annexe pour le projet d'agrandissement.

### **6. CONVENTION COLLECTIVE DE TRAVAIL (CCT) DES MÉDECINS-CADRES**

Un groupe de travail à l'interne de l'HIB planche depuis des mois sur un nouveau modèle de CCT des médecins-cadres qui introduira un intéressement financier à la bonne marche de l'établissement. L'entrée en vigueur était annoncée au 1<sup>er</sup> janvier 2020, mais le projet a dû être reporté.

L'approche se veut novatrice car tous les médecins actifs dans l'établissement deviendront salariés de l'HIB, l'établissement se chargeant de facturer les honoraires. Cela impliquera des changements importants pour les médecins en termes de rémunération, de statut fiscal, d'assurances sociales, etc.

Les deux départements ont régulièrement été consultés et impliqués dans la rédaction de cette nouvelle convention HIB des médecins-cadres, mais pour obtenir leur aval définitif il faudra trouver un accord sur le coût de la CCT. A noter que la Société vaudoise de médecine (SVM) ne voit pas forcément d'un bon œil la nouvelle approche de l'HIB.

## 7. COMPTES ET BUDGET DU HIB

### 7.1. COMPTES 2018

A partir de l'exercice 2018, les produits d'exploitation dépassent les 100 millions, ce qui, selon le directeur financier, démontre que la masse critique de l'HIB augmente et devrait permettre d'avoir un meilleur équilibre par rapport aux investissements récents.

Il a été expliqué à la commission que, pour un hôpital de la taille de l'HIB, le résultat d'exploitation avant intérêts, impôts et amortissement (EBITDA) devrait être proche de 10%, alors qu'il était de 3.1% en 2018 en progression toutefois de 14% par rapport à 2017. Cette progression signifie que la marge d'autofinancement augmente et permet de mieux couvrir les investissements, les amortissements et la dette de l'HIB. La commission constate cependant que la capacité d'autofinancement de 2.6 millions en 2018 était insuffisante par rapport aux investissements qui dépassaient 4.7 millions.

Pour 2018, le résultat ordinaire était en ligne avec le budget à hauteur de -192'000 francs. Le déficit après variation de fonds propres se situe à **-736'000 francs**, alors que budget était de -400'000 francs et le déficit 2017 de -955'000 francs.

### 7.2. PROJECTIONS 2019

Par rapport au budget 2019, l'HIB a dû renforcer son effectif, notamment au niveau du corps médical dans le cadre de projets récemment aboutis tels que les urgences ou la polyclinique, mais sans avoir encore les recettes y relatives.

Les prévisions présentées à la commission en septembre 2019 se sont encore péjorées car il a notamment fallu prendre des mesures de restructuration suite aux départs de plusieurs membres de la direction.

L'HIB estime maintenant à **plus de 2 millions la perte pour 2019** alors que le budget prévoyait un déficit de -170'000 francs seulement,

A la date de ce rapport, les comptes ne sont ni bouclés, ni validés par le Conseil d'établissement, ni contrôlé par l'organe de révision.

### 7.3. BUDGET 2020

Le déficit budgété de **-2.7 millions au budget 2020** est un vrai sujet de préoccupation.

<b>Budget 2020</b>	
Produits d'exploitation	104'081'376
Charges d'exploitation	102'638'052
<b>EBITDA</b>	<b>1'443'324</b>
./. Amortissements et charges financières	-3'239'500
<b>Résultats avant fds affectés</b>	<b>-1'796'176</b>
./. Fonds affectés	-876'500
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>-2'672'676</b>

Le Conseil d'établissement a ainsi décidé d'assortir le budget 2020 fortement déficitaire d'un plan de mesures dont l'objectif est de permettre à l'HIB de retrouver l'équilibre financier dans les années à venir. Ces mesures devront évidemment être prises conformément aux futures recommandations des audits en cours sur la gouvernance, ainsi que sur les aspects financiers et médicaux.

L'HIB prévoit une augmentation des cas stationnaires et ambulatoires, mais elle ne couvre pas la hausse des charges d'exploitation qui s'élève à 3.3 millions, L'essentiel de l'écart s'explique par le

passage de 591 à 610 ETP, dû notamment à l'engagement de médecins non encore budgété en 2019. L'engagement de médecins cadres, chefs de clinique et médecins assistants permet néanmoins d'augmenter les taux d'activité dans des disciplines profitables, telles que l'urologie, l'oncologie et la gynécologie. L'HIB espère que des départs naturels permettront de rééquilibrer les charges de personnel, en restructurant la composition du corps médical par l'engagement des médecins adjoints, des chefs de clinique, plutôt que de médecins-cadres.

Depuis plusieurs années, l'HIB cherche à négocier à la hausse les PIG accordées par les cantons. Les modalités de financement des prestations diffèrent toutefois entre les deux cantons, c'est pourquoi une partie des PIG demandées pour 2020 n'ont pas pu être acceptées par le Conseil d'Etat fribourgeois.

## **8. MAISON DE SANTÉ DE MOUDON**

La polyclinique sera un service à part entière qui dépendra de la direction de l'HIB. Locataire des locaux, l'HIB va investir dans les équipements spécifiques, notamment la radiologie et les éléments de laboratoire. Ces acquisitions représentent 600'000 francs au budget des investissements 2020. La polyclinique n'est donc pas une entité autonome ou privée, mais une antenne de l'HIB sur Moudon.

Alors que le projet est en discussion depuis 2016, la commission interparlementaire de contrôle trouve qu'elle aurait dû être mieux informée quant à l'implication majeure de l'HIB dans la mise en place et le financement d'une polyclinique de cette ampleur.

Le modèle de fonctionnement prévoit que des médecins chefs de l'HIB se déplacent pour aller consulter à Moudon, à temps partiel. Une petite partie de leur activité serait donc délocalisée des sites d'Estavayer ou de Payerne sur Moudon, ce qui serait très utile pour les patients à mobilité réduite et, dans une moindre mesure, pour ceux qui ont des horaires de travail peu flexibles. Néanmoins, au niveau de la direction a.i. de l'HIB ce fonctionnement est remis en question dans le but de faire venir les patients à Payerne ou à Estavayer pour consulter les spécialistes.

Concernant les activités de la polyclinique HIB de Moudon, les recettes de l'activité 2020 sont budgétées à hauteur de 425'000 francs, mais en contrepartie les coûts d'exploitation sont prévus à hauteur de 950'000 francs, soit une perte nette d'exploitation de 574'000 francs. La situation à l'équilibre n'est prévue qu'à partir de 2022, pour autant que la nouvelle CCT des médecins cadres soit adoptée et que le médecin responsable passe ainsi d'un statut d'indépendant à celui de salarié de l'HIB.

La commission demande d'être informée régulièrement par le Conseil d'établissement sur l'atteinte des objectifs en matière de consultations, d'urgences, de consultations dans les spécialités, ainsi que de prestations de radiologie et de laboratoire.

## **9. FREIN A LA CONSTITUTION DU PROJET RÉSEAU SANTÉ BROYE**

Le but reste de créer un réseau de soins unique et intégré comprenant d'une part l'HIB et d'autre part les soins à domicile tant vaudois que fribourgeois. L'HIB est favorable à la création d'un tel réseau, car il estime qu'il faut privilégier une prise en charge différenciée de la patientèle à travers un système communautaire qui tienne compte du développement démographique et du vieillissement de la population. Il faut notamment éviter, autant que faire se peut, d'amener directement des personnes âgées aux urgences de l'HIB.

La construction du réseau butte du côté vaudois sur le fait que l'ABSMAD Broye dépend de la loi sur l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (LAVASAD) qui ne prévoit pas de telle structure intercantonale, et du côté fribourgeois, sur le fait que l'association des communes pour l'organisation médico-sociale dans la Broye a décidé de développer en priorité le réseau de santé de la Broye fribourgeoise, tel que requis dans la nouvelle loi fribourgeoise sur les prestations médico-sociales (LPMS).

Dans ces circonstances, le projet intercantonal se trouve au point mort. La commission a pris bonne note que le système créé dans la Broye fribourgeoise est tout à fait prêt à évoluer vers une région de santé, elle entend que pour réaliser un projet intercantonal avec deux cadres légaux différents, il faut inévitablement faire des concessions avec le droit cantonal afin de trouver la meilleure solution régionale.

## **10. PLAN STRATÉGIQUE DE L'HÔPITAL**

En septembre 2019, la direction de l'HIB se voulait encore très rassurante en annonçant une forte hausse des cas stationnaires aigus, des admissions en urgence, et des passages ambulatoires, ce qui était considéré comme un signal très positif de la confiance accordée par la patientèle à l'établissement. Aujourd'hui, les multiples difficultés décrites dans le présent rapport mettent à mal la réputation de l'HIB, d'un côté certains médecins de ville ne recommandent pas l'hôpital par manque de confiance dans la qualité des soins, d'un autre côté le personnel estime ne plus pouvoir se fier à la direction générale (avant la démission du directeur général).

Dans sa stratégie 2017-2020, l'HIB indiquait que les priorités étaient entre autres de mettre en place les meilleures conditions de travail possibles pour les collaborateurs; et de faire en sorte que l'HIB soit l'hôpital de confiance et de référence des Broyards. Trois ans plus tard, on est bien loin de ces objectifs. Si les ambitions décrites dans la stratégie 2017-2022, pourtant approuvée par les cantons, doivent être revues à la baisse, alors la commission demande que le Conseil d'établissement présente rapidement une stratégie actualisée et définitive comprenant les éléments concrets qui permettront de rétablir la confiance à l'interne et au sein de la population.

## **11. MANDAT D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DE L'HIB**

Fin 2019, le Conseil d'établissement a fait part par écrit de l'ensemble des difficultés rencontrées au sein de l'HIB aux deux conseillères d'Etat en charge. D'entente avec le Conseil d'établissement, les deux départements ont décidé de conduire une analyse externe de fond sur l'HIB, sur trois points :

- la gouvernance générale : direction générale et fonctionnement du Conseil d'établissement ;
- le domaine médical ;
- les aspects financiers.

Au vu des difficultés de l'établissement, la commission confirme que ces analyses sont indispensables. Elles seront menées par la société d'audit BDO appuyée par le Dr François Clergue (HOP Conseils) pour la partie médicale.

L'audit permettra à l'HIB de revoir sa stratégie générale et ensuite sa stratégie médicale. Sur la base des recommandations des spécialistes, il conviendra de fixer précisément, en collaboration avec les deux cantons, le mandat et les missions de l'HIB sur les deux sites de Payerne et d'Estavayer-le-Lac.

Les résultats de l'audit sont attendus pour le mois d'avril 2020 et il est prévu que la commission soit informée juste avant la communication aux médias.

## **12. CONCLUSION ET REMERCIEMENTS**

### **12.1. REMERCIEMENTS**

La commission remercie Mesdames les conseillères d'Etat Anne-Claude Demierre et Rebecca Ruiz qui ont participé à tour de rôle aux séances et répondu de manière complète, ouverte et détaillée aux questions de la commission.

Durant l'année sous revue, la commission a pu fonctionner grâce à la collaboration des responsables de l'HIB. Ses remerciements vont tout particulièrement à M. Charly Haenni président du Conseil d'établissement, M. Nicolas Kilchoer, son vice-président, ainsi qu'à M. Laurent Exquis, directeur général qui a quitté ses fonctions fin 2019 et M. Alejandro Lopez, direction financier.

Notre reconnaissance va aussi à M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, pour l'organisation de nos travaux et la tenue des procès-verbaux des séances.

## 12.2. CONCLUSION

A l'heure où nous finalisons ce rapport, l'HIB doit répondre à l'urgence sanitaire du COVID-19. La commission se déclare convaincue qu'un établissement régional, intercantonal et de proximité conserve un rôle essentiel dans le système de santé.

Face aux multiples défis à relever, l'HIB doit impérativement prendre des mesures afin d'adapter son organisation et ses pratiques pour répondre aux besoins d'une population en fort développement. L'HIB doit assurer une bonne gestion, une facturation efficace et une allocation optimale de ses ressources lui permettant de retrouver rapidement un équilibre financier.

Lors des procédures de recrutement, le Conseil d'établissement doit porter une attention particulière aux compétences métier, mais également relationnelles des cadres médicaux et administratifs.

La commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) recommande aux deux Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud d'adopter son rapport d'activité 2019 (qui couvre la période de mars 2019 à février 2020).

Corcelles-le-Jorat, le 8 mai 2020

*Daniel Ruch*  
Président de la commission

*Anne Meyer Loetscher*  
Vice-présidente de la commission et cheffe  
de la délégation fribourgeoise

## **JAHRESBERICHT 2019 DER INTERPARLAMENTARISCHEN AUFSICHTSKOMMISSION DES INTERKANTONALEN SPITALS DER BROYE, WAADT-FREIBURG**

Zuhanden der Grossen Räte des Kantons Freiburg und des Kantons Waadt

Die interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye (HIB) legt Ihnen ihren Jahresbericht zur Genehmigung vor; er befasst sich mit ihrer Tätigkeit während des Jahres 2019 und deckt die Zeit **von März 2019 bis Februar 2020 ab**, damit die Prüfung des Budgets der Anstalt für das Jahr 2020 eingeschlossen wird. In dieser Zeit ist die Kommission zweimal, am 5. September 2019 und am 12. Februar 2020, zusammengetreten.

### **1. GESETZLICHER RAHMEN**

Dieser Bericht entspricht den Bestimmungen des ParlVer<sup>1</sup> und den Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über das Interkantonale Spital der Broye Waadt–Freiburg (HIB), die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist; dort wird vorgeschrieben, dass die interparlamentarische Kommission einmal pro Jahr den beiden Grossen Räten einen Bericht mit den Ergebnissen ihrer Aufsicht unterbreitet. Kontrolliert werden die strategischen Ziele, die Finanzplanung, das Budget und die Rechnung sowie die Beurteilung der Ergebnisse auf der Grundlage des jährlichen Leistungsvertrags.

Die Aufsicht ist eine politische Oberaufsicht. In diesem Zusammenhang legt die interparlamentarische Aufsichtskommission die strategischen Ziele nicht fest, sondern prüft deren Umsetzung. Diese Organisation der parlamentarischen Aufsicht ist spezifisch für Anstalten, die mit interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden.

Die Grossen Räte der beiden Kantone Waadt und Freiburg werden sich über die kantonalen Budgets immer zu den Finanzmitteln der Anstalt äussern können.

### **2. ZUSAMMENSETZUNG UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION**

Der Kommission gehören 12 Mitglieder an, d. h. je 6 pro Kanton.

#### **Präsidium**

Gemäss dem Prinzip der Alternanz zwischen den beiden Kantonen wählte die Kommission Daniel Ruch (VD) für die Zeit vom 1. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2020 zu ihrem Präsidenten, während Anne Meyer Loetscher (FR), Präsidentin der Freiburger Delegation, nun als stellvertretende Präsidentin fungiert. Zusammen bilden sie das Präsidium der Kommission.

#### **Zusammensetzung der Freiburger Delegation: Zusammensetzung der Waadtländer Delegation:**

Anne MEYER LOETSCHER  
David BONNY  
Violaine COTTING  
Nicolas PASQUIER  
Nadia SAVARY-MOSER  
Michel ZADORY

Daniel RUCH  
Anne-Sophie BETSCHART  
Philippe CORNAMUSAZ  
Philippe LINIGER  
Roxanne MEYER KELLER (bis 31.12.2019)  
wird ersetzt durch Sébastien PEDROLI (ab 1.1.2020)  
Felix STÜRNER

---

<sup>1</sup> 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 (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer).

### **3. VERÄNDERUNG AN DER SPITZE DES HIB IM JAHR 2019**

Ende 2019 fanden auf allen Ebenen innerhalb des HIB wichtige Veränderungen statt, insbesondere das Ausscheiden des Generaldirektors und des Personaldirektors, während der Direktor Logistik und der Finanzdirektor einige Monate zuvor zurückgetreten waren und der Qualitäts- und Sicherheitsverantwortliche in Kürze ausscheiden wird. Die medizinische Direktion und die Pflegedirektion, die beide doppelt besetzt sind, werden zu Beginn des Jahres 2020 ebenfalls vollständig ersetzt.

Die Anstellung von zwei persönlichen Bekannten des Generaldirektors im Direktionsausschuss hatte zu internen Spannungen geführt.

Die Entlassung des Generaldirektors und die gegenwärtige institutionelle Krise sind schmerzhaft Erinnerungen an die Situation im Jahr 2015, als der vorherige Direktor zum Ausscheiden gezwungen wurde. Nach diesen grossen Schwierigkeiten erkennt der Anstaltsrat, wie wichtig es ist, einen einigenden Generaldirektor einzustellen und einen Direktionsausschuss zu bilden, der in der Lage ist, zusammenzuarbeiten.

Intern scheint die Instabilität gross zu sein, weshalb die Kommission fordert, dass starke Massnahmen ergriffen werden, um zu vermeiden, dass in regelmässigen Abständen Krisen auftreten.

### **4. BAU- UND RENOVATIONSPROJEKT AM STANDORT PAYERNE**

In einer unglücklichen Mitteilung wurde darauf hingewiesen, dass die Kosten des Bauprojekts von 60 auf 90 Millionen erhöht und angesichts der finanziellen Schwierigkeiten des HIB zurückgestellt wurden. 60 Millionen waren zwar im mehrjährigen Investitionsprogramm (PPI) des Kantons Waadt enthalten, doch handelte es sich dabei um eine zusammenfassende Bewertung vor der wirtschaftlichen Analyse und Optimierung des Projekts. Neue Schätzungen gehen von Kosten in der Höhe von 72 Millionen Franken aus, die 52 Millionen Franken für das neue Gebäude und 20 Millionen Franken für den Umbau des bestehenden Gebäudes umfassen.

Die Kommission findet es beunruhigend, dass das Siegerprojekt des Wettbewerbs (paralleles Studienmandat), das im Mai 2019 mit grossem Pomp vorgestellt wurde, nun durch den Start einer neuen Reihe von Studien und Überlegungen grundlegend in Frage gestellt wird. Obwohl darauf hingewiesen wurde, dass es sich bei dem ausgewählten Gebäude nur um ein Vorprojekt handelt, das vor dem Bau noch verbessert und korrigiert werden muss, wird heute noch über seine Nutzung, seine Grösse usw. nachgedacht.

Der Anstaltsrat des HIB erinnert daran, dass das derzeitige Gebäude aus dem Jahr 1973 stammt, und bekräftigt, dass ein neues Gebäude für eine bessere Patientenversorgung, die den geltenden Normen entspricht, und als Reaktion auf das starke Wachstum der Bevölkerung der Broye unerlässlich ist.

### **5. ÜBERTRAGUNG DER VERMÖGENSWERTE:**

Die seit langem in Diskussion befindlichen Vereinbarungen zur Übertragung von Vermögenswerten kommen nur mühsam voran.

Das HIB hat bereits mit rund 20 Varianten des Baurechts auf dem Grundstück für den Bau des Erweiterungsbaus am Standort Payerne gearbeitet. Die beiden Departemente möchten jedoch die Übertragung von Land je nach der Strategie der Anstalt, deren Aufgaben, deren finanziellen Situation und deren Investitionsfähigkeit erneut diskutieren. Infolgedessen kamen die Departemente überein, die Ergebnisse der externen Analyse (Audit) abzuwarten. In jedem Fall müssen die Elemente, welche die Berechnung der Zinsen, die das HIB für das Baurecht zahlen muss, bestimmen, neu überdacht werden.

Die Übertragung der bestehenden Gebäude würde kein grösseres Problem darstellen, aber die Schwierigkeit liegt darin, dass für das Erweiterungsprojekt das Nachbargrundstück gebraucht wird.

### **6. GESAMTARBEITSVERTRAG (GAV) DER KADERÄRZTINNEN UND KADERÄRZTE**

Eine interne Arbeitsgruppe des HIB arbeitet seit Monaten an einem neuen GAV-Modell für Kaderärztinnen und Kaderärzte, das einen finanziellen Anreiz für das reibungslose Funktionieren der

Anstalt schaffen soll. Das Inkrafttreten wurde für den 1. Januar 2020 angekündigt, aber das Projekt musste verschoben werden.

Der Ansatz soll innovativ sein, denn alle in der Anstalt tätigen Ärztinnen und Ärzte werden Mitarbeiter des HIB, wobei dieses die Verantwortung für die Abrechnung der Honorare übernimmt. Dies wird für die Ärztinnen und Ärzte bedeutende Veränderungen bei der Vergütung, dem Steuerstatus, bei den Sozialversicherungen usw. mit sich bringen.

Die beiden Departemente wurden regelmässig angehört und in die Ausarbeitung dieser neuen HIB-Vereinbarung für Kaderärztinnen und Kaderärzte miteinbezogen, aber um ihre endgültige Zustimmung zu erhalten, muss eine Einigung über die Kosten des GAV erzielt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Société vaudoise de médecine (SVM) den neuen Ansatz für das HIB nicht unbedingt positiv beurteilt.

## 7. BUDGET UND JAHRESRECHNUNG DES HIB

### 7.1. RECHNUNG 2018

Ab der Jahresrechnung 2018 wird der Betriebsertrag mehr als 100 Millionen betragen, was nach Ansicht des Finanzdirektors zeigt, dass die kritische Masse des HIB zunimmt und im Vergleich zu den jüngsten Investitionen ein besseres Gleichgewicht ermöglichen dürfte.

Der Kommission wurde erklärt, dass für ein Krankenhaus von der Grösse des HIB das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (EBITDA) nahe 10 % liegen sollte, während es 2018 bei 3,1 % lag, jedoch gegenüber 2017 um 14 % gestiegen ist. Dieser Anstieg bedeutet, dass der Cashflow steigt und es ermöglicht, die Investitionen, die Abschreibungen und die Verschuldung des HIB besser zu decken. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Cashflow-Kapazität von 2,6 Millionen Franken im Jahr 2018 im Vergleich zu den Investitionen, die 4,7 Millionen Franken überstiegen, unzureichend war.

Für 2018 entsprach das ordentliche Ergebnis dem Budget in der Höhe von -192 000 Franken. Das Defizit nach Veränderung des Eigenkapitals beträgt **-736 000 Franken**, während das Budget -400 000 Franken vorsah und das Defizit 2017 -955 000 Franken betrug.

### 7.2. PROGNOSE 2019

Im Vergleich zum Budget 2019 musste das HIB aufgrund von kürzlich abgeschlossenen Projekten in den Bereichen Notfall und Poliklinik sein Personal aufstocken, insbesondere den medizinischen Personalbestand, ohne dass es aber schon die damit verbundenen Einnahmen erzielen konnte.

Die Prognosen, die der Kommission im September 2019 vorgelegt wurden, wurden durch die Notwendigkeit von Umstrukturierungsmassnahmen nach dem Ausscheiden mehrerer Mitglieder der Direktion weiter verschlechtert.

Das HIB schätzt nun den **Verlust für das Jahr 2019 auf mehr als 2 Millionen Franken**, während das Budget ein Defizit von nur -170 000 Franken vorsah.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Jahresberichts war die Rechnung weder abgeschlossen noch vom Anstaltsrat genehmigt oder vom Revisionsorgan geprüft.

### 7.3. VORANSCHLAG 2020

Das im **Budget 2020** veranschlagte Defizit von **-2,7 Millionen Franken** ist ein echter Grund zur Besorgnis.

<b>Voranschlag 2020</b>	
Betriebsertrag	104 081 376
Betriebsaufwand	102'638'052
<b>EBITDA</b>	<b>1 443 324</b>
./. Abschreibungen und Finanzierungskosten	-3'239'500
<b>Ergebnis vor gebundenen Mitteln</b>	<b>-1'796'176</b>

./. Gebundene Mittel	-876 500
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>-2 672 676</b>

Der Anstaltsrat des HIB beschloss daher, den stark defizitären Haushalt 2020 mit einem Massnahmenplan zu begleiten, der es dem HIB ermöglichen soll, in den kommenden Jahren zu einem finanziellen Gleichgewicht zurückzukehren. Diese Massnahmen müssen jedoch in Einklang mit den künftigen Empfehlungen der laufenden Audits zur Governance sowie zu finanziellen und medizinischen Aspekten stehen.

Das HIB prognostiziert eine Zunahme der stationären und ambulanten Fälle, was aber nicht zur Deckung des Anstiegs des Betriebsaufwands reicht, der sich auf 3,3 Millionen Franken beläuft. Der grösste Teil der Differenz erklärt sich durch den Anstieg von 591 auf 610 VZÄ, insbesondere durch die Anstellung von Ärztinnen und Ärzten, die 2019 noch nicht budgetiert waren. Die Einstellung von Kaderärztinnen und -ärzten, Klinikleiterinnen und -leitern und Assistenzärztinnen und -ärzten erhöht jedoch die Aktivitätssteigerung in den profitablen Disziplinen wie Urologie, Onkologie und Gynäkologie. Das HIB hofft, dass es durch natürliche Fluktuation möglich sein wird, die Personalkosten wieder auszugleichen, indem die Zusammensetzung des medizinischen Personaletats durch die Anstellung von Assistenzärztinnen und -ärzten und Klinikleiterinnen und -leitern anstelle von sonstigen Kaderärztinnen und -ärzten umstrukturiert wird.

Seit mehreren Jahren bemüht sich das HIB, eine Erhöhung der von den Kantonen gewährten gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) auszuhandeln. Die Modalitäten zur Finanzierung der Leistungen unterscheiden sich jedoch zwischen den beiden Kantonen, weshalb ein Teil der für 2020 beantragten GWL vom Staatsrat des Kantons Freiburg nicht akzeptiert werden konnte.

## 8. POLIKLINIK DES HIB IN MOUDON

Die Poliklinik wird eigenständige Dienstleistungen anbieten und unter der Leitung des HIB stehen. Als Mieterin der Räumlichkeiten wird das HIB in spezifische Ausrüstungen investieren, insbesondere in die Radiologie und in Laborelemente. Diese Akquisitionen machen 600 000 Franken im Investitionsbudget des Jahres 2020 aus. Die Poliklinik ist daher keine autonome oder private Einrichtung, sondern eine Zweigstelle des HIB in Moudon.

Obwohl das Projekt seit 2016 diskutiert wird, ist die Interparlamentarische Kommission der Auffassung, dass sie besser über die grosse Beteiligung des HIB an der Einrichtung und Finanzierung einer Poliklinik dieser Grössenordnung hätte informiert werden müssen.

Das Geschäftsmodell sieht vor, dass Kaderärzte des HIB auf Teilzeitbasis zu Konsultationen nach Moudon reisen. Ein kleiner Teil ihrer Tätigkeit würde daher von den Standorten Estavayer oder Payerne nach Moudon verlegt, was für Patienten mit eingeschränkter Mobilität und, in geringerem Masse, für solche mit unflexiblen Arbeitszeiten sehr nützlich wäre. Nichtsdestotrotz wird dieses Vorgehen auf der Ebene der Direktion a. i. des HIB in Frage gestellt, mit dem Ziel, Patienten nach Payerne oder Estavayer zu bringen, damit sie Spezialisten konsultieren.

Für die Aktivitäten der HIB-Poliklinik in Moudon wird das Betriebsergebnis für die Tätigkeit im Jahr 2020 mit 425 000 Franken, der Betriebsaufwand aber mit 950 000 Franken veranschlagt, was zu einem Nettobetriebsverlust von 574 000 Franken führt. Ein Gleichgewicht zwischen Aufwand und Ertrag wird erst ab 2022 erwartet, vorausgesetzt, dass der neue GAV für Kaderärztinnen und Kaderärzte verabschiedet wird und dass der verantwortliche Arzt von der selbständigen Stellung in diejenige eines Angestellten des HIB wechselt.

Die Kommission verlangt, dass sie vom Anstaltsrat regelmässig über die Erreichung der Ziele bei den Konsultationen, den Notfällen, den Konsultationen bei Spezialisten sowie bei den Radiologie- und Laborleistungen informiert wird.

## 9. HINDERNISSE FÜR DAS PROJEKT GESUNDHEITSNETZWERK BROYE

Als Ziel bleibt, ein einziges und integriertes Versorgungsnetzwerk zu schaffen, das einerseits das HIB und andererseits die Leistungen der Pflege zuhause der Kantone Waadt und Freiburg umfasst. Das HIB befürwortet die Schaffung eines solchen Netzwerks, da es der Auffassung ist, dass einer differenzierten Patientenversorgung durch ein Gemeinschaftssystem, das der demografischen

Entwicklung und der Alterung der Bevölkerung Rechnung trägt, Priorität eingeräumt werden sollte. Insbesondere sollte es so weit wie möglich vermieden werden, dass Betagte direkt in die HIB-Notaufnahme gebracht werden.

Der Aufbau des Netzwerks wird auf waadtländischer Seite dadurch behindert, dass die ABSMAD Broye vom Gesetz über die Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (LAVASAD) abhängt, das eine solche interkantonale Struktur nicht vorsieht, und auf der Freiburger Seite dadurch, dass der Gemeindeverband für die sozialmedizinische Versorgung in der Broye beschlossen hat, vorrangig das Gesundheitsnetzwerk der Freiburger Broye zu entwickeln, wie es im neuen Freiburger Gesetz über sozialmedizinische Leistungen (SmLG) verlangt wird.

Unter diesen Umständen ist das interkantonale Projekt zum Stillstand gekommen. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass das in der freiburgischen Broye geschaffene System durchaus bereit ist, sich zu einer Gesundheitsregion zu entwickeln. Sie versteht, dass es zur Durchführung eines interkantonalen Projekts mit zwei verschiedenen Rechtsrahmen zwangsläufig notwendig ist, Zugeständnisse beim kantonalen Recht zu machen, um die bestmögliche regionale Lösung zu finden.

## **10. STRATEGISCHE EBENE DES SPITALS**

Im September 2019 war die Leitung des HIB noch sehr beschwichtigend und kündigte eine starke Zunahme der akuten stationären Fälle, der Notfallaufnahmen und der ambulanten Fälle an, was als sehr positives Zeichen des Vertrauens der Patientinnen und Patienten in die Anstalt gewertet wurde. Heute schaden die zahlreichen beschriebenen Schwierigkeiten dem Ruf des HIB: Einerseits empfehlen einige Stadtärztinnen und -ärzte das Krankenhaus aufgrund mangelnden Vertrauens in die Qualität der Versorgung nicht weiter, andererseits haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Gefühl, dass sie sich nicht mehr auf die Direktion verlassen können (vor dem Rücktritt des Generaldirektors).

In seiner Strategie 2017-2020 wies das HIB darauf hin, dass eine seiner Prioritäten darin besteht, den Beschäftigten die bestmöglichen Arbeitsbedingungen zu bieten; und dafür zu sorgen, dass das HIB das Spital des Vertrauens und das Referenzspital für Bewohnerinnen und Bewohner der Broye-Region wird. Drei Jahre später sind wir von diesen Zielen noch weit entfernt. Obwohl die Ansprüche, die in der von den Kantonen verabschiedeten Strategie 2017-2022 beschrieben werden, reduziert werden müssen, fordert die Kommission, dass der Anstaltsrat rasch eine aktualisierte und definitive Strategie mit konkreten Elementen vorlegt, die zur Wiederherstellung des Vertrauens nach innen und in der Bevölkerung beitragen.

## **11. AUFTRAG ZUR ANALYSE DER GOVERNANCE DES HIB**

Ende 2019 informierte der Anstaltsrat die beiden zuständigen Staatsrätinnen schriftlich über alle Schwierigkeiten innerhalb des HIB. Im Einvernehmen mit dem Anstaltsrat beschlossen die beiden Departemente, eine eingehende externe Analyse des HIB zu drei Punkten durchzuführen:

- die generelle Governance: Generaldirektion und Funktionieren des Anstaltsrats;
- medizinischer Bereich;
- finanzielle Aspekte.

Angesichts der Schwierigkeiten der Anstalt bestätigt die Kommission, dass diese Analysen unbedingt nötig sind. Sie werden von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO, die für den medizinischen Bereich von Dr. François Clergue (HOP Conseils) unterstützt wird, durchgeführt.

Das Audit wird es dem HIB ermöglichen, seine allgemeine Strategie und dann seine medizinische Strategie zu überprüfen. Auf der Grundlage der Empfehlungen der Fachleute sollen in Zusammenarbeit mit den beiden Kantonen der genaue Auftrag und die Aufgaben des HIB an den beiden Standorten Payerne und Estavayer-le-Lac festgelegt werden.

Die Ergebnisse des Audits werden für April 2020 erwartet, und es ist vorgesehen, dass die Kommission kurz vor der Mitteilung an die Medien informiert wird.

## 12. DANK UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

### 12.1. DANK

Die Kommission dankt den Staatsrätinnen Anne-Claude Demierre und Rebecca Ruiz, die an den Sitzungen teilgenommen und die Fragen der Kommission vollständig, offen und detailliert beantwortet haben.

Im Berichtsjahr konnte die Kommission dank der Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen des HIB funktionieren. Besonderer Dank gilt Charly Haenni, Präsident des Anstaltsrats, Nicolas Kilchoer, dessen Vizepräsident, sowie Laurent Exquis, Generaldirektor, der Ende 2019 aus seinem Amt ausgeschieden ist, und Alejandro Lopez, Finanzdirektor.

Unser Dank geht auch an Yvan Cornu, Sekretär der Kommission, für die Organisation unserer Arbeit und das Führen der Sitzungsprotokolle.

### 12.2. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Jetzt, wo wir diesen Bericht fertigstellen, muss das HIB auf die Gesundheitskrise aufgrund des COVID-19-Virus reagieren. Die Kommission ist überzeugt, dass eine regionale, interkantonale und lokale Anstalt weiterhin eine wesentliche Rolle im Gesundheitssystem spielen wird.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen ist es unerlässlich, dass das HIB Massnahmen ergreift, um seine Organisation und seine Praktiken an die Bedürfnisse einer sich rasch entwickelnden Bevölkerung anzupassen. Das HIB muss ein gutes Management, eine effiziente Fakturierung und eine optimale Allokation seiner Ressourcen gewährleisten, damit es schnell zum finanziellen Gleichgewicht zurückkehren kann.

Bei Anstellungsverfahren muss der Anstaltsrat besonderes Augenmerk auf die beruflichen und zwischenmenschlichen Fähigkeiten des medizinischen und administrativen Personals legen.

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye (HIB) empfiehlt den Grossen Räten des Kantons Freiburg und des Kantons Waadt, den Jahresbericht 2019, der die Periode vom März 2019 bis Februar 2020 abdeckt, anzunehmen.

Corcelles-le-Jorat, 8. Mai 2020

*Daniel Ruch*  
Präsident der Kommission

*Anne Meyer Loetscher*  
Vizepräsidentin der Kommission und  
Leiterin der Freiburger Delegation

## Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil

—  
du 17 août 2020 – session 09.2020



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM  
Justizrat JR**

## Table des matières

---

<b>Préambule</b>	<b>2</b>
<b>1 Deux Juges suppléant-e-s au Tribunal cantonal</b>	<b>3</b>
1.1 Exigences, entrée en fonction, assermentation	3
1.2 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	3
<b>2 Trois assesseur-e-s au Tribunal pénal économique</b>	<b>6</b>
2.1 Exigences, entrée en fonction, assermentation	6
2.2 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	6
2.3 Eligibles	8
<b>3 Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère</b>	<b>9</b>
3.1 Exigences, entrée en fonction, assermentation	9
3.2 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	9
<b>4 Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine</b>	<b>12</b>
4.1 Exigences, entrée en fonction, assermentation	12
4.2 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	12
4.3 Eligible	14
<b>5 Assesseur-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine (Assesseur-e suppléant-e en cas de promotion d'un-e titulaire)</b>	<b>15</b>
5.1 Exigences, entrée en fonction, assermentation	15
5.2 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	15
<b>6 Assesseur-e à la Justice de paix de la Gruyère</b>	<b>17</b>
6.1 Exigences, entrée en fonction, assermentation	17
6.2 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	17
6.3 Eligibles	18
<b>Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement</b>	<b>19</b>

## Préambule

---

Le Conseil de la magistrature a procédé à la mise au concours des fonctions judiciaires suivantes:

- > Deux juges suppléant-e-s au Tribunal cantonal (référence: CM-202305) (FO du 05.06.2020)
- > Trois assesseur-e-s au Tribunal pénal économique (référence: CM-202304) (FO du 05.06.2020)
- > Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère (référence: CM-202303) (FO du 05.06.2020)
- > Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine (référence : CM-202501) (FO du 19.06.2020)
- > Assesseur-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine (assesseur-e suppléant-e en cas de promotion d'un-e titulaire) (référence: CM-202301) (FO du 05.06.2020)
- > Assesseur-e à la Justice de paix de la Gruyère (référence: CM-202302) (FO du 05.06.2020)

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 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

—  
vom 17. August 2020 – Session 09.2020



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM  
Justizrat JR

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>1 Zwei Ersatzrichter/-innen beim Kantonsgericht</b>	<b>3</b>
1.1 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	3
1.2 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	3
<b>2 Drei Beisitzer/-innen beim Wirtschaftsstrafgericht</b>	<b>6</b>
2.1 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	6
2.2 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	6
2.3 Wählbar	8
<b>3 Beisitzer/-in beim Bezirksgericht Greyerz</b>	<b>9</b>
3.1 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	9
3.2 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	9
<b>4 Beisitzer/-in beim Bezirksgericht Saane</b>	<b>12</b>
4.1 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	12
4.2 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	12
4.3 Wählbar	14
<b>5 Beisitzer/-in (Arbeitnehmervertreter/-in) beim Arbeitsgericht Saane (Ersatzbeisitzer/-in sollte ein/-e Amtsträger/-in nachrücken)</b>	<b>15</b>
5.1 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	15
5.2 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	15
<b>6 Beisitzer/-in beim Friedensgericht Greyerz</b>	<b>17</b>
6.1 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	17
6.2 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	17
6.3 Wählbar	18
<b>Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme</b>	<b>19</b>

## Einleitung

---

Der Justizrat hat folgende richterliche Ämter zur Bewerbung ausgeschrieben:

- > Zwei Ersatzrichter/-innen beim Kantonsgericht (Referenz: CM-202305) (AB vom 05.06.2020)
- > Drei Beisitzer/-innen beim Wirtschaftsstrafgericht (Referenz: CM-202304) (AB vom 05.06.2020)
- > Beisitzer/-in beim Bezirksgericht Greyerz (Referenz: CM-202303) (AB vom 05.06.2020)
- > Beisitzer/-in beim Bezirksgericht Saane (Referenz: CM- 202501) (AB vom 19.06.2020)
- > Beisitzer/-in (Arbeitnehmersvertreter/-in) beim Arbeitsgericht Saane (Ersatzbeisitzer/-in sollte ein/-e Amtsträger/-in nachrücken) (Referenz: 202301) (AB vom 05.06.2020)
- > Beisitzer/-in beim Friedensgericht Greyerz (Referenz: CM-202302) (AB vom 05.06.2020)

Der Justizrat hat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

\*\*\*

AnnexeAnhang**GRAND CONSEIL****2020-GC-127-135****Elections à des fonctions judiciaires***Préavis de la Commission de justice**Présidence : Bertrand Morel**Vice-présidence : Antoinette de Weck**Membres : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Roland Mesot, André Schneuwly, Julia Senti***Elections à des fonctions judiciaires non professionnelles****Tribunal cantonal  
Juge suppléant-e - Poste 1**

7 membres s'expriment en faveur de M. Jean-Marc Sallin.

**Jean-Marc SALLIN****Tribunal cantonal  
Juge suppléant-e - Poste 2**7 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Sandrine Schaller Walker.**Sandrine SCHALLER WALKER****Tribunal pénal économique  
Assesseur-e - Poste 1**7 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Céline Cal.**Céline CAL****GROSSER RAT****2020-GC-127-13****Wahlen in Richterämter***Stellungnahme der Justizkommission**Präsidium : Bertrand Morel**Vize-Präsidium : Antoinette de Weck**Mitglieder : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Roland Mesot, André Schneuwly, Julia Senti***Wahlen in nebenberufliche Richterämter****2020-GC-127 Kantonsgericht  
Ersatzrichter/-in - Stelle 1**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Jean-Marc Sallin.

**Jean-Marc SALLIN****2020-GC-128 Kantonsgericht  
Ersatzrichter/-in - Stelle 2**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Sandrine Schaller Walker.

**Sandrine SCHALLER WALKER****2020-GC-129 Wirtschaftsstrafgericht  
Beisitzer/-in - Stelle 1**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Céline Cal.

**Céline CAL**

**Tribunal pénal économique  
Assesseur-e - Poste 2**

5 membres s'expriment en faveur de M. Julien Joseph Collaud.  
M. Thibaud Demaison obtient 2 voix.

**Julien Joseph COLLAUD**

**Tribunal pénal économique  
Assesseur-e - Poste 3**

5 membres s'expriment en faveur de M. Franz-Joseph Walter.  
M. Thibaud Demaison obtient 2 voix.

**Franz-Joseph WALTER**

**Tribunal d'arrondissement de la Gruyère  
Assesseur-e**

5 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Maryse Gapany Joye.  
M<sup>me</sup> Soraya Bosson obtient 1 voix.  
M<sup>me</sup> Annette Denise Menoud obtient 1 voix.

**Maryse GAPANY JOYE**

**Tribunal d'arrondissement de la Sarine  
Assesseur-e**

4 membres s'expriment en faveur de M. Hans Jungo.  
M. Laurent Oberhofer obtient 3 voix.

**Hans JUNGO**

**2020-GC-130 Wirtschaftsstrafgericht  
Beisitzer/-in - Stelle 2**

5 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Julien Joseph Collaud.  
Thibaud Demaison erhält 2 Stimmen.

**Julien Joseph COLLAUD**

**2020-GC-131 Wirtschaftsstrafgericht  
Beisitzer/-in - Stelle 3**

5 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Franz-Joseph Walter.  
Thibaud Demaison erhält 2 Stimmen.

**Franz-Joseph WALTER**

**2020-GC-132 Bezirksgericht Greyerz  
Beisitzer/-in**

5 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Maryse Gapany Joye.  
Soraya Bosson erhält 1 Stimme.  
Annette Denise Menoud erhält 1 Stimme.

**Maryse GAPANY JOYE**

**2020-GC-133 Bezirksgericht Saane  
Beisitzer/-in**

4 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Hans Jungo.  
Laurent Oberhofer erhält 3 Stimmen.

**Hans JUNGO**

**Tribunal des prud'hommes de la Sarine  
Assesseur-e (travailleurs)**

6 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Mélanie Beeli-Ayer.  
M<sup>me</sup> Katuscia Sansonnens obtient 1 voix.

**Mélanie BEELI-AYER**

**Justice de paix de la Gruyère  
Assesseur-e**

7 membres s'expriment en faveur de M. Sylvain Bertschy.

**Sylvain BERTSCHY**

**2020-GC-134 Arbeitsgericht des Saanebezirks  
Beisitzer/-in (Arbeitnehmervertreter-in)**

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Mélanie Beeli-Ayer.  
Katuscia Sansonnens erhält 1 Stimme.

**Mélanie BEELI-AYER**

**2020-GC-135 Friedensgericht des Greyerzbezirks  
Beisitzer/-in**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Sylvain Bertschy.

**Sylvain BERTSCHY**

---

Les dossiers des candidat-e-s éligibles sont à la disposition des député-e-s  
pour consultation :  
le mardi 15 septembre 2020 (durant la séance du Grand Conseil) au bureau des  
huissiers à la Salle des fêtes St-Léonard.

*Le 2 septembre 2020*

---

Die Unterlagen der wählbaren Bewerber/innen können von den  
Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:  
am Dienstag, 15. September 2020, (während der Sitzung des Grossen Rates)  
im Büro der Weibel im Festsaal St-Leonhard.

*Den 2. September 2020*

**Rapport 2018-DIAF-24**

21 avril 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur le postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas concernant  
la promotion du «Label du bilinguisme» dans l'administration cantonale**

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Le bilinguisme: de quoi parle-t-on?</b>	<b>2</b>
<b>3. Le cadre actuel: quelques rappels</b>	<b>2</b>
3.1. Le contexte cantonal	2
3.1.1. La répartition et l'utilisation des langues sur le territoire	2
3.1.2. Les dispositions constitutionnelles en lien avec le bilinguisme cantonal	3
3.2. Les programmes et démarches du canton de Fribourg en cours en lien avec le bilinguisme	3
3.2.1. Quelques initiatives	3
3.2.2. Quelques interventions politiques	4
3.3. Le vécu du bilinguisme au sein de l'administration cantonale	5
<b>4. Le Label du bilinguisme</b>	<b>5</b>
4.1. La fondation Forum du bilinguisme	5
4.2. Le Label du plurilinguisme et le Label du bilinguisme	5
4.3. Le sens et les avantages du Label du bilinguisme	5
4.4. La procédure de labellisation (certification)	6
4.5. Mesures de promotion du bilinguisme	6
<b>5. Le Label du bilinguisme dans le canton de Fribourg – quelques expériences</b>	<b>7</b>
5.1. Une entreprise issue du secteur privé: La banque Raiffeisen Fribourg-Est	7
5.2. Un établissement de droit public: La Haute école de gestion (HEG)	7
5.3. Une unité administrative concentrée sur un seul site: Le Service du registre du commerce	7
5.4. Une unité administrative répartie sur plusieurs sites: Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC)	8
5.4.1. Les objectifs poursuivis et le processus	8
5.4.2. Les remarques formulées par le Forum	8
<b>6. Le «Prix» de la labellisation</b>	<b>9</b>
<b>7. Administrations communales</b>	<b>10</b>
<b>8. Conclusions et propositions</b>	<b>10</b>

**1. Introduction**

Par postulat déposé et développé le 17 novembre 2017 (*BGC* décembre 2017, p. 3025 et suivantes), les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber constatent que le «Label du bilinguisme», créé il y a plusieurs années par le Forum du bilinguisme à Bienne, atteste qu'une institution cultive le

bilinguisme tant envers ses clients et son public, qu'à l'égard de son personnel.

Ce «Label», destiné tant à des entités privées que publiques, a déjà été octroyé à plusieurs entités locales dans le canton de Fribourg, en particulier:

- > Le Service cantonal du registre du commerce (2014);
- > La Banque Raiffeisen-Fribourg-Est (2014);
- > La Haute Ecole de Gestion – HEG (2015);
- > Forum Fribourg (2016);
- > L'Association Faitière des Institutions pour Personnes Âgées du canton de Fribourg – AFIPA (2017)

Relevant qu'à leur connaissance, le Service du registre du commerce aurait fait avec ce «Label» une expérience positive, avec un coût tout à fait supportable et un gain appréciable tant pour l'administration cantonale que pour tous les administrés du canton, les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber ont demandé au Conseil d'Etat qu'il envisage de mettre sur pied un ensemble de mesures incitatives pour encourager les services de l'administration cantonale à demander l'octroi de ce «Label du bilinguisme», sur base volontaire.

Le Conseil d'Etat a répondu au postulat précité en date du 26 juin 2018. En substance, le Conseil d'Etat souligne d'abord l'importance du bilinguisme pour le canton de Fribourg et confirme que cette particularité représente un atout important pour le canton, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il ajoute que le «Label du bilinguisme» représente, dans un tel contexte, un acte symbolique fort. Le Conseil d'Etat a toutefois relevé qu'il conviendrait d'évaluer, pour chaque entité concernée, les coûts liés à l'obtention du label ainsi que les mesures nécessaires pour atteindre les standards exigés.

Afin d'apporter un éclairage pratique au rapport, le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) a lui aussi suivi le processus menant à la certification bilingue suggérée par les auteurs du postulat. Le SAINEC a obtenu sa certification en octobre 2019 et le label du bilinguisme lui a été formellement remis le 15 janvier 2020.

## 2. Le bilinguisme: de quoi parle-t-on?

Selon le dictionnaire «Larousse», le bilinguisme est: *la situation d'un individu parlant couramment deux langues différentes (bilinguisme individuel), [respectivement] la situation d'une communauté où se pratiquent concurremment deux langues.*

Dans le même sens, d'autres dictionnaires opposent aussi le **bilinguisme individuel (ou personnel)**, à savoir la capacité d'un individu d'alterner entre deux langues selon ses besoins, au **bilinguisme institutionnel**, qui fait référence à un territoire du même Etat sur lequel deux langues officielles coexistent. Le bilinguisme institutionnel décrit aussi parfois l'obligation pour les institutions étatiques d'utiliser les deux langues officielles, ainsi que d'offrir leurs services dans les deux langues.

La distinction entre le bilinguisme individuel et le bilinguisme institutionnel n'est pas sans importance du fait de

l'impact qu'elle a sur les individus. Pourtant, lorsque l'on parle de bilinguisme, les deux notions sont souvent confondues. Parfois, par exemple, il est présumé que pour qu'une institution soit bilingue, les personnes qui la composent doivent aussi l'être, individuellement. Tel n'est pas le cas. La distinction est essentielle et doit être comprise si l'on veut dépasser les peurs individuelles que pourraient engendrer des projets tenant à, par exemple, encourager certaines communes à se déclarer bilingues.

En l'occurrence, le «Label du bilinguisme», on le verra plus bas, a typiquement pour objet la mise en place d'un bilinguisme de type «institutionnel» tout en analysant le bilinguisme individuel des collaborateurs/-trices. De ce fait, et quand bien même il les promeut, il ne s'attache pas directement aux compétences individuelles en matière de bilinguisme.

L'intérêt du bilinguisme institutionnel ne s'arrête toutefois pas à la seule obligation, pour les institutions, d'offrir leurs services dans les deux langues. En effet, si le bilinguisme institutionnel est mis en place, il peut aussi consister en un moyen d'atteindre, progressivement, le bilinguisme individuel au sein de l'institution concernée.

Vu ainsi, si des efforts mutuels sont consentis, un bilinguisme institutionnel est susceptible de transformer l'actuel «vivre côte à côte» des deux communautés linguistiques en un véritable «vivre ensemble» qui permet, encore mieux, d'intégrer une autre dimension du bilinguisme, les différences de culture et le respect des minorités.

## 3. Le cadre actuel: quelques rappels

### 3.1. Le contexte cantonal

#### 3.1.1. La répartition et l'utilisation des langues sur le territoire

Le canton de Fribourg comptait en 2016 environ 315 000 habitants, dont 68,6% sont francophones et 27,4% germanophones<sup>1</sup>. La capitale cantonale, Fribourg, est située sur ce qui est communément appelé la frontière des langues. Le canton compte sept districts, dont cinq sont francophones (la Sarine, la Glâne, la Gruyère, avec toutefois la commune alémanique de Jaun, la Veveyse et la Broye), un district entièrement germanophone (la Singine), et un district bilingue (le Lac).

L'allemand a été la langue du Gouvernement de 1483 à 1798. Par la suite, de 1798 à 1856, il y a eu un bilinguisme de fait: le français (1798–1814, 1831–1856) ou l'allemand (1814–1830) était périodiquement la langue du Gouvernement, et de ce fait les textes officiels traduits dans l'autre langue. De 1857 à 1990, le français et l'allemand sont devenus les langues offi-

<sup>1</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-05/1.-infographie\\_langues\\_fr1.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-05/1.-infographie_langues_fr1.pdf), visité le 3 avril 2020

cielles, la version française faisant foi. Depuis 1991, français et allemand sont tous deux, au même titre, les deux langues officielles du canton.

### 3.1.2. Les dispositions constitutionnelles en lien avec le bilinguisme cantonal

L'article 6 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 14 mai 2004 (ci-après: Cst.)<sup>1</sup> a encore une fois confirmé que l'allemand et le français sont les langues officielles du canton. Fribourg est ainsi, à l'échelle confédérale, considéré comme un canton bilingue, à l'instar des cantons de Berne et du Valais (art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques<sup>2</sup>).

Sous l'angle institutionnel, la Constitution cantonale prévoit que l'Etat doit favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales et qu'il doit encourager le bilinguisme (art. 6 al. 4 Cst.). Cet encouragement au bilinguisme est aussi concrétisé, sous l'angle de l'administration de la justice, par l'art. 17 al. 2 Cst. qui stipule que celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix<sup>3</sup>.

## 3.2. Les programmes et démarches du canton de Fribourg en cours en lien avec le bilinguisme

La promotion du bilinguisme est un enjeu important pour le canton. C'est la raison pour laquelle l'Etat de Fribourg, mais aussi les parlementaires, se préoccupent régulièrement de sa promotion, que l'on parle de bilinguisme individuel ou de bilinguisme institutionnel.

### 3.2.1. Quelques initiatives

De manière générale d'abord, l'Etat octroie des **aides financières** dans le but de soutenir des activités qui permettent de promouvoir le bilinguisme et l'image bilingue du canton de Fribourg, ainsi que de renforcer la compréhension et la bonne entente entre les communautés linguistiques cantonales<sup>4</sup>. Des aides financières cantonales, d'un montant de 100 000 francs, sont ainsi destinées à soutenir les initiatives de communes, d'associations, d'entreprises, de médias ou d'Eglises dans ce domaine. Pour 2019, 22 projets ont été enregistrés, pour un montant global de 334 000 francs, et 18 d'entre eux recevront un soutien. A noter que ce programme d'aides cantonal se

veut un complément aux soutiens de la Confédération pour la promotion du plurilinguisme dans les administrations, pour un montant fixe à disposition de 250 000 francs. Au total, ce sont donc 350 000 francs qui sont alloués chaque année pour le soutien à des actions de promotion du bilinguisme dans le canton de Fribourg.

La **Journée fribourgeoise du bilinguisme** a été créée en 2015<sup>5</sup>. Depuis, chaque année le 26 septembre, en même temps que la Journée européenne des langues, les institutions, les écoles et diverses associations organisent des activités et des rencontres en lien avec le bilinguisme. La coordination est assurée par le **Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil** (SAINEC).

Le **Service du personnel et d'organisation** (SPO) reconnaît lui aussi l'importance de la sensibilisation au bilinguisme dans l'administration cantonale. De nombreuses mesures ont été prises ces dernières années pour garantir le bilinguisme à l'Etat de Fribourg comme notamment la promotion des tandems linguistiques, les cours de langue ou l'organisation de la formation «Mieux comprendre, respecter et valoriser le bilinguisme et la diversité linguistique» dans le cadre du programme de formation continue du personnel de l'Etat. Cette formation vise à renforcer la prise de conscience des participant-e-s de la présence de deux langues sur leur lieu de travail, qu'il s'agisse de collègues direct-e-s, de collaborateur-trice-s de l'Etat ou de personnes externes s'adressant à l'administration cantonale. En 2019, des ateliers «Vivre le bilinguisme dans les unités» ont été créés pour accompagner les chef-fe-s de service dans la mise en place de projets de bilinguisme dans leurs équipes. Les ateliers se poursuivent en 2020 dans le but de pérenniser la pratique du bilinguisme dans les unités administratives. Cette initiative découle des actions proposées par la nouvelle politique RH. Enfin, depuis 2020 la formation «Egalité, diversité, mixité? Pour des pratiques managériales inclusives», intégrant également la question du bilinguisme, est donnée aux nouveaux-elles cadres de l'Etat.

L'**Hôpital fribourgeois (HFR)** se préoccupe lui aussi de cette thématique essentielle pour ses activités de tous les jours. Il a ainsi élaboré, depuis 2013, un programme intitulé «Bilinguisme à l'HFR». Les grandes lignes de ce projet consistent en l'engagement d'une professeure d'allemand qui occupe également un poste de responsable pour le plurilinguisme au sein de l'HFR. En outre, un vaste programme de cours de langues pour le personnel, un programme de tandems linguistiques ainsi qu'une offre de pratique orale étendue en français et en allemand (ateliers linguistiques, coin des langues, visites culturelles) ont été mis à disposition. Aussi, dès 2020, le personnel de l'HFR a la possibilité de faire des échanges linguistiques de 3 à 6 mois en travaillant à l'hôpital de l'Ile, à Berne. Dans le cadre du programme «Bilinguisme

<sup>1</sup> Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 131.219).

<sup>2</sup> Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (RS 441.1), le canton des Grisons étant, lui, trilingue (allemand, romanche et italien).

<sup>3</sup> Cf. not. Arrêt du Tribunal fédéral 4D\_65/2018 du 15 juillet 2019.

<sup>4</sup> Ordonnance du 5 juin 2018 sur le soutien aux initiatives en faveur du bilinguisme (RSF 10.22).

<sup>5</sup> Loi du 10 février 2015 relative à la Journée du bilinguisme (RSF 10.2).

à l'HFR», les cadres ont été sensibilisés à la question de bilinguisme. Les compétences linguistiques du personnel et des patient-e-s sont désormais également indiquées au moyen d'un bracelet d'identification pour le patient ou sur les badges du personnel.

Au niveau de la **scolarité obligatoire**, le concept des langues, adopté en 2009, a élaboré 9 propositions pour renforcer l'acquisition de la langue partenaire et d'autres langues étrangères. Sur cette base, de nombreux projets ont été mis en place dans les écoles, comme par exemple la 12<sup>e</sup> année linguistique, les partenariats de classe et l'enseignement par immersion.

Depuis la rentrée scolaire 2018/19, toutes les filières de **formation du secondaire 2 général** (maturité gymnasiale, maturité spécialisée et maturité professionnelle bilingue orientation Economie et service) peuvent être conclues par un certificat bilingue. Deux types de formations bilingues sont disponibles dans les gymnases fribourgeois: les classes bilingues standards et les classes bilingues+. Par ailleurs, les élèves du secondaire 2 ont la possibilité de faire de nombreux types d'échanges linguistiques.

En tant que seule université bilingue de Suisse, l'**Université de Fribourg** offre une large palette de disciplines en français, allemand ou dans les deux langues. Les deux langues se côtoient aussi bien dans l'enseignement et dans l'administration que dans la vie quotidienne. Pour les programmes d'études qui sont enseignés en partie en français et en partie en allemand, les étudiantes et étudiants suivent obligatoirement des cours dans les deux langues, la répartition étant fixée par le plan d'études, mais ils peuvent choisir leur langue d'examen. Dans le cas d'un cursus pouvant être suivi en français et en allemand, les étudiantes et étudiants obtiennent en principe un diplôme avec la mention «Études bilingues, français/allemand», s'ils ont acquis au moins 40% des crédits ECTS requis par le plan d'études dans chacune de ces deux langues. Quant à l'Institut du plurilinguisme, il est le centre de compétences pour la recherche sur toutes les questions liées au plurilinguisme, reconnu au niveau suisse.

La **Haute école pédagogique de Fribourg (HEP-PH FR)** fonctionne également entièrement dans les deux langues, tant au niveau administratif qu'académique. Les étudiant-e-s peuvent suivre la formation soit en allemand, soit en français, soit en filière bilingue, débouchant sur un «diplôme bilingue (Dibi)». L'objectif du diplôme bilingue est d'offrir aux étudiant-e-s l'opportunité d'obtenir un diplôme d'enseignement pour les deux régions linguistiques.

Tout comme les **Ecoles professionnelles** et la **HES-SO Fribourg** qui offrent des cursus bilingues avec l'obtention de diplômes avec mention «bilingue», l'**Institut agricole de Grangeneuve (IAG)** propose une formation bilingue en troisième année d'apprentissage agricole. C'est la première

école d'agriculture de Suisse à le faire. Le succès de la première classe bilingue ouverte à la rentrée 2017–2018 a conduit Grangeneuve à ouvrir une deuxième classe bilingue en CFC d'agriculture dès la rentrée suivante. Cette offre bilingue permet notamment de préparer les étudiants à une formation dans les écoles supérieures.

De plus, depuis 1992 déjà, tout le cursus de l'**Ecole supérieure technique agroalimentaire de Grangeneuve** est bilingue et mène à l'obtention d'un diplôme ES «bilingue».

### 3.2.2. Quelques interventions politiques

La nécessité de développer le bilinguisme, individuel et/ou institutionnel fait l'objet de discussions récurrentes au Grand Conseil. On y rappelle que le bilinguisme est un énorme atout dont bénéficie le canton, mais on y estime aussi régulièrement qu'il est actuellement sous-exploité.

Au-delà de cette constatation générale, le survol rapide de quelques interventions parlementaires en la matière laisse apparaître ce qui suit:

- > La question écrite 2016-CE-19 traitait, elle, des modalités d'instauration de classes bilingues dans les établissements situés sur la frontière linguistique.
- > En 2017, une question écrite (2017-CE-284) s'était encore une fois référée au bilinguisme durant la scolarité, plus précisément au cycle d'orientation. Il était relevé qu'il existerait vraisemblablement, surtout à proximité de la frontière linguistique, une forte demande en classes bilingues, mais que leur création serait limitée. Le Conseil d'Etat avait relevé qu'il n'y a pas en tant que tel de limitation au cycle d'orientation. L'offre dépend cependant du nombre d'enseignant-e-s qui disposent des compétences linguistiques nécessaires, ainsi que du nombre d'élèves inscrits et intéressés.
- > L'intervention 2017-CE-66 posait quant à elle des questions en relation avec l'article 59 alinéa 2 de la loi scolaire relatif aux cercles scolaires, et aussi mais surtout aux questions linguistiques y relatives.
- > La motion 2018-GC-18 intitulée «Apprentissage de la langue partenaire par immersion» traitait, comme son titre l'indique, du bilinguisme individuel et de son acquisition. La motion a suscité un long débat mais a finalement été acceptée par le Grand Conseil. Un projet de loi et de message a été adopté par le Conseil d'Etat le 16 décembre 2019 et le Grand Conseil se prononcera vraisemblablement en 2020.
- > Une autre question écrite au sujet du bilinguisme a été déposée en août 2018 (2018-CE-180). Il y est constaté que l'art. 6 al. 3 de la Constitution cantonale soulève des questions d'ordre formel et matériel et qu'à ce jour, aucune législation d'application apporte les réponses y relatifs. De plus, l'intervenant constate qu'en 2013, le

Conseil d'Etat avait mentionné dans son rapport no 68 du 25 juin 2013 qu'une loi sur les langues risquerait «une crispation des rapports entre communautés linguistiques, et menace[rait] le caractère vivant et authentique du bilinguisme tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg». Toutefois, dans la réponse du 19 juin 2017 à la question 2017-CE-66, selon le Conseil d'Etat «l'élaboration d'une législation en la matière ne devrait pas être un facteur de crispation mais bien une opportunité de protéger le droit des fribourgeoises et fribourgeois, quelle(s) que soi(ent) leur(s) langue(s), et de renforcer encore la bonne entente entre les communautés linguistiques». Dès lors, l'intervenant a demandé au Conseil d'Etat si ce dernier confirmait sa volonté d'entamer une réflexion en vue d'une éventuelle législation d'application sur les langues et le cas échéant, l'avancée des travaux. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a confirmé son «souhait d'entamer une réflexion approfondie sur une éventuelle législation d'application sur les langues, dans le respect de l'autonomie communale». Entre autre, il a renvoyé au (présent) postulat 2017-GC-178 «Promotion du label du bilinguisme dans l'administration cantonale» et en a conclu que cela serait l'occasion d'examiner les pistes pour développer le bilinguisme au sein de l'administration cantonale et d'assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

### 3.3. Le vécu du bilinguisme au sein de l'administration cantonale

Concernant l'administration cantonale centrale, selon les statistiques obtenues auprès du Service du personnel et d'organisation (SPO) en date du 18 février 2020, 25% des employés de l'administration cantonale seraient de langue maternelle allemande. Il n'est toutefois pas possible, sur les bases des données disponibles, de déterminer la part d'employé-e-s parlant couramment les deux langues officielles. Par ailleurs, selon le SPO, il n'existerait actuellement pas d'exigences minimales claires s'agissant des compétences linguistiques des employé-e-s de l'Etat.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que, bien que des efforts soient faits pour améliorer le bilinguisme d'une manière générale au sein de l'administration cantonale, il n'existe pas actuellement d'approche systématique en la matière qui permettrait de fixer des standards et garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise. Le Label permettrait peut-être de systématiser une telle approche.

C'est dans ce contexte que les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber ont formulé le Postulat 2017-GC-178, réclamant des mesures incitatives pour encourager les services de l'administration cantonales à demander l'octroi du Label du bilinguisme. Ce label consiste, on le rappelle, en une expertise visant à analyser les pratiques en matière de bilinguisme et à les développer au sein de l'administration cantonale. Il

s'agit en d'autres termes de l'aider à assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

## 4. Le Label du bilinguisme

### 4.1. La fondation Forum du bilinguisme

La fondation Forum du bilinguisme a été créée à Bienne en 1996. Elle a pour objectif la promotion du bilinguisme à travers l'observation scientifique et la prise de mesures qui facilitent la cohabitation de plusieurs cultures linguistiques à Bienne, dans le canton de Berne ainsi qu'au sein de la Région Capitale Suisse. Le Forum du bilinguisme a participé activement en 2017 à la Journée du bilinguisme du canton de Fribourg en organisant une séance spéciale de création de tandems linguistiques qui a été suivie par plus de 60 personnes.

### 4.2. Le Label du plurilinguisme et le Label du bilinguisme

Le Forum du bilinguisme a lancé en 2016 le «Label du plurilinguisme» destiné en premier lieu aux Offices et services fédéraux dont le processus, basé notamment sur l'Ordonnance fédérale sur les langues (OLANG), porte sur la pratique des trois langues nationales officielles: l'allemand, le français et l'italien. L'Office fédéral de la justice à Berne s'est vu remettre cette toute première certification en 2016, suivi de peu par les Services du Parlement en 2017.

La fondation décerne en outre depuis 2001 le Label du bilinguisme. Ce Label est une distinction comparable à une certification ISO remise à une organisation à l'issue d'une expertise. Il a été introduit dans la ville bilingue de Bienne où se situent les premières entreprises et administrations labélisées. Son rayon d'action s'étend désormais à l'ensemble de la région de Bienne, aux cantons de Berne, de Fribourg et du Valais ainsi qu'à d'autres régions bilingues de Suisse. Le Label atteste que l'organisation cultive le bilinguisme tant envers ses client-e-s ou ses publics qu'à l'égard de son personnel. Toute administration, toute institution ou tout commerce qui évolue dans un cadre bilingue et utilise régulièrement les deux langues à l'interne comme à l'externe peut obtenir le label. Entre 2001 et 2017, plus de 40 organisations se sont vu décerner le Label du bilinguisme.

### 4.3. Le sens et les avantages du Label du bilinguisme

Le Forum du bilinguisme affirme que *«promouvoir le bilinguisme dans une région bilingue, c'est favoriser le respect des uns et des autres pour la langue et la culture partenaire; c'est donner un contrepoids à un mouvement naturel d'emprise de la majorité sur la minorité»*.

Pour l'administration, le Label constitue aussi et notamment un instrument contribuant à la mise en place d'une politique publique favorisant l'usage de la langue partenaire et un argument en termes de communication. La distinction atteste que l'organisation exerce ses activités dans un environnement bilingue. Elle confirme qu'elle entretient le soin et les compétences linguistiques nécessaires pour répondre aux besoins d'un public exigeant en matière de produits, de services et de communication.

Le Label témoigne aussi de l'ouverture de l'unité concernée envers la minorité linguistique et atteste la mise en valeur des compétences en la matière des collaboratrices et collaborateurs. Les organisations labellisées bénéficient de la promotion, des activités et des relations publiques assurées par le Forum du bilinguisme, ainsi que de son réseau politique, social et économique. Au-delà des organisations elles-mêmes, le Label contribue à profiler les compétences en matière de communication de toute une région.

Pour obtenir le Label du bilinguisme, l'organisation candidate est examinée selon des critères clairs et au cours d'une procédure établie. En particulier, l'image et la communication vers l'extérieur, les produits et les services, la composition du personnel, les compétences linguistiques du personnel, la qualité de la communication interne et les efforts particuliers sont examinés.

#### 4.4. La procédure de labellisation (certification)

Une procédure de labellisation (certification) suppose de passer par plusieurs étapes. Au début, il est établi une convention entre le Forum du bilinguisme et l'organisation. L'organisation procède par la suite à une autoévaluation qu'elle documente dans un dossier. Ensuite les collaboratrices et collaborateurs doivent répondre à un questionnaire en ligne, lequel est anonyme. Un-e expert-e du Forum du bilinguisme conduit ensuite un audit de l'institution selon les critères d'évaluation au moyen d'un sondage en ligne, adressé à l'ensemble du personnel, d'entretiens personnels ciblés, d'appels téléphoniques tests et de visites sur place. Pour terminer, l'expert-e rédige un rapport précis et substantiel qui est approuvé par un groupe d'évaluation composé de la direction du Forum du bilinguisme, d'une administration labellisée ainsi que d'un ou d'une, voire de plusieurs expert-e-s selon l'envergure et la complexité du processus de certification. Le rapport comprend des résultats quantitatifs et qualitatifs ainsi qu'un catalogue de bonnes pratiques et une série de recommandations. Le Label, s'il est octroyé, est remis à l'occasion d'une manifestation organisée par le Forum du bilinguisme en collaboration avec l'organisation labellisée. La manifestation inclut notamment les principaux partenaires médiatiques.

Il est noté par ailleurs que, le bilinguisme étant un processus constant, donc dynamique, il y a lieu de garantir en tout temps

la qualité, la crédibilité et l'actualité du Label. Dès lors, 5 ans après l'obtention du Label, le Forum du bilinguisme procède à une relabellisation de l'administration ou de l'organisation concernée. Dans ce cadre, il est vérifié que celle-ci remplisse encore toutes les conditions du Label du bilinguisme.

Selon la taille et/ou l'évolution de l'organisation ou de l'administration, le Forum du bilinguisme propose une procédure simplifiée ou plus complète permettant d'évaluer la situation linguistique de l'organisation ou de l'administration déjà certifiée.

Le coût de la procédure dépend de la taille de l'organisation ou de l'administration expertisée. Si celle-ci compte plus de 50 employés, une offre est faite sur demande (voir ci-dessous).

#### 4.5. Mesures de promotion du bilinguisme

Le Forum du bilinguisme a défini des mesures qui permettent aux entreprises de promouvoir le bilinguisme à court, moyen et long terme. Les mesures suivantes ont notamment été identifiées:

- > former une commission du bilinguisme avec des représentants francophones et germanophones (> 100 collaborateurs);
- > élaborer une charte du bilinguisme (max. 10 principes);
- > optimiser les traductions (notamment élaborer un lexique/glossaire bilingue et traduire les processus et manuels d'utilisation de machines dans les deux langues);
- > gérer l'accueil notamment par un logiciel téléphonique digital avec option de langue par pression de touche;
- > proposer si nécessaire une traduction simultanée lors des événements et conférences;
- > engager du personnel à l'image de la répartition linguistique locale et/ou selon les besoins commerciaux de l'entreprise;
- > oser engager un/e apprenti/e de l'autre langue;
- > former des maîtres d'apprentissage dans les deux langues;
- > engager en alternance un/e apprenti/e francophone et un/e germanophone;
- > proposer des cours des langues, notamment pour le personnel ayant un contact bi- ou plurilingue;
- > créer un/e journal ou lettre mensuelle/trimestrielle/annuelle en deux langues avec une équipe de rédaction bilingue.

## 5. Le Label du bilinguisme dans le canton de Fribourg – quelques expériences

Dans le canton de Fribourg le Label a déjà été attribué au Service cantonal du registre du commerce en 2014 et en 2020<sup>1</sup>, à la Banque Raiffeisen-Fribourg-Est en 2014, à la Haute école de gestion HEG en 2015, à Forum Fribourg en 2016 et à l'Association faitière des institutions pour personnes âgées (AFIPA) du canton de Fribourg en 2017. Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil a été labellisé en octobre 2019, dans le cadre des travaux ayant mené à la rédaction du présent rapport.

Il a d'abord été constaté que le processus de labellisation peut être très différent d'une unité à l'autre de l'administration. Le mode d'organisation, notamment sous l'angle territorial, de même que le nombre de collaborateurs et collaboratrices qui composent les unités ou ses éventuels sites délocalisés sont en effet des éléments susceptibles d'avoir une influence déterminante sur la possibilité de cultiver le bilinguisme, respectivement d'obtenir le label.

Les quelques exemples ci-dessous ont pour objectif d'imager quelques situations concrètes.

### 5.1. Une entreprise issue du secteur privé: La banque Raiffeisen Fribourg-Est

Le premier objectif de la banque Raiffeisen consistait à obtenir le Label pour l'ensemble de la banque Raiffeisen Fribourg-Est, qui comptait alors 63 collaborateurs sur 6 sites, pour des motifs stratégiques. Il s'est toutefois rapidement avéré que les agences concernées n'étaient pas toutes en mesure de remplir les exigences pour y parvenir. De ce fait et pour cette raison, seule l'agence de la Ville de Fribourg (9 employés au total) a en définitive été labellisée. Parmi les employés de cette agence, environ 60% étaient de langue maternelle française et 40% environ de langue maternelle allemande.

L'ensemble du processus de certification a duré environ quatre mois et a coûté approximativement 5000 francs.

La banque Raiffeisen s'est dite très satisfaite de cette expérience. Son Label a été confirmé en novembre 2019.

### 5.2. Un établissement de droit public: La Haute école de gestion (HEG)

La motivation principale de la HEG pour obtenir le Label était d'abord d'ordre stratégique (marketing). En substance, la HEG est d'avis que cette labellisation est d'abord un atout pour encourager des étudiants francophones ou alémaniques de Suisse ou d'ailleurs à effectuer leurs études dans son environnement certifié bilingue. La HEG estime aussi que le

bilinguisme est attrayant pour ses collaboratrices et collaborateurs.

Dès lors que la HEG compte une dizaine de collaboratrices et collaborateurs, la procédure de labellisation n'a pas représenté pour elle une dépense financière importante. Elle est par ailleurs située en Ville de Fribourg, sur un seul site.

Le processus de certification a été, selon la HEG, une expérience constructive et agréable. Les réactions des collaboratrices et collaborateurs ont été exclusivement positives. La HEG reconnaît toutefois que dans l'ensemble elle n'a pas dû entreprendre des efforts sortant de l'ordinaire pour obtenir le Label. Ceci en particulier parce que l'école était déjà linguistiquement mixte avant la certification. Sur le plan administratif, la certification n'a pas nécessité non plus l'engagement de nombreuses mesures. En particulier, la plupart des documents étaient déjà disponibles en deux langues avant la certification.

Depuis sa labellisation toutefois, la HEG propose des cours d'allemand aux personnes francophones, car le processus a mis en évidence des besoins en la matière. De même, désormais, lors de l'engagement de collaboratrices et collaborateurs pour les emplois en lien avec l'administration (p.ex. secrétariat), l'aspect linguistique est systématiquement pris en considération. Pour l'engagement des professeurs ou chargés de cours, l'accent doit toutefois encore être mis, comme il se doit, sur les capacités professionnelles avant celles linguistiques.

Selon la HEG, le Label a en outre favorisé la sensibilisation au bilinguisme et la certification a confirmé son engagement en la matière.

### 5.3. Une unité administrative concentrée sur un seul site: le Service du registre du commerce

Le Service du Registre du commerce a obtenu le Label en 2014; le label sera reconfirmé au printemps 2020. La labellisation a été effectuée dans le but de promouvoir la langue partenaire.

La procédure en vue de l'obtention du label a pu être réalisée rapidement, étant donné que le Service du registre du commerce est réuni sur un seul site. Par ailleurs, il compte neuf employés et est donc considérée en tant que petite unité administrative. Les coûts liés à l'obtention du Label se sont élevés à 2000 francs environ.

Selon le Service du Registre du commerce, la procédure de labellisation a représenté une charge de travail supplémentaire sous un angle administratif; celle-ci a toutefois été jugée tout à fait raisonnable. Le rapport coûts-bénéfices du processus a été jugé satisfaisant et le Service met pour sa part en exergue les avantages d'une sensibilisation accrue

<sup>1</sup> La labellisation du Service cantonal du registre du commerce a été récemment renouvelée (rythme de 5 ans)

des employé-e-s à l'autre langue et culture. En outre l'introduction du Label a remis en question des processus établis, respectivement des habitudes du Service, ce qui a contribué d'une manière générale à l'amélioration de la qualité. Aussi, la clientèle se sentirait mieux accueillie du fait que chacun et chacune puisse être servi dans «sa» langue.

Désormais, lors du recrutement de nouveaux employé-e-s, le Service est plus sensible à l'aspect du bilinguisme et veille plus consciemment au fait que les candidats et candidates puissent s'exprimer dans une ou plusieurs autres langues. Selon la responsable du Service, certains collaborateurs-trices bilingues auraient pris un rôle, selon ses propres termes, de «médiateurs linguistiques». Il serait selon elle opportun d'une manière générale, de placer ces «médiateurs» dans des positions clés du Service afin d'assurer le bilinguisme au quotidien (p. ex. la possibilité que chaque employé-e puisse à tout moment s'exprimer dans sa langue maternelle). Dans l'ensemble, le Service du Registre du commerce fait donc état d'une expérience très positive.

#### **5.4. Une unité administrative répartie sur plusieurs sites: Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC)**

##### **5.4.1. Les objectifs poursuivis et le processus**

Le SAINEC est, depuis sa création en 2015, l'unité administrative chargée du bilinguisme sous l'angle institutionnel. Il a donc d'abord, depuis 2015, mis en place les conditions cadres qu'il a estimées lui-même nécessaires, en interne, pour y promouvoir le bilinguisme. Dans le cadre de la réponse au postulat Laurent Thévoz et Thomas Rauber, dont il a été chargé, le SAINEC a estimé utile d'obtenir sa certification bilingue afin de sensibiliser encore plus la question de l'usage de la langue partenaire, donc du bilinguisme, au sein de son institution. Le Service a également estimé utile d'examiner si le processus de certification, puis la certification, permettraient de développer une dynamique supplémentaire voire de donner des outils supplémentaires pour développer encore le bilinguisme en interne. Enfin, le SAINEC est une unité administrative un peu plus grande que celles précédemment citées, car il compte une trentaine de postes en équivalents plein temps (EPT) pour une moyenne de 42 collaboratrices et collaborateurs; il compte aussi et surtout la particularité d'être réparti sur huit sites de travail (1 site d'état civil dans chacun des 7 districts et une centrale, en charge de la surveillance de l'état civil, des naturalisations et des questions institutionnelles). Dans ces circonstances, le processus de labellisation du SAINEC était aussi l'occasion de concrétiser l'expérience du bilinguisme dans une unité «éclatée» de l'Etat, un peu à l'image de ce qui avait semble-t-il été souhaité, à l'origine, par la banque Raiffeisen Fribourg-Est.

Le processus de labellisation a duré environ 6 mois et a coûté 5900 francs.

Malgré l'éclatement géographique du Service, le processus de labellisation a pu être effectué sans complication particulière. Dans ce cadre, l'utilisation d'un questionnaire en ligne, et plus simplement encore du téléphone par l'expert ont permis de réaliser l'essentiel des entretiens qualitatifs. Par ailleurs, huit collaborateurs et collaboratrices du Service, choisis indépendamment de leur âge, du site sur lequel ils travaillent, ou de leur statut hiérarchique, ont été auditionnés individuellement par l'expert détaché par le Forum.

Le rapport de certification a été établi en septembre 2019 et validé par les experts en octobre 2019.

##### **5.4.2. Les remarques formulées par le Forum**

Le Forum du bilinguisme formule au final, en substance, les remarques et recommandations suivantes:

###### *Les bons exemples au SAINEC:*

- > Les cadres (purement francophones) du SAINEC ont été très actifs dans le traitement de la question du bilinguisme au cours des trois dernières années, envoyant un signal clair qui a été bien reçu par le personnel.
- > La sensibilisation au bilinguisme a ainsi été considérablement accrue.
- > L'image de marque est parfaitement bilingue et tous les services et produits sont systématiquement offerts dans les deux langues.
- > Lors du recrutement de nouveaux-elles collaboratrices, une attention accrue est accordée à la composition linguistique du personnel et des employé-e-s germanophones ou bilingues sont recruté-e-s. Ce fait est également reconnu par les employé-e-s et est perçu comme un signal.

###### *Les recommandations du Forum du bilinguisme:*

- > Le Forum relève d'emblée la difficulté pour le SAINEC d'assurer le caractère bilingue de ses services avec des bureaux d'état civil devant être monolingues dans les districts monolingues. Le problème des frontières linguistiques dans le canton bilingue de Fribourg y est ici mis en évidence de manière flagrante.
- > Il présume que ce problème touche également d'autres services cantonaux. De ce fait, le Forum estime que la création d'un-e délégué-e au bilinguisme pourrait éventuellement contribuer à sensibiliser l'administration, les communes et la population à cette question.
- > Il remarque que le chef de Service et ses cadres consistent en trois personnes francophones qui attachent une grande importance au bilinguisme. Le Forum estime néanmoins, qu'il serait souhaitable de compter un membre germano-

phone au sein desdits cadres à l'avenir. Cela permettrait également d'envoyer un signal au personnel.

- > Il relève que d'une manière générale, les efforts visant à employer du personnel germanophone ou bilingue doivent être poursuivis dans la mesure du possible.
- > En ce qui concerne les documents pertinents pour les collaboratrices et collaborateurs, le chemin parcouru doit être poursuivi. Toutes les informations internes importantes doivent être mises à la disposition des employé-e-s dans les deux langues. Les procès-verbaux des réunions, les présentations lors des réunions, les notes, etc. peuvent être facilement traduits en interne.
- > Près de la moitié des collaborateurs et collaboratrices sont intéressés par des cours de langue pour améliorer leur deuxième langue. Le Forum suggère que les compétences linguistiques soient systématiquement abordées dans les discussions sur le développement du personnel et que l'on se réfère plus activement aux offres de formation continue du canton.
- > Le Forum estime que l'introduction de tandems linguistiques au niveau officiel, peut-être même dans toute l'administration cantonale, pourrait être prometteuse et devrait être examinée.
- > Le Forum rappelle que dès 2020, des TANDEM linguistiques seront proposés par le Service du personnel et d'organisation (SPO) en collaboration avec le Forum du bilinguisme: les employé-e-s fribourgeoise-s auront alors la possibilité d'échanger des idées avec des collègues du canton de Berne.
- > Lors des manifestations organisées pour l'ensemble du Service, le Forum estime qu'il faudrait vérifier si une traduction en allemand serait nécessaire.
- > Dans le cas d'adresses électroniques générales, il suggère de vérifier si une adresse électronique avec l'abréviation allemande (*iaeza@fr.ch*) peut également être créée. Cela s'appliquerait également à d'autres adresses générales, comme *office.etatcivil@fr.ch*.

### L'avis du Conseil d'Etat relativement à ces recommandations

De manière générale, et partant de l'idée que de telles remarques pourraient le cas échéant s'appliquer de manière «standard» à toutes les unités de l'Etat, le Conseil d'Etat peut adhérer aux recommandations formulées ci-dessus par le Forum du bilinguisme.

Il conviendra toutefois d'appliquer ces recommandations dans l'esprit d'un bilinguisme pragmatique tel qu'il est vécu dans le canton de Fribourg. Ainsi, la traduction systématique des documents internes pourrait s'avérer non seulement lourde, mais également contreproductive. L'absence de traduction systématique devrait au contraire avoir pour effet d'inciter les collaboratrices et collaborateurs à lire, donc à s'intéresser et à apprendre la langue partenaire. Cette

manière de procéder serait d'ailleurs cohérente avec l'incitation faite à chacune et chacun de s'exprimer dans sa langue lors des séances. Il est toutefois évident que les documents importants, par exemple des Directives de fonctionnement, devraient être systématiquement traduits.

S'agissant de la traduction dans les deux langues des adresses électroniques, le Conseil d'Etat est conscient qu'une telle mesure a avant tout une portée symbolique. Il estime toutefois que la réalisation d'une telle mesure ne peut pas être considérée comme prioritaire dans les processus menant au bilinguisme.

## 6. Le «prix» de la labellisation

Le prix du processus de labellisation et de l'expertise par le Forum du bilinguisme est défini en fonction de la taille de l'organisation concernée, à savoir:

1 à 9 coll.	CHF 3100.–	(cat. XS)
10 à 19 coll.	CHF 3800.–	(cat. S)
20 à 49 coll.	CHF 5900.–	(cat. M)
50 et plus	sur offre	(cat. L à XL)

Il est rappelé par ailleurs que, pour garantir la qualité et la crédibilité du Label, des contrôles ponctuels sont en principe effectués et qu'au terme d'une période de cinq ans une procédure de relabellisation doit confirmer, ou non, le maintien du Label du bilinguisme. Cela implique une nouvelle procédure, qui a elle aussi un coût. En général, les coûts d'une relabellisation après cinq ans se montent au total au 2/3 du prix de la première certification (1/3 versé sous forme d'avance sur relabellisation durant cinq ans + 1/3 sur facture).

Sur demande du SAINEC, le Forum du bilinguisme a établi les contours du prix que pourrait représenter la labellisation progressive (une unité après l'autre) de tous les services de l'Etat de Fribourg. Cette estimation a été réalisée sur une base de 14 000 collaborateurs et collaboratrices environ et env. 100 entités de l'Etat:

Sondage en ligne	CHF 285 920.–
Traitement, préparation des données, commentaires, analyse des données, interviews individuels max. 1350 à env. 20–30 min.	CHF 84 000.–
Synthèse, élaboration de rapports finaux dans la langue de l'expert/e, évaluation finale par le groupe d'évaluation, etc.	CHF 50 000.–
Organisation et présence à la remise officielle (cérémonie en présence du personnel) du Label du bilinguisme, y compris plaque officielle, etc.	Offert
<b>Total</b>	<b>CHF 419 920.–</b>

La relabellisation nécessaire pour chaque unité administrative, tous les 5 ans environ, pourrait représenter, aux conditions actuelles (env. ⅓ de la première certification), un montant correspondant à 280 000 francs.

Il est précisé que l'ensemble de ces coûts serait échelonné sur plusieurs années, dès lors que la labellisation, puis la relabellisation régulière de l'ensemble de l'administration cantonale prendrait elle-même plusieurs années.

## 7. Administrations communales

Plusieurs interventions parlementaires mentionnées ci-dessus ont abordé la question de la langue ou des langues officielle(s) des communes. Dans sa réponse à la question 2018-CE-180, le Conseil d'Etat a déjà constaté qu'aucune base légale ne définit à ce jour ni les critères déterminants pour fixer la langue officielle d'une commune, ni la procédure à suivre, ni a fortiori les obligations qu'une administration communale bilingue devrait remplir le cas échéant. Si cette lacune n'a pas empêché, par exemple, la commune de Courtepin de se déclarer bilingue et de porter une attention particulière au bilinguisme dans son activité quotidienne, ni plusieurs communes de trouver des solutions pragmatiques pour tenir compte au mieux d'une importante minorité linguistique sur leur territoire, cette situation n'est pas totalement satisfaisante.

Le Conseil d'Etat redit ainsi sa volonté de mener des travaux en vue d'une modification législative, cas échéant de l'élaboration d'une nouvelle loi permettant notamment de clarifier, si possible, les critères, mais à défaut au moins la procédure permettant à une commune de choisir sa langue officielle (français, allemand ou bilingue) et les devoirs d'une commune bilingue telle que prévue par la Constitution cantonale.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, chargée de la politique des langues, mène déjà des réflexions sur ce thème. Les travaux à venir nécessiteront toutefois un large débat, des moyens et l'association de nombreux partenaires afin d'aboutir à une solution qui serve le bilinguisme vécu, la garantie des droits constitutionnels des locuteurs francophones et alémaniques et le pragmatisme qui régit aujourd'hui le bilinguisme dans notre canton, pragmatisme sur lequel se fonde l'harmonie et la sérénité linguistique fribourgeoise.

## 8. Conclusions et propositions

Au terme de ce rapport, le Conseil d'Etat s'exprime comme suit:

- > Il remarque d'abord que, de manière générale, pour les unités administratives qui ont obtenu la labellisation, le processus pour y arriver n'a pas été jugé chronophage. Il remarque également que de par les efforts déjà effectués

jusqu'à ce jour, notamment en termes de communication interne et externe, de nombreuses unités administratives sont en mesure d'atteindre les standards fixés par le Forum du bilinguisme. Il constate également que le processus de labellisation est généralement vécu comme une expérience enrichissante non seulement du point de vue du public, mais aussi et surtout de celui des collaborateurs et collaboratrices concerné-e-s. Il permet de recenser et de mettre en place des bonnes pratiques en la matière au sein de l'administration cantonale. Enfin, les mesures recommandées par la labellisation assurent le bilinguisme institutionnel et pourraient aussi, à terme, favoriser le bilinguisme individuel des collaborateurs et collaboratrices les plus motivé-e-s.

- > Il se déclare favorable à l'idée d'encourager de manière ciblée les unités administratives dont le besoin est avéré à obtenir le Label du bilinguisme. Les moyens budgétaires seraient ainsi mis à leur disposition à cet effet.
- > Il étudiera la possibilité de désigner une personne déléguée au bilinguisme et dans quelle mesure cela permettrait, à l'échelle de l'Etat, de centraliser, organiser et promouvoir les bonnes pratiques en terme de mixité de langues et de cultures. Le ou la délégué-e cantonal-e au bilinguisme pourrait par exemple:
  - a) conseiller et soutenir les Directions et la Chancellerie, leurs unités administratives et leur personnel sur les questions relatives au bilinguisme et les sensibiliser à ces questions;
  - b) collaborer avec les unités administratives cantonales et les autres administrations publiques et entretenir des relations avec des institutions externes qui s'occupent de bilinguisme;
  - c) représenter le canton de Fribourg dans les organismes qui s'occupent de la promotion du bilinguisme;
  - d) coordonner et proposer des objectifs de promotion du bilinguisme à l'échelle cantonale;
  - e) fixer des standards afin de garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise;
  - f) informer régulièrement le public sur le domaine du bilinguisme;
  - g) participer aux tâches législatives en lien avec le bilinguisme.

La mise en place d'une telle fonction aurait indéniablement pour effet de promouvoir le bilinguisme et la compréhension interculturelle. Elle devrait se réaliser indépendamment d'un processus de labellisation des unités administratives de l'Etat.

- > Il estime, à la lecture des recommandations, que chaque unité administrative active à l'échelle cantonale devrait se fixer un objectif de 30% de cadres parlant couramment la langue minoritaire.

Il constate que le bilinguisme des unités disposant de sites délocalisés, par exemple dans chaque district, présente des difficultés spécifiques. Dans les districts entièrement francophones ou germanophones, en l'absence

de demandes de prestations dans la langue partenaire, l'intérêt de la population et du personnel de l'unité pour un développement du bilinguisme est faible. Il est alors légitime de ne pas attribuer une trop grande importance à la maîtrise de l'autre langue lors de l'engagement des collaborateurs et collaboratrices dans ces sites.

Pour de telles unités de l'Etat, l'obtention du label pour l'ensemble de l'unité dépendrait ainsi très souvent d'une réforme et d'une réorganisation profonde. S'agissant par exemple du SAINEC, la problématique a été relevée par le Forum. Ainsi, la mise en place de sites bilingues impliquerait de facto la réunion, dans des sites plus grands s'étendant sur des territoires plurilingues, des personnes issues des deux communautés linguistiques. Cela n'empêcherait toutefois aucunement, de prime abord, de maintenir des guichets délocalisés.

- > Il estime essentiel de sensibiliser encore plus les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat à la langue partenaire en promouvant, voir augmentant encore l'offre de formation linguistique de l'Etat (cours de français et cours d'allemand). Une reconnaissance et un encouragement au bilinguisme devrait être intégré dans les processus RH.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

---

**Bericht 2018-DIAF-24**

21. April 2020

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas zur Förderung  
des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat zur Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung, der wie folgt gegliedert ist:

<b>1. Einleitung</b>	<b>12</b>
<b>2. Zweisprachigkeit: Worum geht es?</b>	<b>13</b>
<b>3. Heutiger Rahmen: Kurze Zusammenfassung</b>	<b>13</b>
3.1. Kantonaler Kontext	13
3.1.1. Sprachverteilung und -gebrauch auf dem Kantonsgebiet	13
3.1.2. Verfassungsbestimmungen zur Zweisprachigkeit des Kantons	14
3.2. Laufende Programme und Anstrengungen des Kantons im Bereich der Zweisprachigkeit	14
3.2.1. Einige Initiativen	14
3.2.2. Einige parlamentarische Vorstösse	15
3.3. Praxis der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung	16
<b>4. Label für die Zweisprachigkeit</b>	<b>16</b>
4.1. Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit	16
4.2. Label für die Mehrsprachigkeit und Label für die Zweisprachigkeit	16
4.3. Zweck und Vorteile des Labels für die Zweisprachigkeit	17
4.4. Zertifizierungsverfahren	17
4.5. Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit	17
<b>5. Label für die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg – einige Beispiele</b>	<b>18</b>
5.1. Privatwirtschaftliches Unternehmen: die Raiffeisenbank Freiburg Ost	18
5.2. Öffentlich-rechtliche Anstalt: die Hochschule für Wirtschaft (HSW)	18
5.3. Verwaltungseinheit mit einem Standort: das Handelsregisteramt	18
5.4. Verwaltungseinheit mit mehreren Standorten: das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA)	19
5.4.1. Ziele und Verfahren	19
5.4.2. Bemerkungen des Forums	19
<b>6. Kosten des Zertifizierungsverfahrens</b>	<b>20</b>
<b>7. Gemeindeverwaltungen</b>	<b>21</b>
<b>8. Schlussfolgerungen und Vorschläge</b>	<b>21</b>

**1. Einleitung**

In einem am 17. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat (TGR Dezember 2017, S. 3025 f.) verweisen die Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber auf das «Label für die Zweisprachigkeit», das vor einigen Jahren vom

Forum für die Zweisprachigkeit in Biel geschaffen wurde. Es bescheinigt einer Organisation, die Zweisprachigkeit sowohl gegenüber der Kundschaft als auch gegenüber den Mitarbeitenden zu pflegen.

Im Kanton Freiburg erhielten bereits mehrere Institutionen dieses Label, das für private und öffentliche Organisationen gedacht ist, nämlich:

- > das kantonale Handelsregisteramt (2014);
- > die Raiffeisenbank Freiburg Ost (2014);
- > die Hochschule für Wirtschaft Freiburg – HSW (2015);
- > das Forum Freiburg (2016);
- > die Vereinigung der freiburgischen Alterseinrichtungen – VFA (2017).

Nach Ansicht der Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber hat das Handelsregisteramt damit positive Erfahrungen gemacht. Das Label, dessen Kosten absolut tragbar seien, bringe sowohl für die Kantonsverwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger einen Nutzen. Deshalb ersuchten die Grossräte den Staatsrat, eine Reihe von Massnahmen in Erwägung zu ziehen, um die Dienststellen der Kantonsverwaltung zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit auf freiwilliger Basis zu beantragen.

Der Staatsrat beantwortete das Postulat am 26. Juni 2018. Er unterstrich die Bedeutung der Zweisprachigkeit für den Kanton Freiburg und bestätigte, dass diese einen wesentlichen Grundbaustein des Kantons darstellt und ein gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich wichtiger Standortvorteil ist. Vor diesem Hintergrund setzt das Label für die Zweisprachigkeit nach Ansicht des Staatsrats ein starkes Zeichen. Trotzdem muss seines Erachtens für jede betroffene Dienststelle abgeklärt werden, mit welchen Kosten das Zertifizierungsverfahren und die zur Erreichung der geforderten Standards notwendigen Massnahmen verbunden wären.

Um diesen Bericht auf die Praxis abzustützen, hat das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) den von den Verfassern des Postulats vorgeschlagenen Zertifizierungsprozess ebenfalls durchlaufen. Das IAEZA erhielt die Zertifizierung im Oktober 2019, das Label für die Zweisprachigkeit wurde ihm am 15. Januar 2020 offiziell überreicht.

## 2. Zweisprachigkeit: Worum geht es?

Der «Larousse» definiert Zweisprachigkeit als *Situation einer Einzelperson, die zwei Sprachen fliessend spricht (individuelle Zweisprachigkeit)*, bzw. als *Situation einer Gemeinschaft, in der zwei Sprachen gleichzeitig gesprochen werden*.

Andere Definitionen unterscheiden zwischen der **individuellen Zweisprachigkeit**, das heisst der Fähigkeit einer Person, nach Bedarf zwischen zwei Sprachen zu wechseln, und der **institutionellen Zweisprachigkeit**, die sich auf ein Staatsgebiet mit zwei Amtssprachen bezieht. Manchmal bezeichnet die institutionelle Zweisprachigkeit auch die Pflicht staatlicher Institutionen, beide Amtssprachen zu verwenden und ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten.

Die Unterscheidung zwischen individueller und institutioneller Zweisprachigkeit ist nicht unwichtig, da sie Auswirkungen auf das Individuum hat. Trotzdem werden die beiden Begriffe oft verwechselt, wenn von Zweisprachigkeit die Rede ist. So wird zum Beispiel angenommen, dass eine Institution nur zweisprachig sein kann, wenn alle ihre Mitglieder es ebenfalls sind. Dies trifft jedoch nicht zu. Es ist wichtig, dass dieser Unterschied klar ist, so dass individuelle Ängste überwunden werden können, die möglicherweise entstehen, wenn Gemeinden ermuntert werden, sich für zweisprachig zu erklären.

Wie weiter unten ausgeführt, geht es beim Label für die Zweisprachigkeit um die «institutionelle» Zweisprachigkeit, wobei auch die individuelle Zweisprachigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter analysiert wird. Es geht also nicht direkt um die individuellen Kompetenzen im Bereich der Zweisprachigkeit, selbst wenn das Label diese fördert.

Die institutionelle Zweisprachigkeit beschränkt sich aber nicht auf die Pflicht der Institutionen, ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten. Sie kann auch Massnahmen umfassen, um die individuelle Zweisprachigkeit innerhalb der betreffenden Institution schrittweise zu verwirklichen.

Wenn auf beiden Seiten Anstrengungen unternommen werden, kann eine institutionelle Zweisprachigkeit also das gegenwärtige «Nebeneinander» der beiden Sprachgemeinschaften in ein echtes «Miteinander» verwandeln. So wird es noch besser möglich, einen weiteren Aspekt der Zweisprachigkeit zu integrieren, nämlich die kulturellen Unterschiede und die Respektierung der Minderheiten.

## 3. Heutiger Rahmen: Kurze Zusammenfassung

### 3.1. Kantonaler Kontext

#### 3.1.1. Sprachverteilung und -gebrauch auf dem Kantonsgebiet

Der Kanton Freiburg zählte 2016 rund 315 000 Einwohnerinnen und Einwohner, wovon 68,6 Prozent Französischsprachige und 27,4 Prozent Deutschsprachige.<sup>1</sup> Die Kantonshauptstadt Freiburg liegt auf der sogenannten Sprachgrenze. Von den sieben Bezirken sind fünf französischsprachig (Saane, Glane, Greyerz mit der deutschsprachigen Gemeinde Jaun, Vivisbach und Broye), der Sensebezirk ist deutschsprachig und der Seebezirk zweisprachig.

Deutsch war von 1483 bis 1798 Verwaltungssprache. Von 1798 bis 1856 war Freiburg de facto zweisprachig: Französisch (1798–1814, 1831–1856) und Deutsch (1814–1830) galten abwechselungsweise als Verwaltungssprache, wobei die

<sup>1</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/1.\\_infographie\\_langues\\_all.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/1._infographie_langues_all.pdf), abgerufen am 3. April 2020.

amtlichen Texte jeweils in die andere Sprache übersetzt wurden. Von 1857 bis 1990 hatten Deutsch und Französisch den Status von Amtssprachen, wobei die französische Fassung als rechtsverbindlich galt. Seit 1991 sind Französisch und Deutsch als Amtssprachen gleichgestellt.

### 3.1.2. Verfassungsbestimmungen zur Zweisprachigkeit des Kantons

Artikel 6 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 14. Mai 2004 (KV)<sup>1</sup> bekräftigte ein weiteres Mal, dass Deutsch und Französisch die Amtssprachen des Kantons sind. Damit gilt Freiburg auf eidgenössischer Ebene als zweisprachiger Kanton wie die Kantone Bern und Wallis (Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften<sup>2</sup>).

Aus institutioneller Sicht sieht die Kantonsverfassung vor, dass der Staat sich für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften einsetzt und die Zweisprachigkeit fördert (Art. 6 Abs. 4 KV). Die Förderung der Zweisprachigkeit in der Verwaltung und der Rechtspflege wird zudem durch Artikel 17 Abs. 2 KV konkretisiert, der wie folgt lautet: «Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.»<sup>3</sup>

## 3.2. Laufende Programme und Anstrengungen des Kantons im Bereich der Zweisprachigkeit

Die Förderung der Zweisprachigkeit ist ein wichtiges Anliegen des Kantons. Deshalb befassen sich sowohl der Staat Freiburg als auch die Parlamentsmitglieder regelmässig mit der Förderung der individuellen und der institutionellen Zweisprachigkeit.

### 3.2.1. Einige Initiativen

Zunächst einmal gewährt der **Staat Finanzhilfen** zur Unterstützung von Aktivitäten, die die Zweisprachigkeit und das zweisprachige Image des Kantons Freiburg fördern sowie das Verständnis und das gute Einvernehmen zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften stärken.<sup>4</sup> Die Kantonsbeiträge, die sich auf 100 000 Franken belaufen, sind für einschlägige Initiativen von Gemeinden, Vereinen, Unternehmen, Medien oder Kirchen bestimmt. Im Jahr 2019 wurden 22 Projekte für einen Gesamtbetrag von 334 000 Franken eingereicht; davon

erhalten 18 einen Beitrag. Der Kantonsbeitrag wird komplementär zur Unterstützung des Bundes zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Verwaltung ausgerichtet, die einen fixen Betrag von 250 000 Franken vorsieht. Insgesamt stehen also jedes Jahr 350 000 Franken für Projekte zur Förderung der Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg zur Verfügung.

Der **Freiburger Tag der Zweisprachigkeit** wurde 2015 eingeführt.<sup>5</sup> Seither organisieren Institutionen, Schulen und verschiedene Vereinigungen jedes Jahr am 26. September, das heisst zeitgleich mit dem Europäischen Tag der Sprachen, Aktivitäten und Veranstaltungen zum Thema Zweisprachigkeit. Für die Koordination ist das **Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen** (IAEZA) zuständig.

Auch das **Amt für Personal und Organisation** (POA) anerkennt, dass die Sensibilisierung für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung wichtig ist. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Massnahmen getroffen, um die Zweisprachigkeit im Staat Freiburg zu gewährleisten. Dazu gehören namentlich die Förderung von Sprachandems, die Sprachkurse und der Kurs «Die Zweisprachigkeit und die sprachliche Vielfalt besser verstehen, respektieren und wertschätzen lernen», die im Rahmen des Weiterbildungsprogramms für das Staatspersonal angeboten werden. Mit dieser Weiterbildung soll das Bewusstsein für das Vorhandensein zweier Landessprachen in der Arbeitswelt gesteigert werden (direkte Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeitende des Staates oder externe Personen, die sich an die Kantonsverwaltung wenden). Im Jahr 2019 wurden die Ateliers «Die Zweisprachigkeit in meiner Verwaltungseinheit wagen» lanciert, die Dienstchefinnen und Dienstchefs helfen sollen, in ihrem Team ein Zweisprachigkeitsprojekt auf die Beine zu stellen. Die Ateliers werden 2020 fortgeführt mit dem Ziel, die Praxis der Zweisprachigkeit in den Verwaltungseinheiten zu festigen. Diese Initiative ist Bestandteil der neuen Personalpolitik. Schliesslich gibt es für neue Kaderangestellte seit 2020 den Kurs «Gleichstellung, Diversität, Durchmischung? Inklusive Praktiken im Management», der auch die Frage der Zweisprachigkeit behandelt.

Das **Freiburger Spital (HFR)** befasst sich ebenfalls mit dieser Thematik, die im Spitalalltag sehr wichtig ist. Es lancierte 2013 ein Projekt namens «Zweisprachigkeit am HFR». In diesem Rahmen wurde eine Deutschlehrerin angestellt, die auch für die Mehrsprachigkeit im HFR zuständig ist. Zudem gibt es ein breites Sprachkursprogramm für das Personal, Sprachandems und ein erweitertes Angebot für die mündliche Kommunikation in Deutsch und Französisch (Sprachateliers, E-Learning, Sprachenecke). Des Weiteren haben die Angestellten des HFR ab 2020 die Möglichkeit, einen dreibis sechsmonatigen Sprachaustausch im Inselspital in Bern zu machen. Im Rahmen des Programms «Zweisprachigkeit

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219).

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR 441.1); der Kanton Graubünden ist dreisprachig (deutsch, rätoromanisch und italienisch).

<sup>3</sup> Vgl. insb. Bundesgerichtsentscheid 4D\_65/2018 vom 15. Juli 2019.

<sup>4</sup> Verordnung vom 5. Juni 2018 über die Unterstützung von Initiativen zur Förderung der Zweisprachigkeit (SGF 10.22).

<sup>5</sup> Gesetz vom 10. Februar 2015 über den Tag der Zweisprachigkeit (SGF 10.2).

am HFR» wurden die Kadermitarbeitenden für die Frage der Zweisprachigkeit sensibilisiert. Ausserdem sind die Sprachkompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Patientinnen und Patienten auf dem Mitarbeiterausweis bzw. auf dem Patientenidentifikationsarmband ersichtlich.

Im Bereich der **obligatorischen Schule** wurden im Rahmen des 2009 verabschiedeten Sprachenkonzepts neun Vorschläge zur Stärkung des Erwerbs der Partnersprache und weiterer Fremdsprachen ausgearbeitet. Auf dieser Grundlage wurden in den Schulen zahlreiche Projekte auf die Beine gestellt, beispielsweise das 12. partnersprachliche Schuljahr, die Klassenpartnerschaften und der immersive Unterricht.

Seit Beginn des Schuljahrs 2018/19 können sämtliche Ausbildungsgänge **der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2** (gymnasiale Maturität, Fachmaturität und zweisprachige Berufsmaturität Ausrichtung Wirtschaft und Dienstleistung) mit einem zweisprachigen Zeugnis abgeschlossen werden. In den Freiburger Gymnasien stehen zwei zweisprachige Ausbildungen zur Verfügung: die zweisprachigen Klassen Standard und die zweisprachigen Klassen +. Im Übrigen haben Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe 2 die Möglichkeit, unterschiedliche Sprachaustausche zu machen.

Als einzige zweisprachige Universität der Schweiz bietet die **Universität Freiburg** eine breite Palette an Disziplinen auf Französisch, Deutsch und in beiden Sprachen an. Die beiden Sprachen existieren im Unterricht, in der Verwaltung und im Alltag nebeneinander. Für Studienprogramme, die teilweise auf Französisch und teilweise auf Deutsch unterrichtet werden, besuchen die Studierenden den Unterricht gemäss der Aufteilung im Studienplan in beiden Sprachen, aber sie können ihre Prüfungssprache wählen. Bei Kursen, die in französischer und in deutscher Sprache besucht werden können, erhalten die Studierenden grundsätzlich ein Diplom mit dem Zusatz «Zweisprachiges Studium, Deutsch/Französisch», wenn sie jeweils mindestens 40% der vom Studienplan vorgeschriebenen ECTS-Punkte in einer der beiden Sprachen absolviert haben. Das Institut für Mehrsprachigkeit ist das national anerkannte Kompetenzzentrum für die Forschung zu sämtlichen Fragen in Zusammenhang mit der Mehrsprachigkeit.

Auch die **Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP-PH FR)** funktioniert vollständig in beiden Sprachen, sowohl administrativ als auch akademisch. Studentinnen und Studenten können die Studiengänge auf Deutsch, auf Französisch oder zweisprachig absolvieren, womit sie ein «Zweisprachiges Diplom (Dibi)» erlangen können. Ziel des zweisprachigen Diploms ist es, den Studierenden die Möglichkeit zu bieten, ein Unterrichtsdiplom für beide Sprachregionen zu erlangen.

Ebenso wie die **Berufsfachschulen** und die **HES-SO Freiburg**, die mit einem Diplom mit dem Vermerk «zweisprachig»

abgeschlossen werden können, bietet auch das **Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG)** eine zweisprachige Ausbildung im dritten Lehrjahr der Landwirtschaftsausbildung an. Grangeneuve ist die erste Landwirtschaftsschule der Schweiz, die eine zweisprachige Ausbildung angeboten hat. Aufgrund des Erfolgs des ersten Jahrgangs im Schuljahr 2017–2018 eröffnete Grangeneuve im darauffolgenden Jahr eine weitere zweisprachige Klasse für Lernende EFZ Landwirt/in. Mit diesem zweisprachigen Angebot können sich die Schülerinnen und Schüler unter anderem auf eine Weiterbildung an den höheren Fachschulen vorbereiten.

Bereits seit 1992 ist die ganze Ausbildung an der **Höheren Fachschule für Lebensmitteltechnologie in Grangeneuve** zweisprachig und wird mit einem HF-Diplom mit dem Vermerk «zweisprachig» abgeschlossen.

### 3.2.2. Einige parlamentarische Vorstösse

Die Notwendigkeit, die individuelle und/oder institutionelle Zweisprachigkeit zu fördern, wird im Grossen Rat immer wieder thematisiert. Dabei wird jeweils darauf hingewiesen, dass die Zweisprachigkeit ein enormer Vorteil für den Kanton sei, oftmals aber auch bemängelt, dass dieser Trumpf zu wenig genutzt werde.

Nach dieser allgemeinen Feststellung sollen einige dieser parlamentarischen Vorstösse hier kurz hervorgehoben werden:

- > Die Anfrage 2016-CE-19 betraf die Schaffung von zweisprachigen Klassen in den Schulen an der Sprachgrenze.
- > 2017 wurde eine weitere Anfrage (2017-CE-284) zur Zweisprachigkeit während der Schulzeit bzw. insbesondere in der Orientierungsschule eingereicht. Darin wurde geltend gemacht, es dürften nur eine beschränkte Zahl von zweisprachigen Klassen eröffnet werden, auch wenn eine starke Nachfrage bestehe, insbesondere nahe der Sprachgrenze. Der Staatsrat erklärte in seiner Antwort, es gebe auf der Orientierungsstufe an sich keine Beschränkung. Das Angebot sei jedoch von der Anzahl Lehrpersonen, die über die nötigen Sprachkompetenzen verfügen, sowie von der Zahl der eingeschriebenen und interessierten Schülerinnen und Schüler abhängig.
- > In der Anfrage 2017-CE-66 wurden Fragen im Zusammenhang mit Artikel 59 Abs. 2 des Schulgesetzes in Bezug auf die Schulkreise und vor allem die damit verbundenen sprachlichen Fragen gestellt.
- > Die Motion 2018-GC-18 «Erlernen der Partnersprache durch Immersion» betraf, wie bereits aus dem Titel hervorgeht, die individuelle Zweisprachigkeit und deren Erwerb.

Die Motion löste eine längere Debatte aus, wurde aber schliesslich vom Grossen Rat angenommen. Der Staatsrat verabschiedete am 16. Dezember 2019 einen Gesetzesentwurf und eine Botschaft, die dem Grossen Rat voraussichtlich 2020 vorgelegt werden.

> Im August 2018 wurde eine weitere Anfrage zum Thema Zweisprachigkeit eingereicht (2018-CE-180). Der Verfasser schreibt, Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung werfe formelle und materielle Fragen auf, die in keiner Vollzugsgesetzgebung beantwortet würden. Des Weiteren habe der Staatsrat im Bericht Nr. 68 vom 25. Juni 2013 festgehalten, ein Sprachengesetz könnte dazu führen, «dass sich die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften verkrampfen könnten, wodurch die lebendige und authentische Art der Zweisprachigkeit, wie sie im Kanton Freiburg praktiziert wird, bedroht wäre.» In seiner Antwort vom 19. Juni 2017 auf die Anfrage 2017-CE-66 habe der Staatsrat dagegen erklärt, die Erarbeitung einer Sprachengesetzgebung sollte «nicht als Ursache für Spannungen angesehen werden, sondern vielmehr als Gelegenheit, die Rechte der Freiburgerinnen und Freiburger zu schützen, unabhängig davon, welche Sprache sie sprechen. Zudem sollte damit die gute Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gestärkt werden.» Der Verfasser der Anfrage erkundigte sich deshalb, ob der Staatsrat weiterhin die Absicht habe, Überlegungen zu einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung zu den Sprachen anzustellen, und ob diese Arbeiten gegebenenfalls schon begonnen hätten. Der Staatsrat bestätigte in seiner Antwort, «dass er sich mit einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung über die Sprachen im Einklang mit der Gemeindeautonomie eingehend auseinanderzusetzen gedenkt.» Er verwies unter anderem auf das (vorliegende) Postulat 2017-GC-178 «Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung», das Gelegenheit bieten werde, Ansätze zur Förderung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung zu prüfen und den Verfassungsauftrag im Sprachenbereich zu gewährleisten.

### 3.3. Praxis der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung

Gemäss den Statistiken des Amtes für Personal und Organisation (POA) vom 18. Februar 2020 sind 25 Prozent der Angestellten der zentralen Kantonsverwaltung deutscher Muttersprache. Aus den Daten geht jedoch nicht hervor, wie viele Mitarbeitende beide Sprachen fließend sprechen. Zudem gibt es gemäss dem POA derzeit keine klaren Mindestanforderungen in Bezug auf die Sprachkompetenzen der Staatsangestellten.

Der Staatsrat stellt daher fest, dass es in diesem Bereich heute keinen systematischen Ansatz gibt, der es erlauben würde, Standards festzulegen und die Umsetzung der verfassungsmässigen Rechte zu gewährleisten, selbst wenn allgemeine Anstrengungen zur Verbesserung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung unternommen werden. Das Label würde vielleicht einen systematischeren Ansatz ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund fordern die Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber in ihrem Postulat 2017-GC-178 Massnahmen, um die Dienststellen der Kantonsverwaltung zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit zu beantragen. Wie bereits erwähnt, analysieren Expertinnen und Experten die Praxis der Zweisprachigkeit im Rahmen des Zertifizierungsprozesses und geben Empfehlungen zu ihrer Förderung. Es geht also mit anderen Worten darum, die Umsetzung des Verfassungsauftrags im Sprachenbereich zu unterstützen.

## 4. Label für die Zweisprachigkeit

### 4.1. Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit

Die Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit wurde 1996 in Biel gegründet. Sie bezweckt die Förderung der Zweisprachigkeit durch wissenschaftliche Beobachtung und durch Massnahmen, die das Zusammenleben der verschiedenen Sprachgemeinschaften in Biel, im Kanton Bern und in der Hauptstadtregion Schweiz erleichtern. Das Forum für die Zweisprachigkeit machte 2017 aktiv am Freiburger Tag der Zweisprachigkeit mit und organisierte einen Anlass zum Thema Sprachandems, an dem über 60 Personen teilnahmen.

### 4.2. Label für die Mehrsprachigkeit und Label für die Zweisprachigkeit

Im Jahr 2016 lancierte das Forum für die Zweisprachigkeit ein «Label für die Mehrsprachigkeit», das vor allem für Ämter und Dienststellen des Bundes gedacht ist, die namentlich wegen der Sprachenverordnung (SpV) dreisprachig arbeiten (deutsch, französisch und italienisch). Das erste Label ging 2016 an das Bundesamt für Justiz in Bern; 2017 folgten die Parlamentsdienste.

Seit 2001 vergibt die Stiftung ausserdem das Label für die Zweisprachigkeit. Diese Auszeichnung ist mit einer ISO-Zertifizierung vergleichbar, die nach einem Prüfverfahren verliehen wird. Das Label wurde in der zweisprachigen Stadt Biel entwickelt, wo auch die ersten Unternehmen und Verwaltungsbehörden ausgezeichnet wurden. Inzwischen hat sich das Label in der ganzen Region Biel etabliert und gewinnt in den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis sowie in anderen zweisprachigen Gebieten der Schweiz an Bedeutung. Es bezeugt, dass eine Organisation die Zweisprachigkeit sowohl gegenüber ihrer Kundschaft als auch gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern pflegt. Das Label kann von allen Verwaltungsbehörden, Institutionen und Unternehmen erlangt werden, die sich in einem zweisprachigen Umfeld bewegen und intern wie extern regelmässig beide Sprachen verwenden. Von 2001 bis 2017 haben über 40 Institutionen das Label für die Zweisprachigkeit erhalten.

### 4.3. Zweck und Vorteile des Labels für die Zweisprachigkeit

Die Zweisprachigkeit in einer zweisprachigen Region zu fördern, bedeutet gemäss dem Forum für die Zweisprachigkeit, *«günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit die einen die Sprache und Kultur der andern respektieren; es bedeutet auch, ein Gegengewicht zur natürlichen Einflussnahme der Mehrheit über die Minderheit herzustellen».*

Für eine Verwaltung ist das Label vor allem auch ein Instrument, das zur Einführung einer Politik zur Förderung des Gebrauchs der Partnersprache beiträgt, sowie ein wichtiger Trumpf für die Kommunikation. Die Auszeichnung bezeugt, dass eine Organisation in einem zweisprachigen Umfeld tätig ist, die Sprachenvielfalt pflegt und über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um den sprachlichen Bedürfnissen eines anspruchsvollen Publikums in Bezug auf Produkte, Dienstleistungen und Kommunikation zu entsprechen.

Zudem bescheinigt das Label den Respekt der Organisation gegenüber der sprachlichen Minderheit und die Wertschätzung der Sprachkompetenzen ihrer Mitarbeitenden. Die zertifizierten Organisationen profitieren von der Förderung, den Aktivitäten und der Öffentlichkeitsarbeit des Forums für die Zweisprachigkeit sowie von seinem politischen, sozialen und wirtschaftlichen Netzwerk. Über das einzelne Unternehmen hinaus trägt das Label ferner dazu bei, die kommunikativen Kompetenzen einer ganzen Region ins Licht zu rücken.

Organisationen, die das Label für die Zweisprachigkeit beantragen, werden nach klaren Kriterien in einem festgelegten Prozess beurteilt. Geprüft werden insbesondere das Erscheinungsbild und die Kommunikation gegen aussen, Produkte und Dienstleistungen, Zusammensetzung und sprachliche Kompetenzen des Personals, die Qualität der internen Kommunikation sowie besondere Anstrengungen.

### 4.4. Zertifizierungsverfahren

Das Zertifizierungsverfahren umfasst mehrere Etappen. Zuerst wird eine Vereinbarung zwischen dem Forum für die Zweisprachigkeit und der Organisation unterzeichnet. Dann führt die Organisation eine Selbstbeurteilung durch und dokumentiert diese in einem Dossier. Anschliessend folgt eine anonyme Online-Befragung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Danach führt eine Expertin oder ein Experte des Forums für die Zweisprachigkeit ein Audit in der Organisation durch. Sie oder er stützt sich dabei auf die Evaluationskriterien, die Online-Befragung des Personals, die persönlichen Gespräche mit ausgewählten Personen sowie Testanrufe und Besuche vor Ort. Zum Schluss verfasst die Expertin oder der Experte einen ausführlichen Bericht, der von einer Evaluationsgruppe verabschiedet wird. Diese setzt sich aus der Leitung des Forums für die Zweisprachigkeit, einem zertifizierten Unternehmen sowie – je nach Umfang

und Komplexität des Zertifizierungsverfahrens – einem oder mehreren Sachverständigen zusammen. Der Bericht enthält die quantitativen und qualitativen Ergebnisse des Audits, eine Liste der Erfolgsmassnahmen sowie nützliche Empfehlungen. Falls die Organisation die Voraussetzungen für das Label erfüllt, wird dieses im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung verliehen, die das Forum für die Zweisprachigkeit in Zusammenarbeit mit der ausgezeichneten Organisation organisiert. Zu diesem Anlass sind auch die wichtigsten Medienpartner eingeladen.

Es gilt zu beachten, dass die Zweisprachigkeit ein kontinuierlicher, das heisst dynamischer Prozess ist und dass die Qualität, Glaubwürdigkeit und Aktualität des Labels zu erhalten sind. Daher führt das Forum für die Zweisprachigkeit nach fünf Jahren eine Wiedertifizierung durch. Dabei wird sichergestellt, dass die Verwaltung oder Organisation die Voraussetzungen für das Label immer noch erfüllt.

Je nach Grösse und/oder Entwicklung der zertifizierten Organisation oder Verwaltung findet ein vereinfachtes oder ein umfassenderes Verfahren statt, um die aktuelle Sprachenpraxis zu evaluieren.

Die Kosten des Zertifizierungsverfahrens hängen von der Grösse der jeweiligen Organisation oder Verwaltung ab. Bei mehr als 50 Mitarbeitenden erfolgt ein Preisangebot auf Anfrage (s. unten).

### 4.5. Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit

Das Forum für die Zweisprachigkeit hat eine Reihe von Massnahmen definiert, die es einem Unternehmen ermöglichen, die Zweisprachigkeit kurz-, mittel- und langfristig zu fördern. Dazu gehören insbesondere folgende Massnahmen:

- > Kommission für die Zweisprachigkeit mit deutsch- und französischsprachigen Vertreterinnen und Vertretern bilden (> 100 Mitarbeitende);
- > Leitfaden für die Zweisprachigkeit erarbeiten (max. 10 Prinzipien);
- > Übersetzungen optimieren (insbesondere zweisprachiges Fachwörterverzeichnis erstellen sowie Benutzerverfahren und Handbücher in beiden Sprachen zur Verfügung stellen);
- > Beim Empfang namentlich ein digitales Telefonprogramm mit Sprachwahltaste vorsehen;
- > Falls erforderlich bei Veranstaltungen und Vorträgen Simultanübersetzung anbieten;
- > Personal gemäss lokaler Sprachverteilung und/oder nach Geschäftsbedürfnissen anstellen;
- > Mut zeigen und Lehrlinge aus anderen Sprachen anstellen;
- > Lehrmeister in beiden Sprachen ausbilden;
- > Abwechselnd deutsch- und französischsprachige Lehrlinge einstellen;

- > Sprachkurse anbieten, vor allem für Angestellte, die zwei- oder mehrsprachige Kontakte haben;
- > Monats-, Quartals- oder Jahrespublikation mit einem zweisprachigen Redaktionsteam in beiden Sprachen erstellen.

## 5. Label für die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg – einige Beispiele

Im Kanton Freiburg wurde 2014 und 2020<sup>1</sup> das kantonale Handelsregisteramt, 2014 die Raiffeisenbank Freiburg Ost, 2015 die Hochschule für Wirtschaft HSW, 2016 das Forum Freiburg und 2017 die Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen (VFA) zertifiziert. Das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen erlangte das Label im Oktober 2019 im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts.

Dabei wurde festgestellt, dass der Zertifizierungsprozess je nach Institution sehr unterschiedlich aussehen kann. Die Organisationsform, insbesondere in geografischer Hinsicht, und die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungseinheiten oder der dezentralen Standorte können einen massgeblichen Einfluss auf die Möglichkeit haben, die Zweisprachigkeit zu pflegen bzw. das Label zu erlangen.

Die folgenden Beispiele sollen die Situation veranschaulichen.

### 5.1. Privatwirtschaftliches Unternehmen: die Raiffeisenbank Freiburg Ost

Die Raiffeisenbank wollte das Label aus strategischen Gründen zunächst für die gesamte Raiffeisenbank Freiburg Ost erlangen, die damals 63 Mitarbeitende an sechs Standorten zählte. Es zeigte sich jedoch rasch, dass nicht alle Geschäftsstellen die erforderlichen Voraussetzungen erfüllten. Deshalb wurde schliesslich nur die Filiale in der Stadt Freiburg zertifiziert (insgesamt 9 Mitarbeitende). In dieser Geschäftsstelle waren rund 60 Prozent der Mitarbeitenden französischsprachig und etwa 40 Prozent deutschsprachig.

Das Zertifizierungsverfahren dauerte etwa vier Monate und kostete rund 5000 Franken.

Die Raiffeisenbank war sehr zufrieden mit dem Verfahren. Das Label wurde im November 2019 erneuert.

### 5.2. Öffentlich-rechtliche Anstalt: die Hochschule für Wirtschaft (HSW)

Die HSW war vor allem aus strategischen Gründen (Marketing) an einer Zertifizierung interessiert. Sie erachtet das Label vor allem als Anreiz für französisch- und deutschsprachige Studierende aus der Schweiz und anderen Ländern, ihr

Studium in einem zertifizierten zweisprachigen Umfeld zu absolvieren. Ihrer Ansicht nach ist die Zweisprachigkeit auch für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter attraktiv.

Da die HSW nur ein Dutzend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählt, war das Zertifizierungsverfahren nicht mit hohen Kosten verbunden. Die HSW liegt übrigens in der Stadt Freiburg und verfügt nur über einen Standort.

Das Zertifizierungsverfahren verlief gemäss HSW in einer konstruktiven und angenehmen Atmosphäre. Die Reaktionen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren allesamt positiv. Die HSW räumt jedoch ein, dass sie grundsätzlich keine ausserordentlichen Anstrengungen unternehmen musste, um das Label zu erlangen, dies insbesondere, weil die Schule bereits vor der Zertifizierung gemischtsprachig war. Auch auf administrativer Ebene erforderte die Zertifizierung keine grösseren Massnahmen. Zum Beispiel war die Mehrheit der Dokumente schon vorher in beiden Sprachen verfügbar.

Seit der Zertifizierung bietet die HSW jedoch Deutschkurse für Französischsprachige an, weil das Verfahren diesbezüglich einen Bedarf ausgewiesen hatte. Ausserdem wird bei der Rekrutierung von Verwaltungspersonal (z. B. für das Sekretariat) die Sprache heute systematisch berücksichtigt. Bei der Anstellung von Professorinnen oder Professoren sowie von Lehrbeauftragten soll der Schwerpunkt jedoch weiterhin auf die fachlichen Qualitäten und weniger auf die sprachlichen Kompetenzen gelegt werden.

Nach Ansicht der HSW förderte das Label zudem die Sensibilisierung für die Zweisprachigkeit und bestätigte ihr Engagement in diesem Bereich.

### 5.3. Verwaltungseinheit mit einem Standort: das Handelsregisteramt

Das Handelsregisteramt wurde 2014 zertifiziert und strebt im Frühling 2020 eine Wiedertifizierung an. Ziel der Zertifizierung war die Förderung der Partnersprache.

Das Zertifizierungsverfahren konnte rasch abgeschlossen werden, da das Handelsregisteramt nur über einen Standort verfügt. Es umfasst ausserdem lediglich neun Mitarbeitende und gilt daher als kleine Verwaltungseinheit. Das Zertifizierungsverfahren kostete rund 2000 Franken.

Gemäss dem Handelsregisteramt war das Verfahren mit einem administrativen Mehraufwand verbunden, der jedoch als vertretbar angesehen wurde. Das Amt erachtet das Kosten-Nutzen-Verhältnis für durchaus zufriedenstellend und hebt die Vorteile einer stärkeren Sensibilisierung der Angestellten für die jeweils andere Sprache und Kultur hervor. Zudem wurden aufgrund der Einführung des Labels die Prozesse bzw. Gewohnheiten des Amtes überdacht, was allgemein zur Verbesserung der Qualität beitrug. Schliesslich

<sup>1</sup> Das Label des kantonalen Handelsregisteramts wurde vor Kurzem erneuert (fünfjähriger Rhythmus).

fühlen sich die Kundinnen und Kunden besser betreut, da sie in ihrer Sprache bedient werden können.

Das Handelsregisteramt verfügt nun über ein stärkeres Bewusstsein für die Zweisprachigkeit und achtet bei der Rekrutierung neuer Angestellten bewusst darauf, dass die Bewerberinnen und Bewerber eine oder mehrere zusätzliche Sprachen sprechen. Gemäss der Amtsleiterin haben einige zweisprachige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Rolle von «Sprachmittlern» übernommen. Ihr zufolge wäre es allgemein sinnvoll, solche «Sprachmittler» in Schlüsselpositionen einzusetzen, um die Zweisprachigkeit im Arbeitsalltag zu gewährleisten (z.B. Möglichkeit aller Angestellten, jederzeit die Muttersprache zu verwenden). Alles in allem waren die Erfahrungen des Handelsregisteramts bisher also sehr positiv.

#### **5.4. Verwaltungseinheit mit mehreren Standorten: das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA)**

##### **5.4.1. Ziele und Verfahren**

Das IAEZA ist seit seiner Errichtung im Jahr 2015 aus institutioneller Sicht für die Zweisprachigkeit zuständig. Nach seiner Schaffung führte es daher zuerst die internen Rahmenbedingungen ein, die es zur Förderung der Zweisprachigkeit innerhalb des Amts für notwendig erachtete. Als das IAEZA mit der Beantwortung des Postulats Laurent Thévoz und Thomas Rauber beauftragt wurde, beschloss es, sich selber zertifizieren zu lassen, um das Bewusstsein für die Verwendung der Partnersprache, das heisst die Zweisprachigkeit, innerhalb der Institution weiter zu stärken. Ausserdem wollte das IAEZA prüfen, ob das Zertifizierungsverfahren und das Label eine zusätzliche Dynamik bewirken oder zu zusätzlichen Instrumenten zur Weiterentwicklung der internen Zweisprachigkeit führen. Das IAEZA ist etwas grösser als die weiter oben genannten Institutionen: Es verfügt über rund 30 Vollzeitstellen (FTE) und durchschnittlich 42 Mitarbeitende. Eine Besonderheit des IAEZA ist namentlich seine Aufteilung auf acht Standorte (1 Zivilstandsamt in jedem der 7 Bezirke und eine Zentrale, die die Aufsicht über das Zivilstandswesen, die Einbürgerungen und die institutionellen Angelegenheiten innehat). Vor diesem Hintergrund bot das Zertifizierungsverfahren auch Gelegenheit, die Zweisprachigkeit eines «zersplitterten» Amts zu konkretisieren, wie dies offenbar ursprünglich auch bei der Raiffeisenbank Freiburg Ost das Ziel war.

Das Zertifizierungsverfahren dauerte rund sechs Monate und kostete 5900 Franken.

Das Verfahren verlief trotz der geografischen Zersplitterung des Amts ohne nennenswerte Komplikationen. Der Grosse teil der qualitativen Interviews erfolgte über einen Online-

Fragebogen und Anrufe des Experten. Dieser führte zudem mit acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die unabhängig von ihrem Alter, dem Standort ihrer Dienststelle und ihrer hierarchischen Stufe ausgewählt wurden, ein persönliches Gespräch.

Der Zertifizierungsbericht wurde im September 2019 verfasst und im Oktober 2019 von der Expertengruppe genehmigt.

##### **5.4.2. Bemerkungen des Forums**

Das Forum für die Zweisprachigkeit formulierte zum Schluss insbesondere die folgenden Bemerkungen und Empfehlungen:

###### *Gute Beispiele beim IAEZA:*

- > Die (rein französischsprachige) Direktion des IAEZA ist das Thema Zweisprachigkeit in den vergangenen drei Jahren sehr aktiv angegangen und hat damit ein klares Signal gesetzt, das bei den Mitarbeitenden angekommen ist.
- > Das Bewusstsein für die Zweisprachigkeit konnte dadurch bedeutend gestärkt werden.
- > Das Erscheinungsbild ist perfekt zweisprachig, und sämtliche Dienstleistungen und Produkte werden konsequent zweisprachig angeboten.
- > Bei der Rekrutierung neuer Angestellten wird vermehrt auf die sprachliche Zusammensetzung des Personals geachtet, und es werden deutschsprachige bzw. zweisprachige Mitarbeitende eingestellt. Diese Tatsache wird auch von den Mitarbeitenden anerkannt und als Signal wahrgenommen.

###### *Empfehlungen des Forums für die Zweisprachigkeit:*

- > Das Forum stellt zunächst fest, dass es für das IAEZA schwierig ist, mit überwiegend einsprachigen Zivilstandsämtern in einsprachigen Bezirken die Zweisprachigkeit seiner Dienstleistungen sicherzustellen. Hier kommt nach Ansicht des Forums die Problematik der Sprachgrenzen im zweisprachigen Kanton Freiburg ausdrücklich zum Vorschein.
- > Das Forum vermutet, dass diese Problematik auch andere Amtsstellen des Kantons betrifft. Seiner Ansicht nach könnte eine Delegierte oder ein Delegierter für die Zweisprachigkeit möglicherweise helfen, das Bewusstsein der Verwaltung, der Gemeinden und der Bevölkerung für diese Thematik zu erhöhen.
- > Das Forum weist darauf hin, dass der Dienstchef und das Kader aus drei französischsprachigen Personen besteht, die der Zweisprachigkeit hohe Bedeutung beimessen. Trotzdem wäre es seiner Meinung nach anzustreben, dass die Amtsleitung künftig auch ein deutschsprachiges Mitglied umfasst. Dies würde auch für die Mitarbeitenden Signalwirkung entfalten.

- > Das Forum empfiehlt generell, die Anstrengungen zur Rekrutierung deutsch- oder zweisprachiger Mitarbeitenden soweit möglich weiterzuführen.
- > Was die für die Mitarbeitenden relevanten Dokumente anbelangt, sollte der eingeschlagene Weg weitergeführt werden. Alle internen Informationen sollten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in beiden Sprachen zur Verfügung gestellt werden. Sitzungsprotokolle, Präsentationen an Sitzungen, Notizen usw. können gut auch intern übersetzt werden.
- > Fast die Hälfte der Mitarbeitenden ist an Sprachkursen zur Verbesserung der Zweitsprache interessiert. Das Forum empfiehlt, die Sprachkenntnisse in den Personalentwicklungsgesprächen systematisch zu thematisieren und aktiver auf das Weiterbildungsangebot des Kantons hinzuweisen.
- > Das Forum ist der Auffassung, dass die Einführung von Sprachtandems auf Amtsstufe und eventuell sogar in der ganzen Kantonsverwaltung erfolgsversprechend sein könnte und zumindest geprüft werden sollte.
- > Das Forum weist darauf hin, dass das Amt für Personal und Organisation (POA) ab 2020 Sprachtandems in Zusammenarbeit mit dem Forum für die Zweisprachigkeit anbietet: Die Freiburger Mitarbeitenden werden die Möglichkeit haben, sich mit Kolleginnen und Kollegen aus dem Kanton Bern auszutauschen.
- > Bei Veranstaltungen für das gesamte Amt wäre nach Ansicht des Forums zu prüfen, ob eine Übersetzung ins Deutsche notwendig wäre.
- > In Bezug auf die generellen E-Mail-Adressen empfiehlt das Forum zu prüfen, ob nicht auch eine E-Mail-Adresse mit einer deutschen Abkürzung (*iaeza@fr.ch*) verwendet werden könnte. Dies würde auch für andere generelle Adressen gelten, wie zum Beispiel *office.etatcivil@fr.ch*.

### Stellungnahme des Staatsrats zu diesen Empfehlungen

Der Staatsrat kann sich den vom Forum für die Zweisprachigkeit formulierten obigen Bemerkungen im Allgemeinen anschliessen, davon ausgehend, dass diese Bemerkungen gegebenenfalls «standardmässig» auf alle staatlichen Einheiten angewendet werden könnten.

Diese Empfehlungen sollten jedoch im Sinne einer pragmatischen Zweisprachigkeit, wie sie im Kanton Freiburg gelebt wird, angewendet werden. So könnte sich eine systematische Übersetzung interner Dokumente nicht nur als schwerfällig, sondern auch als kontraproduktiv erweisen. Das Fehlen systematischer Übersetzungen sollte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gegenteil dazu anhalten, in der Partnersprache zu lesen und sich so dafür zu interessieren und sie zu lernen. Dieses Vorgehen wäre im Übrigen kohärent mit der Anregung, dass sich an Sitzungen jede und jeder in ihrer oder seiner Sprache äussern soll. Es ist jedoch offensichtlich,

dass wichtige Dokumente, wie zum Beispiel Weisungen zum Betrieb, systematisch übersetzt werden sollten.

Was die Übersetzung von E-Mail-Adressen betrifft, ist sich der Staatsrat bewusst, dass eine solche Massnahme vor allem Symbolcharakter hat. Er findet jedoch, dass die Umsetzung einer solchen Massnahme im Prozess hin zur Zweisprachigkeit nicht als prioritär betrachtet werden kann.

### 6. Kosten des Zertifizierungsverfahrens

Die Kosten des Zertifizierungsverfahrens und der Expertise des Forums für die Zweisprachigkeit richten sich nach der Grösse der jeweiligen Organisation:

1 bis 9 Mitarbeitende	CHF 3100.–	(Kat. XS)
10 bis 19 Mitarbeitende	CHF 3800.–	(Kat. S)
20 bis 49 Mitarbeitende	CHF 5900.–	(Kat. M)
50 und mehr Mitarbeitende	Preis auf Anfrage	(Kat. L-XL)

Um die Qualität und die Glaubwürdigkeit des Labels sicherzustellen, werden grundsätzlich Stichproben durchgeführt. Zudem folgt nach fünf Jahren ein Rezertifizierungsverfahren, bei dem geprüft wird, ob das Label für die Zweisprachigkeit erneuert werden kann oder nicht. Auch dieses Verfahren hat seinen Preis. Die Kosten für eine Wiederzertifizierung nach fünf Jahren belaufen sich im Allgemeinen auf  $\frac{2}{3}$  des Betrags der Erstzertifizierung ( $\frac{1}{3}$  in Form von Vorauszahlungen für die Wiederzertifizierung während fünf Jahren +  $\frac{1}{3}$  in Form einer Rechnung).

Auf Anfrage des IAEZA berechnete das Forum für die Zweisprachigkeit, in welchem Umfang die Kosten für eine schrittweise Zertifizierung aller Dienststellen des Staates Freiburg (eine Dienststelle nach der anderen) ausfallen würden. Diese Schätzung erfolgte auf der Grundlage von ca. 14 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und etwa 100 staatliche Einheiten:

Online-Umfrage	CHF	285 920.–
Bearbeitung, Vorbereitung der Daten, Kommentare, Analyse der Daten, max. 1350 individuelle Interviews à 20–30 Min.	CHF	84 000.–
Synthese, Ausarbeitung der Schlussberichte in der Sprache der Expertin bzw. des Experten, abschliessende Beurteilung durch das Evaluationsteam usw.	CHF	50 000.–
Organisation und Teilnahme an der offiziellen Verleihung des Labels für die Zweisprachigkeit (Anlass in Anwesenheit des Personals), inkl. offizielle Platte usw.		Kostenlos
<b>Total</b>	<b>CHF</b>	<b>419 920.–</b>

Die alle fünf Jahre notwendige Wiederzertifizierung würde gemäss den heutigen Bedingungen (rund  $\frac{2}{3}$  des Betrags der Erstzertifizierung) 280 000 Franken kosten.

Diese Kosten würden sich über mehrere Jahre verteilen, da die Zertifizierung und die regelmässige Wiederzertifizierung der gesamten Kantonsverwaltung selber mehrere Jahre dauern.

## 7. Gemeindeverwaltungen

Die Frage der Amtssprache(n) der Gemeinden wurde in mehreren der oben genannten parlamentarischen Vorstösse thematisiert. Der Staatsrat hielt bereits in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-180 fest, dass es bis jetzt keine gesetzlichen Bestimmungen gibt, die die Kriterien für die Festlegung der Amtssprache einer Gemeinde, das massgebende Verfahren und die allfälligen Pflichten einer zweisprachigen Gemeindeverwaltung regeln. Diese Situation ist unbefriedigend, selbst wenn sie beispielsweise die Gemeinde Courtepin nicht daran hinderte, sich für zweisprachig zu erklären und im Alltag besonderes Augenmerk auf die Zweisprachigkeit zu legen. Auch andere Gemeinden haben pragmatische Lösungen gefunden, um der bedeutenden sprachlichen Minderheit auf ihrem Gebiet Rechnung zu tragen.

Der Staatsrat bestätigt daher, dass er bereit ist, eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten oder gegebenenfalls ein neues Gesetz auszuarbeiten, um insbesondere die Kriterien oder zumindest das Verfahren zur Festlegung der Amtssprache der Gemeinden (französisch, deutsch oder zweisprachig) sowie die Pflichten einer zweisprachigen Gemeinde im Sinne der Kantonsverfassung soweit wie möglich zu klären.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, die für die Sprachenpolitik zuständig ist, stellt bereits jetzt Überlegungen dazu an. Es braucht jedoch eine breite Debatte sowie Ressourcen und die Unterstützung zahlreicher Partner, um eine Lösung zu erzielen, die der gelebten Zweisprachigkeit förderlich ist, die verfassungsmässigen Rechte sowohl der Französischsprachigen als auch der Deutschsprachigen garantiert und den heutigen Pragmatismus in Bezug auf die Zweisprachigkeit, auf dem der harmonische und gelassene Umgang mit dem Thema im Kanton Freiburg beruht, auch weiterhin gewährleistet.

## 8. Schlussfolgerungen und Vorschläge

Zusammenfassend nimmt der Staatsrat wie folgt zum Postulat Stellung:

- > Zunächst stellt er fest, dass die Verwaltungseinheiten, die sich zertifizieren liessen, das Verfahren nicht als zeitaufwendig empfanden. Zudem dürften aufgrund der bereits heute unternommenen Anstrengungen, vor allem im Bereich der internen und externen Kommunikation, zahlreiche Verwaltungseinheiten in der Lage sein, die Anforderungen des Forums für die Zweisprachigkeit zu erfüllen. Das Zertifizierungsverfahren wird allgemein als

bereichernde Erfahrung angesehen, sowohl aus der Sicht der Öffentlichkeit als auch und vor allem der betroffenen Angestellten. Es erlaubt, bewährte Verfahren in der Kantonsverwaltung zu ermitteln und einzuführen. Schliesslich gewährleisten die im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens vorgeschlagenen Massnahmen die institutionelle Zweisprachigkeit und könnten längerfristig auch die individuelle Zweisprachigkeit motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern.

- > Er befürwortet den Vorschlag, die Verwaltungseinheiten mit einem nachweislichen Bedarf gezielt zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit zu erlangen. Die dafür notwendigen Budgetmittel würden ihnen zur Verfügung gestellt.
- > Er wird die Möglichkeit prüfen, eine oder einen Delegierten für Zweisprachigkeit zu bezeichnen, und ob diese Bezeichnung es erlauben würde, bewährte Verfahren zur Förderung der sprachlichen und kulturellen Durchmischung auf Kantonsebene zu zentralisieren, zu organisieren und zu fördern. Die oder der kantonale Delegierte könnte zum Beispiel folgende Aufgaben wahrnehmen:
  - a) Beratung und Unterstützung der Direktionen, der Staatskanzlei und der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie von deren Personal in Fragen der Zweisprachigkeit und Sensibilisierung für diese Fragen;
  - b) Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und anderen öffentlichen Verwaltungen sowie Pflege von Kontakten mit externen Institutionen, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
  - c) Vertretung des Kantons Freiburg in Gremien, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
  - d) Koordination und Formulierung von Zielen zur Förderung der Zweisprachigkeit auf kantonaler Ebene;
  - e) Festlegung von Standards, um die Umsetzung der aus der Freiburger Kantonsverfassung abgeleiteten Rechte sicherzustellen;
  - f) regelmässige Information der Öffentlichkeit im Bereich der Zweisprachigkeit;
  - g) Mitwirkung an Gesetzgebungsarbeiten in Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit.

Eine solche Funktion würde die Zweisprachigkeit und die interkulturelle Verständigung zweifellos fördern. Sie sollte unabhängig von der Zertifizierung aller Verwaltungseinheiten des Staates eingeführt werden.

- > Gestützt auf die Empfehlungen ist er daher der Meinung, dass bei allen auf kantonaler Stufe tätigen Verwaltungseinheiten ein Anteil von 30 Prozent Kaderangestellten anzustreben ist, die die Minderheitensprache fließend sprechen.

Er stellt fest, dass die Zweisprachigkeit von Einheiten mit dezentralen Standorten, zum Beispiel in jedem Bezirk, besondere Schwierigkeiten mit sich bringt. In gänzlich deutsch- oder französischsprachigen Bezirken ist mangels der Nachfrage an Leistungen in der Partnersprache

das Interesse der Bevölkerung oder des Personals der Einheit für die Entfaltung der Zweisprachigkeit gering. Es ist somit gerechtfertigt, dem Beherrschen der anderen Sprache bei der Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an diesen Standorten keine allzu grosse Bedeutung beizumessen.

Für solche staatlichen Einheiten würde eine Zertifizierung der gesamten Einheit somit sehr oft von einer Reform und umfangreichen Neuorganisation abhängen. Was das IAEZA betrifft, hat das Forum für die Zweisprachigkeit auf die Problematik hingewiesen. So würde die Errichtung zweisprachiger Standorte de facto zu grösseren Standorten, die sich über ein mehrsprachiges Gebiet erstrecken, mit Angestellten beider Sprachgemeinschaften führen. Dies würde zunächst jedoch in keiner Weise gegen die Beibehaltung dezentraler Schalter sprechen.

- > Schliesslich erachtet es der Staatsrat für wichtig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates stärker für die Partnersprache zu sensibilisieren, indem das Sprachkursangebot des Kantons (Deutsch- und Französischkurse) gefördert oder weiter ausgebaut wird. Die Anerkennung und Förderung der Zweisprachigkeit sollte in die HR-Prozesse integriert werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

---

**Rapport 2020-DAEC-86**

29 juin 2020

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 sur le postulat 2018-GC-140 Antoinette Badoud/Markus Bapst –  
 Suivi des ressources en eau potable dans le canton**

<b>1. Résumé du postulat</b>	<b>1</b>
<b>2. Contexte et situation actuelle</b>	<b>1</b>
<b>3. Réponses aux questions posées par les députés</b>	<b>5</b>
<b>4. Conclusion</b>	<b>9</b>

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite directe au postulat des députés Antoinette Badoud et Markus Bapst, transmis au Conseil d'Etat le 19 septembre 2018, concernant le suivi des ressources en eau potable dans le canton de Fribourg.

## 1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 19 septembre 2018, les députés Badoud et Bapst ont demandé au Conseil d'Etat de faire établir un rapport circonstancié portant sur l'état et le suivi des ressources en eau potable du canton de Fribourg.

Cette demande est issue du souci que portent les députés vis-à-vis de nos ressources et de l'impact à long terme du changement climatique sur celles-ci d'une part, qui tend à accentuer les périodes de sécheresse estivale et à inquiéter les agriculteurs ainsi que les communes sur le niveau des nappes phréatiques alimentant leur réseau d'alimentation en eau potable. D'autre part, le développement des communes nécessite que les ressources en eau potable soient suffisantes pour répondre aux besoins de la population, tout en garantissant également une alimentation des zones constructibles figurant dans leur PAL. Là encore, la connaissance de l'état de la ressource fait défaut et risque de générer pour les communes une situation critique face à leur développement.

Les députés ont formulé sept questions autour desquelles articuler le rapport et dont les réponses devraient permettre au Conseil d'Etat de renforcer les outils lui permettant d'assurer une prévention efficace de l'approvisionnement en eau potable sur le long terme, tenant compte du développement démographique et des changements climatiques.

## 2. Contexte et situation actuelle

### 2.1. Les changements climatiques

Entre 2013 et 2016, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a mandaté la réalisation de huit analyses de risques et opportunités liés aux changements climatiques dans divers cantons suisses – dont Fribourg. Sur la base de ces études de cas, l'OFEV a publié en 2017 le rapport «Risques et opportunités liés au climat – une synthèse à l'échelle de la Suisse» présentant les risques et opportunités prioritaires à l'échelle de la Suisse. Ce rapport permet d'identifier les risques majeurs par région dans plusieurs domaines, dont celui de la gestion de l'eau. Il ressort de ce rapport que les changements climatiques ont un impact autant sur la qualité que sur la quantité d'eau potable dans toutes les régions de Suisse.

Ces impacts sont confirmés par les scénarios climatiques établis pour la Suisse (CH 2018). Il faut en particulier s'attendre à des étés plus secs et à des précipitations plus importantes. Certaines réserves en eau potable vont ainsi diminuer en été, alors même que leur utilisation va s'accroître, pour l'irrigation notamment. Elles seront également plus sensibles à la pollution (limitation de l'effet de dilution). D'autre part, c'est lors des fortes pluies que l'entraînement de substances polluantes vers les ressources en eau est le plus important.

D'un point de vue législatif, c'est la Confédération qui coordonne les mesures d'adaptation (selon la loi sur le CO<sub>2</sub>; RS 641.71). Cette loi est actuellement en révision pour la période postérieure à 2020 et la nouvelle version de la loi prévoit une plus grande implication des cantons en matière d'adaptation aux changements climatiques. Sous réserve d'acceptation, la Confédération ne coordonnera ainsi plus seule, mais avec les cantons, les mesures d'adaptation. Les cantons doivent ainsi veiller avec la Confédération à l'élaboration des bases nécessaires à la prise de mesures.

L'Etat de Fribourg est conscient des enjeux importants liés au changement climatique et de ses responsabilités. Il a ainsi décidé de s'attaquer, dans la présente législature, à cette thématique et d'élaborer un Plan Climat. Ce dernier aborde aussi bien le champ de l'atténuation (réduction des émissions de gaz à effet de serre) que de l'adaptation aux changements climatiques. Il a également comme objectif de faire évoluer le contexte politique et légal en la matière et de mettre en place des projets pilotes. C'est le Service de l'environnement (SEn) qui est chargé de la coordination pour la réalisation de ce Plan.

Un premier calendrier a été établi et des objectifs fixés pour les années 2018 à 2021. Au niveau du module *Adaptation*, l'objectif 2018 était de réaliser un état des lieux et un inventaire des forces et faiblesses dans le canton, ainsi que d'élaborer une stratégie d'adaptation. Cette stratégie a permis, dans un deuxième temps, d'élaborer un plan de mesures. Cette étape s'est traduite par la réalisation d'entretiens et d'ateliers de travail avec les experts des autorités cantonales concernées par les changements climatiques. Le premier atelier a eu lieu en septembre 2018, des résultats provisoires montrent clairement les risques pour le canton ainsi que les besoins d'actions. Les experts ont également livré une liste des mesures existantes pour réduire les risques et une liste des mesures souhaitées pour pallier aux besoins d'actions. En 2019, il a été question de détailler cette liste de mesures souhaitées. Pour cela, un second atelier a eu lieu réunissant tous les experts des 10 domaines concernés, ceci afin d'avoir un regard croisé sur les différentes mesures, d'éviter les doublons avec des mesures existantes et d'identifier les synergies et les conflits entre secteurs.

Concernant l'aspect de l'eau potable, voici les éléments importants qui ressortent de ces ateliers:

*«A l'heure actuelle, les changements climatiques sont indirectement pris en compte dans la gestion de l'eau. Les risques induits par les changements climatiques devront donc être davantage pris en compte pour la définition de mesures ainsi que dans les processus existants. Dans ce sens, le lien entre la Planification cantonale de la gestion globale des eaux et le Plan Climat devra être renforcé. Certaines mesures identifiées dans le cadre du Plan Climat devront à terme être intégrées à la Planification cantonale de gestion globale des eaux.»*

*Enfin, aussi bien au niveau de l'atelier sur la gestion des eaux que dans les autres ateliers, en particulier agriculture, énergie, biodiversité ou encore tourisme, il a été montré que la question de l'accès à l'eau – avec en perspective une raréfaction de la ressource d'une part et une augmentation des besoins d'autre part – va devenir de plus en plus problématique et induire des conflits d'usage qu'il s'agira d'arbitrer. Cette situation fait de la gestion des eaux un axe stratégique prioritaire pour le Plan Climat.»*

Suite à ce premier constat, il a été décidé que le thème de l'eau soit un axe stratégique du Plan Climat. Cet axe stratégique chapeaute des objectifs stratégiques dont voici l'énoncé:

Axe stratégique «eau»: Prévenir les conséquences d'une plus grande variabilité des ressources en eau et en préserver la qualité.

*Explication de l'axe: Les changements climatiques impactent tant la disponibilité en eau que sa qualité. Il est ainsi nécessaire d'une part de mieux connaître l'impact des changements climatiques sur cette ressource et d'autre part de développer des outils et mesures permettant une gestion efficace de celle-ci, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.*

Les objectifs spécifiques à cet axe sont les suivants:

Objectif 1: Développer les scénarios d'évolution de disponibilité des ressources en eau

Objectif 2: Gérer les ressources en eau de manière réfléchie en trouvant un équilibre entre les usages et les ressources disponibles dans le temps et dans l'espace

Objectif 3: Prévenir et lutter contre la dégradation de la qualité de l'eau pouvant impacter les milieux aquatiques et/ou la santé humaine

Plusieurs mesures sont en cours de discussion et intégreront le Plan Climat. Le Plan Climat suivra le processus de consultation usuel et sera publié à cette fin, sous réserve d'imprévu, d'ici fin 2020/début 2021.

## 2.2. Le développement du canton

Bien que revu à la baisse ces dernières années, l'accroissement démographique du canton de Fribourg prévu à l'horizon 2035 reste soutenu avec une estimation à 359 400 habitants, soit environ +13% par rapport à 2018 (selon le Service de la statistique de l'Etat de Fribourg).

Les besoins actuels en eau potable sont estimés à 163 litres par personne par jour pour les ménages (chiffres SSIGE 2016). Ce chiffre ne prend pas en compte les besoins du secteur économique, qui font actuellement monter les besoins en eau potable à 300 litres par personne par jour. Si des scénarios d'augmentation de la population ont été calculés (cf. ci-dessus), il est par contre beaucoup plus difficile d'estimer les besoins futurs liés aux activités économiques. En parallèle, l'urbanisation toujours croissante du canton engendre une pression forte sur les ressources en eau souterraine destinées à l'alimentation en eau potable, en limitant leur exploitabilité (impossibilité de délimiter des zones de protection des eaux souterraines du fait de constructions) et en augmentant les risques de pollution durable des eaux, notamment souterraines.

Il en ressort que l'augmentation démographique, le développement économique et l'urbanisation du canton induisent à moyen-terme des risques croissants pour l'alimentation en eau potable du canton supérieurs à ceux liés aux changements climatiques, en limitant la disponibilité et la qualité des ressources en eau potable et en accroissant les besoins globaux en eau. A long-terme, les deux processus (développement et changements climatiques) pèseront à part égale sur l'approvisionnement en eau potable du canton. Ces processus ne se feront par contre pas sentir de la même manière sur l'ensemble du territoire cantonal, puisque l'augmentation de la population ainsi que celle des activités économiques n'est pas identique partout, notamment dans la répartition entre espace urbains ou péri-urbains et espaces ruraux.

Dans le domaine de l'eau potable, les risques de pénurie liés aux changements climatiques sont actuellement faibles dans les Préalpes, car les sources exploitées dans cette région sont alimentées par des nappes de plus grande capacité et sont situées dans des régions agricoles extensives (pacage). Les mois secs de la fin de l'été ne poseront vraisemblablement que peu de problèmes hormis dans quelques localisations spécifiques, et liées à l'estivage du bétail. Ces risques sont cependant plus élevés dans la région du Plateau (cf. EBP/WSL/SLF, 2013), du fait de la capacité plus faible de nombreux aquifères de cette région et de l'agriculture plus intensive qui y est pratiquée.

Selon le rapport «État et évolution des eaux souterraines en Suisse. Résultats de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA, état 2016» (OFEV 2019), corroborés par les analyses effectuées par le Service de l'environnement dans le cadre de son réseau de surveillance de la qualité des eaux souterraines, les ressources en eau souterraine sont menacées qualitativement par des polluants persistants (nitrates, produits phytosanitaires et leurs métabolites) dans toutes les régions où une agriculture intensive est pratiquée, ce qui induit une pression supplémentaire sur l'eau souterraine destinée à l'eau potable.

Le canton de Fribourg finalise actuellement une Planification cantonale de la gestion globale des eaux (PGGE), pilotée par le Service de l'environnement, afin de gérer les eaux de façon optimale et de garantir leur utilisation à long terme. Plusieurs mesures qui concernent les ressources en eau souterraine destinée à l'alimentation en eau potable permettent de contribuer à répondre aux questions posées par les députés Badoud et Bapst et sont indiquées dans les réponses au présent postulat (voir chap. 3).

### **2.3. Les effets de la sécheresse et la planification des infrastructures en eau potable**

Le canton de Fribourg a vécu plusieurs périodes de sécheresse au cours des dernières années (en particulier 2011, 2015, 2017 et 2018). Pour cette raison, une directive cantonale pour la gestion des prélèvements dans les eaux superficielles en cas de sécheresse a été publiée le 29 juin 2018 et mise à jour en 2019. Cette directive permet de coordonner (surveillance, limitation et si besoin interdiction temporaire) les prélèvements dans les eaux superficielles dans les cas de sécheresse avérée, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte aux milieux aquatiques. Cette organisation repose sur un réseau de mesures présent sur le territoire fribourgeois et dans les cantons limitrophes qui permet d'obtenir des informations en continu sur le débit des principaux cours d'eau.

Ce genre de réseau n'existe malheureusement pas encore pour les eaux souterraines à l'échelle cantonale, raison pour laquelle il est difficile d'évaluer les effets des changements climatiques et des sécheresses sur les réserves en eau potable constituées à 80% par des eaux souterraines.

Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) a procédé, en 2015 et 2017, à une enquête auprès des distributeurs afin de connaître l'état de leurs ressources en eau potable durant ces périodes de sécheresse. En 2015, 35 distributeurs, sur 146 ayant répondu à l'enquête, ont confirmé avoir imposé des restrictions de consommation. En 2017, ils étaient 11 sur 99. Dans la plupart des cas, les restrictions imposées étaient essentiellement préventives et surtout financières, afin d'éviter de s'approvisionner à des coûts plus élevés auprès d'autres distributeurs disposant de suffisamment d'eau. Ces enquêtes ont par conséquent démontré que la disponibilité de la ressource en eau potable n'était en général pas problématique au niveau cantonal, mais que des pénuries ponctuelles pouvaient apparaître.

Pour ce qui est de l'approvisionnement, les communes du canton de Fribourg sont tenues de distribuer de l'eau potable en quantité suffisante dans les zones à bâtir (art. 13, Loi sur l'eau potable (LEP); RSF 821.32.1). Pour garantir cet objectif, les communes établissent un Plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) dans lequel elles effectuent en particulier un bilan de leurs ressources par rapport à leurs besoins actuels et futurs. Elles doivent vérifier notamment que les apports d'eau potable sont suffisants pour couvrir le besoin moyen même en cas de mise hors service de leur ressource principale. Ce bilan a déjà permis de révéler des situations de faiblesse pour lesquelles les communes concernées doivent rechercher de nouvelles sources d'approvisionnement. Les rares cas réellement problématiques ont donc été identifiés dans les PIEP réalisés par les communes et des recherches de solutions sont en cours.

D'une manière générale, sur la base des données des PIEP actuellement en possession du Service de l'environnement, on peut estimer que plus de 90% de la population fribourgeoise est alimentée par des réseaux sûrs, qui possèdent des interconnexions pouvant remonter jusqu'à des ressources importantes et considérées comme pérennes (lacs, captages stratégiques et nappes phréatiques importantes).

## 2.4. La protection des eaux souterraines

L'eau potable consommée dans le canton de Fribourg provient à 80% des eaux souterraines et à 20% des eaux de surface. Au contraire des eaux superficielles, les eaux souterraines peuvent être généralement utilisées pour l'alimentation en eau potable sans traitement préalable ou avec un traitement simple. Elles sont cependant très vulnérables aux pollutions chimiques dont l'origine, généralement diffuse, est souvent difficile à localiser, et donc à traiter. En cas de contamination, l'assainissement des eaux souterraines est ainsi problématique et son utilisation pour l'alimentation en eau potable peut être compromise à long-terme. Il y a donc nécessité primordiale de protéger correctement les eaux souterraines contre tous types de pollution.

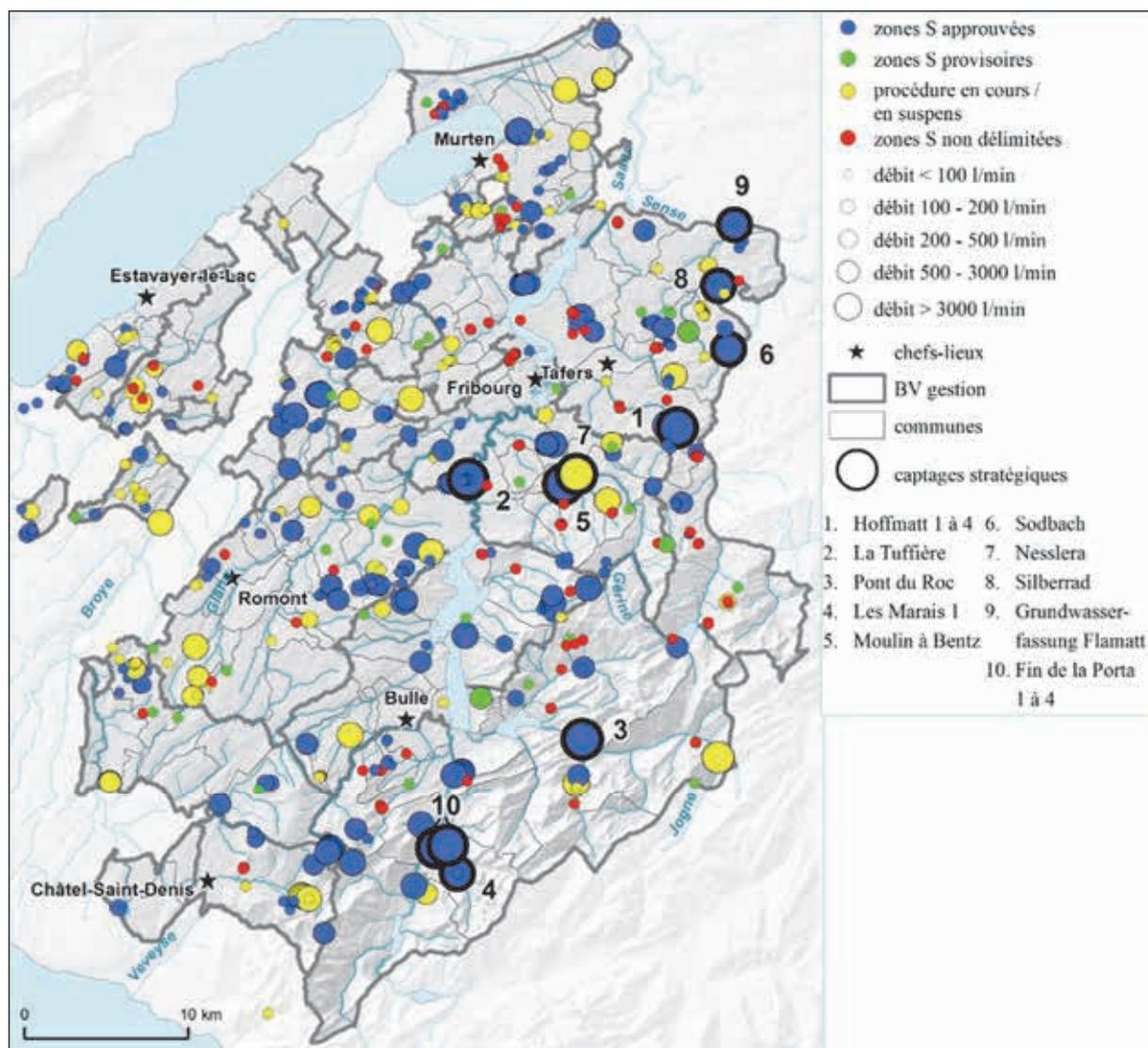


Figure 1: État des procédures d'approbation des zones de protection des eaux souterraines pour les principaux captages (2019). Représentation proportionnelle à la production d'eau de chaque captage. Les captages stratégiques au niveau cantonal sont entourés d'un cercle noir et répertoriés (source: Planification cantonale de la gestion globale des eaux du canton; à paraître).

Dans ce but, les zones de protection des eaux souterraines (zones S) sont destinées à protéger les captages d'intérêt public dont l'eau souterraine est utilisée pour l'alimentation en eau potable ou la fabrication de denrées alimentaires. Les zones S font l'objet d'une procédure d'approbation similaire aux plans d'aménagements locaux (examens par les services de l'Etat, mise à l'enquête publique, approbation par la Direc-

tion de l'aménagement, de l'environnement et des constructions [DAEC]).

Depuis l'entrée en vigueur en 1992 de la Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) et sur un total de 216 dossiers de zones S (cf. figure 1):

- > 149 (69%) sont approuvés;
- > 58 (27%) sont en cours de traitement ou à démarrer;
- > 9 (4%) sont bloqués pour des raisons d'oppositions ou de conflits d'utilisation du sol.

Il est important de préciser que les captages stratégiques (captages d'eau potable d'importance cantonale, non-substituables; voir réponse au chap. 3.5) pour l'eau potable sont correctement protégés par des zones S approuvées. En effet, les dossiers de zones S qui doivent encore être finalisés (31% en termes de nombre) sont destinés à protéger des captages qui ne représentent que 5% du débit total de l'eau potable actuellement distribuée dans le canton. Leur potentiel est néanmoins substantiel puisqu'il pourrait permettre d'alimenter en eau potable quelques 70 000 habitants. Raison pour laquelle il est primordial d'aller au bout de ces procédures et d'éviter ainsi que certains captages soient abandonnés par faute d'une protection inadaptée et devenue disproportionnée (risque de pollution devenant trop important en raison de l'urbanisation à proximité; impossibilité de démanteler ou assainir les installations dangereuses).

Pour rappel, selon l'article 62 de la Loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux; RSF 812.1), les zones S «doivent être établies dans le délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la loi». Le délai pour que l'intégralité des captages d'eau souterraine d'intérêt public du canton soient protégés par des zones S est par conséquent échu depuis fin 2014, en particulier en raison de la complexité des procédures d'approbation.

## 2.5. Les conflits d'utilisation du sol dans les zones S

Une grande partie (66%) des captages d'eau souterraine d'intérêt public, dont plusieurs captages «stratégiques», est concernée par des conflits d'utilisation du sol dans leurs zones S. Ces conflits sont liés principalement à l'urbanisation (bâtiments, eaux usées, industrie, loisirs), à l'agriculture (bâtiments, stockage d'engrais, culture et épandage) et aux transports (routes, chemin de fer), qui peuvent représenter un risque pour les ressources en eau souterraine du canton.

Dans cette optique, des zones S correctement délimitées et approuvées permettent d'assurer une protection durable des ressources en eau souterraine, en constituant une garantie légale que les conflits d'utilisation du sol pourront être réglés à une échéance adaptée aux risques qu'ils représentent (assainissement ou démantèlement des installations à risques, restrictions particulières pour les activités dangereuses pour les eaux).

## 2.6. La coordination des outils de planification

Comme déjà évoqué dans le chapitre 2.3, les communes doivent établir un Plan des infrastructures en eau potable (PIEP), conformément aux dispositions de la loi sur l'eau potable. Pour ce faire, elles doivent s'appuyer sur le plan d'aménagement local (PAL) afin de prendre en compte l'évolution de leur population, tout comme celle des zones industrielles et artisanales. Ceci afin de contrôler que les ressources disponibles suffisent à couvrir les besoins en eau futurs et, le cas échéant, de prévoir les mesures complémentaires nécessaires.

Sur la base des constats et propositions issus des PIEP, le SEN établit un plan sectoriel des infrastructures en eau potable (PSIEau; en cours d'élaboration) afin notamment de déterminer les mesures nécessaires pour garantir l'équipement indispensable à l'alimentation en eau potable pour l'ensemble des communes du canton. Il est réalisé en étroite collaboration avec la planification cantonale de la gestion des eaux (PGGE) destinée à garantir la protection des ressources nécessaires. C'est notamment dans ce but que, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, l'ensemble de ces compétences a été attribué au Service de l'environnement.

Le contenu du PSIEau et de la PGGE, contraignant pour les autorités, sera remonté au Plan directeur cantonal dès 2021. Ces planifications sont réexaminées périodiquement, lorsque les circonstances se sont notablement modifiées, mais au moins tous les dix ans. Ce qui permet de tenir compte aussi bien de l'évolution des communes que de l'évolution du climat.

Plusieurs mesures concernant l'alimentation en eau potable, qui découlent du PSIEau (dans sa version actuelle) permettent de répondre aux questions des députés Badoud et Bapst et sont donc indiquées dans les réponses ci-dessous (cf. chap. 3).

## 3. Réponses aux questions posées par les députés

### 3.1. Un bilan hydrologique global afin de vérifier l'état des ressources en eau potable est-il planifié sur le long terme?

Bien qu'inexistants actuellement, des bilans hydrologiques globaux et régionaux sont planifiés à moyen-terme à l'échelle du canton. Un réseau de surveillance de la qualité des eaux souterraines existe dans le canton depuis de nombreuses années, mais aucune surveillance *quantitative* globale des eaux souterraines n'est pour l'instant opérationnelle dans le canton de Fribourg.

Dans l'optique de dresser ces bilans hydrologiques, il est nécessaire de mettre en œuvre un *réseau hydrométrique cantonal* des eaux souterraines (débits de sources et niveaux de nappes phréatiques).

Pour exemple, les cantons de Valais et Vaud possèdent leur réseau cantonal hydrométrique avec respectivement 130 et 15 (objectif à 50) stations de mesures des débits et niveaux en continu, appuyés par les distributeurs d'eau, généralement sur une base volontaire. Le canton de Berne gère depuis longtemps son propre réseau de surveillance quantitatif, plusieurs stations étant équipées de systèmes d'acquisition automatisés pour les aquifères importants du canton.

Pour le canton de Fribourg, le projet de réseau hydrométrique cantonal (RHC) est basé sur trois axes principaux:

1. Collecte systématiques des données de débits et niveaux des eaux souterraines en provenance des distributeurs d'eau potable, notamment les eaux publiques, au moyen des conditions d'octroi des concessions pour l'utilisation de ces eaux. Mise en valeur des données existantes/historiques.
2. Mise au point d'un réseau cantonal de mesure en continu des niveaux de nappes et débits de sources, sur la base d'études hydrogéologiques détaillées des aquifères du canton, notamment les aquifères publics liés aux captages stratégiques (cf. réponses questions 3.5 et 3.6).
3. Intégration et valorisation des données des distributeurs d'eau et cantonales dans une base de données quantitative unique, consultable via un portail internet dédié.

L'acquisition de données quantitatives des eaux souterraines sera alors systématique dès que le réseau sera opérationnel. L'établissement de bilans hydrologiques précis nécessitera toutefois plusieurs années pour être pertinent. Un horizon à 2025 est prévu pour établir ces bilans précis sur la base des données acquises dans l'intervalle, et en parallèle des données historiques en provenance des distributeurs d'eau.

Ces bilans hydrologiques permettront de suivre l'évolution du niveau des nappes à long-terme, de connaître les effets du changement climatique sur ceux-ci. Afin de mieux gérer, répartir et anticiper les besoins en eau potable dans le futur, ces bilans seront coordonnés avec les planifications communales et cantonale (PIEP, PSIEau et PGGE; cf. chap. 2.6), actuellement presque terminées dans les communes (PIEP), et en cours d'élaboration au SEn (PGGE et PSIEau achevés courant 2020).

### **3.2. Une vue d'ensemble des relevés des niveaux des nappes souterraines et des sources contribuant à avoir une meilleure coordination cantonale manque encore dans notre canton. D'autres cantons ont déjà pris des mesures dans ce sens, à savoir Berne et Soleure. Quand le canton va-t-il initier cette coordination?**

Voir réponse à la question 3.1.

### **3.3. Une évaluation de l'impact des changements climatiques sur les nappes souterraines est-elle à l'ordre du jour?**

Comme expliqué plus haut au chapitre 2.1, le lien entre la Planification cantonale de la gestion globale des eaux (PGGE) et le Plan Climat est primordial. Certaines mesures identifiées dans le cadre du Plan Climat seront ainsi progressivement intégrées à la PGGE.

Les ateliers effectués dans le cadre de l'élaboration du Plan Climat ont permis d'identifier l'eau comme un enjeu majeur dans le contexte des changements climatiques, ce qui a mené à formuler un axe stratégique traitant uniquement de cette thématique (voir chap. 2.1). Les mesures du futur Plan Climat sont en cours d'élaboration et ont pour but d'atteindre les objectifs fixés (développer les scénarios d'évolution de disponibilité des ressources en eau, gérer les ressources en eau de manière réfléchie en trouvant un équilibre entre les usages et les ressources disponibles dans le temps et dans l'espace, prévenir et lutter contre la dégradation de la qualité de l'eau pouvant impacter les milieux aquatiques et/ou la santé humaine).

Selon le rapport NAQUA 2019 (OFEV 2019), le volume d'eau souterraine présent en Suisse correspond actuellement à dix fois les besoins en termes de consommation d'eau potable. Le rapport précise en outre:

«Les eaux souterraines suisses connaissent des variations de volume saisonnières généralement faibles par rapport au volume total. Du point de vue quantitatif, leur état reste stable, du moins dans un bilan pluriannuel, grâce au renouvellement régulier et complet des aquifères. Cela devrait rester le cas aussi à l'avenir même avec le changement climatique, bien que des pénuries d'eau locales pourront survenir passagèrement lors des périodes de sécheresse, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.»

Il est important toutefois de rappeler qu'une partie significative de ce volume d'eau souterraine n'est *pas exploitable*, du fait de la présence de conflits d'utilisation du sol dans les bassins d'alimentation des captages, particulièrement dans leurs zones de protection (voir chap. 2.5 et réponse question 3.7).

**3.4. Le Plan directeur cantonal, dans son chapitre traitant de l'eau potable, fait mention d'une évolution démographique à l'aulne 2050, de plus 150 000 habitants. Cette prévision nous paraît un peu aléatoire et mérite d'être approfondie, sachant que la consommation directe par habitant se situe déjà à 160 litres par jour. A-t-on tenu compte de la consommation potentielle de l'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture dans l'échéancier de ce développement?**

L'estimation de l'évolution démographique de plus de 150 000 habitants est reprise du scénario haut de l'Office fédéral de la statistique. Elle est donnée à titre informatif pour illustrer les défis qui nous attendent. Plus concrètement, les communes fournissent dans le cadre de leur PIEP leur population actuelle et l'évolution attendue pour les 15 à 20 prochaines années.

Concernant la consommation spécifique moyenne (industrie comprise), on observe en Suisse une diminution de celle-ci, de près de 450 l/jour/personne en 1980, à 300 l/jour/personne en 2016. Si on tient compte uniquement de la consommation dans les ménages, celle-ci suit également une tendance à la baisse, pour atteindre environ 163 l/jour/personne en 2016 (selon la SSIGE).

Compte tenu de cette tendance, le SEn attend que les communes reprennent soit la valeur de référence de 163 l/jour/personne, soit leur consommation moyenne actuelle pour l'évaluation de leurs besoins moyens futurs. Dans le cadre de leur PIEP, les communes effectuent un bilan en comparant les ressources disponibles (ressources propres et apports extérieurs) avec leurs besoins actuels et futurs en eau potable (consommation moyenne et pics de consommation). Lors de son évaluation des PIEP, le SEn veille à la bonne coordination des bilans des différentes communes. Il s'assure en particulier que les communes concernées utilisent les mêmes données lorsqu'il y a échange d'eau entre elles (p. ex. interconnexions). De plus, il encourage à fixer dans un contrat, ou à modifier les termes du contrat, lorsque les apports d'eau extérieurs ne sont pas garantis, respectivement qu'ils sont décrits de manière insuffisante et enfin, dans le cadre du PSIEau (en cours d'élaboration), le SEn compare les consommations spécifiques des différentes communes du canton, en vérifie les extrêmes et propose si nécessaire des mesures correctives, notamment régionales.

Concernant l'industrie et l'artisanat, les communes doivent en effet prendre en compte l'évolution de leurs zones industrielles prévue dans leur plan d'aménagement local (PAL) pour l'évaluation de leurs besoins en eau futurs. Il s'agit dans ce cas bien évidemment d'une estimation, puisque le type d'industrie susceptible de s'implanter dans une zone encore

libre ainsi que sa consommation en eau potable ne sont généralement pas connus. Conformément aux dispositions de la loi sur l'eau potable, les communes veillent à ce que leur PIEP soit coordonné avec leur PAL. Pour l'agriculture, les communes doivent tenir compte dans leur PIEP des unités de gros bétail (UGB) pour leur évaluation des besoins actuels ou futurs. Il n'est par contre pas tenu compte de l'utilisation des eaux souterraines pour l'irrigation.

Sur ce dernier point, le SEn estime toutefois qu'il y a actuellement peu d'utilisation concurrente et conflictuelle d'une même nappe phréatique pour l'eau potable et pour l'irrigation. En cas de besoins accrus à l'avenir, l'utilisation des nappes passera par une demande d'autorisation au SEn, ce qui permettra d'en évaluer les conséquences, sachant que l'utilisation pour la consommation humaine reste la priorité (art.40 LDP, art. 1 LEP et art. 10 LCEaux).

Dans le calcul des bilans d'alimentation en eau potable régionaux et cantonal, le PSIEau intégrera le développement démographique, industriel et agricole du canton, les modifications de la consommation d'eau par habitant et les changements climatiques, sur une base de planification cyclique de 10 ans. Les conclusions précises du PSIEau en la matière ne sont toutefois pas encore connues en date de cette réponse.

**3.5. La coordination des outils de planification en matière d'aménagement, dans le cadre de la procédure d'approbation des planifications communales et intercommunales, est-elle en rapport avec l'impact des changements climatiques sur l'approvisionnement en eau potable?**

Lors de l'élaboration de leurs bilans d'approvisionnement en eau potable, les communes n'ont en principe pas pris en compte des effets attendus du changement climatique sur la disponibilité à futur des ressources utilisées. Pour pallier à ce déficit de planification, lors de l'évaluation des PIEP communaux et de l'intégration de leurs données dans le PSIEau (en cours d'élaboration), le SEn ajoute systématiquement une marge de sécurité de 30% aux bilans régionaux actuels et pour 2025, à titre de sécurité face aux changements climatiques, afin d'anticiper, le cas échéant, les problèmes d'approvisionnement et mieux coordonner les besoins en eau potable à l'échelle du canton.

En parallèle, dans le cadre de la Gestion globale des eaux du canton et du PSIEau, dix *captages d'eau souterraine stratégiques* ont été définis, qui alimentent en eau potable 55% de la population fribourgeoise. Ces captages stratégiques, qui seront inscrits dans le Plan directeur cantonal, bénéficieront d'une protection accrue contre les impacts de tout type dans leurs bassins d'alimentation et seront soumis à une analyse de potentiel, en vue d'en améliorer le cas échéant leur productivité future pour l'alimentation en eau potable du canton.

Les données en provenance du futur réseau hydrométrique cantonal (RHC; voir réponse question 3.1) seront fondamentales pour effectuer cette analyse de potentiel.

### 3.6. Une évaluation actualisée sur le renouvellement naturel des nappes souterraines qui couvrent le 75% des besoins en eau potable a-t-elle lieu et à quelle fréquence?

Aucune évaluation du renouvellement des nappes d'eau souterraine du canton n'a été effectuée jusqu'à présent. Ici aussi, la mise sur pied d'un réseau hydrométrique des eaux souterraines cantonales (RHC) permettra de procéder à ces évaluations, sur une base annuelle, par exemple (voir réponse question 3.1).

En parallèle à l'établissement du RHC, une *amélioration de l'inventaire cantonal des eaux souterraines publiques* (datant de 2012), principalement son volet «aquifères publics», doit être effectuée, afin de mieux connaître la dynamique hydrogéologique des aquifères importants du canton, ceci en accord avec les conclusions de la PGGE. Des paramètres comme, par exemple, les zones d'alimentation et d'exutoires des aquifères, leurs bilans hydrogéologiques et le temps de résidence de leur eau souterraine doivent être déterminés dans le cadre de cette amélioration.

Ayant débuté au printemps 2019 par l'étude-pilote hydrogéologique PACES (Processus d'Acquisition de Connaissances sur les Eaux Souterraines) de l'aquifère de la Tuffière (qui alimente les captages de la ville de Fribourg), l'amélioration de l'inventaire consistera en une succession d'études et modélisations hydrogéologiques des aquifères publics du canton (études PACES), échelonnées en principe de 2019 à 2025, selon un ordre de priorité établi par le SEn et selon les budgets à disposition.

Les données de ces modèles, en premier lieu pour les aquifères publics importants du canton, pourront ainsi être corréliées aux mesures quantitatives effectuées via le RHC, et permettront d'estimer alors le taux de renouvellement des aquifères du canton à diverses échéances. Ces modèles permettront de manière générale une meilleure protection et gestion des eaux souterraines du canton, notamment les eaux publiques. L'impact des changements climatiques (notamment la modification de la recharge des nappes phréatiques par les pluies) sera aussi intégré à ces modèles, qui permettront ainsi de dresser divers scénarios (climat, urbanisation, etc.) à moyen- et long-terme.

Des moyens financiers supplémentaires devront toutefois encore être dégagés pour procéder à l'amélioration de l'inventaire, aux études PACES et à la mise sur pied du RHC.

### 3.7. Quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il rapidement pour légaliser les zones de protection «S» non encore légalisées et qu'entend-il mettre en œuvre à cet effet pour la protection des nappes potentiellement exploitables?

Sur la base du constat présenté au chapitre 2.4, le SEn propose une démarche planifiée sur deux ans (2019–2020) pour prioriser, renforcer et accélérer l'approbation des zones de protection des eaux souterraines (zones S) et résoudre les conflits majeurs d'utilisation du sol dans plusieurs d'entre-elles.

Cette démarche est prévue par la PGGE, via les mesures spécifiques aux zones S qui y sont liées.

Il y a actuellement, dans le canton de Fribourg, 216 captages ou groupes de captages d'intérêt public dont les dossiers de zones S sont actifs, dont 67 ne sont pas encore approuvés par le Conseil d'Etat. Une partie importante de ces dossiers non approuvés le sont à cause de conflits d'utilisation du sol dans les zones S. Au total, 66% des tous les captages d'eau souterraine d'intérêt public est concernée par des *conflits d'utilisation du sol* dans leurs zones S (voir chap. 2.5).

Dans le cadre de la démarche susmentionnée, une *méthodologie pour la résolution des conflits* en zones S est en cours de finalisation. Cette méthodologie, objective, reproductible et basée notamment sur une pesée des intérêts incluant la protection de la ressource (importance régionale du captage d'eau) mais aussi les aspects financiers (éviter des coûts d'assainissement disproportionnés), est déjà en cours d'application dans certaines zones S particulièrement sensibles, et sera appliquée systématiquement aux autres cas conflictuels dès 2020.

Elle permettra de déterminer lequel des scénarios de résolution de conflits suivants devront être appliqués à chaque cas:

1. Déplacement ou suppression des installations conflictuelles dans les zones S
2. Assainissement des installations conflictuelles, permettant un risque résiduel acceptable pour les eaux souterraines
3. Diminution de la surface des zones S par modification du débit de concession au puits
4. Déplacement ou suppression du captage d'eau

Une décision par la DAEC (maintien ou abandon du captage, calendrier des mesures d'assainissement d'installations, répartition des coûts d'assainissement d'installations ou de déplacement du captage) clôturera le processus méthodologique de résolution des conflits en zones S.

Le cas spécifique des routes cantonales en zones S (propriété de l'Etat) et leur assainissement y relatif fera l'objet d'une directive interne à l'Etat (responsabilité à la DAEC) en 2020.

Mesures prioritaires du plan sectoriel Eaux souterraines (2015), reprises dans la Gestion globale des eaux (2019), l'approbation des zones S et la résolution des conflits d'utilisation du sol en zones S à court-terme nécessitent de dégager des moyens supplémentaires. Ces moyens ont été estimés à 0,8 EPT pour conduire correctement cette démarche planifiée de 2020 à 2022. Des propositions de financement de ces EPT, consistant essentiellement à affecter une partie des redevances pour l'utilisation du domaine public des eaux à la protection des eaux souterraines, sont proposées plus en détail au chapitre 4.2.

En parallèle, toujours selon la Gestion globale des eaux du canton, des périmètres de protection des eaux souterraines (art. 21 LEaux) continueront à être délimités, puis approuvés par le Conseil d'Etat selon une procédure d'affectation cantonale.

Pour les captages stratégiques (voir réponse question 3.5), leurs aires d'alimentation en seront délimitées, dans lesquelles des mesures de protection des eaux souterraines accrues seront déployées: interdiction ou limitation de certaines activités ou ouvrages, limitation de l'utilisation de substances chimiques dangereuses, etc.

## 4. Conclusion

### 4.1. Mesures proposées

En conclusion et résumé du présent rapport, le Conseil d'Etat a établi et propose les mesures suivantes pour ce qui traite de la gestion durable des eaux souterraines et de l'approvisionnement en eau potable face, notamment, aux changements climatiques:

1. L'évaluation des besoins futurs en eau potable pour le canton se fera sur la base des données et bilans des plans communaux des infrastructures en eau potable (PIEP), qui seront repris et synthétisés dans le Plan sectoriel des infrastructures d'eau potable PSIEau (en cours d'élaboration au SEn). Dans ce cadre, pour anticiper les problèmes d'approvisionnement, le SEn ajoute notamment une marge de 30% aux bilans régionaux actuels et pour 2025, à titre de sécurité face aux changements climatiques. Cette mesure sera effective dès la finalisation du PSIEau.
2. Dans le cadre de la Gestion globale des eaux du canton et du PSIEau, dix captages d'eau souterraine stratégiques ont été définis. Ces captages stratégiques seront inscrits dans le Plan directeur cantonal et bénéficieront de mesures de protection accrue des eaux souterraines dans leurs bassins d'alimentation. Ils seront également soumis à une analyse de potentiel, en vue d'en améliorer leur productivité future pour l'alimentation en eau potable du canton. Cette mesure est en cours d'élaboration.
3. Un réseau de surveillance hydrométrique cantonal RHC pour les eaux souterraines (mesures en continu des débits

et niveaux de nappe) doit être mis sur pied d'ici à 2021. Il est basé sur trois axes principaux:

- > Collecte systématiques des données hydrométriques en provenance des distributeurs d'eau potable et mise en valeur des données existantes et historiques,
- > Mise au point d'un réseau cantonal de mesure hydrométrique en continu, notamment pour les aquifères publics liés aux captages stratégiques,
- > Intégration et valorisation des données des distributeurs d'eau et cantonale.

Les données du RHC permettront de dresser des bilans hydrologiques précis des nappes à long-terme, de connaître leur dynamique et les effets du changement climatique sur celles-ci. Ces données viennent consolider les bilans des besoins et les mesures déterminés dans le PSIEau. Cette mesure n'est pas encore opérationnelle et nécessite des moyens financiers supplémentaires.

4. Des études hydrogéologiques et modèles détaillés des aquifères publics PACES (Processus d'Acquisition de Connaissances sur les Eaux Souterraines) seront démarrés successivement chaque année, selon un ordre de priorité établi par le SEn et selon les budgets à disposition (une étude est prévue en 2020). Ces études et modèles ont pour but de déterminer précisément le comportement hydrogéologique à long-terme (bilans, temps de résidence de leur eau, zones d'alimentation, etc.) des aquifères principaux du canton et, corrélées aux données provenant du RHC, permettront une meilleure gestion des eaux souterraines du canton ainsi que l'établissement de scénarios à moyen- et long-terme face aux changements climatiques et autres influences négatives (urbanisation, agriculture intensive, etc.). Cette mesure est déjà partiellement effective (une étude effectuée en 2019), mais nécessite des moyens financiers supplémentaires.
5. Afin de légaliser les zones de protection des eaux souterraines à brève échéance et/ou de résoudre les conflits d'utilisation du sol importants en leur sein, lesdits conflits seront traités au moyen d'une méthodologie de résolution des conflits objective et reproductible, basée sur une pesée des intérêts incluant la protection de la ressource mais aussi les aspects financiers. Cette mesure est en cours d'élaboration et nécessite des moyens financiers supplémentaires.
6. Dans les aquifères publics, des périmètres de protection des eaux souterraines continueront à être délimités, puis approuvés par le Conseil d'Etat selon une procédure d'affectation cantonale. Cette mesure est déjà partiellement effective.
7. Enfin, le Plan Climat, via son axe stratégique dédié à la thématique de l'eau, viendra consolider les mesures nécessaires via son futur plan de mesures.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures nécessitera des moyens additionnels pour la protection des eaux souterraines et la planification de l'approvisionnement en eau

potable. Le Conseil d'Etat examinera la manière la plus adéquate d'y parvenir, en tenant compte notamment d'une augmentation à court terme du tarif de redevance pour l'utilisation des eaux publiques, actuellement bas (4 francs par l/min et par an) et sans conséquences importantes pour les propriétaires de captages. Cette augmentation, qui respecte le principe de causalité, permettra de consolider efficacement les moyens financiers indispensables à une meilleure protection des eaux souterraines et à l'amélioration de planification de l'approvisionnement en eau potable, qui sont des éléments vitaux pour notre canton, face aux défis à venir que sont notamment les changements climatiques et l'augmentation démographique. Elle pourra si nécessaire être complétée par d'autres sources de financement, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan climat, qui devront encore être validées par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

---

**Bericht 2020-DAEC-86**

29. Juni 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Postulat 2018-GC-140 Antoinette Badoud/Markus Bapst –  
Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton**

<b>1. Zusammenfassung des Postulats</b>	<b>11</b>
<b>2. Kontext und heutige Situation</b>	<b>11</b>
<b>3. Antworten auf die Fragen der Postulanten</b>	<b>15</b>
<b>4. Schlussfolgerung</b>	<b>19</b>

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht als direkte Folge auf das Postulat von Grossrätin Antoinette Badoud und Grossrat Markus Bapst über die Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton, das am 19. September 2018 dem Staatsrat überwiesen wurde.

**1. Zusammenfassung des Postulats**

Mit dem am 19. September 2018 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen Grossrätin Badoud und Grossrat Bapst den Staatsrat, einen umfassenden Bericht über den Zustand und die Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton Freiburg zu erstellen.

Das Anliegen ist der Ausdruck ihrer Sorge um unsere Ressourcen und die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels, weil der Klimawandel die sommerlichen Dürreperioden verschärft und für die Landwirte und Gemeinden betreffend die Grundwasserstände und die davon abhängige Trinkwasserversorgung beunruhigend ist. Andererseits erfordert die Entwicklung der Gemeinden, dass die Trinkwasserressourcen in genügendem Mass vorhanden sind, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu decken und gleichzeitig die Versorgung der in ihren OP definierten Bauzonen, die noch nicht bebaut sind, zu gewährleisten. Auch hier fehlen ausreichende Kenntnisse über den Zustand der Ressource; damit besteht die Gefahr, dass die Gemeinden angesichts ihrer Entwicklung in eine kritische Situation geraten.

Die Postulanten stellen sieben Fragen als Ausgangspunkt für den Bericht und die Stärkung der Instrumente, die es dem Staatsrat ermöglichen sollen, unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und des Klimawandels langfristig wirksame präventive Massnahmen zur die Trinkwasserversorgung zu treffen.

**2. Kontext und heutige Situation**

**2.1. Klimawandel**

Zwischen 2013 und 2016 gab das Bundesamt für Umwelt (BAFU) acht Analysen zu den klimabedingten Risiken und Chancen für verschiedene Schweizer Kantone in Auftrag, darunter eine für den Kanton Freiburg. Auf der Grundlage der acht regionalen Fallstudien publizierte das BAFU im Jahr 2017 den Bericht «Klimabedingte Risiken und Chancen – Eine schweizweite Synthese», der ebendiese Risiken und Chancen für die Schweiz identifiziert und priorisiert. Dieser Bericht ermöglicht es, die wichtigsten Risiken nach Regionen in mehreren Bereichen – einschliesslich Wasserbewirtschaftung – zu identifizieren. Der Bericht zeigt, dass sich der Klimawandel in allen Regionen der Schweiz sowohl auf die Qualität als auch auf die Quantität des Trinkwassers auswirkt.

Dies wird von den Klimaszenarien CH2018 bestätigt. Insbesondere ist mit trockeneren Sommern und erhöhten Niederschlägen zu rechnen. Einige Trinkwasserreserven werden im Sommer entsprechend abnehmen, während der Verbrauch, insbesondere für die Bewässerung, zunehmen wird. Sie werden auch empfindlicher auf Verschmutzung reagieren (verringertes Verdünnungseffekt). Auf der anderen Seite führen stärkere Regenfälle zu einer erhöhten Mobilisierung von Schadstoffen, die auf diese Weise in die Wasserressourcen gelangen.

Laut Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (SR 641.71) ist der Bund für die Koordination der Anpassungsmassnahmen zuständig. Dieses Gesetz wird gegenwärtig für die Zeit nach 2020 überarbeitet und die neue Fassung des Gesetzes sieht eine stärkere Beteiligung der Kantone bei der Anpassung an den Klimawandel vor. Sofern die Revision verabschiedet wird, wird der Bund die Anpassungsmassnahmen nicht mehr allein, sondern zusammen mit den Kantonen koordinieren.

Die Kantone müssen deshalb gemeinsam mit dem Bund die notwendigen Grundlagen für Massnahmen erarbeiten.

Der Staat Freiburg ist sich der wichtigen Fragen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und seiner Verantwortung bewusst. Er hat daher beschlossen, dieses Thema noch in der laufenden Legislaturperiode anzugehen und einen Klimaplan zu erstellen. Der Plan befasst sich sowohl mit der Minderung (Reduzierung der Treibhausgasemissionen) als auch mit der Anpassung an den Klimawandel. Ausserdem sollen der politische und rechtliche Kontext in diesem Bereich verändert und Pilotprojekte durchgeführt werden. Das Amt für Umwelt (AFU) wurde mit der Koordination für die Verwirklichung des Klimaplanes beauftragt.

Es wurde ein erster Zeitplan erstellt. Zudem wurden die Ziele für die Jahre 2018 bis 2021 definiert. Für das Modul Anpassung war das Ziel für 2018 die Durchführung einer Bestandsaufnahme und die Verwirklichung eines Inventars der Stärken und Schwächen des Kantons sowie die Entwicklung einer Anpassungsstrategie. Diese Strategie ermöglichte es, in einer zweiten Phase einen Massnahmenplan zu erstellen. In dieser Phase wurden Gespräche und Workshops mit Fachpersonen der vom Klimawandel betroffenen kantonalen Behörden durchgeführt. Der erste Workshop fand im September 2018 statt. Die vorläufigen Ergebnisse des Workshops zeigten die Risiken für den Kanton und den Handlungsbedarf klar auf. Die Fachpersonen erstellten zudem eine Liste der bestehenden Massnahmen zur Verringerung der Risiken und eine Liste der gewünschten Massnahmen zur Deckung des Handlungsbedarfs. 2019 wurde die Liste der gewünschten Massnahmen spezifiziert. Zu diesem Zweck wurde ein zweiter Workshop abgehalten, der alle Fachpersonen aus den 10 betroffenen Bereichen zusammenbrachte, um die verschiedenen Massnahmen von verschiedenen Blickpunkten aus zu betrachten und so Überschneidungen mit bestehenden Massnahmen zu vermeiden sowie Synergien und Konflikte zwischen verschiedenen Bereichen zu identifizieren.

Was den Aspekt des Trinkwassers betrifft, gingen folgende Elemente aus den Workshops hervor:

*«Zurzeit wird der Klimawandel nur indirekt in der Wasserbewirtschaftung berücksichtigt. **Die durch den Klimawandel induzierten Risiken müssen daher für die Festlegung von Massnahmen und bei den bestehenden Prozessen stärker berücksichtigt werden.** In diesem Sinne muss die Verbindung zwischen der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung und dem Klimaplan verstärkt werden. Bestimmte im Klimaplan festgelegte Massnahmen werden letztlich in die kantonale Planung der Gewässerbewirtschaftung integriert werden müssen.*

*Schliesslich zeigte sich sowohl im Workshop zur Wasserbewirtschaftung als auch in den anderen Workshops, insbesondere zu den Bereichen Landwirtschaft, Energie, Biodiver-*

*sität und Tourismus, dass die **Frage des Zugangs zu Wasser** – mit der Aussicht auf eine Verknappung der Ressource einerseits und eine Zunahme des Bedarfs andererseits – **zunehmend problematisch werden und zu Nutzungskonflikten führen wird, die eine Interessenabwägung nötig machen werden.** Diese Situation macht die Wasserbewirtschaftung zu einer strategischen Priorität für den Klimaplan.»*

Aufgrund dieser Feststellung wurde beschlossen, das Thema Wasser als strategische Achse des Klimaplanes zu definieren. Diese Achse ist der Überbau für die strategischen Ziele. Die Beschreibung der Achse und der Ziele lautet wie folgt:

Strategische Achse «Wasser»: Den Folgen einer grösseren Variabilität der Wasserressourcen entgegenwirken und die Wasserqualität erhalten.

*Begründung der Achse: Der Klimawandel wirkt sich sowohl auf die Verfügbarkeit als auch auf die Qualität von Wasser aus. Es ist daher notwendig, einerseits die Auswirkungen des Klimawandels auf diese Ressource besser zu verstehen und andererseits Instrumente und Massnahmen für eine effektive Bewirtschaftung zu entwickeln, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.*

Für diese Achse gelten folgende spezifischen Ziele:

Ziel 1: Entwicklungsszenarien zur Verfügbarkeit von Wasserressourcen ausarbeiten

Ziel 2: Die Wasserressourcen durch Sicherstellung eines zeitlichen und räumlichen Gleichgewichts zwischen Nutzung und Verfügbarkeit der Ressourcen auf bewusste Weise bewirtschaften

Ziel 3: Die Verschlechterung der Wasserqualität, die sich auf die aquatische Umwelt und/oder die menschliche Gesundheit auswirken kann, verhindern und bekämpfen

Mehrere Massnahmen werden derzeit diskutiert und werden in den Klimaplan integriert werden. Der Klimaplan wird dem üblichen Vernehmlassungsverfahren unterstellt und soll Ende 2020 bzw. Anfang 2021 publiziert werden.

## 2.2. Entwicklung des Kantons

Zwar wurde die Schätzung für die demografische Entwicklung des Kantons Freiburg im Vergleich zur Schätzung von ein paar Jahren nach unten korrigiert, doch wird nach wie vor von einem namhaften Bevölkerungswachstum ausgegangen. So wird für 2035 erwartet, dass der Kanton 359 400 Einwohnerinnen und Einwohner zählen wird, was im Vergleich zu 2018 einem Zuwachs von +13% entspricht (Zahlen gemäss Amt für Statistik des Staats Freiburg).

Laut Schätzung des SVGW beträgt der durchschnittliche Trinkwasserverbrauch eines Privathaushalts 163 Liter pro Person und Tag (Zahlen aus dem Jahr 2016). Unter Berück-

sichtigung des Verbrauchs der Wirtschaft, kommt man auf derzeit 300 Liter pro Person und Tag. Die Schätzung des künftigen Wasserbedarfs der Wirtschaft ist allerdings deutlich schwieriger zu schätzen als die Berechnungen der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung (siehe weiter oben). Gleichzeitig führt die zunehmende Verstädterung des Kantons zu einem starken Druck auf die Grundwasservorkommen für die Trinkwasserversorgung, schränkt deren Nutzbarkeit ein (das Vorhandensein von Überbauungen verunmöglicht die Abgrenzung von Grundwasserschutz-zonen) und erhöht das Risiko einer langfristigen Verschmutzung der Gewässer, insbesondere des Grundwassers.

Daraus ergibt sich, dass das Bevölkerungswachstum, die wirtschaftliche Entwicklung und die Urbanisierung des Kantons mittelfristig zu steigenden Risiken für die Trinkwasserversorgung im Kanton führen, die grösser sind als die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken, da die Verfügbarkeit und die Qualität der Trinkwasserressourcen eingeschränkt werden und der Wasserbedarf insgesamt steigt. Langfristig werden beide Prozesse (Entwicklung und Klimawandel) die Trinkwasserversorgung des Kantons gleichermassen beeinflussen. Diese Prozesse werden jedoch nicht im gesamten Kanton in gleicher Weise zu spüren sein, da die Zunahme der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten nicht überall identisch ist; so gibt es namentlich Unterschiede zwischen den städtischen und periurbanen Gebieten einerseits und den ländlichen Gebieten andererseits.

Im Bereich des Trinkwassers sind die Risiken einer klimabedingten Verknappung in den Voralpen derzeit gering, da die in dieser Region genutzten Quellen aus grösseren Grundwasserleiter gespeist werden und in ausgedehnten landwirtschaftlichen Gebieten (Weideflächen) liegen. Die trockenen Monate des Spätsommers dürften ausser an einigen wenigen spezifischen Orten und im Zusammenhang mit der Sommerung des Viehbestands keine Probleme aufwerfen. Diese Risiken sind jedoch höher im Mittelland (vgl. EBP/WSL/SLF, 2013), was auf die geringere Kapazität vieler Grundwasserleiter in dieser Region und die dort betriebene intensivere Landwirtschaft zurückzuführen ist.

Laut Bericht «Zustand und Entwicklung Grundwasser Schweiz. Ergebnisse der Nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA, Stand 2016» (BAFU 2019) wird die Qualität der Grundwasservorkommen durch persistente Schadstoffe (Nitrate, Pflanzenschutzmittel und ihre Metaboliten) in allen Regionen mit intensiver Landwirtschaft bedroht, was einen zusätzlichen Druck auf das für die Trinkwasserversorgung genutzte Grundwasser erzeugt. Dieser Befund wird durch die Analysen, die das Amt für Umwelt im Rahmen des Messnetzes der Grundwasserbeobachtung durchführt, bestätigt.

Der Kanton Freiburg ist daran, seine kantonale Planung der Gewässerbewirtschaftung (PGGB) für eine optimale Bewirtschaftung der Gewässer und deren langfristigen Verfügbar-

keit zu finalisieren. Die entsprechenden Arbeiten werden vom Amt für Umwelt geleitet. Mehrere Massnahmen betreffend die Grundwasservorkommen für die Trinkwasserversorgung tragen zur Beantwortung der im Postulat aufgeworfenen Fragen bei und sind in Punkt 3 aufgeführt.

### 2.3. Auswirkungen von Trockenheit und Planung der Trinkwasserinfrastruktur

Der Kanton Freiburg hat in den letzten Jahren mehrere Trockenperioden erlebt (insbesondere 2011, 2015, 2017 und 2018). Aus diesem Grund wurde am 29. Juni 2018 eine kantonale Weisung über die Verwaltung der Wasserentnahmen aus Oberflächengewässern bei Trockenheit veröffentlicht und 2019 aktualisiert. Diese Weisung ermöglicht es, die Wasserentnahmen aus Oberflächengewässern bei Trockenheit zu koordinieren (zu überwachen, zu begrenzen und gegebenenfalls vorübergehend zu verbieten), wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung der aquatischen Umwelt besteht. Diese Organisation stützt sich auf ein Messnetz in Freiburg und den Nachbarkantonen, das kontinuierlich über die Abflüsse der wichtigsten Wasserläufe informiert.

Für das Grundwasser gibt es auf kantonaler Ebene leider noch kein solches Messnetz, was es schwierig macht, die Auswirkungen des Klimawandels und von Trockenheit auf die Trinkwasserreserven abzuschätzen, die zu 80% aus Grundwasser bestehen.

2015 und 2017 führte das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) eine Umfrage unter den Verteilern durch, um den Status der von ihnen verwalteten Trinkwasserressourcen bei Trockenheit zu kennen. Im Jahr 2015 bestätigten 35 der 146 Verteiler, die an der Umfrage teilgenommen haben, dass sie den Konsum eingeschränkt haben. 2017 waren es 11 von 99. In den meisten Fällen waren die Beschränkungen hauptsächlich präventiv und meist finanziell begründet, weil die Verteiler verhindern wollten, dass sie sich zu einem höheren Preis bei anderen Verteilern mit genügend Wasser versorgen müssen. Aus der Umfrage geht mit anderen Worten hervor, dass die Verfügbarkeit von Trinkwasser auf kantonaler Ebene im Allgemeinen kein Problem darstellt, dass aber gelegentlich Engpässe auftreten können.

In Bezug auf die Trinkwasserversorgung ist festzuhalten, dass die Gemeinden des Kantons verpflichtet sind, den im Zonennutzungsplan festgelegten Bauzonen genügend Trinkwasser zu verteilen (Art. 13 Gesetz über das Trinkwasser TWG; SGF 821.32.1). Um dies sicherzustellen, erstellen die Gemeinden einen Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI), in denen sie namentlich eine Bilanz ihrer Ressourcen erstellen und die Ressourcen in Beziehung zum aktuellen und künftigen Bedarf setzen. Insbesondere müssen sie sicherstellen, dass die Trinkwasserversorgung ausreicht, um den durchschnittlichen Bedarf zu decken, auch wenn ihre Hauptressource ausfällt. Diese Analyse hat es bereits ermög-

licht, Schwachstellen aufzudecken, zu deren Behebung die betroffenen Gemeinden neue Versorgungsquellen suchen müssen. Die seltenen Fälle, die wirklich problematisch sind, wurden in den von den Gemeinden verwirklichten PTWI identifiziert, und es wird nach Lösungen gesucht.

Im Allgemeinen kann auf der Grundlage der PTWI-Daten, die sich derzeit im Besitz des Amts für Umwelt befinden, geschätzt werden, dass mehr als 90% der Bevölkerung Freiburgs durch sichere Netze versorgt werden, die über Verbindungen verfügen, die ihren Ursprung in bedeutenden, als dauerhaft geltenden Ressourcen (Seen, strategische Wasserfassungen und bedeutende Grundwasservorkommen) haben.

## 2.4. Schutz der unterirdischen Gewässer

80% des im Kanton verbrauchten Trinkwassers stammt aus unterirdischen und 20% aus oberirdischen Gewässern. Im Gegensatz zu Oberflächengewässern kann Grundwasser in der Regel ganz ohne oder mit einer einfachen Aufbereitung ins Trinkwasserversorgungsnetz eingespeist werden. Es ist jedoch sehr anfällig für chemische Verschmutzung, deren Ursprung oft diffus und schwer zu lokalisieren und daher schwer zu behandeln ist. Bei einer Verschmutzung ist die Sanierung des Grundwassers daher problematisch und seine Nutzung für die Trinkwasserversorgung kann langfristig gefährdet sein. Es ist daher absolut nötig, das Grundwasser vor allen Arten von Verschmutzung angemessen zu schützen.

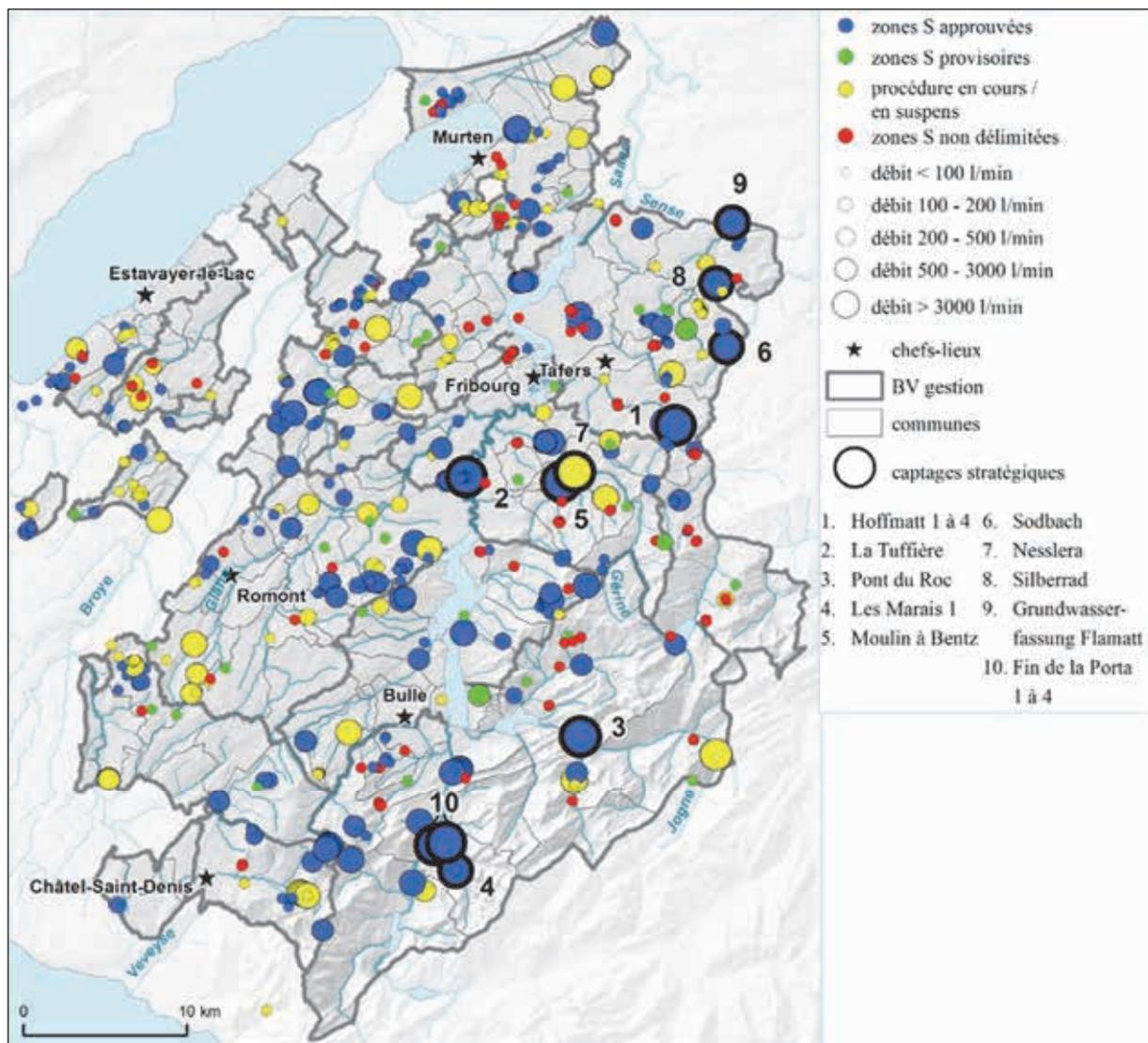


Abb. 1: Stand der Genehmigungsverfahren für Grundwasserschutz-zonen für die bedeutendsten Fassungen (2019). Unter Angabe der anteilmässigen Produktion jedes Einzugsgebietes. Die strategischen Fassungen auf kantonaler Ebene sind von einem schwarzen Kreis umgeben (Quelle: Kantonale Planung der Gewässerbewirtschaftung; noch nicht publiziert).

Zu diesem Zweck sollen Grundwasserschutz-zonen (Zonen S) die Wasserfassungen von öffentlichem Interesse schützen, deren Grundwasser für die Trinkwasserversorgung oder die Nahrungsmittelproduktion verwendet wird. Zonen S unterliegen einem Genehmigungsverfahren, das dem für Ortspläne ähnlich ist (Prüfung durch die staatlichen Dienst-

stellen, öffentliche Auflage, Genehmigung durch die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD).

Seit dem Inkrafttreten im Jahr 1992 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) wurden 216 Zonen-S-Dossiers (siehe Abb. 1) eingereicht:

- > 149 (69%) wurden genehmigt;
- > 58 (27%) sind in Behandlung oder stehen kurz davor;
- > 9 (4%) sind wegen Einsprachen oder Nutzungskonflikten blockiert.

An dieser Stelle sei hervorgehoben, dass die strategischen Trinkwasserfassungen ( Fassungen von kantonaler Bedeutung, nicht austauschbar; siehe Antwort auf die Frage 3.5) durch genehmigte Zonen S ausreichend geschützt sind. Die noch nicht abgeschlossenen S-Zonen-Dossiers (31% der Zonen) betreffen Fassungen, die zusammen nur 5% der kantonsweit verteilten Trinkwassermenge ausmachen. Ihr Potenzial ist dennoch beträchtlich, da sie etwa 70 000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Trinkwasser versorgen könnten. Deshalb ist es unerlässlich, diese Verfahren abzuschliessen und so zu verhindern, dass bestimmte Fassungen wegen eines unzureichenden Schutzes und wegen unverhältnismässig gewordenen Schutzmassnahmen (Gefahr einer zu grossen Verschmutzung durch die Besiedlung der Umgebung; Unmöglichkeit, gefährliche Anlagen zurückzubauen oder zu sanieren) aufgegeben werden müssen.

Zur Erinnerung: Laut Artikel 62 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG; SGF 812.1) müssen der Plan und das Reglement der Grundwasserschutz zonen «innert 3 Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt werden». Die Frist für den Schutz aller Grundwasserfassungen von öffentlichem Interesse im Kanton durch Zonen S ist somit Ende 2014 abgelaufen; dass die Frist nicht vollständig eingehalten werden konnte, erklärt sich insbesondere durch die Komplexität der Bewilligungsverfahren.

## 2.5. Landnutzungskonflikte in den Zonen S

Ein grosser Teil (66%) der Grundwasserfassungen von öffentlichem Interesse, darunter mehrere «strategische» Fassungen, sind von Landnutzungskonflikten in ihren Zonen S betroffen. Diese Konflikte stehen hauptsächlich im Zusammenhang mit der Urbanisierung (Gebäude, Abwasser, Industrie, Erholung), der Landwirtschaft (Gebäude, Düngerlagerung, Anbau und Ausbringung) und dem Verkehr (Strassen, Eisenbahn), die eine Gefahr für die Grundwasserressourcen des Kantons darstellen können.

Entsprechend abgegrenzte und genehmigte Zonen S gewährleisten den nachhaltigen Schutz der Grundwasserressourcen, indem sie eine rechtliche Garantie dafür bieten, dass Landnutzungskonflikte innerhalb eines den Risiken angemessenen Zeitrahmens gelöst werden können (Sanierung oder

Abbau von risikobehafteten Anlagen, besondere Einschränkungen für wassergefährdende Tätigkeiten).

## 2.6. Koordination der Planungsinstrumente

Wie bereits in Punkt 2.3 erwähnt, müssen die Gemeinden gemäss dem Gesetz über das Trinkwasser einen Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) erstellen. Hierfür müssen sie sich auf ihren Ortsplan (OP) abstützen, um der Bevölkerungsentwicklung sowie der Entwicklung der Arbeitszonen Rechnung zu tragen. Auf diese Weise können sie prüfen, ob die verfügbaren Ressourcen für den künftigen Wasserbedarf ausreichen, und bei Bedarf ergänzende Massnahmen treffen.

Auf der Grundlage der Feststellungen und Vorschläge gemäss PTWI erstellt das AfU einen Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI), um namentlich die Massnahmen zu bestimmen, die nötig sind, um in allen Gemeinden des Kantons die erforderlichen Trinkwasserinfrastrukturen sicherzustellen. Der Sachplan wird in enger Verbindung mit der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung (PGGB) erstellt, die den Schutz der notwendigen Ressourcen zum Ziel hat. Vor allem aus diesem Grund wurde die Zuständigkeit für all diese Aufgaben am 1. April 2019 dem Amt für Umwelt zugewiesen.

Der Inhalt des STWI und des PTWI, die für die Behörden verbindlich ist, wird ab 2021 in den kantonalen Richtplan integriert werden. Diese Planungen werden überprüft, wenn sich die Situation merklich verändert hat, mindestens aber alle zehn Jahre. Dadurch können sowohl Veränderungen in den Gemeinden als auch Veränderungen des Klimas berücksichtigt werden.

Mehrere Massnahmen für die Trinkwasserversorgung, die sich aus dem STWI (in seiner aktuellen Fassung) ergeben, beantworten die Fragen von Grossrätin Badoud und Grossrat Bapst und sind daher in Punkt 3 angegeben.

## 3. Antworten auf die Fragen der Postulanten

### 3.1. Ist langfristig eine globale Wasserbilanz zur Bestimmung des Zustands der Trinkwasserressourcen geplant?

Derzeit gibt es keine globale Wasserbilanz, doch ist auf kantonaler Ebene mittelfristig eine globale und regionale Wasserbilanzierung vorgesehen. Im Kanton gibt es schon seit vielen Jahren ein Messnetz der Grundwasserbeobachtung, mit dem die *Qualität* gemessen wird. Es gibt jedoch keine globale Erfassung von Zustand und Entwicklung der *Quantität* des Grundwassers.

Um diese Wasserbilanzen zu erstellen, ist es notwendig, ein *kantonales hydrometrisches Grundwassermessnetz* (Quellabflüsse und Grundwasserstände) zu realisieren.

So verfügen beispielsweise die Kantone Wallis und Waadt über ein eigenes kantonales hydrometrisches Netz mit 130 bzw. 15 (Ziel: 50) Stationen zur kontinuierlichen Messung von Quellabflüssen und Grundwasserständen, die von den Verteilern unterstützt werden, meist auf freiwilliger Basis. Der Kanton Bern betreibt seit langem ein eigenes quantitatives Messnetz mit mehreren Stationen, die mit automatischen Erfassungssystemen für die wichtigen Grundwasserleiter des Kantons ausgestattet sind.

Für den Kanton Freiburg basiert das Projekt eines kantonalen hydrometrischen Netzes (KHN) auf drei Hauptachsen:

1. Systematische Sammlung der Daten der Trinkwasserverteiler über Abflüsse und Grundwasserstände, namentlich für die öffentlichen Gewässer (wird Teil der Bedingungen für die Erteilung von Konzessionen für die Nutzung dieser Gewässer sein). Nutzbarmachung der vorhandenen/historischen Daten.
2. Entwicklung eines kantonalen Netzes für die kontinuierliche Messung der Grundwasserstände und Quellabflüsse auf der Grundlage der detaillierten hydrogeologischen Studien der kantonalen Grundwasserleiter, insbesondere der öffentlichen Grundwasserleiter, die mit strategischen Fassungen verbunden sind (vgl. Antworten auf die Fragen 3.5 und 3.6).
3. Integration und Nutzbarmachung von Daten der Wasserverteiler und kantonalen Behörden in einer einzigen quantitativen Datenbank, die über ein spezielles Internetportal konsultiert werden kann.

Die quantitativen Grundwasserdaten werden systematisch erfasst werden, sobald das Netzwerk in Betrieb ist. Die Erstellung genauer, relevanter Wasserbilanzen wird jedoch mehrere Jahre dauern. Es ist geplant, diese Bilanzen auf der Grundlage der zwischenzeitlich gewonnenen Daten und parallel zu den historischen Daten der Wasserverteiler bis 2025 zu erstellen.

Damit werden die langfristigen Entwicklungen der Grundwasserstände verfolgt und die Auswirkungen des Klimawandels auf das Grundwasser ermittelt werden können. Um die künftigen Trinkwasserbedürfnisse besser zu verwalten, zu verteilen und vorwegnehmen zu können, werden diese Bilanzen mit den kommunalen und kantonalen Planungen koordiniert (PTWI, STWI und PGGB; vgl. Punkt 2.6) werden, die auf kommunaler Ebene (PTWI) fast fertig und auf kantonaler Ebene (STWI und PGGB) in Ausarbeitung sind (sollen 2020 fertiggestellt werden).

### **3.2. In unserem Kanton fehlt noch immer ein Überblick über die Aufzeichnungen der Grundwasserstände und Quellen, der zu einer besseren kantonalen Koordination beitragen würde. Andere Kantone haben bereits Schritte in diese Richtung unternommen, namentlich Bern und Solothurn. Wann wird der Kanton Freiburg diese Koordination einleiten?**

Siehe Antwort auf die Frage 3.1.

### **3.3. Steht eine Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels auf das Grundwasser auf der Tagesordnung?**

Wie bereits erwähnt (siehe Punkt 2.1), ist die Verbindung zwischen der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung (PGGB) und dem Klimaplan entscheidend. So werden bestimmte Massnahmen des Klimaplan schrittweise in die PGGB integriert werden.

In den Workshops, die im Rahmen der Ausarbeitung des Klimaplan stattfanden, wurde Wasser als ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit dem Klimawandel identifiziert, was zur Formulierung einer strategischen Achse führte, die sich ausschliesslich mit diesem Thema befasst (siehe Punkt 2.1). Die Massnahmen des Klimaplan werden derzeit entwickelt und zielen darauf ab, die gesetzten Ziele zu erreichen (Ausarbeitung von Entwicklungsszenarien zur Verfügbarkeit von Wasserressourcen, bewusste Bewirtschaftung der Wasserressourcen durch Sicherstellung eines zeitlichen und räumlichen Gleichgewichts zwischen Nutzung und Verfügbarkeit der Ressourcen, Verhinderung und Bekämpfung der Verschlechterung der Wasserqualität, die sich auf die aquatische Umwelt und/oder die menschliche Gesundheit auswirken könnte).

Laut NAQUA-Bericht 2019 (BAFU 2019) ist das Grundwasservolumen in der Schweiz derzeit zehnmal so gross wie der Trinkwasserverbrauch. Weiter hält der Bericht Folgendes fest:

«Bezogen auf das gesamte Grundwasservolumen in der Schweiz sind die saisonalen Änderungen der Grundwasserstände in der Regel klein. Generell kann in mengenmässiger Hinsicht, zumindest in der mehrjährigen Bilanz, von einem weitgehend stabilen Zustand der Ressource Grundwasser gesprochen werden, da sich die Grundwasservorkommen regelmässig und vollständig wieder auffüllen. Dies dürfte auch im Zuge der Klimaänderung so bleiben, selbst wenn es während Trockenperioden lokal zu vorübergehender Wasserknappheit kommen kann, wie dies bereits heute der Fall ist.»

Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass ein Grossteil dieses Grundwasservorkommens wegen Landnutzungskonflikten in den Einzugsgebieten des Grundwassers – nament-

lich in den Schutzzonen (vgl. Punkt 2.5 und Antwort auf die Frage 3.7) – *nicht nutzbar* ist.

**3.4. Der kantonale Richtplan erwähnt in seinem Kapitel über das Trinkwasser ein Bevölkerungswachstum von über 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bis 2050. Diese Prognose scheint ein wenig willkürlich zu sein und verdient es, eingehender untersucht zu werden, da der direkte Verbrauch pro Einwohnerin oder Einwohner bereits bei 160 Litern pro Tag liegt. Wurde auch der potenzielle Verbrauch von Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft für diesen Zeithorizont berücksichtigt?**

Das geschätzte Bevölkerungswachstum von über 150 000 Einwohnern entspricht dem hohen Szenario des Bundesamts für Statistik. Er wird zu Informationszwecken angegeben, um die vor uns liegenden Herausforderungen zu veranschaulichen. Konkret geben die Gemeinden im Rahmen ihrer PTWI ihre derzeitige Bevölkerung und die erwartete Entwicklung für die nächsten 15 bis 20 Jahren an.

Der durchschnittliche spezifische Verbrauch (einschliesslich Industrie) in der Schweiz ist von rund 450 l/Tag/Person im Jahr 1980 auf 300 l/Tag/Person im Jahr 2016 gesunken. Der Verbrauch der Haushalte ohne Industrie ist ebenfalls rückläufig und erreichte 2016 rund 163 l/Tag/Person (laut SVGW).

Angesichts dieser Entwicklung erwartet das AfU, dass sich die Gemeinden für die Schätzung ihres durchschnittlichen zukünftigen Bedarfs entweder auf den Referenzwert von 163 l/Tag/Person oder auf ihren aktuellen Durchschnittsverbrauch stützen. Im Rahmen ihres PTWI erstellen die Gemeinden eine Bilanz, in der sie die verfügbaren Ressourcen (eigene und externe Ressourcen) mit ihrem aktuellen und zukünftigen Trinkwasserbedarf (Durchschnitts- und Spitzenverbrauch) vergleichen. Bei der Beurteilung der PTWI achtet das AfU darauf, dass die Bilanzen der verschiedenen Gemeinden richtig koordiniert werden. Insbesondere stellt das AfU sicher, dass die betroffenen Gemeinden beim Austausch von Wasser untereinander (z. B. über Verbindungen zwischen Trinkwassernetzen) die gleichen Daten verwenden. Zudem ermuntert das Amt die Festlegung oder Änderung einschlägiger Vertragsbedingungen in Fällen, in denen die externe Wasserversorgung nicht gewährleistet oder ungenügend beschrieben ist. Es vergleicht zudem im Rahmen des STWI (in Ausarbeitung) die spezifischen Wassermengen, welche die Gemeinden des Kantons verbrauchen, prüft die Extremwerte und schlägt gegebenenfalls Korrekturmassnahmen, insbesondere regionale, vor.

Was die Industrie und das Gewerbe betrifft, so müssen die Gemeinden in der Tat für die Bewertung ihres künftigen Wasserbedarfs die Entwicklung ihrer Arbeitszonen berücksichtigen, die in ihrem Ortsplan (OP) vorgesehen ist. In die-

sem Fall handelt es sich offensichtlich um eine Schätzung, da die Art der Industrie, die sich in einer noch freien Zone ansiedeln könnte, sowie der damit einhergehende Trinkwasserverbrauch im Allgemeinen nicht bekannt sind. In Übereinstimmung mit der Trinkwassergesetzgebung stellen die Gemeinden sicher, dass ihr PTWI mit ihrem OP koordiniert sind. Im Falle der Landwirtschaft müssen die Gemeinden in ihren PTWI die Grossvieheinheiten (GVE) berücksichtigen, wenn sie den aktuellen oder zukünftigen Bedarf abschätzen. Die Nutzung von Grundwasser für die Bewässerung wird hingegen nicht berücksichtigt.

In Bezug auf den letztgenannten Punkt ist das AfU jedoch der Ansicht, dass derzeit die Fälle von Nutzungskonflikten, weil dasselbe Grundwasser gleichzeitig für die Trinkwasserfassung und die Bewässerung genutzt wird, die Ausnahme sind. Im Falle eines erhöhten Bedarfs in der Zukunft wird für die Nutzung von Grundwasser beim AfU ein Bewilligungsgesuch gestellt werden müssen. Dies wird es erlauben, die Folgen abzuschätzen, wobei die Nutzung zur Befriedigung der Bedürfnisse des Lebensunterhalts weiterhin den Vorrang haben wird (Art. 40 Gesetz über die öffentlichen Sachen ÖSG, Art. 1 TWG und Art. 10 GewG).

Bei der Berechnung der regionalen und kantonalen Trinkwasserversorgungsbilanzen wird der STWI auf der Grundlage einer 10-jährigen wiederkehrenden Planung die demografische, industrielle und landwirtschaftliche Entwicklung, die Veränderungen beim Pro-Kopf-Wasserverbrauch und den Klimawandel einbeziehen. Die genauen Schlussfolgerungen des STWI in dieser Hinsicht sind zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht bekannt.

**3.5. Wird bei der Koordinierung der Planungsinstrumente im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für kommunale und interkommunale Planungen den Auswirkungen des Klimawandels auf die Trinkwasserversorgung Rechnung getragen?**

Die Gemeinden haben die erwarteten Auswirkungen des Klimawandels auf die zukünftige Verfügbarkeit der genutzten Ressourcen bei der Erstellung ihrer Trinkwasserversorgungsbilanzen nicht berücksichtigt. Um dieses Planungsdefizit auszugleichen, fügt das AfU bei der Beurteilung der kommunalen PTWI (in Ausarbeitung) und der Integration ihrer Daten in den STWI systematisch eine Sicherheitsmarge von 30% zu den aktuellen regionalen Bilanzen und den Bilanzen für 2025 hinzu, um angesichts des Klimawandels allfällige Versorgungsprobleme vorwegzunehmen und um den Trinkwasserbedarf auf kantonaler Ebene besser zu koordinieren.

Gleichzeitig wurden im Rahmen der gesamtheitlichen Gewässerbewirtschaftung des Kantons und des STWI zehn *strategische Grundwasserfassungen* definiert, die 55% der Bevölkerung Freiburgs mit Trinkwasser versorgen. Diese strategischen Grundwasserfassungen werden in den kantonalen Richtplan aufgenommen sowie in ihrem Einzugsgebiet verstärkt vor Einwirkungen aller Art geschützt und einer Potenzialanalyse unterzogen werden, um gegebenenfalls ihre künftige Ergiebigkeit für die kantonale Trinkwasserversorgung zu verbessern. Die Daten des geplanten kantonalen hydrometrischen Netzes (KHN; siehe Antwort auf die Frage 3.1) werden für diese Potenzialanalyse von grundlegender Bedeutung sein.

### **3.6. Wird eine aktualisierte Bewertung der natürlichen Erneuerung des Grundwassers, das 75% des Trinkwasserbedarfs deckt, durchgeführt und, wenn ja, wie oft?**

Bis heute wurde noch keine Evaluation der Erneuerung des Grundwassers vorgenommen. Auch in diesem Fall wird die Einrichtung des geplanten kantonalen hydrometrischen Netzes (KHN) diese Analysen auf jährlicher Basis ermöglichen (siehe Antwort auf die Frage 3.1).

Parallel zur Einrichtung des KHN muss entsprechend den Schlussfolgerungen der PGGB eine *Verbesserung des kantonalen Verzeichnisses der Grundwasservorkommen*, das aus dem Jahr 2012 stammt, hauptsächlich dessen Komponente «öffentliche Grundwasserleiter», durchgeführt werden, um die hydrogeologische Dynamik der wichtigen Grundwasserleiter des Kantons besser zu verstehen. Im Rahmen dieser Verbesserung müssen Parameter wie z. B. die Zuströmbereiche und Wasseraustrittsstellen der Grundwasserleiter, die Grundwasserbilanz und die Verweilzeit des Grundwassers bestimmt werden.

Nachdem im Frühjahr 2019 mit dem Projekt für den Erwerb von Grundwasserkenntnissen (Processus d'acquisition de connaissances sur les eaux souterraines PACES) für den Grundwasserleiter La Tuffière, der die Fassungen der Stadt Freiburg speist, begonnen wurde, wird die Verbesserung des Verzeichnisses aus einer Reihe von hydrogeologischen Studien und der Modellierung der öffentlichen Grundwasserleiter des Kantons (PACES-Studien) bestehen, die im Prinzip entsprechend einer vom AfU festgelegten Prioritätenfolge und entsprechend den verfügbaren Budgets von 2019 bis 2025 gestaffelt sind.

Die Daten aus diesen Modellen, vor allem für die wichtigsten öffentlichen Grundwasserleiter des Kantons, werden so mit den quantitativen Messungen über das KHN korreliert werden können, was eine Abschätzung der Erneuerungsrate der kantonalen Grundwasserleiter zu verschiedenen Zeitpunkten erlauben wird. Diese Modelle werden ganz

allgemein einen besseren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung des Grundwassers im Kanton, insbesondere der öffentlichen Gewässer, ermöglichen. Die Auswirkungen des Klimawandels (insbesondere die Veränderung der Grundwasseranreicherung durch Niederschläge) werden ebenfalls in diese Modelle integriert werden, wodurch verschiedene mittel- und langfristige Szenarien (Klima, Urbanisierung usw.) werden erstellt werden können.

Für die Verbesserung des Verzeichnisses, die Durchführung der PACES-Studien und die Einrichtung des KHN müssen jedoch noch zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

### **3.7. Welche Massnahmen erwägt der Staatsrat, um die noch nicht legalisierten Grundwasserschutzzonen (Zonen S) rasch zu legalisieren, und was gedenkt er in diesem Zusammenhang zum Schutz des potenziell für die Trinkwasserversorgung nutzbaren Grundwassers zu unternehmen?**

Auf der Grundlage der in Punkt 2.4 dargelegten Befunde schlägt das AfU ein Vorgehen über zwei Jahre vor (2019–2020), um die Genehmigung von Grundwasserschutzzonen (Zonen S) zu priorisieren, zu stärken und zu beschleunigen und um die bedeutenden Landnutzungskonflikte bei mehreren Zonen zu lösen.

Dies ist in der PGGB über spezifische Massnahmen für Zonen S vorgesehen.

Derzeit gibt es im Kanton Freiburg 216 Fassungen oder Fassungsgruppen von öffentlichem Interesse mit aktiven Zonen-S-Dossiers, von denen 67 noch nicht vom Staatsrat genehmigt worden sind. Die Tatsache, dass diese Dossiers noch nicht genehmigt sind, ist hauptsächlich auf *Landnutzungskonflikte* in ihren Zonen S zurückzuführen. Insgesamt sind 66% aller Grundwasserfassungen von öffentlichem Interesse von solchen Konflikten betroffen (siehe Punkt 2.5).

Als Teil des oben genannten Ansatzes wird derzeit eine *Methodik zur Lösung von Konflikten* in Zonen S entwickelt. Diese objektive und reproduzierbare Methodik, die insbesondere auf einer Interessenabwägung beruht, bei der sowohl der Schutz der Ressource (regionale Bedeutung der Wasserfassung) als auch die finanziellen Aspekte (Vermeidung unverhältnismässig hoher Sanierungskosten) berücksichtigt werden, wird bereits in einigen besonders sensiblen Zonen S angewandt und wird ab 2020 systematisch auf andere Konfliktfälle übertragen werden.

Damit wird bestimmt werden, welche der folgenden Massnahme zur Lösung der Konflikte auf jeden einzelnen Fall angewendet wird:

1. Verlegung oder Entfernung aus der Zone S der Anlagen, die zum Konflikt führen;
2. Sanierung der konfliktbehafteten Anlagen, sodass das verbleibende Restrisiko akzeptabel ist;
3. Verringerung der Fläche der Zonen S durch Änderung der konzessionierten Entnahmemenge für die Fassungen;
4. Verlegung oder Entfernung der Fassung.

Das Verfahren für das methodologische Lösen der Konflikte in den Zonen S wird mit dem Entscheid der RUBD (Aufrechterhaltung oder Aufgabe der Fassung, Zeitplan und Kostenverteiler für die Sanierung der Anlagen, Verlegung der Fassung) beendet werden.

Der spezifische Fall der Kantonsstrassen in Zonen S (im Eigentum des Staats) und deren Sanierung wird 2020 in einer staatsinternen Richtlinie (in der Verantwortung der RUBD) behandelt werden.

Die vorrangigen Massnahmen des Sachplans Grundwasser (2015), die in die gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung (2019) aufgenommen wurden und in der Genehmigung von Zonen S und der raschen Lösung von Landnutzungskonflikten bestehen, erfordern zusätzliche Ressourcen. Um diesen Ansatz von 2020 bis 2022 ordnungsgemäss durchzuführen, sind nach heutiger Schätzung 0,8 VZÄ nötig. Verschiedene Vorschläge zu deren Finanzierung, die im Wesentlichen darin bestehen, einen Teil der Konzessionsabgaben für die Benützung der öffentlichen Gewässer für den Grundwasserschutz einzusetzen, werden im Punkt 4.2 detaillierter behandelt.

Gleichzeitig werden die Grundwasserschutzareale (Art. 21 GSchG) gemäss der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung weiterhin vom Staatsrat im Rahmen des entsprechenden kantonalen Verfahrens festgelegt und genehmigt.

Für die strategischen Fassungen (siehe Antwort auf die Frage 3.5) werden deren Zuströmbereiche abgegrenzt werden, in denen verstärkte Grundwasserschutzmassnahmen (Verbot oder Einschränkung bestimmter Tätigkeiten oder Bauten, Beschränkung der Verwendung gefährlicher Chemikalien usw.) zum Tragen kommen werden.

## 4. Schlussfolgerung

### 4.1. Vorgeschlagene Massnahmen

Als Schlussfolgerung und Zusammenfassung des vorliegenden Berichts kann festgehalten werden, dass der Staatsrat folgende Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Grundwassers und der Trinkwasserversorgung, insbesondere angesichts des Klimawandels, ausgearbeitet hat:

1. Die Beurteilung des zukünftigen Trinkwasserbedarfs des Kantons wird sich auf die Daten und Bewertungen der kommunalen Pläne der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) stützen, die im Sachplan Trinkwasserinfrastruk-

turen (derzeit beim AfU in Ausarbeitung) aufgegriffen und synthetisiert werden. In diesem Rahmen fügt das AfU eine Sicherheitsmarge von 30% zu den regionalen Bilanzen für heute und für 2025 hinzu, um allfälligen Versorgungsproblemen wegen des Klimawandels vorzugreifen. Diese Massnahme wird wirksam, sobald der STWI abgeschlossen ist.

2. Im Rahmen der gesamtheitlichen Gewässerbewirtschaftung des Kantons und des STWI wurden zehn strategische Grundwasserfassungen definiert. Diese werden in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden und Gegenstand von verstärkten Grundwasserschutzmassnahmen in ihren Einzugsgebieten sein. Sie werden zudem einer Potenzialanalyse unterzogen werden, um ihre künftige Ergiebigkeit für die kantonale Trinkwasserversorgung zu verbessern. Diese Massnahme wird derzeit ausgearbeitet.

3. Bis 2021 wird ein kantonales hydrometrisches Netz (KHN) für das Grundwasser eingerichtet, um die Quelabflüsse und Grundwasserstände kontinuierlich messen zu können. Das Netz beruht auf drei Achsen:

- > systematische Sammlung der hydrometrischen Daten der Trinkwasserverteiler und Nutzbarmachung der vorhandenen und historischen Daten;
- > Entwicklung eines kantonalen Netzes für kontinuierliche hydrometrische Messungen, insbesondere für öffentliche Grundwasserleiter, die mit strategischen Fassungen verbunden sind;
- > Integration und Nutzbarmachung der Daten der Wasserverteiler und kantonalen Behörden.

Die Daten des KHN werden es ermöglichen, langfristig präzise Wasserbilanzen der unterirdischen Gewässer zu erstellen, ihre Dynamik und die Auswirkungen des Klimawandels zu kennen. Sie werden die im STWI ermittelten Bedarfsbilanzierungen und Massnahmen konsolidieren. Diese Massnahme ist noch nicht operativ und erfordert zusätzliche finanzielle Mittel.

4. Jahr für Jahr werden nach einer vom AfU festgelegten Prioritätenfolge und entsprechend den verfügbaren Budgets (eine Studie ist für 2020 geplant) hydrogeologische Studien und detaillierte Modelle der öffentlichen Grundwasserleiter im Rahmen des Projekts für den Erwerb von Grundwasserkenntnissen (PACES) gestartet werden. Ziel dieser Studien und Modelle ist es, das langfristige hydrogeologische Verhalten (Bilanzen, Verweilzeit des Wassers, Zuströmbereiche usw.) der wichtigsten Grundwasserleiter des Kantons genau zu bestimmen und, korreliert mit den Daten des KHN, eine bessere Bewirtschaftung des kantonalen Grundwassers sowie die Erstellung von mittel- und langfristigen Szenarien angesichts des Klimawandels und anderer negativer Einflüsse (Verstädterung, intensive Landwirtschaft usw.) zu ermöglichen. Diese Massnahme ist bereits teilweise wirksam (2019 wurde eine Studie durchgeführt), erfordert jedoch zusätzliche finanzielle Mittel.

5. Um die Grundwasserschutzzonen rasch zu legalisieren und/oder signifikante Landnutzungskonflikte in diesen Zonen zu lösen, werden solche Konflikte mit Hilfe einer objektiven und reproduzierbaren Methodik zu deren Lösung behandelt, die auf einer Interessenabwägung beruht, die sowohl den Schutz der Ressource als auch finanzielle Aspekte einschliesst. Diese Massnahme wird derzeit ausgearbeitet und erfordert zusätzliche finanzielle Mittel.
6. In öffentlichen Grundwasserleitern werden weiterhin Grundwasserschutzareale abgegrenzt und vom Staatsrat nach dem einschlägigen kantonalen Verfahren genehmigt werden. Diese Massnahme ist bereits teilweise wirksam.
7. Endlich wird der Klimaplan über seine strategische Achse, die dem Thema Wasser gewidmet ist, die notwendigen Massnahmen über seinen zukünftigen Massnahmenplan konsolidieren.

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird zusätzliche Ressourcen für den Grundwasserschutz und die Planung der Trinkwasserversorgung erfordern. Der Staatsrat wird prüfen, wie dies am besten erreicht werden kann und dabei insbesondere eine kurzfristige Erhöhung der Abgaben für die Benützung der öffentlichen Gewässer in Betracht ziehen. Diese Abgaben sind derzeit niedrig (4 Franken pro l/min pro Jahr), sodass eine Erhöhung keine grösseren Auswirkungen für die Eigentümer von Wasserfassungen hat. Diese Erhöhung, die mit dem Verursacherprinzip in Einklang steht, wird es ermöglichen, die dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel für einen besseren Grundwasserschutz und eine bessere Planung der Trinkwasserversorgung, die für den Kanton Freiburg angesichts künftiger Herausforderungen wie Klimawandel und Bevölkerungswachstum von entscheidender Bedeutung sind, wirksam zu konsolidieren. Gegebenenfalls kann sie, vor allem im Rahmen der Umsetzung des Klimaplanes, durch andere Finanzierungsquellen ergänzt werden, die vom Staatsrat und vom Grossen Rat genehmigt werden müssten.

---

## Réponses

### **Motion 2020-GC-9 Urs Perler/Benoît Rey Protection du climat – article constitutionnel<sup>1</sup>**

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat prend la thématique climatique très au sérieux et a établi les bases d'une politique climatique centrée sur la réalisation d'un plan climat se déclinant en différentes mesures pour l'ensemble des domaines concernés. Ce Plan Climat Cantonal devrait être mis en consultation d'ici fin 2020.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs déjà été interpellé sur la nécessité d'un ancrage législatif de cette thématique au travers de la motion Senti/Mutter 2019-GC-44. Dans la réponse à cette motion, il *«reconnait [...] qu'un ancrage formel du plan climat au sein de l'appareil législatif cantonal représenterait un moyen efficace d'inscrire la stratégie dans la durée, de lui conférer un caractère contraignant et de renforcer sa légitimité»*.

Dans sa réponse à la motion précitée, le Conseil d'Etat affirme également vouloir se pencher sur le volet financier avec toute l'attention nécessaire, un financement adéquat représentant un enjeu crucial pour répondre aux attentes légitimes émises par la population et pour permettre une mise en œuvre cohérente avec ses objectifs en la matière.

De manière plus précise, il s'est dit prêt à entamer les travaux législatifs nécessaires à présenter un projet de création de bases légales au Grand Conseil comprenant:

- > un objectif climatique général aligné sur l'accord de Paris et les décisions du Conseil fédéral;
- > une base légale prévoyant l'élaboration d'un plan climat;
- > une analyse de l'opportunité de créer un Fonds spécifique pour le climat en tenant compte des objectifs et des moyens d'autres Fonds existants.

Le 24 juin dernier, le Grand Conseil a voté la prise en considération de la réponse à cette motion 2019-GC-44. Le Conseil d'Etat entamera donc les travaux législatifs mentionnés afin de présenter un projet de loi cantonale climatique au Grand Conseil.

De ce fait, le Conseil d'Etat estime qu'un article constitutionnel n'est dès lors pas nécessaire puisque la problématique du

climat sera prochainement thématisée dans une loi cantonale et que les travaux relatifs à l'élaboration et l'adoption d'un article constitutionnel risqueraient de retarder la mise en application de la politique climatique du Conseil d'Etat telle qu'énoncée.

Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de ne pas entrer en matière sur la présente motion et invite le Grand Conseil à la rejeter.

Le 17 août 2020

> Retrait p. 2590.

### **Motion 2020-GC-9 Urs Perler/Benoît Rey Klimaschutz/Schutzartikel in die Verfassung<sup>2</sup>**

#### **Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat nimmt die Klimafrage sehr ernst und hat die Grundlagen für eine Klimapolitik gelegt, die auf die Umsetzung eines Klimaplanes mit verschiedenen Massnahmen für alle relevanten Bereiche ausgerichtet ist. Der kantonale Klimaplan soll bis Ende 2020 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Der Staatsrat wurde im Übrigen mit der Motion Senti/Mutter 2019-GC-44 bereits zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung dieses Themas angesprochen. In seiner Antwort auf die Motion schrieb der Staatsrat, dass «eine formelle Verankerung des Klimaplanes im kantonalen Recht ein wirksames Mittel wäre, um die Strategie dauerhaft festzulegen, sie verbindlich zu machen und ihre Legitimität zu stärken».

Weiter erklärte der Staatsrat, dass er den finanziellen Aspekt mit der gebührenden Aufmerksamkeit prüfen will, da eine angemessene Finanzierung eine entscheidende Frage ist, um den legitimen Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden und eine Umsetzung zu ermöglichen, die mit seinen Zielen in diesem Bereich übereinstimmt.

Konkret erklärte sich der Staatsrat bereit, mit der Gesetzgebungsarbeit zu beginnen, um dem Grossen Rat einen Vorschlag zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen vorzulegen.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 20.01.2020, BGC p. 342.

<sup>2</sup> Eingereicht und begründet am 20.01.2020, TGR S. 342.

gen, der den Forderungen der Motionärinnen entspricht und folgende Punkte umfasst:

- > ein allgemeines Klimaziel, das mit dem Pariser Übereinkommen und den Beschlüssen des Bundesrates im Einklang steht;
- > eine Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung eines Klimaplan;
- > die Prüfung der Zweckmässigkeit eines spezifischen Klimafonds unter Berücksichtigung der Ziele und Mittel von bereits bestehenden Fonds.

Am 24. Juni 2020 erklärte der Grosse Rat die Motion 2019-GC-44 erheblich. Der Staatsrat wird entsprechend die oben erwähnten Gesetzgebungsarbeiten aufnehmen, um dem Grossen Rat einen Entwurf für ein kantonales Klimagesetz vorzulegen.

Aus Sicht des Staatsrats bedeutet dies auch, dass ein Verfassungsartikel nicht notwendig ist, da die Klimafrage demnächst in einem kantonalen Gesetz geregelt werden wird, und dass darüber hinaus die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Verfassungsartikels eine rasche Umsetzung der Klimapolitik des Staatsrates gefährden würde.

Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, nicht auf die vorliegende Motion einzutreten und sie abzulehnen.

Den 17. August 2020

- > Rückzug Seite 2590.

## **Motion 2020-GC-13 Xavier Ganiotz/ Pierre Mauron Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale<sup>1</sup>**

### **Réponse du Conseil d'Etat**

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat souligne que la démocratie directe est, à ses yeux, l'un des biens les plus précieux de la Confédération suisse, des cantons et des communes. Elle est cependant évolutive; rien n'est acquis, mais rien n'est non plus figé: la délimitation du cercle des bénéficiaires des droits civiques est un enjeu politiquement essentiel, qui doit susciter le débat.

## **1. La situation sous l'angle juridique**

### **1.1. Le niveau national et les cantons suisses**

En l'état, s'agissant du droit de vote à l'échelon national, l'article 2 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP) prévoit, citant en ce sens la Constitution fédérale, que «*Les interdits exclus du droit de vote au sens de l'art. 136, al. 1 de la Constitution sont les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude*». S'agissant des cantons suisses, l'ensemble d'entre eux prévoit, à l'instar du canton de Fribourg, une législation similaire à la solution fédérale précitée.

Le système le moins restrictif en matière de retrait des droits civiques pour les personnes durablement incapables de discernement est actuellement, peut-être, celui du canton de Genève, dont la Constitution cantonale prévoit, à son article 48 al. 4, que «*les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire*». En l'état, cette disposition suit une ligne intermédiaire entre la solution des articles 136 al. 1 Cst. féd. et 2 LDP, d'une part, et une libéralisation totale de l'accès aux droits politiques en faveur des personnes souffrant d'un handicap, d'autre part. Toutefois, il ressort d'un rapport du 23 décembre 2019 de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier deux projets de loi relatifs à la «*Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*» que le Grand Conseil du canton de Genève sera prochainement saisi de deux projets de lois qui proposent l'abrogation pure et simple de l'art. 48 al. 4 Cst-GE et des dispositions légales y relatives. Une telle abrogation, si elle devait être acceptée, aura pour effet de supprimer, dans le canton de Genève, la possibilité de suspendre les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement. L'acceptation de ces projets de loi ferait du canton de Genève le seul canton suisse ayant mis un terme à la privation des droits politiques des personnes durablement incapables de discernement.

Il s'ensuit que, sous réserve de la solution genevoise en cours d'adaptation, la solution fribourgeoise est actuellement conforme à la pratique générale en Suisse en matière de privation des droits civiques.

### **1.2. La question du lien automatique entre la curatelle de portée générale, l'incapacité de discernement et la privation des droits civiques**

La révision du droit de la protection de l'adulte a permis une grande avancée en abolissant la tutelle et en prévoyant un système de «*mesures sur mesure*» avec pour but d'adapter la protection aux besoins de la personne concernée en conser-

<sup>1</sup> Déposée et développée le 05.02.2020, BGC p. 344.

vant au maximum son autonomie. Cette révision a également été menée dans un souci de conformité au droit international, et notamment à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

Concrètement, l'instauration de la curatelle de portée générale est prévue par le droit fédéral, à l'article 398 du Code civil suisse. Ce type de curatelle est conçu comme une *ultima ratio*, la condition de l'article 398 al. 1 CC devant être comprise en ce sens qu'aucune des autres formes de curatelle prévues aux articles 393 à 396 CC ou combinaison de ces curatelles (art. 397 CC) ne suffise à apporter la protection requise. S'il est vrai que la forme de la curatelle de portée générale doit être envisagée en particulier pour les personnes durablement incapables de discernement, comme le rappelle l'article 398 al. 1 *in fine* CC, l'incapacité de discernement n'est toutefois ni une condition ni, à elle seule, un critère suffisant pour le prononcé d'une telle mesure par l'autorité de protection de l'adulte (cf. Arrêt du Tribunal fédéral 5A\_617/2014 du 1<sup>er</sup> décembre 2014 et les références citées).

L'art. 2b al. 1 LEDP prévoit, dans la droite ligne du droit fédéral, que «*la personne qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, est protégée par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude ne jouit pas de l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale*». L'article 2b al. 4 LEDP complète cette règle en prévoyant que toute mesure ordonnée dans le sens de l'art. 2b al. 1 LEDP doit être portée à la connaissance de la commune par l'autorité de protection de l'adulte.

Cela signifie, d'une part, que toute personne signalée par l'autorité de protection de l'adulte comme protégée par une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement sera rayée du registre électoral de la commune, mais cela signifie aussi, d'autre part, que toute personne soumise à une curatelle de portée générale pour un motif autre que l'incapacité durable de discernement ne doit pas faire l'objet d'un signalement à la commune par l'autorité de protection de l'adulte. Les droits civiques d'une personne protégée par une curatelle de portée générale pour un motif autre que l'incapacité durable de discernement ne sont donc pas touchés.

Ainsi, contrairement à ce que relèvent les motionnaires, il n'existe aucun lien automatique entre l'instauration d'une curatelle de portée générale et la privation des droits civiques. C'est le motif éventuel de l'instauration de dite curatelle, à savoir une incapacité durable de discernement, qui peut induire un tel automatisme.

### 1.3. La conformité de la législation fribourgeoise, des autres cantons et de la Confédération suisse aux exigences du droit international

Selon les motionnaires, «il est juste de dire que la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement *constitue une discrimination évidente envers les personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel (et qu') une telle discrimination est aujourd'hui clairement contraire aux engagements internationaux de la Suisse*».

Confrontée à cette question dans le cadre de la discussion des projets de loi évoqués ci-avant, la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil du canton de Genève, chargée d'étudier lesdits projets de loi, a demandé plusieurs avis d'experts à ce sujet. Ceux-ci ne démontrent pas une situation juridique indiscutée et limpide, contrairement à ce que soutiennent les motionnaires:

- > Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, par son président, a relevé d'emblée qu'à ce jour (N.B: le 19 décembre 2017) aucun organe de l'ONU, respectivement judiciaire, n'avait constaté la non-conformité de l'art. 48 al. 4 de la Cst-GE. Il lui semblait dès lors à tout le moins prématuré, voire inexact, d'indiquer que les deux projets auraient pour objet une mise en conformité au droit supérieur.
- > Les professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel, Professeurs de droit auprès de la Faculté de droit de l'Université de Genève ont estimé en substance ce qui suit:
- > «Le système de l'article 136 de la Constitution fédérale suisse, qui exclut sans nuance de la jouissance des droits politiques toutes les personnes *interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit*, par quoi il faut comprendre aujourd'hui *les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude* (art. 2 LDP), n'est pas compatible avec l'article 29 CDPH. En effet, ce mécanisme méconnaît la spécificité de la capacité de discernement en matière de droits politiques et ne tient pas compte de la gravité de l'atteinte aux droits des personnes handicapées que constitue le retrait ou la suspension des droits politiques».
- > Les organisations Inclusion Handicap, Pro Mente Sana et FéGAPH (fédération de 19 associations d'entraide et de défense des personnes handicapées et leurs proches active à Genève) ont, elles, estimé en substance que l'abrogation des dispositions prévoyant la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement serait la seule qui serait conforme au droit supérieur, rendrait aux personnes concernées leur dignité élémentaire de citoyen ou de citoyenne, mais également acces-

soirement comme la solution la plus simple et économe en termes de deniers publics.

- > Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a également été consulté à ce sujet. Pour mémoire, le BFEH a pour mandat d'encourager l'égalité pour les personnes handicapées et d'agir pour éliminer les discriminations dont elles font l'objet. Il s'est exprimé en substance comme suit:
- > «La Suisse n'a émis aucune réserve au moment de la ratification de la CDPH. Il n'y a actuellement pas de raison de mettre en cause la règle de l'art. 136 al. 1 Cst et 2 LDP d'exclure du droit de vote fédéral les personnes durablement incapables de discernement et protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude. Une curatelle de portée générale n'est appliquée qu'en *ultima ratio*. Il s'agit d'une justification raisonnable pour l'exclusion prévue à l'art. 2 LDP». Rappelant ensuite l'avis différent à ce sujet du Comité CDPH, le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées a encore précisé que «la Convention relative aux personnes handicapées apporte de nouvelles perspectives aux Etats parties, dans de nombreux domaines. Nous nous trouvons donc dans une période de transition qui va peut-être apporter de nouvelles évolutions en matière de droits politiques. Passablement de questions restent ouvertes, notamment sur la mise en œuvre du droit de vote des personnes qui en sont aujourd'hui exclues (comment assurer un système d'accompagnement tout en garantissant la confidentialité du vote par exemple). Concernant l'exercice des droits civils et politiques au niveau fédéral, il y a déjà eu d'importants changements récents qui ont apporté une amélioration de la situation des personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte. Une nouvelle réforme n'est pour le moment pas envisageable, il s'agit plutôt de prendre en compte l'évolution du nouveau droit de protection de l'adulte à la lumière de la mise en œuvre de la CDPH et de l'analyser le moment venu».
- > La Commission de gestion du pouvoir judiciaire du canton de Genève a pour sa part émis l'avis selon lequel la suspension ou la privation des droits politiques n'est pas, de manière générale et par principe, contraire au droit international, et en particulier aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. La Commission a notamment souligné ce qui suit: «Pour mémoire, le Message du Conseil fédéral du 19 décembre 2012 proposant l'adhésion de la Suisse à cette convention (cf. FF 2012 601) relevait, à propos de l'égalité des droits garantie par la convention: *Elles (les personnes handicapées) peuvent toutefois être limitées dans l'exercice de leurs droits civils, tout comme les personnes sans handicap, en raison de leur jeune âge, d'une incapacité de discernement*

*ou de l'incapacité de manifester leur volonté.* Le même raisonnement vaut en matière de droits civiques. Plus spécifiquement, en relation avec la participation à la vie politique et à la vie publique visée à l'art. 29 de la convention, le conseil fédéral rappelait la teneur de l'art. 136 de la constitution fédérale et celle de la loi du 17 décembre sur les droits politiques, qui limitent l'exclusion des droits politiques aux personnes qui sont placées sous une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement. Le Conseil fédéral ne signalait aucune incompatibilité entre le droit fédéral et la convention».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la question de la suspension des droits politiques est de nature éminemment politique, et non pas juridique. La Constitution cantonale prévoit à ses articles 39 al. 2 et 48 al. 2, pour les droits politiques cantonaux et communaux, sans autre précision, que «la loi règle l'exclusion du droit de voter et d'élire».

De ce fait, tant l'acceptation que le refus de la motion consisteraient, en l'état, en des solutions conformes au droit supérieur.

## 2. La position du Conseil d'Etat

Le principe de la relativité de la capacité de discernement est une notion enracinée dans la tradition suisse. Cette notion est unanimement reconnue et le Conseil d'Etat n'entend pas la remettre en question. Ce principe signifie en substance que la capacité de discernement ne doit pas être appréciée dans l'abstrait, mais concrètement par rapport à un acte déterminé, en fonction de sa nature et de son importance, les facultés requises devant exister au moment de l'acte.

Il s'ensuit qu'il peut effectivement être discuté, au vu de ce qui précède, de se baser sur la détermination de l'incapacité durable de discernement d'une personne en matière civile pour en tirer des conclusions automatiques sur l'incapacité pour cette même personne d'exercer ses droits civiques. C'est pourtant ce que font encore à l'heure actuelle tous les cantons Suisses, à l'exception partielle du canton de Genève, ainsi que la Confédération Suisse.

La mise en œuvre concrète du principe de la relativité de la capacité de discernement en matière de droits civiques supposerait l'examen «au cas par cas» de toute personne majeure que quiconque estimerait ne pas être en mesure de remplir de tels droits de manière «ordinaire» en raison d'une incapacité de discernement. Cela poserait d'abord la question de savoir comment individualiser les personnes dont l'incapacité de discernement pourrait porter sur l'exercice des droits politiques, cela poserait ensuite aussi la question de savoir comment déterminer si les personnes ainsi individualisées sont réellement incapables d'exercer leurs droits civiques pour le motif d'incapacité de discernement. Un tel exercice est à l'évidence impossible ou s'avérerait dans tous les cas aléatoire et excessivement compliqué. En effet, si l'incapacité de

discernement peut assez aisément être déterminée pour des actes civils tels par exemple la gestion de son patrimoine, il est relativement difficile de dire, les motionnaires en conviendront, que dans le domaine politique il y aurait des choix qui seraient raisonnables et d'autres qui ne le seraient pas... puisque cela fait justement l'objet de l'appréciation politique.

Il s'ensuit que si la présente motion devait être adoptée, cela ne pourrait que conduire à l'abrogation pure et simple de l'art. 2b al. 1, 2 et 4 LEDP.

La question se résume ainsi à celle de savoir si le fonctionnement de l'Etat – car c'est bien de cette question dont il s'agit – pourrait bénéficier de cette ouverture, ou au contraire en pâtir. Cela impliquerait en effet concrètement que des personnes jugées incapables de gérer leurs propres affaires pour cause d'incapacité durable de discernement seraient amenées à se prononcer sur des questions d'une grande complexité touchant au fonctionnement de la collectivité mais aussi, éventuellement, à sa gestion.

L'ensemble des éléments qui précèdent, mais aussi les motifs de responsabilité individuelle sur lesquels se base notre système démocratique, incitent le Conseil d'Etat à persévérer dans son analyse selon laquelle la détermination d'une incapacité durable de discernement en matière civile permet non seulement de présumer une incapacité à comprendre les enjeux d'une votation et d'une élection, mais aussi l'impossibilité de faire des choix en conséquence.

L'acceptation de la motion, et par là même l'abrogation programmée de l'art. 2b al. 1, 2 et 4 LEDP, aurait aussi pour effet de créer une autre asymétrie. Concrètement, des personnes seraient encore privées des droits civiques en matière fédérale en application de l'art. 136 Cst et de l'art. 2 LDP, mais pourraient exercer leurs droits civiques en matières cantonales et communales.

En l'état, comme l'a relevé le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, trop de questions en lien avec la mise en œuvre des droits civiques des personnes qui en sont aujourd'hui exclues pour des motifs d'incapacité durable de discernement demeurent ouvertes. Un des exemples les plus parlants à cet effet est peut-être la question de savoir comment assurer un système d'accompagnement des personnes concernées tout en garantissant la confidentialité de leur vote et en excluant dans le même temps que l'accompagnant se substitue au votant en l'incitant à voter selon sa propre conviction, sans que la personne concernée soit capable d'évaluer son propre intérêt ou de déterminer ou même défendre sa propre position. Un risque de dérapage existe, on ne peut pas le nier, et quand bien même en définitive peu de personnes s'avèrent concernées, cela pourrait représenter un affaiblissement de la crédibilité de notre système démocratique, qui relève de la libre formation de la volonté. Cette dernière est un enjeu crucial pour le bon fonctionnement de l'exercice des droits politiques, donc aussi de notre société.

Le Conseil d'Etat remarque enfin que selon les chiffres fournis par les Justices de paix en avril 2020, le canton compte actuellement 899 personnes faisant l'objet d'une mesure de curatelle de portée générale comprenant également une limitation de l'exercice des droits civiques. Il compte 21 personnes placés sous mandat pour cause d'inaptitude. Ce sont donc, en définitive, moins de mille personnes qui seraient concernées, dans le canton, par la motion déposée par les députés Mauron et Ganioz. Ces chiffres doivent être mis en rapport avec le nombre d'électeurs qui étaient inscrits au registre électoral le 4 février à midi, à savoir 206 634 électeurs et électrices (Suisses et Suissesses de l'étranger y compris).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil le rejet de la présente motion.

Très sensible à une composition la plus ouverte possible du corps électoral, il relève toutefois d'ores et déjà que dans le cas où la Convention relative aux personnes handicapées entraînerait, sur le plan fédéral, de nouvelles évolutions en matière de droits politiques pour les personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte, il proposerait sans attendre une adaptation analogue des droits politiques sur les plans cantonal et communal. Par ailleurs, le droit de vote présuppose la mise en œuvre de droits associés, tels que le droit à une information accessible aux personnes en situation de handicap. Aussi, le Conseil d'Etat prévoit, dans le cadre de son prochain plan de mesures de la politique de la personne en situation de handicap, des mesures en terme de droit à une information accessible à toutes et à tous.

Le 25 mai 2020

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 2604ss.

—

## **Motion 2020-GC-13 Xavier Ganioz/ Pierre Mauron Wiederherstellung der politischen Rechte für Personen unter umfassender Beistandschaft<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend möchte der Staatsrat betonen, dass die direkte Demokratie seiner Ansicht nach eines der wertvollsten Güter der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Kantone und Gemeinden ist. Sie kann sich jedoch weiter entwickeln und ist weder festgefahren noch eine endgültige Errungenschaft: Die Beschränkung des Kreises all jener, die stimm- und wahlberechtigt sind, ist ein wichtiges politisches Thema, das Diskussionen auslösen muss.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 05.02.2020, TGR S. 344.

## 1. Die Situation aus juristischer Sicht

### 1.1. Nationale Ebene und Schweizer Kantone

Was das Stimmrecht auf nationaler Ebene betrifft, so sieht Artikel 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR) bezugnehmend auf den Wortlaut der Bundesverfassung im aktuellen Stand Folgendes vor: «*Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden*». Die Kantone der Schweiz sehen alle, wie auch der Kanton Freiburg, eine mit der zitierten Bundeslösung vergleichbare Gesetzgebung vor.

Gegenwärtig verfügt wohl der Kanton Genf über das am wenigsten restriktive System im Bereich des Entzugs des Stimm- und Wahlrechts für dauerhaft urteilsunfähige Personen. In der Genfer Kantonsverfassung ist unter Artikel 48 Abs. 4 Folgendes vorgesehen: «*Die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen können durch Verfügung einer richterlichen Behörde entzogen werden*». Zum jetzigen Stand der Dinge verfolgt diese Lösung einen Zwischenweg zwischen den Artikeln 136 Abs. 1 BV und 2 BPR einerseits und einer vollständigen Liberalisierung des Zugangs zu politischen Rechten für Personen mit Behinderung andererseits. Aus einem Bericht vom 23. Dezember 2019 der *Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil*, die den Auftrag hatte, zwei Gesetzesentwürfe zur Anpassung an das Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu prüfen, geht hervor, dass dem Grossen Rat des Kantons Genf demnächst zwei Gesetzesentwürfe vorgelegt werden, welche die Aufhebung von Art. 48 Abs. 4 KV-GE und der diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen beantragen. Sollte diese Aufhebung angenommen werden, so hätte dies zur Folge, dass im Kanton Genf die Möglichkeit, die politischen Rechte von dauerhaft urteilsunfähigen Personen zu suspendieren, aufgehoben würde. Eine Annahme dieser Gesetzesentwürfe würde den Kanton Genf zum einzigen Schweizer Kanton machen, der dem Entzug der politischen Rechte für dauerhaft urteilsunfähige Personen ein Ende gesetzt hat.

Daraus folgt, dass die Freiburger Lösung, unter Vorbehalt der Genfer Lösung, die gegenwärtig überarbeitet wird, derzeit der allgemeinen Praxis im Bereich des Entzugs des Stimm- und Wahlrechts in der Schweiz entspricht.

### 1.2. Die automatische Verbindung zwischen der umfassenden Beistandschaft, der Urteilsunfähigkeit und dem Entzug der politischen Rechte

Mit der Abschaffung der Vormundschaft und der Einführung eines massgeschneiderten Systems war die Revision des Erwachsenenschutzrechts ein wichtiger Fortschritt. Ziel war es, den Schutz an die Bedürfnisse der betroffenen Person anzupassen und gleichzeitig ihre Autonomie so gut wie möglich zu wahren. Zudem wurde die Revision zur Anpassung an das internationale Recht und namentlich an das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) vorgenommen.

Die Errichtung einer umfassenden Beistandschaft wird im Bundesrecht in Artikel 398 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vorgesehen. Diese Art von Beistandschaft ist als *ultima ratio* zu sehen, denn die Voraussetzung nach Artikel 398 Abs. 1 ZGB muss so verstanden werden, dass keine der anderen in den Artikeln 393 bis 396 ZGB vorgesehenen Formen von Beistandschaften oder eine Kombination dieser Beistandschaften (Art. 397 ZGB) genügt, um den erforderlichen Schutz zu gewähren. Auch wenn die umfassende Beistandschaft insbesondere für Personen mit dauernder Urteilsunfähigkeit vorgesehen werden muss, wie Artikel 398 Abs. 1 *in fine* ZGB erinnert, ist die Urteilsunfähigkeit jedoch weder eine Voraussetzung noch ein Kriterium, das an sich genügt, damit die Erwachsenenschutzbehörde eine solche Massnahme anordnet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A\_617/2014 vom 1. Dezember 2014 mit Verweisen).

Art. 2b Abs. 1 PRG sieht in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht vor: «*Wer aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird, ist in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten nicht stimmberechtigt*». Artikel 2b Abs. 4 PRG ergänzt diese Regel durch die Vorgabe, dass die Erwachsenenschutzbehörde der betreffenden Gemeinde alle im Sinne von Art. 2b Abs. 1 PRG angeordneten Massnahmen mitteilen muss.

Das bedeutet einerseits, dass jede Person, die von der Erwachsenenschutzbehörde als aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehend gemeldet wurde, vom Stimmregister der Gemeinde gestrichen wird, aber andererseits heisst es auch, dass die Erwachsenenschutzbehörde jegliche Personen, die aus einem anderen Grund als einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen, der betreffenden Gemeinde nicht melden muss. Das Stimm- und Wahlrecht einer Person, die aus einem anderen Grund als einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht, sind also nicht betroffen.

Entgegen den Behauptungen der Motionäre besteht also keine automatische Verbindung zwischen der Errichtung

einer umfassenden Beistandschaft und dem Entzug des Stimm- und Wahlrechts. Der allfällige Grund für die Errichtung einer solchen Beistandschaft, nämlich eine dauernde Urteilsunfähigkeit, kann hingegen einen solchen Automatismus auslösen.

### 1.3. Übereinstimmung der Gesetzgebung des Kantons Freiburg, der übrigen Kantone und der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit den Anforderungen des internationalen Rechts

Gemäss den Motionären ist es angemessen zu sagen, dass der Entzug der politischen Rechte wegen dauernder Urteilsunfähigkeit *eine offensichtliche Diskriminierung gegenüber Personen mit geistiger oder psychischer Behinderung darstellt, und (dass) eine solche Diskriminierung heute eindeutig gegen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz verstösst.*

Als die *Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil* des Kantons Genf, die den Auftrag hatte, die oben erwähnten Gesetzesentwürfe zu prüfen, im Rahmen der Debatten dazu mit dieser Frage konfrontiert wurde, hat sie mehrere Expertenmeinungen dazu eingeholt. Diese brachten, entgegen den Behauptungen der Motionäre, keine unbestrittene und eindeutige Rechtslage zutage:

- > Der Staatsrat der Republik und des Kantons Genf hielt durch seinen Präsidenten einleitend fest, dass bis zum heutigen Zeitpunkt (NB: 19. Dezember 2017) kein Organ der UNO und keine Justizbehörde die Nichtkonformität von Art. 48 Abs. 4 der KV-GE festgestellt hätte. Es schien ihm daher gelinde gesagt verfrüht, um nicht zu sagen falsch, anzugeben, dass die beiden Entwürfe eine Anpassung an übergeordnetes Recht zum Gegenstand hätten.
- > Die beiden an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf tätigen Rechtsprofessoren Michel Hottelet und Thierry Tanquerel sind im Wesentlichen folgender Ansicht:
- > «Das System nach Artikel 136 der Schweizerischen Bundesverfassung, das sämtliche *wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigten* Personen, worunter heute *Personen* zu verstehen sind, *die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden* (Art. 2 BPR), undifferenziert von der Ausübung der politischen Rechte ausschliesst, ist mit Artikel 29 BRK nicht vereinbar. Dieser Mechanismus verkennt die Spezifität der Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte und lässt die Schwere der Verletzung der Rechte behinderter Personen unberücksichtigt, die ein Entzug oder die Aussetzung der politischen Rechte darstellt».

- > Die Organisationen Inclusion Handicap, Pro Mente Sana und FéGAPH (Verband von 19 in Genf tätigen Selbsthilfegruppen und Vereinen, die sich für Behinderte und ihre Angehörigen einsetzen) waren ihrerseits im Wesentlichen der Meinung, dass nur eine Aufhebung der Bestimmungen, die den Entzug der politischen Rechte aufgrund einer dauernden Urteilsunfähigkeit vorsehen, mit dem übergeordneten Recht vereinbar wäre und den betroffenen Personen ihre elementare Würde als Bürgerinnen und Bürger zurückgeben würde. Zudem wäre dies die einfachste und im Hinblick auf die öffentlichen Gelder ökonomischste Lösung.
- > Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) wurde ebenfalls zu diesem Thema konsultiert. Das EBGB hat die Aufgabe, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern und sich für die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Es äusserte sich im Wesentlichen wie folgt:
- > *Die Schweiz hatte bei der Ratifizierung der BRK keinerlei Vorbehalte angebracht. Es besteht gegenwärtig kein Grund, die Vorschrift nach Art. 136 Abs. 1 BV und 2 BPR, die besagt, dass Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht auf Bundesebene ausgeschlossen sind, in Frage zu stellen. Eine umfassende Beistandschaft wird nur als ultima ratio angewendet. Es handelt sich hier um eine vernünftige Rechtfertigung für den in Art. 2 BPR vorgesehenen Ausschluss.* Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verwies anschliessend auf die abweichende Meinung des BRK-Ausschusses zu diesem Thema und präziserte, dass *die Behindertenrechtskonvention den Vertragsstaaten in zahlreichen Bereichen neue Perspektiven eröffnet. Wir befinden uns folglich in einer Übergangsphase, die vielleicht zu neuen Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte führen wird. Es bleiben jedoch einige Fragen offen, namentlich zur Umsetzung des Stimmrechts für Personen, die heute davon ausgeschlossen sind (wie kann beispielsweise ein Betreuungssystem gewährleistet und gleichzeitig Vertraulichkeit garantiert werden). Was die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte auf Bundesebene betrifft, so gab es kürzlich bereits bedeutende Änderungen, die durch eine Massnahme des Erwachsenenschutzrechts eine Verbesserung der Situation der betroffenen Personen mit sich brachten. Eine erneute Reform ist momentan nicht in Betracht zu ziehen, es geht vielmehr darum, die Entwicklung des neuen Erwachsenenschutzrechts vor dem Hintergrund der Umsetzung der BRK zu berücksichtigen und sie zu gegebener Zeit zu analysieren.*

> Die *Commission de gestion du pouvoir judiciaire* des Kantons Genf ist ihrerseits der Ansicht, dass die Suspendierung oder der Entzug der politischen Rechte nicht allgemein und grundsätzlich gegen das internationale Recht verstösst und vor allem nicht gegen die von der Schweiz im Rahmen der Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2006 eingegangenen Verpflichtungen. Die Kommission hielt insbesondere Folgendes fest: *Zur Erinnerung, der Botschaft des Bundesrats vom 19. Dezember 2012 zur Genehmigung dieses Übereinkommens (vgl. BBl 2012 661) war zu der von der Konvention garantierten gleichen Anerkennung vor dem Recht Folgendes zu entnehmen: «Sie (die Menschen mit Behinderung) können aber wie Menschen ohne Behinderung aufgrund ihres jugendlichen Alters oder wegen fehlender Willens- und Einsichtsfähigkeit in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt sein». Die gleiche Begründung gilt auch für das Stimm- und Wahlrecht. Insbesondere in Verbindung mit der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, worum es in Artikel 29 des Übereinkommens geht, verweist der Bundesrat auf den Wortlaut von Art. 136 der Bundesverfassung und jenen des Gesetzes vom 17. Dezember über die politischen Rechte, die den Ausschluss von den politischen Rechten auf Personen beschränken, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen. Der Bundesrat wies nicht auf eine Unvereinbarkeit zwischen dem Bundesrecht und dem Übereinkommen hin.*

Aufgrund der obigen Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Frage der Suspendierung der politischen Rechte höchst politischer und nicht juristischer Natur ist. Die Kantonsverfassung sieht in den Artikeln 39 Abs. 2 und 48 Abs. 2 für die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ohne weitere Präzisierungen vor, dass «das Gesetz [...] den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht [regelt]».

Aus diesem Grunde würden beim aktuellen Stand der Dinge sowohl eine Annahme als auch eine Ablehnung der Motion dem übergeordneten Recht entsprechen.

## 2. Die Position des Staatsrats

Der Grundsatz der Relativität der Urteilsfähigkeit ist ein in der Schweizer Tradition verwurzelter Begriff. Dieser Begriff ist allgemein anerkannt und der Staatsrat hat nicht die Absicht, ihn in Frage zu stellen. Er bedeutet im Wesentlichen, dass die Urteilsfähigkeit nicht abstrakt beurteilt werden soll, sondern konkret in Zusammenhang mit einer bestimmten Handlung, entsprechend ihrer Art und Bedeutung, wobei die erforderlichen Fähigkeiten zum Zeitpunkt der Handlung vorhanden sein müssen.

Daraus folgt, dass tatsächlich in Frage gestellt werden kann, ob man sich auf die Feststellung der dauernden Urteilsunfähigkeit einer Person im Zivilbereich abstützen kann, um

automatisch auf die Unfähigkeit dieser Person zu schliessen, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Dennoch wird dies gegenwärtig von allen Schweizer Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Genf, wie auch von der Schweizerischen Eidgenossenschaft noch so gehandhabt.

Die konkrete Umsetzung des Grundsatzes der Relativität der Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte würde eine Prüfung «von Fall zu Fall» aller volljährigen Personen voraussetzen, die jemand nicht in der Lage sieht, aufgrund einer Urteilsunfähigkeit das eine oder andere Recht «in üblicher Weise» wahrnehmen zu können. Zuerst würde sich die Frage stellen, wie die Personen im Einzelfall ausgemacht werden können, deren Urteilsunfähigkeit sich auf die politischen Rechte auswirken könnte, anschliessend würde sich die Frage stellen, ob die so ausfindig gemachten Personen aufgrund einer Urteilsunfähigkeit tatsächlich nicht in der Lage sind, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Ein solches Vorgehen ist offensichtlich unmöglich oder würde sich auf jeden Fall als willkürlich oder unverhältnismässig kompliziert erweisen. Auch wenn sich für zivilrechtliche Handlungen, wie zum Beispiel die Verwaltung seines Vermögens, eine Urteilsunfähigkeit in der Tat relativ einfach feststellen lässt, ist es relativ schwierig zu sagen – die Motionäre werden dem beipflichten – ob im politischen Bereich eine Wahl als vernünftig und eine andere als unvernünftig beurteilt werden kann, zumal gerade dies ja Gegenstand der politischen Meinung ist.

Daraus folgt, dass wenn diese Motion erheblich erklärt werden sollte, dies nicht einfach zu einer Aufhebung von Art. 2b Abs. 1, 2 und 4 PRG führen könnte.

Die Frage lässt sich somit darauf beschränken, ob die Funktionsweise des Staates – denn genau darum geht es hier – von dieser Öffnung profitieren könnte, oder ob sie, im Gegenteil, darunter leiden würde. Dies würde konkret bedeuten, dass Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit als nicht dazu fähig beurteilt werden, sich zu hochkomplexen Fragen äussern dürften, die das Funktionieren des Gemeinwesens, aber möglicherweise auch dessen Verwaltung betreffen

Sämtliche vorgängig dargelegten Elemente, aber auch die Eigenverantwortung, auf der unser demokratisches System beruht, veranlassen den Staatsrat dazu, an seiner Analyse festzuhalten, nämlich, dass aufgrund der Feststellung einer dauernden Urteilsunfähigkeit im zivilrechtlichen Bereich nicht nur von der Unfähigkeit, zu verstehen, worum es bei einer Abstimmung oder Wahl geht, ausgegangen werden kann, sondern auch von der Unmöglichkeit, entsprechende Entscheide treffen zu können.

Die Erheblicherklärung der Motion und damit die unweigerliche Aufhebung von Art. 2b Abs. 1, 2 und 4 PRG hätten zur Folge, dass eine weitere Asymmetrie entstünde. Konkret dürften Personen in Anwendung von Art. 136 BV und Art. 2 BPR auf Bundesebene ihre politischen Rechte weiterhin nicht

wahrnehmen, während sie es auf kantonaler und kommunaler Ebene dürften.

Gegenwärtig und wie auch das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen festgehalten hat, sind derzeit noch zu viele Fragen offen in Zusammenhang mit der Umsetzung der politischen Rechte für Personen, die heute aus Gründen einer dauernden Urteilsunfähigkeit von diesen Rechten ausgeschlossen sind. Eines der anschaulichsten Beispiele hierfür ist vielleicht die Frage, wie ein Betreuungssystem gewährleistet und gleichzeitig die Vertraulichkeit der Stimmabgabe garantiert und ausgeschlossen werden kann, dass die vertretende Person die stimmberechtigte Person ersetzt, indem sie diese dazu auffordert, nach ihrer eigenen Überzeugung abzustimmen, ohne dass die betroffene Person ihre eigenen Interessen evaluieren oder ihre eigene Position festlegen oder gar verteidigen kann. Die Gefahr eines Ungleichgewichts kann nicht geleugnet werden, und auch wenn letztendlich nur wenige Personen betroffen sind, könnte dies die Glaubwürdigkeit unseres demokratischen Systems schwächen, das auf der freien Willensbildung beruht. Dieses ist eine grundlegende Herausforderung für das gute Funktionieren der Ausübung der politischen Rechte und damit auch unserer Gesellschaft.

Der Staatsrat möchte schliesslich noch anmerken, dass gemäss den Zahlen, welche die Friedensgerichte im April 2020 vorgelegt haben, im Kanton gegenwärtig 899 Personen unter umfassender Beistandschaft stehen, was auch eine Einschränkung der Ausübung ihrer politischen Rechte umfasst. Für 21 Personen besteht ein Vorsorgeauftrag. Letzten Endes wären also weniger als tausend Personen im Kanton von der Motion der Grossräte Mauron und Ganioz betroffen. Diese Zahlen müssen ins Verhältnis gesetzt werden mit der Anzahl Stimmberechtigter, die am 4. Februar am Mittag im Stimmregister eingetragen waren, nämlich 206 634 Wählerinnen und Wähler (Auslandschweizerinnen und -schweizer eingeschlossen).

Unter diesen Umständen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

Der Staatsrat, der für eine möglichst offene Zusammensetzung der Stimmberechtigten äusserst empfänglich ist, hebt jedoch bereits hervor, dass er, falls die Behindertenrechtskonvention auf nationaler Ebene neue Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte für Personen, die von einer Massnahme des Erwachsenenschutzrechts betroffen sind, mit sich brächte, umgehend eine dahingehende Änderung der politischen Rechte auf kantonaler und Gemeindeebene vorschlagen würde. Darüber hinaus setzt das Stimmrecht die Umsetzung damit verbundener Rechte voraus, wie zum Beispiel das Recht auf Information, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein muss. Deshalb plant der Staatsrat im Rahmen seines nächsten Massnahmenplans der Politik

für Menschen mit Behinderungen Massnahmen im Bereich des Rechts auf Information, die allen zugänglich ist.

Den 25. Mai 2020

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2604ff.

---

**Motion populaire 2020-GC-84**  
**Gaétan Zurkinden/Irène Zurkinden/**  
**Christian Luisier**  
**CPPEF – Les engagements du Conseil**  
**d'Etat doivent être tenus et au sortir**  
**de la crise du COVID-19, le service public**  
**doit être renforcé, pas démantelé<sup>1</sup>**

**Réponse du Conseil d'Etat**

A titre préalable, le Conseil d'Etat relève que le Grand Conseil a adopté le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (passage à la primauté des cotisations), le 26 juin 2020. La motion populaire est ainsi devenue sans objet et doit de ce fait être refusée.

Cela dit, indépendamment de la question du calendrier, le Conseil d'Etat relève que les demandes formulées par les auteurs de la motion populaire ne sont pas nouvelles. Il s'agit de demandes récurrentes formulées par le Syndicat des services publics depuis le mois de mars 2020, date de la parution du rapport précité de la société Prevanto SA. Ces demandes étaient connues des députés à la date de l'adoption de la loi. Les arguments invoqués à leur appui n'ont toutefois pas convaincu le parlement: le projet de loi proposé par le Conseil d'Etat a été accepté par 93 voix contre 7 et 6 abstentions. Au vu du caractère irréfutable de ce résultat, il n'y a pas lieu de revenir sur cet objet.

Le Conseil d'Etat souligne néanmoins que le rapport invoqué par les auteurs de la motion populaire conclut à la nécessité de prendre des mesures pour assurer la stabilité financière de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF). La loi adoptée par le Grand Conseil poursuit cet objectif. Elle est le résultat de longues discussions entre les partenaires sociaux et constitue un compromis équilibré entre les intérêts des personnes assurées, des employeurs et de la CPPEF, compte tenu de tous les enjeux en présence. Contrairement à ce que prétendent les auteurs de la motion populaire, la loi ne démantèle pas le service public, mais, en stabilisant la situation financière de la CPPEF, elle garantit aux membres du personnel des employeurs affiliés la pérennité des rentes futures.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 27.07.2020, BGC p. 2448.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion populaire déposée par Gaétan Zurkinden, Irène Zurkinden et Christian Luisier.

Le 17 août 2020

> Cette motion populaire a été retirée par ses auteurs.

—

**Volksmotion 2020-GC-84 Gaétan Zurkinden/Irène Zurkinden/Christian Luisier  
PKSPF – Die Verpflichtungen des Staatsrats müssen eingehalten werden und der öffentliche Dienst muss gestärkt und nicht demontiert werden<sup>1</sup>**

**Antwort des Staatsrats**

Im Vorfeld hält der Staatsrat fest, dass der Grosse Rat den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Wechsel zum Beitragsprimat) am 26. Juni 2020 gutgeheissen hat. Die Volksmotion ist damit gegenstandslos geworden und muss abgewiesen werden.

Unabhängig davon stellt der Staatsrat fest, dass die Forderungen der Verfasser der Volksmotion nicht neu sind, sondern schon seit März 2020, dem Datum, an dem dieser Bericht der Prevanto AG erschienen ist, vom VPOD wiederholt gestellt worden sind. Die Forderungen waren den Grossrätinnen und Grossräten zum Zeitpunkt der Annahme des Gesetzes bekannt. Die Argumente dafür konnten das Parlament jedoch nicht überzeugen: Der vom Staatsrat vorgeschlagene Gesetzesentwurf ist mit 93 Stimmen bei 7 Gegenstimmen und 6 Enthaltungen angenommen worden. Angesichts dieses unumstösslichen Ergebnisses besteht kein Grund, auf dieses Thema zurückzukommen.

Der Staatsrat betont jedoch, dass der Bericht, auf den sich die Verfasser der Volksmotion berufen, zum Schluss kommt, dass Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) getroffen werden müssen. Das vom Grossen Rat angenommene Gesetz hat sich dies zum Ziel gesetzt. Es ist das Ergebnis langer Diskussionen zwischen den Sozialpartnern und ein ausgewogener Kompromiss zwischen den Interessen der Versicherten, den Arbeitgebern und der PKSPF unter Berücksichtigung aller diesbezüglichen Belange. Entgegen den Behauptungen der Verfasser der Volksmotion höhlt das Gesetz den öffentlichen Dienst nicht aus, sondern sichert mit der Stabilisierung der finanziellen Lage der PKSPF den Fortbestand der künftigen Renten für das Personal der angeschlossenen Arbeitgeber.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat die Abweisung der von Gaétan Zurkinden, Irène Zurkinden und Christian Luisier eingereichten Volksmotion.

Den 17. August 2020

> Abstimmung Diese Volksmotion wurde von ihren Urhebern zurückgezogen.

—————

**Mandat 2020-GC-87 Erika Schnyder/  
Nicolas Repond/Ursula Krattinger-Jutzet/  
Chantal Pythoud-Gaillard/Bernadette  
Hänni-Fischer/Rose-Marie Rodriguez/  
Giovanna Garghentini Python/Christel  
Berset Wiesli/Olivier Flechtner/  
Solange Berset  
Hospitalisation et mesures sanitaires  
en faveur de résidents d'EMS atteints  
du COVID-19<sup>2</sup>**

**Réponse du Conseil d'Etat**

**1. Préambule**

Le Conseil d'Etat relève que les personnes à risque résidant dans les EMS représentent une partie importante des victimes de la pandémie dans notre canton. Entre le 15 mars et le 30 juin 2020, 44 personnes sont en effet décédées dans un EMS des suites d'une infection au COVID-19. Il faut rappeler que, durant cette même période, 221 personnes sont décédées dans un EMS pour d'autres raisons. Parallèlement, le nombre total de personnes décédées dans le canton de Fribourg suite à l'infection au COVID-19 était de 85 personnes à fin août. En matière de décès en EMS, Fribourg (52%) se situe très proche de la moyenne nationale (53%) concernant la proportion de décès en EMS par rapport au nombre de décès total.

Pour rappel, durant la première vague de la crise sanitaire, un groupe réunissant les représentants des partenaires externes de la DSAS (AFIPA, AFAS; INFRI, MFÄF<sup>3</sup>) et des services du médecin cantonal et de la prévoyance sociale a été constitué pour appuyer l'OCS. Ce groupe sera par la suite intégré dans l'organisation de l'OCC en tant que GIR (Groupe institutions à risques) et dirigé par un représentant des préfets.

Dès le début de la crise, l'Organe de conduite sanitaire OCS a défendu le principe de renforcer autant que faire se peut le système sanitaire en place et de maintenir les personnes

<sup>2</sup> Déposé et développé le 27.05.2020, BGC p. 815.

<sup>3</sup> AFIPA (Association frib. des institutions pour personnes âgées) – AFAS (Association frib. d'aide et soins à domicile) – INFRI (Association frib. des institutions spécialisées) – MFÄF (Médecins Fribourg)

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 27.07.2020, TGR S. 2448.

vulnérables à domicile ou en institution en cas d'infection. Cela assure à ces personnes d'être prises en charge dans leur environnement habituel et leur permet d'éviter des gestes médicaux et des souffrances inutiles. Les personnes résidant en EMS, au même titre que toute autre personne, sont hospitalisées si leur état nécessite une prise en charge stationnaire. Il est par ailleurs tenu compte de manière primordiale des directives anticipées ou de l'avis de la personne concernée. L'OCS, le GIR et les services concernés de la DSAS (Service du médecin cantonal et Service de la prévoyance sociale) ont collaboré dans ce sens durant toute la durée de la situation extraordinaire.

Le Conseil d'Etat salue l'engagement de tous les acteurs qui ont œuvré à l'organisation de la prise en charge des résidents d'EMS, notamment l'OCS, le GIR, les réseaux de santé, l'ensemble des directions, des collaboratrices et collaborateurs des EMS et l'HFR. Grâce à leur énorme travail, ils ont pu offrir une prise en charge de qualité des résident-e-s malgré un contexte extrêmement difficile.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat souligne la flexibilité et disponibilité de l'HFR qui a permis d'hospitaliser les personnes pour lesquelles cela s'avérait nécessaire. L'HFR a œuvré également, à la demande de l'OCS et du GIR, dans le cadre d'un mandat de soutien aux EMS dans le but d'établir un état des lieux de la situation et de proposer des mesures de soutien. Il a mis à disposition du matériel et du renfort en personnel dans certaines situations urgentes et assuré la coordination et dispensation de la formation de soignant-e-s-référent-e-s en EMS.

## 2. Hospitalisation et unité Covid-19

La philosophie de prise en charge reste la même aujourd'hui, selon une procédure validée par les Services concernés de la DSAS, l'HFR et l'AFIPA, alors que la situation extraordinaire a fait place à la situation particulière. Par ailleurs, si un problème lié à la configuration des lieux ne devait pas permettre d'isoler une personne malade, une hospitalisation peut être envisagée sur décision du médecin cantonal, de même qu'en cas de situation extraordinaire comme des absences au niveau du personnel ne permettant plus d'assumer les tâches de soins aux résidents.

Le Conseil d'Etat partage ainsi l'avis exprimé par l'AFIPA dans une récente prise de position: «...l'hospitalisation d'un résident atteint de Covid-19 est restée et doit rester un cas particulier. En principe, les EMS assument les situations dans leurs murs, avec les mesures de précaution exigées. Cela est mieux pour la personne; cette dernière ne souhaite pas non plus forcément une hospitalisation. Les EMS assument les fins de vie; ils disposent de personnel compétent pour le faire; la collaboration avec les médecins et les pharmaciens fonctionne dans la plupart des cas. La gestion de la crise dans plusieurs EMS a montré qu'il était possible d'isoler rapide-

ment le résident positif et d'éviter la propagation dans l'unité ou dans l'EMS. Les EMS de l'AFIPA, en grande majorité, ne souhaitent pas – et n'ont pas souhaité – plus d'hospitalisations en temps de crise.»

Cependant, afin de répondre au mieux aux exigences particulières de prise en charge, la création d'une unité Covid-19 cantonale pour les personnes résidant en EMS est actuellement à l'étude. Il ne s'agirait pas d'y déplacer toutes les personnes résidant en EMS et atteintes du COVID, mais de réserver cette unité à l'accueil des personnes infectées, par exemple dans l'objectif de les séparer des autres personnes de l'EMS en bonne santé si les locaux de l'EMS ne le permettent pas. Une telle unité pourrait voir le jour sur le site HFR de Billens encore cet automne.

Des discussions sont en cours dans l'objectif de créer un pool de personnel qui permettrait de pallier les absences de collaborateurs dans un EMS.

## 3. Mesures pour éviter une contamination

Le Conseil d'Etat relève que les EMS sont au bénéfice de plans de protection et reçoivent des instructions détaillées via des directives de la DSAS et de l'AFIPA. Le Service du médecin cantonal exerce un contrôle par le biais de visites en matière d'application de ces plans de protection par les structures. En outre, une unité mobile composée de spécialistes du domaine infirmier a été créée par la Task Force pour soutenir les EMS dans l'application des plans de protection et lorsque des résidents ou résidentes ou des membres du personnel sont détectés positifs au Covid-19. L'intervention de cette unité mobile indépendante est essentielle pour détecter les éventuelles mesures supplémentaires à mettre en place lors d'une contamination dans une institution.

Dans le cas d'une contamination de résidents d'un EMS, l'autorisation a été donnée de remplacer immédiatement le personnel absent. De plus, une dotation supplémentaire est octroyée pour chaque cas de contamination de résident.

Il est important de relever que le déplacement des résident-e-s à l'hôpital n'a pas pour effet de casser les chaînes de transmission, mais que ce sont bien les mesures d'isolement et de quarantaine.

Le Conseil d'Etat rappelle encore l'importance du respect des plans de protection, des mesures d'hygiène et des gestes barrière. Il est essentiel que les visiteurs respectent également les instructions qui sont données par les directions d'institutions pour protéger les résident-e-s.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose le fractionnement du présent mandat. Il propose de refuser l'hospitalisation dès diagnostic des personnes résidant en EMS, en rappelant que les hospitalisations se font avant tout par nécessité médicale. Il propose d'accepter la création d'une unité Covid-19 et

considère que l'exigence de tout mettre en œuvre pour éviter une contamination généralisée via une équipe idoine est réalisée par la constitution de l'équipe mobile et sa mise à disposition des EMS.

Le 14 septembre 2020

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument auront lieu ultérieurement.

**Auftrag 2020-GC-87 Erika Schnyder/  
Nicolas Repond/Ursula Krattinger-Jutzet/  
Chantal Pythoud-Gaillard/Bernadette  
Hänni-Fischer/Rose-Marie Rodriguez/  
Giovanna Garghentini Python/Christel  
Berset Wiesli/Olivier Flechtner/  
Solange Berset  
Hospitalisierung und Gesundheits-  
massnahmen für Pflegeheimbewohnende  
mit COVID-19<sup>1</sup>**

**Antwort des Staatsrats**

**1. Einleitung**

Der Staatsrat weist darauf hin, dass Risikopersonen in Pflegeheimen einen Grossteil der Opfer der Pandemie in unserem Kanton ausmachen. In der Tat sind zwischen dem 15. März und dem 30. Juni 2020 in den Pflegeheimen 44 Personen an den Folgen einer Corona-Infektion gestorben. Es sei daran erinnert, dass im selben Zeitraum in den Pflegeheimen 221 Personen aus anderen Gründen verstorben sind. Parallel dazu verzeichnete der Kanton Freiburg per Ende August insgesamt 85 COVID-19-bedingte Todesfälle. Beim Anteil der Todesfälle in Pflegeheimen gegenüber der Gesamtzahl Todesfälle bewegt sich Freiburg (52%) sehr nahe am Schweizer Durchschnitt (53%).

Zur Erinnerung: Während der ersten Welle der Gesundheitskrise wurde eine Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der externen Partner der GSD (VFA, SVF, INFRI, FMFÄF)<sup>2</sup> sowie des Kantonsarztsamts und des Sozialvorgesamts gebildet, um das SFO zu unterstützen. Diese Gruppe wird später als GRI (Gruppe Risikoinstitutionen) in die Organisation des KFO integriert und von einem Vertreter der Oberamtämänner geleitet.

Seit Beginn der Gesundheitskrise verteidigt das Sanitätsdienstliche Führungsorgan SFO den Grundsatz, das Gesundheitssystem weitestgehend zu stärken und gefährdete Perso-

nen bei einer Ansteckung zuhause oder in der Einrichtung zu betreuen. So wird sichergestellt, dass sie in ihrer gewohnten Umgebung versorgt und unnötige medizinische Eingriffe und Leiden vermieden werden. Pflegeheimbewohnende, die eine stationäre Behandlung benötigen, werden wie alle anderen hospitalisiert. Zudem werden Patientenverfügungen sowie Meinungen der betroffenen Personen vorrangig berücksichtigt. In diesem Sinne haben das SFO, die GRI und die betroffenen Dienststellen der GSD (Kantonsarztamt und Sozialvorgesamt) während der ausserordentlichen Lage zusammengearbeitet.

Der Staatsrat begrüsst das Engagement aller Akteurinnen und Akteure, die sich für die Betreuung der Pflegeheimbewohnenden eingesetzt haben, namentlich SFO, GRI, Gesundheitsnetze, Pflegeheimleitungen und -mitarbeitende sowie HFR. Dank ihrem enormen Einsatz konnten sie die Bewohnenden trotz eines extrem schwierigen Umfelds hochwertig betreuen.

In diesem Rahmen unterstreicht der Staatsrat die Flexibilität und Verfügbarkeit des HFR, dank welcher Personen, die eine stationäre Behandlung benötigten, hospitalisiert werden konnten. Auf Ersuchen des SFO und der GRI war das HFR überdies im Rahmen eines Unterstützungsauftrags für die Pflegeheime tätig, um eine Bestandsaufnahme der Situation zu machen und Unterstützungsmassnahmen zu ergreifen. Es stellte Material und personelle Verstärkung in bestimmten Notsituationen bereit und gewährleistete die Koordination und Schulung der Bezugspflegerpersonen im Pflegeheim.

**2. Hospitalisierung und Corona-Abteilung**

Die ausserordentliche Lage wird zu einer besonderen Lage, die Betreuungsphilosophie bleibt jedoch gleich wie heute, entsprechend einem Verfahren, das von den betroffenen GSD-Dienststellen, dem HFR und der VFA validiert worden ist. Sollte eine erkrankte Person aufgrund der räumlichen Gegebenheiten nicht isoliert werden können, kann auf Beschluss des Kantonsarztes eine Hospitalisierung ins Auge gefasst werden, gleichmassen wie in ausserordentlichen Situationen wie Abwesenheiten des Personals, durch welche die Pflegeaufgaben für die Bewohnenden nicht mehr gewährleistet sind.

Der Staatsrat teilt die Meinung der VFA in einer kürzlich veröffentlichten Stellungnahme: Die Hospitalisierung eines an COVID-19 erkrankten Bewohnenden bleibt ein Sonderfall und muss es bleiben. Grundsätzlich bewältigen die Pflegeheime unter Einhaltung der Sicherheitsmassnahmen die Situationen in ihren eigenen Wänden. Das ist besser für die betroffene Person, denn sie möchte nicht mehr unbedingt eine Hospitalisierung. Die Pflegeheime begleiten ihre Bewohnenden am Lebensende und verfügen über das dafür ausgebildete Personal. Die Zusammenarbeit mit Ärzten und Apothekern funktioniert in den meisten Fällen. Das Krisenmanagement in mehreren Pflegeheimen hat gezeigt, dass es möglich ist, positiv getestete Bewohnende rasch zu isolieren

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 27.05.2020, TGR S. 815.

<sup>2</sup> (VFA Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen – SVF Spitex Verband Freiburg – INFRI Freiburger Verband der spezialisierten Institutionen – MFÄF Ärztinnen und Ärzte Freiburg)

und die Verbreitung in einer Abteilung oder im gesamten Pflegeheim zu verhindern. Die Pflegeheime und die VFA wollen zum Grossteil keine Hospitalisierungen in Krisenzeiten, und wollten es auch nie.

Nichtsdestotrotz und um den besonderen Betreuungsanforderungen gerecht zu werden, wird die Schaffung einer kantonalen Corona-Abteilung derzeit untersucht. Dabei ist nicht das Ziel, alle Pflegeheimbewohnende mit COVID-19 dort unterzubringen, sondern die Abteilung für infizierte Personen bereitzustellen, um zum Beispiel diese von anderen, gesunden Bewohnenden zu separieren, wenn dies in den Räumlichkeiten des Pflegeheims nicht möglich ist. Eine solche Abteilung könnte noch diesen Herbst am HFR Standort Billens errichtet werden.

Es sind Diskussionen im Gang mit dem Ziel, ein Personalpool zur Überbrückung von abwesendem Personal in den Pflegeheimen zu schaffen.

### 3. Massnahmen zur Verhinderung einer Ansteckung

Der Staatsrat betont, dass die Pflegeheime über Schutzkonzepte verfügen und in den Weisungen der GSD und der VFA detaillierte Anweisungen erhalten. Das Kantonsarztamt kontrolliert die Anwendung der Schutzkonzepte durch Besuche. Ausserdem hat die Taskforce eine mobile Einheit aus Pflegespezialistinnen und -spezialisten gebildet, welche die Pflegeheime bei der Anwendung der Schutzkonzepte und bei positiven Corona-Fällen unter Bewohnenden und Mitarbeitenden unterstützt. Der Einsatz dieser unabhängigen mobilen Einheit ist wichtig, um allfällige Zusatzmassnahmen zu ermitteln, die es bei Ansteckungen in einer Einrichtung umzusetzen gilt.

Bei einer Ansteckung eines Pflegeheimbewohnenden mit COVID-19 ist der unverzügliche Ersatz des abwesenden Personals bewilligt. Zudem wird für jeden Ansteckungsfall eines Bewohnenden eine zusätzliche Dotation gewährt.

Es gilt zu betonen, dass die Verlegung eines Bewohnenden in ein Spital nicht auf die Unterbrechung der Ansteckungsketten abzielt, sondern eine Isolations- und Quarantänemassnahme darstellt.

Der Staatsrat erinnert noch einmal daran, wie wichtig die Einhaltung der Schutzkonzepte sowie der Hygiene- und Schutzmassnahmen ist. Besucherinnen und Besucher müssen sich zudem an die Weisungen der Heimleitungen halten, die dem Schutz der Bewohnenden dienen.

Abschliessend schlägt der Staatsrat vor, den vorliegenden Auftrag aufzuteilen. Er schlägt einerseits vor, die Hospitalisierung von Pflegeheimbewohnenden ab Zeitpunkt der Diagnose abzulehnen, abgestützt auf die Tatsache, dass Hospitalisierungen allen voran aufgrund medizinischer Notwen-

digkeit erfolgen sollen. Andererseits schlägt der Staatsrat vor, die Schaffung einer Corona-Abteilung anzunehmen, denn er ist der Meinung, dass eine breitflächige Ansteckung durch Schaffung und Bereitstellung eines geeigneten mobilen Teams für die Pflegeheime verhindert werden kann.

Den 14. September 2020

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

## Postulat 2019-GC-144 Antoinette de Weck/ Chantal Pythoud-Gaillard Villa St-François et EMS<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève que l'information selon laquelle le financement des soins palliatifs serait limité à 21 jours est erronée. En effet, le système de tarification SwissDRG comprend plusieurs DRG permettant de financer les soins palliatifs en fonction de la gravité du cas. Bien que ces DRG dépendent aussi de la durée de séjour, le financement par les assurances (45% des coûts) et les cantons (55% des coûts) est garanti aussi longtemps que le traitement en milieu hospitalier est justifiable d'un point de vue médical.

Toutefois, le Conseil d'Etat partage le souci de la prise en charge des patients-e-s dont l'état de santé ne justifie plus d'hospitalisation mais où le retour à la maison n'est plus possible et un transfert en EMS n'est pas envisageable. En effet, il s'avère parfois que des patients-e-s continuent à souffrir de symptômes complexes qui nécessitent des traitements, malgré une stabilisation de leur état de santé.

Pour mémoire, l'HFR dispose de deux unités de soins palliatifs, avec 14 lits sur le site de la Villa Saint-François, située à proximité de l'HFR Fribourg, et 8 lits sur le site de Meyriez-Murten. Actuellement, des travaux sont en cours à la Villa Saint-François afin d'y créer un pôle de compétence unique et d'y regrouper les deux unités de soins palliatifs à partir de l'automne 2020. Durant ces travaux, l'unité de soins palliatifs de Fribourg est transférée temporairement à Billens. De plus, l'offre de soins palliatifs en milieu hospitalier est complétée par les prestations palliatives de base des soins somatiques aigus.

Pour ce qui est de l'ambulatorio, la Villa Saint-François propose également un accueil de jour qui s'adresse aux personnes vivant à domicile et pouvant se déplacer. L'HFR prend en charge ces personnes souffrant de maladies incurables, chroniques et évolutives, avec l'objectif d'améliorer leur qua-

<sup>1</sup> Déposé et développé le 11 septembre 2019, BGC p. 2515.

lité de vie, de favoriser leur maintien à domicile et de prévenir leur isolement social.

Dans une perspective similaire, l'association à but non lucratif «Pallia-Vie» offre un accueil de jour avec différentes activités et un espace de rencontres pour des personnes pouvant se déplacer.

Par ailleurs, plusieurs acteurs offrent des soins palliatifs ambulatoires dans le canton, notamment les services d'aide et soins à domicile dont certains collaborateurs et certaines collaboratrices disposent de formation dans le domaine. A noter que ces services, mais également toutes les autres institutions socio-sanitaires fribourgeoises concernées par des situations de maladie grave et/ou incurable peuvent bénéficier d'un soutien par l'équipe mobile de soins palliatifs Voltigo (EMSP Voltigo) qui fait l'objet d'un mandat de prestation cantonal pour des prestations d'orientation, d'évaluation, de soutien, de supervision, de formation et de conseils dans le domaine des soins palliatifs, en français et en allemand.

En ce qui concerne les EMS, ils ont la possibilité d'adhérer à la démarche «Palliative-Gériatrie» mise en place par l'Association Fribourgeoise des Institutions pour Personnes Agées (AFIPA/VFA) et l'EMSP Voltigo. Cette initiative promeut les soins palliatifs pour les personnes résidant en EMS dans des stades précoces d'une fragilité liée à l'âge et permet aux EMS d'avoir accès à des programmes de formation et d'accompagnement en matière de soins palliatifs. C'est également dans ce cadre qu'est organisée annuellement une rencontre de formation et d'échange entre EMS certifiés, soutenue par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). De façon générale, la DSAS a demandé aux EMS de prioriser la formation continue de leur personnel dans le domaine des soins palliatifs, les pouvoirs publics finançant ces frais jusqu'à hauteur de 0,5% de la masse salariale du personnel de soins et d'accompagnement.

Afin de compléter cette offre hospitalière et ambulatoire, la DSAS et l'HFR réfléchissent actuellement à la mise en place d'une résidence palliative située à la Villa Saint-François.

En résumé, le Conseil d'Etat accepte d'analyser les solutions pour la prise en charge palliative de patient-e-s autre qu'en unité hospitalière. Cette analyse devra tenir compte des possibilités de financement. A noter qu'au niveau national, un postulat sur l'amélioration de la prise en charge et le traitement des personnes en fin de vie a été déposé en 2018 et adopté par le Conseil des Etats (18.3384).

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre en compte le présent postulat.

Le 24 juin 2020

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 2682ss.

## Postulat 2019-GC-144 Antoinette de Weck/ Chantal Pythoud-Gaillard Villa St-François und Pflegeheim<sup>1</sup>

### Antwort des Staatsrats

Vorweg möchte der Staatsrat betonen, dass die Information, wonach die Finanzierung der Palliative Care auf 21 Tage beschränkt ist, falsch ist. Das SwissDRG-Tarifsystem umfasst nämlich mehrere DRGs zur Finanzierung der Palliative Care je nach der Schwere des Falls. Obwohl diese DRGs auch von der Dauer des Aufenthalts abhängen, ist die Finanzierung durch die Versicherungen (45% der Kosten) und die Kantone (55% der Kosten) solange gewährleistet, wie die Behandlung im stationären Umfeld aus medizinischer Sicht gerechtfertigt ist.

Der Staatsrat teilt jedoch die Sorge punkto Versorgung von Patientinnen und Patienten, deren Gesundheitszustand eine Hospitalisierung nicht mehr rechtfertigt, wo aber eine Rückkehr nach Hause jedoch nicht mehr möglich ist und eine Verlegung ins Pflegeheim nicht in Frage kommt. In der Tat leiden Patientinnen und Patienten manchmal weiterhin an komplexen Symptomen, die trotz Stabilisierung des Gesundheitszustands eine Behandlung erfordern.

Zur Erinnerung: Am HFR gibt es zwei Abteilungen Palliative Care: eine mit 14 Betten in der *Villa Saint-François*, in unmittelbarer Nähe des HFR Freiburg – Kantonsspital, und eine mit acht Betten am Standort Meyriez-Murten. Zurzeit wird die *Villa Saint-François* in ein Kompetenzzentrum umgebaut, wo ab Herbst 2020 beide Abteilungen Palliative Care zusammen untergebracht werden sollen. Für die Dauer der Bauarbeiten wurde die Abteilung von Freiburg vorübergehend ins HFR Billens verlegt. Des Weiteren wird das Palliative-Care-Angebot im stationären Bereich durch die palliative Grundversorgung der Akutpflege ergänzt.

Die *Villa Saint-François* bietet auch eine Tagesbetreuung an. Diese ambulante Betreuung richtet sich an Personen mit einer unheilbaren, chronischen und fortschreitenden Erkrankung, die zu Hause leben und mobil sind, mit dem Ziel, ihre Lebensqualität zu erhöhen, dazu beizutragen, dass sie länger zu Hause wohnen können, und ihre soziale Isolation zu verhindern.

Mit einer ähnlichen Absicht bietet der gemeinnützige Verein *Pallia-Vie* eine Tagesbetreuung mit verschiedenen Aktivitäten sowie einen Treffpunkt für noch mobile Personen an.

Darüber hinaus bieten verschiedene Akteurinnen und Akteure im Kanton Palliative Care an, namentlich die Spitetex-Dienste, deren Mitarbeitende teilweise in diesem Bereich ausgebildet sind. Dem ist anzufügen, dass diese Dienstleistenden, aber auch alle anderen sozialmedizinischen Institu-

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 11.09.2019, TGR S. 2515.

tionen Freiburgs, die von Fällen schwerer und/oder unheilbarer Erkrankungen betroffen sind, auf die Unterstützung des mobilen Palliative Care Teams *Voltigo* (*MPCT Voltigo*) zurückgreifen können; Letzteres erhielt vom Kanton einen Leistungsauftrag für Orientierung, Beurteilung, Unterstützung, Supervision, Weiterbildung und Beratung auf Deutsch und Französisch in der Palliative Care.

Die Pflegeheime haben ihrerseits die Möglichkeit, sich dem Vorgehen *Palliative-Geriatrie* der Vereinigung Freiburgischer Alterseinrichtungen und des *MPCT Voltigo* anzuschliessen. Diese Initiative fördert Palliative Care im Frühstadium in den Pflegeheimen und bietet diesen eine spezifische Weiterbildung im Bereich der Betreuung und der Evaluation der Palliative Care an. Ebenfalls in diesem Rahmen wird jedes Jahr das von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) unterstützte Weiterbildungs- und Austauschtreffen der zertifizierten Pflegeheime organisiert. Ferner hat die GSD die Pflegeheime allgemein aufgefordert, der Weiterbildung ihres Personals in Palliative Care Priorität einzuräumen, wobei die öffentliche Hand diese Kosten mit bis zu 0,5% der Lohnmasse des Pflege- und Betreuungspersonals mitfinanziert.

Um das stationäre und das ambulante Angebot zu ergänzen, machen sich die GSD und das HFR derzeit Gedanken über die Schaffung einer Residenz für Palliative Care in der *Villa Saint-François*.

Alles in allem ist der Staatsrat einverstanden, andere Lösungen für die Palliative Care als die stationäre zu analysieren. In dieser Analyse sind auch die Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Hier ist zu beachten, dass 2018 auf nationaler Ebene ein Postulat über die bessere Betreuung und Behandlung von Menschen am Lebensende (18.3384) eingereicht wurde, das vom Ständerat angenommen wurde.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, das vorliegende Postulat anzunehmen.

Den 24. Juni 2020

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2682ff.

## Motion 2019-GC-187 Pierre Mauron/ Eric Collomb Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

#### a) Origine des dispositions relatives aux bulletins en plusieurs exemplaires

La question des listes électorales insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe avait déjà préoccupé le législateur en 2001 au moment de l'élaboration de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1). Une des raisons en était que les membres des bureaux électoraux, mais aussi les autorités, souhaitaient disposer de règles claires au sujet des bulletins et listes pouvant ou non être déclarés nuls. A l'époque, il avait de ce fait été prévu à l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP que «*sont déclarées nulles, les listes qui sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe*». Une règle similaire était prévue à l'art. 23 al. 2 let. i) LEDP pour les bulletins de vote.

Ces articles avaient, dès 2001, été exécutés comme suit par le Conseil d'Etat à l'art. 17 du règlement du 10 juillet 2001 d'exécution de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP, RSF 115.11): «*Lorsque plusieurs bulletins ou listes insérés dans une même enveloppe sont identiques, un seul est validé et les exemplaires surnuméraires sont déclarés nuls.* <sup>2</sup> *Lorsque plusieurs bulletins ou listes insérés dans une même enveloppe ne sont pas identiques, tous les exemplaires sont déclarés nuls*». Ces précisions apportées dans le règlement d'exécution en 2001 étaient conformes au souci exprimé par la commission d'experts durant les travaux préparatoires du projet de loi. Il avait en effet été admis, en substance, que si plusieurs exemplaires étaient identiques, la volonté de l'électeur était évidente, mais que tel ne pouvait pas être le cas s'ils étaient différents. Comme dans ce dernier cas il était impossible de déterminer la volonté claire de l'électeur, tous les exemplaires ne pouvaient qu'être déclarés nuls.

En 2014, dans le cadre d'une révision de la LEDP, il avait été constaté que ni l'article 23 al. 2 let. i) LEDP (bulletins blancs et nuls), ni l'article 24 al. 2 let. k) (listes électorales en blanc ou nulles) ne prévoyaient, contrairement à l'art. 17 REDP, de distinction de traitement pour le cas où les exemplaires (listes électorales ou bulletins de vote) étaient identiques ou ne l'étaient pas. Cette apparente contradiction entre la loi et le règlement causait parfois des problèmes de compréhension pour les membres des bureaux électoraux. Toutefois, dès lors que ces derniers mettaient en œuvre la solution, précise, prévue depuis 2001 à l'art. 17 REDP, et que celle-ci convenait depuis de nombreuses années, il a été proposé en 2014 au Grand Conseil de corriger la situation, en faisant coïncider

<sup>1</sup> Déposée et développée le 19.11.2019, BGC p. 3226.

les articles 23 al. 2 let. i LEDP et 24 al. 2 let. k LEDP au texte et à la pratique posés par l'article 17 REDP. C'est la raison pour laquelle la formule «qui ne sont pas identiques» a été rajoutée à ce moment-là au texte légal. L'art. 24 al. 2 let. k LEDP (qui concerne les listes électorales) a donc, en l'état, la teneur suivante: *Sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe, ne sont pas identiques.* L'art. 23 al. 2 let. i LEDP (qui concerne les bulletins de vote) a subi une adaptation dans le même sens.

### b) Expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur ou de l'électrice

L'article 34 al. 2 Cst. a pour objet la garantie des droits politiques, laquelle protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. De cette garantie découle notamment le droit d'exiger qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral. Il en découle le droit à une exécution régulière du scrutin ainsi que le droit à un décompte exact et précis des voix. En particulier, l'autorité chargée du dépouillement est tenue de procéder aux diverses opérations de tri du matériel de vote, de qualification des bulletins et de décompte des suffrages avec soin et conformément aux dispositions applicables. L'art. 34 Cst. impose (aussi) une obligation de résultat, s'agissant de l'exactitude du scrutin, mais ne prescrit aucune procédure particulière s'agissant des opérations de dépouillement. Il appartient d'abord au droit cantonal de définir la nature et l'ampleur des vérifications à effectuer dans le cadre du dépouillement (cf. ATF 141 I 221 et les références citées). A cet égard, et selon la doctrine (cf. «Droit constitutionnel suisse», Thürer/Aubert/Müller, Schulthess, Zürich 2001, p. 360, ch. 38) «*Ce sont d'abord les règles cantonales qui fixent la manière de remplir les bulletins, les cas de nullité, la tenue du procès-verbal du dépouillement, la manière de comptabiliser les bulletins, leur conservation, la publication officielle du résultat et la représentation des partis au sein du bureau de vote [...]*».

Il ressort de ce qui précède, que la nécessité d'établir l'expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur ou de l'électrice procède d'un ensemble de règles qui vont de la manière de remplir les bulletins à la publication officielle du résultat, en passant par la détermination des résultats. De ce fait, si, comme le relèvent à juste titre les motionnaires, la prise en compte de la volonté claire de chaque votant apparaît primordiale, la manière dont cette volonté doit être exprimée pour être prise en compte peut être cadrée par des exigences formelles, si celles-ci permettent d'aboutir à un résultat qui, globalement, représente l'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral.

### c) Edicter des règles claires et éviter la prolifération d'exceptions

Dans le cas particulier cité par les motionnaires, à savoir (par exemple) une élection selon le système majoritaire pour deux sièges avec trois candidats, la détermination de la volonté des électeurs et électrices qui glissaient deux bulletins différents dans l'enveloppe était limpide. Dans de telles circonstances, les règles de forme simples et claires, voire un peu schématiques, comme peut-être les articles 23 al. 2 let. i LEDP et 24 al. 2 let. k LEDP, peuvent être remises en question.

Il convient toutefois de se rappeler que l'on n'édicte pas des lois pour chaque cas particulier. Pour obtenir une action de vote facile et un dépouillement conforme, le Conseil d'Etat est d'avis que les règles de forme relatives à l'action de vote elle-même, mais aussi à la prise en compte des votes, doivent être simples, claires, et contenir le moins possible d'exceptions. Cela implique de ne pas légiférer pour chaque cas particulier. Le but consiste donc non seulement à pouvoir orienter facilement le votant ou la votante dans son processus de vote, mais également les membres des Bureaux électoraux lorsqu'ils procèdent au dépouillement. A défaut, le corps électoral et les Bureaux électoraux ne s'y retrouveront pas et le risque d'inégalité de traitement entre deux bureaux de vote deviendrait plus important avec un risque d'erreurs et de recours.

Les motionnaires demandent que la règle de l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP selon laquelle «*sont déclarées nulles, les listes qui sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe*» soit adaptée afin que (par exemple), lors de toutes les élections *majoritaires*, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur *deux listes distinctes* soit considéré comme valable et non déclaré nul. Suivre l'exemple donné par les motionnaires reviendrait à créer un cas particulier uniquement pour les élections au scrutin majoritaire concernant deux sièges.

> Afin d'éviter une telle exception, puis une prolifération d'exceptions car chaque exception engendre d'autres problématiques, le Conseil d'Etat s'est d'abord demandé s'il ne serait pas préférable d'aller plus loin que ce que demandent les motionnaires, en ne limitant pas l'exception proposée à titre d'exemple aux élections selon le système majoritaire qui ne concernent que deux sièges, mais *en l'admettant pour toutes les élections selon le système majoritaire.*

D'emblée, force est de constater qu'une telle option ne serait pas gérable pour les Bureaux électoraux, chargés eux aussi d'établir la volonté correcte du corps électoral. Comment assurer un dépouillement correct avec par exemple, pour les élections des conseils communaux, sept ou neuf bulletins dans la même enveloppe? Qu'en serait-il, au surplus, si une partie des bulletins introduits dans l'enveloppe sont modifiés, et d'autres ne le

sont pas? Qu'en serait-il donc des risques d'erreur dans les décomptes, notamment encore si sur de tels bulletins des noms, imprimés et/ou écrits à la main, apparaissent plusieurs fois?

Le Conseil d'Etat estime de ce fait qu'en étendant la proposition des motionnaires à toutes les élections selon le système majoritaire, l'effet obtenu serait celui d'augmenter le risque d'erreur dans les dépouillements.

- > En outre, si l'on ne devait admettre la motion, ainsi que le demandent les motionnaires, *que pour les élections selon le système majoritaire*, même seulement pour deux sièges, cela aurait pour conséquence que le votant ou la votante pourrait glisser dans l'enveloppe autant de bulletins qu'il y a de sièges, mais ne pourrait pas en faire de même pour les élections (peut-être simultanées) selon le système proportionnel, car cela entraînerait (encore) la nullité de son vote.

En substance donc, si l'électeur ou l'électrice devait se retrouver confronté le même jour à deux scrutins qui se dérouleraient selon des règles différentes pour la même «action» (p. ex dans le canton de Fribourg: les élections du Conseil des Etat selon le système majoritaire et celles du Conseil national selon le système proportionnel), il risquerait fortement de se tromper dans son mode de procéder.

Encore une fois, cela peut avoir au final une influence non seulement sur l'expression de sa volonté, mais aussi sur celle, globale, du corps électoral.

- > Enfin, le Conseil d'Etat s'est aussi posé la question de savoir si la règle contestée ne devrait pas être tout simplement abrogée. Ce faisant, *les membres du corps électoral auraient alors la possibilité de glisser autant de bulletins qu'ils le voudraient dans les enveloppes de vote, que l'on soit en présence d'une élection selon le système majoritaire ou proportionnel.*

Les inconvénients de ce système pour une élection selon le système majoritaire à plus de deux sièges ont été relevés plus haut.

S'agissant de ceux relatifs au système proportionnel, ils sont décuplés, non seulement pour le votant, mais aussi pour les membres des Bureaux électoraux. Les problématiques qui se poseraient alors concerneraient essentiellement la difficulté à traiter des bulletins multiples sous l'angle de la provenance des suffrages: à qui attribuer les suffrages complémentaires éventuels? Puisqu'il serait dès-lors nécessaire de considérer les listes comme «une seule liste» quel entête choisir? Que faire, enfin, en cas de candidats excédentaires sur les listes? C'est d'ailleurs certainement pour ce type de motifs que lors des élections du Conseil national, la Chancellerie fédérale informe les électrices et électeurs, dans sa notice explicative (cf. p. ex. la notice explicative 2019 de la Chancellerie fédérale pour

l'élection du Conseil National 2019) qu'ils et elles ne doivent insérer *qu'un seul bulletin dans l'enveloppe électorale.*

De ce fait, dans le cas où, par exemple, une élection cantonale ou communale se déroulant selon le système proportionnel établi par la LEDP devait avoir lieu en même temps que l'élection (selon le système proportionnel) du Conseil national, deux règles différentes relatives à l'introduction des bulletins dans l'enveloppe électorale devraient coexister. L'une, cantonale, qui permettrait d'y mettre plusieurs bulletins, et l'autre, prescrite par la Chancellerie fédérale, qui permet de n'en placer qu'un.

Autant de risques d'erreur que le Conseil d'Etat estime préférable, là aussi, de ne pas provoquer en adaptant la loi par une simple abrogation de l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP. Il note en outre à ce sujet que la Chancellerie fédérale a effectué une enquête il y a deux ans afin de savoir si des cantons autorisaient tout de même les bulletins multiples pour l'élection au Conseil national: la réponse a apparemment été unanime. Aucun canton ne semble l'autoriser pour les motifs précités.

En substance donc, que ce soit pour les élections selon le système majoritaire ou le système proportionnel, admettre des bulletins multiples augmente le risque d'erreurs de dépouillement, voire de manipulations et induirait d'autres cas d'annulation, tels que les candidats en surnombre. S'agissant spécifiquement encore de l'élection selon le système proportionnel, le Conseil d'Etat estime qu'il ne doit pas être possible d'autoriser les bulletins multiples pour des raisons techniques (à savoir des problèmes d'attribution des suffrages complémentaires ce qui engendrerait des conséquences pratiques pour les partis et groupements politiques, soit des pertes de report de voix) et parce que cela ne permettrait pas de diminuer le nombre de votes annulés, puisque d'autres cas d'annulation surgiraient.

#### **d) Situation dans le canton de Neuchâtel**

Confronté à des questionnements similaires, le Canton de Neuchâtel a introduit la possibilité d'insérer plusieurs listes électorales dans l'enveloppe de vote depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014, à la suite d'une modification de sa législation. Tout comme c'est le cas de la présente motion, l'objectif était de limiter les bulletins nuls. Depuis l'introduction de ces mesures, selon la Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel, notamment:

- > le nombre de cas nuls n'a pas diminué;
- > les travaux de dépouillement manuel sont plus complexes et, par conséquent, plus lents;
- > la numérisation des bulletins étudiée est rendue très difficile car techniquement, elle suppose la séparation des bulletins contenus dans la même enveloppe.

De ce fait, selon la Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel, l'objectif principal des partis politiques neuchâtelois qui était celui de favoriser le vote et d'éviter les annulations dans les cas où la volonté de l'électrice ou de l'électeur est claire, n'est pas atteint. Pour l'élection du Conseil d'Etat neuchâtelois, qui est la seule élection selon le système majoritaire dans ce canton, le nombre de bulletins nuls est par ailleurs resté stable.

### e) Incidences pratiques

Ainsi que cela a déjà été relevé précédemment, du point de vue de l'électeur ou de l'électrice, il convient de veiller à ce que le processus de vote soit compréhensible. Le fait de ne pas introduire des exceptions pour chaque cas particulier va dans le sens d'une législation compréhensible, et par là-même, facilement applicable pour toutes et tous. Dans ce sens, il est nécessaire de prendre en compte la difficulté de rendre intelligible pour tout un chacun une différence entre ce qui est autorisé dans le cadre d'une élection majoritaire (plusieurs bulletins autorisés dans l'enveloppe de vote) et ce qui ne l'est pas dans une élection proportionnelle (un seul bulletin autorisé dans l'enveloppe de vote). Pour diminuer le nombre d'erreurs et de bulletins nuls, il faut aussi que le matériel fourni soit ergonomique et que son utilisation soit intuitive.

Plutôt que d'introduire la possibilité d'utiliser des bulletins multiples pour un seul type d'élection majoritaire, qui risque de faire apparaître d'autres problèmes, et qui ne semble par ailleurs pas plus garantir la juste prise en compte de la volonté des électeurs ou des électrices dans le processus global de vote et d'établissement des résultats, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut chercher d'autres solutions susceptibles de résoudre le problème soulevé dans la présente motion.

Le Conseil d'Etat relève à cet égard que, tenant compte de l'évolution de la technique, la Chancellerie d'Etat est d'ores et déjà engagée dans un projet de développement du scanage des bulletins de vote et dans un second temps, de scanage des listes électorales. Le principe du bulletin à cocher, à l'étude, permet de limiter les risques d'erreur dans de très nombreux cas, à l'exception des élections sans dépôt de liste. Ce principe du bulletin à cocher doit néanmoins encore faire l'objet d'une étude plus poussée afin de définir la ligne à adopter dans le cas d'une élection avec de très nombreux sièges à repourvoir (Conseils généraux) ou des élections avec un nombre important de candidats (Conseil national, Conseils généraux).

A court terme, une mesure simple et rapide envisageable, qui plus est conforme à la loi actuelle, serait celle de rappeler de manière claire sur l'enveloppe de vote (au recto ainsi qu'au verso) que cette dernière ne doit contenir qu'un seul bulletin de vote ou une seule liste. Pour rappel, chaque liste électorale produite par l'Etat, informe déjà les électeurs et électrices qu'il faut «N'insérer qu'une seule liste dans l'enveloppe de

vote». Il est rappelé une nouvelle fois que les élections n'intervenant que tous les 4 à 5 ans, il est important de disposer de règles claires, faciles à communiquer et à comprendre et surtout identiques, quel que soit le type de scrutin: élection majoritaire, élection proportionnelle, votation et surtout de règles qui soient identiques aussi pour des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux.

De ce fait, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà chargé la Chancellerie d'Etat de mettre en œuvre, à bref délai, les mesures adéquates permettant de limiter le nombre de listes nulles en renforçant la communication sur les listes et les enveloppes. A moyen terme, le Conseil d'Etat estime aussi que des possibilités nouvelles offertes par des listes imprimées différentes de celles actuellement utilisées permettraient de régler le problème à satisfaction en prenant en compte, notamment, la solution de scanage des bulletins de vote et/ou des listes électorales en cours d'analyse. Le cas échéant, si la solution proposée devait impliquer une modification de la LEDP, ce qui ne semble a priori pas être le cas, il agira en conséquence.

### f) Proposition du Conseil d'Etat

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le refus de la motion.

Le 17 août 2020

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 2600ss.

## Motion 2019-GC-187 Pierre Mauron/ Eric Collomb Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)<sup>1</sup>

### Antwort des Staatsrats

#### a) Ursprung der Bestimmungen zu Wahlzetteln in mehreren Exemplaren

Die Frage der Wahllisten, die in mehreren Exemplaren im gleichen Couvert abgegeben werden, hatte den Gesetzgeber bereits 2001, bei der Ausarbeitung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1), beschäftigt. Einer der Gründe dafür war, dass die Mitglieder der Wahlbüros, aber auch die Behörden über klare Regeln dazu verfügen wollten, ob Wahlzettel und Listen für ungültig erklärt werden können oder nicht. Damals wurde in Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG vorgesehen: «Listen sind ungültig, wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden». Eine ähnliche Regel war in Art. 23 Abs. 2 Bst. i) PRG auch für die Stimmzettel vorgesehen.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 19.11.2019, TGR S. 3226.

Diese Artikel sind seit 2001 gemäss Art. 17 des Reglements vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR, SGF 115.11) vom Staatsrat wie folgt ausgeführt worden: «<sup>1</sup> Enthält ein Couvert mehrere gleich lautende Stimmzettel oder Listen, so ist nur einer bzw. eine gültig; die übrigen werden für ungültig erklärt. <sup>2</sup> Enthält ein Couvert mehrere verschieden lautende Stimmzettel oder Listen, so werden alle für ungültig erklärt». Diese 2001 im Ausführungsreglement aufgenommenen Klarstellungen entsprechen einem von der Expertenkommission während der vorbereitenden Arbeiten zum Gesetzesentwurf geäusserten Anliegen. Es wurde im Wesentlichen davon ausgegangen, dass wenn mehrere Exemplare identisch sind, der Wille des Wählers eindeutig sei, dass dies jedoch nicht der Fall sein kann, wenn sie unterschiedlich sind. Da es in letzterem Fall unmöglich ist, den Willen des Wählers klar festzulegen, können sämtliche Exemplare nur für ungültig erklärt werden.

Im Rahmen einer Revision des PRG im Jahr 2014 wurde festgestellt, dass im Gegensatz zu Art. 17 PRR weder Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG (leere und ungültige Stimmzettel) noch Artikel 24 Abs. 2 Bst. k (leere und ungültige Wahllisten) eine Unterscheidung vorsahen für die Behandlung von Fällen, in denen die Exemplare (Wahllisten oder Stimmzettel) gleich lautend oder nicht gleich lautend sind. Dieser offensichtliche Widerspruch zwischen dem Gesetz und dem Reglement führte manchmal zu Verständnisproblemen für die Mitglieder der Wahlbüros. Da diese jedoch die seit 2001 in Art. 17 PRR vorgesehene präzise Version umsetzten und sich diese seit vielen Jahren bewährte, wurde dem Grossen Rat 2014 vorgeschlagen, die Situation zu berichtigen, indem die Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG und 24 Abs. 2 Bst. k PRG mit dem Text und der Praxis nach Artikel 17 PRR in Übereinstimmung gebracht werden. Aus diesem Grund wurde zu diesem Zeitpunkt die Formulierung «die nicht gleichlautend sind» zum Gesetzestext hinzugefügt. Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG (der die Wahllisten betrifft) hat daher zurzeit den folgenden Wortlaut: *Listen sind ungültig, wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind.* Art. 23 Abs. 2 Bst. i PRG (der die Stimmzettel betrifft) wurde ebenfalls in diesem Sinne angepasst.

## b) Unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten

Artikel 34 Abs. 2 BV behandelt die Garantie der politischen Rechte. Diese schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Mit dieser Garantie geht namentlich der Anspruch einher, dass kein Abstimmungsresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Daraus geht der Anspruch auf rechtmässige Durchführung der Abstimmung und korrekte Auszählung der Stimmen hervor. Insbesondere die mit der Auszählung der Stimmen betraute Behörde ist verpflichtet, die verschiedenen Vor-

gänge zum Sortieren des Stimmmaterials, Qualifizieren der Stimmzettel und zur Auszählung der Stimmen sorgfältig und in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen vorzunehmen. Art. 34 BV schreibt (auch) eine Pflicht eines genauen Ergebnisses des Wahlgangs fest, sieht jedoch kein besonderes Verfahren für die Auszählungsvorgänge vor. Es ist vorrangig Aufgabe des kantonalen Rechts, die Art und den Umfang der Überprüfungen festzulegen, die im Rahmen der Auszählung vorgenommen werden müssen (vgl. BGE 141 I 221 mit Hinweisen). In diesem Hinblick und nach der Lehre (vgl. «Verfassungsrecht der Schweiz», Thürer/Aubert/Müller, Schulthess, Zürich 2001, S. 360, Ziff. 38): «Primär legen die kantonalen Regeln das Ausfüllen der Stimmzettel, die ungültigen Stimmen, das Führen des Protokolls der Auszählung, das Zählen und Aufbewahren der Stimmen, die offizielle Publikation der Resultate und die Vertretung der Parteien im Wahlbüro fest [...]».

Daraus geht hervor, dass die Notwendigkeit, die unverfälschte Stimmabgabe der Wählerin oder des Wählers festzustellen, auf einem Regelwerk basiert, das von der Art, wie die Wahlzettel ausgefüllt werden, über die Ermittlung des Ergebnisses bis zur amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse reicht. Falls daher, wie die Motionäre richtig feststellen, die Berücksichtigung des klaren Willens jeder stimmberechtigten Person vorrangig erscheint, kann der Art, wie dieser Wille ausgedrückt werden muss, um berücksichtigt zu werden, durch formelle Anforderungen ein Rahmen gegeben werden, wenn diese es ermöglichen, zu einem Ergebnis zu gelangen, das insgesamt die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten abbildet.

## c) Klare Regeln festlegen und die Mehrung von Ausnahmen verhindern

In dem speziellen, von den Motionären erwähnten Fall, nämlich (zum Beispiel) einer Majorzwahl für zwei Sitze mit drei Kandidaten, war die Willensäusserung der Wählerinnen und Wähler, die zwei verschiedene Wahlzettel in einem Couvert einreichen, klar. Unter diesen Umständen können die einfachen und klaren bzw. etwas schematischen Formvorschriften, wie vielleicht die Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG und 24 Abs. 2 Bst. k PRG, infrage gestellt werden.

Es sei jedoch daran erinnert, dass nicht für jeden speziellen Fall Gesetze erlassen werden. Für eine einfache Abstimmung und eine regelkonforme Auszählung ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Formvorschriften für die Abstimmung an sich, aber auch für die Berücksichtigung der Stimmen, einfach und klar sein müssen und so wenige Ausnahmen wie möglich enthalten dürfen. Das bedeutet auch, dass nicht für jeden besonderen Fall ein Gesetz erlassen wird. Das Ziel besteht also nicht nur darin, die Stimmberechtigten bei ihrem Abstimmungsverfahren, sondern auch die Mitglieder der Wahlbüros bei der Auszählung auf einfache Weise zu orientieren. Gelingt dies nicht, finden sich die Stimmbere-

rechtigten und die Wahlbüros nicht zurecht und das Risiko der ungleichen Bearbeitung zwischen zwei Wahlbüros wird bedeutender was zu einem Ansteigen des Risikos von Fehlern und Rekursen führt.

Die Motionäre ersuchen darum, dass die Regel von Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG, nach der «*Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden*», dahingehend angepasst wird, dass (zum Beispiel) bei allen *Majorzwahlen* der Wahlzettel eines Wählers, der seinen Willen auf *zwei verschiedenen Listen* klar ausgedrückt hat, als gültig angesehen und nicht für ungültig erklärt wird. Dem Beispiel der Motionäre zu folgen würde bedeuten, ausschliesslich für *Majorzwahlen*, bei denen zwei Sitze zu besetzen sind, einen Sonderfall zu schaffen.

- > Um eine solche Ausnahme und, da jede Ausnahme wieder neue Probleme aufwirft, anschliessend vermehrte Ausnahmen zu vermeiden, hat sich der Staatsrat gefragt, ob es nicht besser wäre, weiter zu gehen, als es die Motionäre verlangen. Sollte die vorgeschlagene Ausnahme nicht eher *alle Wahlen nach dem Majorzsystem* betreffen, anstatt nur das Beispiel der *Majorzwahlen*, bei denen nur zwei Sitze neu zu besetzen sind?

Einleitend sei dazu festgehalten, dass eine solche Option für die Wahlbüros, die auch mit der Feststellung des korrekten Willens der Wählerschaft beauftragt sind, nicht zu handhaben wäre. Wie kann eine korrekte Auszählung sichergestellt werden, wenn beispielsweise bei einer Gemeinderatswahl sieben oder neun Wahlzettel im gleichen Couvert sind? Was wäre, wenn zudem ein Teil der Zettel in dem Couvert verändert wurde und andere nicht? Wie stünde es um die Fehleranfälligkeit bei der Auszählung, insbesondere noch, wenn auf den Zetteln Namen, gedruckt und/oder von Hand geschrieben, mehrere Male auftauchen?

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass eine Ausweitung des Vorschlags der Motionäre auf alle *Majorzwahlen* zur Folge hätte, dass die Fehleranfälligkeit bei den Auszählungen grösser wäre.

- > Würde der Vorschlag der Motion, wie es die Motionäre verlangen, *nur für die Wahlen nach dem Majorzsystem* übernommen, auch nur für zwei Sitze, hätte dies im Übrigen zur Folge, dass die Wählerin oder der Wähler so viele Zettel in das Couvert legen kann, wie es Sitze gibt. Dies wäre jedoch nicht der Fall für (vielleicht gleichzeitig stattfindende) *Wahlen nach dem Proporzsystem*, da diese Stimmen sonst ungültig wären.

Sollten also am gleichen Tag zwei Wahlgänge stattfinden, die für den gleichen «Vorgang» nach verschiedenen Systemen ablaufen (z. B. im Kanton Freiburg: Ständeratswahl nach dem Majorzsystem und Nationalratswahl nach dem

Proporzsystem), wäre die Gefahr gross, dass sich die Wählerinnen und Wähler bei ihrem Wahlvorgehen irren.

Dies könnte wie bereits erwähnt schlussendlich nicht nur einen Einfluss auf den Ausdruck des Willens von einzelnen Wählerinnen und Wählern, sondern von allen Stimmberechtigten insgesamt haben.

- > Der Staatsrat hat sich auch gefragt, ob die strittige Regel nicht einfach aufgehoben werden sollte. Damit *hätten die Wahlberechtigten die Möglichkeit, beliebig viele Zettel in das Couvert zu legen, unabhängig davon, ob es sich um eine Majorz- oder eine Proporzwahl handelt*.

Die Nachteile dieses Systems für eine *Majorzwahl* für mehr als zwei Sitze wurden weiter oben bereits erläutert.

Was die Nachteile im Proporzsystem betrifft, so sind diese sowohl für die Wählerinnen und Wähler als auch für das Wahlbüro ungleich grösser. Die Problematik, die sich hier stellt, betrifft im Wesentlichen den Umgang mit mehrfachen Wahlzetteln unter dem Gesichtspunkt der Stimmenherkunft: Wem stehen allfällige Zusatzstimmen zu? Da die Listen nun als «eine einzige Liste» betrachtet werden müssten, welche Bezeichnung soll also gewählt werden? Und was tun mit überzähligen Kandidaten auf einer Liste? Aus genau diesen Gründen informiert die Bundeskanzlei bei Nationalratswahlen die Wählerinnen und Wähler sicherlich auch darüber (vgl. z. B. die Wahlanleitung 2019 der Bundeskanzlei für die Nationalratswahlen 2019), dass sie *nur einen Wahlzettel einreichen sollen*.

Für den Fall, dass beispielsweise eine kantonale oder kommunale Wahl nach dem Proporzsystem gemäss PRG zeitgleich mit der (Proporz-)Wahl des Nationalrats stattfindet, würden gleichzeitig zwei verschiedene Regeln für die Einreichung der Wahlzettel gelten. Nach der kantonalen Regel dürften mehrere Wahlzettel eingereicht werden, während nach der Regel der Bundeskanzlei nur einer eingereicht werden dürfte.

Aufgrund der hohen Fehleranfälligkeit hält es der Staatsrat auch hier für besser, nichts herauszufordern, indem das Gesetz durch eine simple Streichung von Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG angepasst wird. Er möchte ausserdem hinzufügen, dass die Bundeskanzlei vor zwei Jahren eine Umfrage durchgeführt hat, um herauszufinden, ob die Kantone trotzdem mehrfache Wahlzettel für die Nationalratswahl zulassen: Die Antwort war offenbar einheitlich. Kein Kanton scheint, aus den oben genannten Gründen, mehrfache Wahlzettel zuzulassen.

Im Wesentlichen erhöht also das Zulassen mehrerer Wahlzettel, sei es bei *Majorz-* oder *Proporz*wahlen, die Fehleranfälligkeit bei der Auszählung bzw. Manipulationen und zieht andere Fälle von ungültigen Stimmen nach sich, beispiels-

weise bei überzähligen Kandidaten. Was konkret die Wahlen nach dem Proporzsystem betrifft, ist der Staatsrat der Meinung, dass es nicht möglich sein sollte, mehrere Wahlzettel zuzulassen, einerseits aus technischen Gründen (Probleme bei der Zuteilung der Zusatzstimmen, was praktische Folgen für die Parteien und politischen Gruppierungen hätte, oder Verluste bei der Übertragung der Stimmen) und andererseits weil es nicht erlauben würde, die Zahl der annullierten Stimmen zu reduzieren, weil es andere Fälle von ungültigen Stimmen zur Folge hätte.

#### d) Situation im Kanton Neuenburg

Nachdem sich der Kanton Neuenburg mit den gleichen Fragen konfrontiert sah, führte er durch eine Gesetzesänderung ab dem 1. September 2014 die Möglichkeit ein, mehrere Wahllisten in das Wahlcouvert einzulegen. Wie bei der vorliegenden Motion war auch hier das Ziel, die ungültigen Wahlzettel zu reduzieren. Die Einführung dieser Massnahmen hatte gemäss der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg namentlich folgende Auswirkungen:

- > Die Anzahl der ungültigen Stimmen ist nicht zurückgegangen.
- > Die Auszählung von Hand ist komplexer und dauert daher länger.
- > Die Digitalisierung der Wahlzettel ist sehr schwierig, da sie technisch gesehen die Trennung der im selben Couvert enthaltenen Wahlzettel voraussetzt.

Gemäss der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg wurde das Hauptziel der politischen Parteien des Kantons Neuenburg, die Abstimmung zu fördern und Ungültigerklärungen in Fällen, in denen der Wille der Wählerin oder des Wählers klar ist, zu verhindern, nicht erreicht. Für die Wahl des Neuenburger Staatsrats, der einzigen Majorzwahl im Kanton, ist die Anzahl der ungültigen Wahlzettel hingegen konstant geblieben.

#### e) Praktische Auswirkungen

Wie bereits erwähnt, muss darauf geachtet werden, dass das Abstimmungsverfahren für die Wählerinnen und Wähler verständlich ist. Nicht für jeden Sonderfall eine Ausnahme zu schaffen entspricht einer verständlichen und damit für alle einfach anwendbaren Gesetzgebung. In diesem Sinne muss berücksichtigt werden, dass es schwierig ist, für jedermann die Unterscheidung zwischen dem, was im Rahmen einer Majorzwahl erlaubt ist (mehrere Wahlzettel im Wahlcouvert erlaubt) und dem, was bei einer Proporzwahl nicht erlaubt ist (ein einziger Wahlzettel im Wahlcouvert erlaubt) verständlich zu machen. Um die Fehler und die ungültigen Wahlzettel zu minimieren, muss zudem das Material ergonomisch und seine Handhabung intuitiv sein.

Anstatt die Möglichkeit einzuführen, nur für die Majorzwahl mehrfache Wahlzettel zuzulassen, was zu anderen Problemen führen dürfte und im Übrigen offenbar keine grössere Garantie dafür bietet, dass der Wille der Wählerinnen und Wähler im gesamten Prozess der Stimmabgabe und Stimmauszählung richtig berücksichtigt wird, müssen nach der Meinung des Staatsrats andere Lösungen gefunden werden, um die in dieser Motion zur Sprache gebrachten Probleme zu beheben.

Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Staatskanzlei angesichts der technischen Entwicklung bereits an einem Projekt beteiligt, das das Scannen von Abstimmungszetteln und in einer zweiten Phase das Scannen von Wahllisten entwickelt. Das Prinzip von Wahlzetteln mit Feldern zum Ankreuzen, das derzeit geprüft wird, erlaubt es, das Fehlerrisiko in sehr vielen Fällen zu verringern, mit Ausnahme der Wahlen ohne Einreichung von Listen. Dieses Prinzip der Wahlzettel zum Ankreuzen muss jedoch noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt (Generalräte) oder bei Wahlen mit sehr vielen Kandidatinnen und Kandidaten (Nationalrat, Generalräte) vorgegangen werden soll.

Kurzfristig bestünde eine einfache und rasch umsetzbare Massnahme, die zudem auch noch mit dem geltenden Gesetz übereinstimmen würde, darin, auf dem Stimmcouvert unmissverständlich (auf der Vorder- und der Rückseite) daran zu erinnern, dass das Couvert nur einen Stimmzettel oder eine Liste enthalten darf. Auf jeder vom Staat hergestellten Wahlliste werden die Wählerinnen und Wähler im Übrigen bereits darauf aufmerksam gemacht, dass man *«nur eine Liste in das Stimmcouvert legen»* soll. Da Wahlen nur alle 4 bis 5 Jahre stattfinden, ist es wie bereits erwähnt wichtig, klare Regeln zu haben, die leicht zu kommunizieren, verständlich und vor allem für alle Urnengänge einheitlich sind, sowohl für Majorzwahlen als auch für Proporzahlen oder Abstimmungen. Vor allem müssen die Regeln auch für eidgenössische, kantonale und kommunale Urnengänge einheitlich sein.

Aus diesen Gründen hat der Staatsrat die Staatskanzlei bereits damit beauftragt, innert kurzer Frist angemessene Massnahmen umzusetzen, die es ermöglichen, durch eine verstärkte Kommunikation auf den Listen und Couverts die Zahl der ungültigen Listen zu verringern. Der Staatsrat geht auch davon aus, dass das Problem mittelfristig mit neuen Möglichkeiten zufriedenstellend gelöst werden kann, wie mit gedruckten Listen, die sich von den aktuellen unterscheiden, insbesondere unter Berücksichtigung der derzeit geprüften Lösung, Stimmzettel und Wahllisten zu scannen. Sollte die vorgeschlagene Lösung eine Änderung des PRG nötig machen, was a priori nicht der Fall zu sein scheint, würde er gegebenenfalls entsprechende Schritte unternehmen.

## f) Antrag des Staatsrats

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Den 17. August 2020

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2600ff.

---

## Motion 2019-GC-190 Romain Collaud/ Bertrand Morel Aspects durables et leurs conséquences pour les décisions du Grand Conseil<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 197 al. 1 let. e<sup>bis</sup> de la loi sur le Grand Conseil (LGC) mentionné par les motionnaires, tous les messages doivent contenir des informations sur leurs effets sur le développement durable. La plupart des projets de loi et de construction soumis au Grand Conseil font ainsi l'objet d'une évaluation de la durabilité avec l'outil Boussole21. De telles analyses portent sur les trois enjeux interconnectés d'un développement durable: la prospérité économique, l'inclusion et le bien-être de tous les membres de la société, le respect des limites écologiques planétaires. Il s'agit d'évaluations qualitatives basées sur l'appréciation de l'évaluateur-trice, sans recours à des données objectives telles que des mesures ou données statistiques. Pour cette raison, un résultat consolidé ne peut être obtenu que si l'exercice est mené par une équipe d'au moins trois personnes, de manière à aboutir à une évaluation qui soit le plus proche possible de la réalité. Chaque analyse passe en revue dix-neuf critères et nécessite de trois à cinq heures de travail selon la complexité du projet.

Si la Boussole21 a été développée par le canton de Vaud, il est prévu de créer en 2020 une structure réunissant plusieurs cantons romands (FR, VS, GE et VD notamment) afin d'assurer la gestion commune de l'outil et de le développer de manière concertée, entre autres en l'alignant sur l'Agenda 2030 en faveur d'un développement durable et en optimisant certaines de ses fonctionnalités.

Le Conseil d'Etat partage l'avis des motionnaires, selon lequel les conséquences d'un projet sur la durabilité doivent être analysées suffisamment en amont. A cet effet, l'une des mesures de la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg actuellement en consultation prévoit de revisiter le processus d'évaluation de la durabilité des lois, décrets et projets de construction. A cette occasion, des outils seront

donnés aux chef-fes de projets afin de définir le moment le plus pertinent pour effectuer l'évaluation.

Si l'idée d'imposer une évaluation de la durabilité des motions, postulats et mandats, au stade de la réponse du Conseil d'Etat, paraît séduisante, celui-ci est d'avis d'y renoncer en raison des ressources qu'un tel exercice nécessiterait. Même si le rapport attendu doit être simple, le résultat n'en doit pas moins être pertinent. Une telle pertinence ne peut être obtenue sans une analyse en équipe – même réduite à trois personnes – sur une durée de trois heures au minimum. Considérant qu'environ 150 instruments parlementaires sont déposés chaque année par les membres du Grand Conseil, de telles analyses systématiques de la durabilité nécessiteraient environ 450 heures de travail par personne, soit en tout 1350 heures de travail.

En ce qui concerne la mise en évidence des effets financiers des instruments parlementaires déposés, l'article 72 al. 2 LGC prévoit déjà que le Conseil d'Etat, dans sa réponse à une motion, s'exprime sommairement sur les conséquences financières et en personnel qui découleraient d'une acceptation. Cette disposition s'applique également, par analogie, au postulat (art. 76 al. 2 LG) et au mandat (art. 80 al. 1 LGC). Le Conseil d'Etat considère qu'elle est suffisante, ce d'autant plus que tout message du Conseil d'Etat informe ensuite de manière approfondie sur les conséquences financières et en personnel du projet, en application de l'article 197 let. d LGC.

Compte tenu des réflexions en cours au niveau intercantonal concernant l'outil Boussole21, des démarches qui vont être entreprises pour l'amélioration du processus d'évaluation de la durabilité des lois, décrets et projets de construction, de ce qui est déjà appliqué en matière d'effets financiers ainsi que des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la motion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

Le 16 juin 2020

- > Cette motion a été retirée par ses auteurs.

---

<sup>1</sup> Déposée et développée le 21.11.2019, BGC p. 3227.

## **Motion 2019-GC-190 Romain Collaud/ Bertrand Morel Nachhaltigkeitsaspekte und ihre Folgen für Entscheide des Grossen Rats<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Nach Artikel 197 Abs. 1 Bst. e<sup>bis</sup> des Grossratsgesetzes (GRG), der von den Motionären erwähnt wird, müssen alle Botschaften insbesondere über die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung informieren. Die meisten Gesetzesentwürfe und Bauprojekte, die dem Grossen Rat vorgelegt werden, werden daher einer Nachhaltigkeitsbeurteilung mit dem Instrument Kompass21 unterzogen. Solche Analysen untersuchen die drei miteinander verbundenen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung, die da lauten: wirtschaftlicher Wohlstand, Inklusion und Wohlergehen aller Mitglieder der Gesellschaft sowie Achtung der ökologischen Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten. Dabei handelt es sich um eine qualitative Bewertung, die auf der Einschätzung der Bewerterin oder des Bewerter beruhen und für die keine objektiven Daten wie Messungen oder statistische Daten herangezogen werden. Aus diesem Grund kann ein konsolidiertes Ergebnis nur erzielt werden, wenn die Beurteilung von einem Team von mindestens drei Personen durchgeführt wird, was eine möglichst realitätsnahe Bewertung ermöglicht. Die Analysen stützen sich auf neunzehn Kriterien und benötigen in Abhängigkeit von der Komplexität des Entwurfs oder Projekts drei bis fünf Arbeitsstunden.

Nachdem der Kompass21 vom Kanton Waadt entwickelt wurde, ist nun geplant, im Jahr 2020 eine Struktur, die mehrere französischsprachige Kantone (insbesondere FR, VS, GE und VD) vereint, zu schaffen, um die gemeinschaftliche Verwaltung und Weiterentwicklung des Instruments zu gewährleisten, unter anderem mit einer Ausrichtung auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und durch die Optimierung einiger seiner Funktionalitäten.

Der Staatsrat teilt die Ansicht der Motionäre, dass die Auswirkungen eines Entwurfs oder Projekts auf die Nachhaltigkeit frühzeitig analysiert werden müssen. Zu diesem Zweck sieht eine der Massnahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg, die derzeit in der Vernehmlassung ist, vor, das Verfahren für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Gesetzen, Verordnungen und Bauprojekten zu überprüfen und wo nötig anzupassen. Bei dieser Gelegenheit werden den Projektleiterinnen und -leitern Instrumente an die Hand gegeben, mit denen sie den geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung der Beurteilung bestimmen können.

Die Idee, eine Beurteilung der Nachhaltigkeit von Motionen, Postulaten und Aufträgen in der Phase der Antwort des Staatsrats aufzuerlegen, mag zwar attraktiv erscheinen, doch sollte aus Sicht des Staatsrats wegen der dafür erforderlichen Ressourcen darauf verzichtet werden; denn auch wenn ein einfach gehaltener Bericht erwartet wird, muss dessen Inhalt aussagekräftig sein. Eine solche Aussagekraft kann indes nicht ohne eine Analyse in einem wenigstens dreiköpfigen Team und über einen Zeitraum von mindestens drei Stunden erreicht werden. Wenn man bedenkt, dass jedes Jahr etwa 150 parlamentarische Vorstösse von den Mitgliedern des Grossen Rats eingereicht werden, würden solche systematischen Nachhaltigkeitsanalysen etwa 450 Arbeitsstunden pro Person erfordern, was einer Gesamtarbeitszeit von 1350 Stunden entspricht.

Hinsichtlich der Hervorhebung der finanziellen Folgen eines parlamentarischen Vorstosses sieht Artikel 72 Abs. 2 GRG heute schon vor, dass sich der Staatsrat in seiner Antwort auf eine Motion zusammenfassend zu den finanziellen und personellen Folgen äussert, die sich aus einer Annahme ergeben würden. Diese Bestimmung gilt sinngemäss auch für Postulate (Art. 76 Abs. 2 GRG) und Aufträge (Art. 80 Abs. 1 GRG). Der Staatsrat hält dies für ausreichend, zumal jede Botschaft des Staatsrats dann in Anwendung von Artikel 197 Bst. d GRG ausführlich über die finanziellen und personellen Folgen des Entwurfs informiert.

Angesichts der auf interkantonalen Ebene laufenden Überlegungen zum Instrument Kompass21, der Schritte, die unternommen werden sollen, um das Verfahren für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Gesetzen, Dekreten und Bauprojekten zu verbessern, der bereits geltenden Vorgaben betreffend Information über die finanziellen Folgen und der Mittel und Ressourcen, die für die Umsetzung der Motion nötig wären, schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Motion abzulehnen.

Den 16. Juni 2020

- > Diese Motion wurde von ihren Urhebern zurückgezogen.

---

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 21.11.2019, TGR S. 3227.

## Dépôts

### **Postulat 2020-GC-122 Christian Ducotterd/ Philippe Demierre** **Mise en place de mesures afin d'éviter des malversations financières dans les communes**

#### **Dépôt et développement**

Durant plusieurs années, le Service des communes a assuré que les moyens mis en place préservent les communes de malversations financières. Les travaux de la commission financière ainsi que l'obligation de faire vérifier les comptes par un organe externe devaient permettre au Conseil communal et aux citoyens de savoir que la comptabilité correspond à la réalité, en respectant la législation tout en apportant la transparence nécessaire.

Les différentes malversations financières dans plusieurs communes n'ont fait que confirmer les doutes concernant les failles du système actuel qui devrait assurer la bonne tenue des comptes communaux.

La commune de Belfaux est confrontée actuellement à une malversation extrêmement importante de la part de son ancien boursier. Le préjudice atteint un montant dépassant 6 millions de francs. Si ce montant est exorbitant, ce sont les nombreux moyens utilisés qui sont particulièrement déroutants et qui poussent à penser que presque aucun exécutif communal ne peut affirmer n'avoir jamais été confronté à son insu à une telle malversation. Il est actuellement impossible pour un Conseil communal formé de miliciens et de sa syndique ou de son syndic de mettre à disposition le temps nécessaire et d'avoir les compétences suffisantes qui pourraient assurer les contrôles indispensables.

Une étude doit être faite afin de faire l'inventaire des différentes failles du système actuel et de mettre en place des moyens permettant d'empêcher toutes malversations.

La responsabilité de l'organe de révision doit être définie et ses tâches modifiées. Il semble qu'actuellement, certaines fiduciaires se concentrent plus sur la vérification des procédures et du respect de la législation que sur un véritable contrôle de la comptabilité. Si ceci se confirme, on peut conclure qu'aucun véritable contrôle des comptes n'a lieu dans certaines communes. Dans ce cas, il est important de définir si un tel contrôle de la comptabilité doit faire partie de la vérification ordinaire comme prévu par la loi sur les communes ou si celui-ci doit faire l'objet d'un mandat externe indépendant.

Cette situation révélerait un manquement important de l'information donnée actuellement aux communes.

Le Conseil d'Etat devrait définir si une révision rétroactive des comptes communaux 2018 ou des dernières années est opportune tout en ciblant les failles mises en lumière par les derniers problèmes rencontrés. Si les conseils communaux ont déjà la possibilité de procéder à ces contrôles rétroactifs, ils ne peuvent le faire qu'en prenant connaissance des failles du système actuel et non sans être confrontés à l'interprétation que peut faire le boursier sur le doute exercé sur son travail. A lui seul, ce point qui pourrait rompre une confiance établie entre le personnel et l'exécutif doit inciter le Conseil d'Etat à prendre des mesures globales pour toutes les communes.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

### **Motion 2020-GC-123 Nicolas Kolly/ Bertrand Morel** **Extrait cantonal des poursuites**

#### **Dépôt et développement**

Par la présente motion, nous demandons une modification de la loi d'application de la législation fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LALP; RSF 28.1) afin d'y introduire une base légale permettant la production d'un extrait cantonal du registre des poursuites en utilisant, cas échéant, le numéro AVS de manière systématique dans le but d'identifier les personnes.

Actuellement, les extraits des poursuites délivrés sont rattachés à l'Office des poursuites de chaque district. Ainsi, il suffit à une personne de déménager d'un district à l'autre pour obtenir un extrait des poursuites vierge, ce qui est problématique quant à l'examen de sa solvabilité par tout tiers intéressé.

Ainsi, les motionnaires soussignés demandent une modification législative afin de centraliser les extraits des poursuites, dans le but que l'extrait produit par n'importe quel office du canton comprenne les poursuites et actes de défaut de biens du débiteur auprès de l'ensemble des offices du canton.

A notre connaissance, le canton du Tessin a d'ores et déjà mis en œuvre cette solution. Le canton du Valais a annoncé, au début de cette année, qu'il en a fait de même.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

### **Motion 2020-GC-124 Giovanna Garghentini Python/Grégoire Kubski Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère**

#### **Dépôt et développement**

L'arrivée d'un enfant est assurément un moment unique pour les futurs parents. Malheureusement, dans un faible pourcentage des cas, les accouchements sont suivis d'une période d'hospitalisation pour la mère, à la suite de certaines complications. Dans ces cas de figure, le congé maternité débute dès la naissance de l'enfant même si la mère est dans l'incapacité de s'occuper de son bébé.

Si l'hospitalisation de la mère se prolonge et que les séquelles liées à l'accouchement perdurent une fois que le congé maternité arrive à son terme, la mère se trouve en incapacité de travailler. Dès lors, c'est l'assurance perte de gain de son employeur ou la sienne, si elle est indépendante, qui entrera en fonction.

En cas d'indisponibilité de longue durée, la mère peut se retrouver dans l'obligation de déposer une demande auprès de l'Assurance Invalidité (ci-après: AI) afin de s'assurer un revenu jusqu'à ce que les médecins l'autorisent à reprendre son emploi à temps plein.

En sachant que toutes les femmes n'ont pas une assurance perte de gain et que le traitement d'une demande AI peut durer plusieurs mois voire années, la situation des jeunes mères ou des jeunes parents peut devenir particulièrement compliquée, notamment sur le plan financier. Cet état de fait pourrait être compensé ou tout du moins retardé de quelques semaines ou mois si le congé maternité de la mère était prolongé au prorata de la durée de son hospitalisation.

Aujourd'hui, le cadre légal permet uniquement de retarder le début du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée (trois semaines minimum) de l'enfant. Cela devrait prochainement changer puisque les Chambres fédérales ont accepté une motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique demandant le rallongement du congé maternité au prorata de l'hospitalisation du nouveau-né, dès trois semaines d'hospitalisation.

Cette nouvelle législation en préparation est assurément un élément positif pour les futures mères et les futurs parents, ainsi que leurs enfants mais cela ne règle pas la problématique des mères qui doivent subir une hospitalisation prolongée après leur accouchement.

Le cadre légal régissant le congé maternité étant de compétence fédérale, les soussigné-e-s ont dès lors l'honneur de demander au Conseil d'Etat d'exercer son droit d'initiative cantonale afin de modifier la Loi sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG), ceci dans le but de permettre le rallongement du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée (dès trois semaines) de la mère. La même initiative a été déposée dans le Canton de Vaud.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

### **Postulat 2020-GC-125 Christian Ducotterd/ Benoît Glasson Préservation du bien-être des personnes âgées dans les homes et dans les hôpitaux en période d'épidémie**

#### **Dépôt et développement**

A notre connaissance, dans un premier temps, certains homes, peut-être par manque d'informations, de directives ou de connaissances, ont quelque peu tardé à prendre les mesures nécessaires permettant de préserver les personnes âgées contre le coronavirus. Le flou concernant les processus a vraisemblablement contribué au décès de plusieurs personnes dans certains établissements. On peut constater que les mêmes problèmes ont été rencontrés dans d'autres cantons et dans les pays voisins.

Par la suite, la santé des pensionnaires a été une priorité et les manières de la préserver ont été comprises par les responsables des homes et des hôpitaux.

Les moyens utilisés pour préserver la santé ont entraîné de nouveaux problèmes, à savoir la perte de vie sociale et une atteinte importante de l'autonomie des résidents. Pour certaines personnes, cette situation a autant péjoré leur vie que la maladie.

L'impossibilité de sortir de la chambre imposée par certains établissements a été vécue avec de très grandes difficultés par les résidents, alors que dans d'autres cas, cette possibilité a été conservée durant une durée limitée et accompagnée par du personnel de la protection civile.

L'être humain a besoin de rencontrer les siens pour vivre dignement mais ceci n'a malheureusement pas été possible depuis la pandémie et cela est toujours limité actuellement.

Lors du dépôt de ce postulat, les visites au HFR sont limitées à une personne. Cette situation est extrêmement difficile pour des personnes qui ont l'habitude d'être accompagnées par leur famille. Nous pouvons aussi prendre l'exemple d'une personne âgée qui entre aux urgences, accompagnée d'une personne qui vivait avec elle durant toute la période précédente, et qui n'a plus la possibilité de lui parler après la décision d'hospitalisation jusqu'à la réception du résultat d'analyse permettant de déceler une éventuelle contamination par le coronavirus. Cela est vécu avec une impression d'abandon par la personne âgée qui n'a pas la même vision de cette situation que des personnes plus jeunes.

Cette période a entraîné des situations difficilement compréhensibles et qui manquent de dignité. Nous pouvons prendre l'exemple d'une résidente d'un home du district de la Glâne (situation certainement vécue dans d'autres homes) qui n'a rencontré aucune personne de sa grande famille durant toute la période de confinement et qui a été considérée comme guérie du coronavirus au début avril. Affaiblie durant une semaine et à la suite de l'ennui, elle est décédée au début du mois de mai sans que sa famille n'ait été avertie de la dégradation de sa santé. Seuls deux de ses cinq enfants ont eu l'autorisation de la voir pour faire leurs derniers adieux avant une messe à laquelle la participation était restreinte et l'inhumation.

L'urgence complique la mise en place de mesures qui préservent les résidents et on ne peut que constater la difficulté de préserver la santé tout en préservant le bien-être des personnes âgées.

Le postulat doit permettre de définir les nombreux problèmes rencontrés lors de l'épidémie du coronavirus connue actuellement et lors d'éventuelles autres propagations durant lesquelles des mesures de confinement devraient être mises en place et ceci sans l'urgence vécue durant les premiers mois de cette année. La réalisation de cette étude doit également permettre de mettre en place des mesures conciliant protection de la santé et bien-être. Le résultat de ce travail et les directives qui vont en découler devront servir aux établissements pour personnes âgées et aux hôpitaux.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## **Motion 2020-GC-126 Mirjam Ballmer/ Susanne Aebischer Comportement de vote responsable du canton en tant qu'actionnaire de la BNS**

### **Dépôt**

Compte tenu de l'urgence climatique et des conséquences néfastes qui en découlent, les motionnaires demandent qu'une base légale soit modifiée, par exemple la Loi sur les finances de l'Etat (LFE) ou la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), de telle sorte que le canton de Fribourg ne puisse approuver le rapport financier et la décharge au Conseil de banque lors des assemblées générales de la BNS tant que celle-ci possède des actions/investissements dans des entreprises actives dans les énergies fossiles.

### **Développement**

Dans les différents rapports annuels de la BNS, il est fait mention que: «La Banque nationale gère les actions de manière passive, sur la base d'un indice de référence stratégique (benchmark) qui combine différents indices boursiers sur plusieurs marchés et dans différentes monnaies». Ainsi, la BNS reste: «un acteur aussi neutre que possible sur les marchés des actions». Il est précisé en outre que: «son portefeuille reproduit le marché concerné dans son intégralité, d'où une large diversification. [...] Aucun placement en actions suisses ni en obligations d'entreprises suisses n'y est effectué».

Malgré le fait que la Suisse a ratifié l'Accord de Paris en octobre 2017 en prenant l'engagement de: «réduire de moitié d'ici à 2030 les émissions par rapport à 1990», aucune mesure juridiquement contraignante s'applique à la BNS. En effet, un rapport publié récemment par une entreprise active dans le conseil en financement mentionne que l'ensemble des titres américains détenus par la BNS, du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2015, émet autant de CO<sub>2</sub> que la Suisse entière et ceci avec moins de 10% de sa fortune placée aux Etats-Unis, soit 61.5 milliards de francs.

Nonobstant la charte de l'environnement édictée par la BNS qui énonce: «les principes et les exigences permettant à la BNS d'utiliser les ressources de manière à préserver l'environnement», celle-ci n'a que pour objectif: «d'influencer les décisions et le comportement de tous les collaborateurs dans l'accomplissement de leurs tâches professionnelles».

La Loi sur la Banque Nationale (LBN) réglemente les tâches et obligations de la BNS. L'article 25 mentionne que: «Le capital-actions de la Banque nationale est de 25 millions de francs [...] divisé en 100 000 actions nominatives d'une valeur nominale de 250 francs». Fin 2018, les cantons et les banques cantonales détenaient 77,4% des actions conférant le droit de vote. La part des droits de vote revenant aux actionnaires particuliers se monte à 22%, le solde étant des collectivités/

établissements de droit public, alors qu'à contrario, la Confédération n'est pas actionnaire. Le canton de Fribourg possède 1000 actions, soit 1,6% des droits de vote.

Afin de pouvoir réduire autant que possible les conséquences du dérèglement climatique, il est nécessaire que les pouvoirs publics soient exemplaires dans l'accomplissement de leur tâche et devoir. Il paraît insensé de demander à tous les citoyens et entreprises de ce pays d'être responsables en matière d'émission de CO<sub>2</sub> alors que la BNS en émet autant avec moins de 10% de sa fortune. Par conséquent, les motionnaires demandent qu'une base légale soit modifiée de telle sorte que le rapport financier et la décharge au Conseil de banque ne puissent être approuvés lors des assemblées générales de la BNS tant que celle-ci possède des actions dans des entreprises actives dans les énergies fossiles.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

### **Mandat 2020-GC-142 Erika Schnyder/ Antoinette de Weck/Chantal Pythoud- Gaillard/Sébastien Dorthe/Ursula Krattinger-Jutzet/David Bonny/ Christa Mutter/Claude Chassot/Violaine Cotting-Chardonnens/Elias Moussa Dotation en personnel pour les soins à domicile**

#### **Dépôt**

Le Conseil d'Etat est chargé de prévoir, dans le budget cantonal, un nombre de 36 EPT par an, pour la période 2021–2025, soit au total 181 EPT, pour la dotation en personnel des services de soins à domicile.

#### **Développement**

Comme chaque année, la question de la dotation de personnel en matière de soins à domicile fait l'objet d'une planification quinquennale. Le rapport initial de planification des soins de longue durée 2021–2025, toujours en cours de finalisation, évoquait le nombre de 181 EPT sur trois ans, soit 36 EPT par an pour les années 2021 à 2025, dans le domaine du maintien à domicile. Consultée à ce sujet, l'Association fribourgeoise d'aide et de soins à domicile (ci-après: AFAS), a estimé le nombre d'EPT proposé par le canton pour doter les services d'aide et de soins à domicile pertinent et justifié, pour plusieurs raisons. Les missions de prises en charge confiées par le canton et les communes à ses organisations membres peuvent ainsi être assumées.

Les différents réseaux de soins des districts ont, de plus, tous appuyé cette augmentation de la dotation des services d'aide

et de soins à domicile, quand bien même, au final, celle-ci reste à 70% de leur charge propre.

Dans sa prise de position, l'AFAS faisait valoir que «la diminution du taux de recours aux EMS et l'augmentation des soins à domicile en tant que scénario privilégié pour le canton de Fribourg nous semblait être logique au vu des objectifs fixés par le canton dans le cadre de favoriser le maintien à domicile et que la volonté du canton de se rapprocher des valeurs observées dans les autres cantons latins nous paraissait, à cet égard, aller dans la bonne direction».

Or, depuis, il appert que ce chiffre est remis en cause et que, en fin de compte, ce serait un nombre de 20 EPT par an sur 5 ans en lieu et place de 36, qui pourrait être inscrit au budget quinquennal. Si le nombre de 20 EPT par an devait être finalement retenu par le Conseil d'Etat pour doter les services d'aide et de soins à domicile pour l'année 2021 et les suivantes, l'AFAS considère que les ressources allouées ne correspondraient plus aux besoins du terrain, eu égard à la croissance des prestations observée durant les 10 dernières années et celle envisagée pour les années à venir. Celle-ci tient notamment compte du vieillissement de la population fribourgeoise, de la complexification des prises en charge et de l'augmentation de leur durée moyenne. Avec cette restriction, il ne sera pas possible de garantir une prise en charge optimale des soins, avec, pour corollaire, une surcharge du HFR ainsi qu'un recours plus important aux courts séjours, voire aux admissions en EMS.

Par ailleurs, l'expérience a prouvé que certains établissements fonctionnent en flux tendu au niveau des dotations, en particulier lorsque le personnel est absent pour cause de maladie et, plus récemment, pour cause de quarantaine liée au coronavirus que nous aurons à subir au cours des années concernées. Aussi, il importe que les éléments retenus par les spécialistes qui reposent sur des données avérées et vérifiées sur le terrain soient prises en considération. Partant, il importe de maintenir cette prévision à 36 postes.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

### **Motion 2020-GC-143 Fritz Glauser/ Pierre-André Grandgirard Eviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses**

#### **Dépôt et développé**

La production sucrière suisse est aujourd'hui en grand danger. La propagation de la jaunisse de la betterave par les pucerons en est la cause. L'abandon abrupt des néonicotinoïdes laisse la branche dans une impasse sans moyen de lutte contre la jau-

nisse de la betterave. Cette situation catastrophique mènera à terme à l'abandon pur et simple de la culture de betteraves dans le canton de Fribourg et au sacrifice de toute une filière de production sucrière indigène d'excellente qualité.

La cause de cette crise sans précédent est la propagation par les pucerons du virus du jaunissement de la betterave. Une fois la betterave atteinte, la perte annuelle de rendement peut être de plus de 50%. Jusqu'en 2019, l'enrobage ciblé des semences par le produit phytosanitaire Gaucho permettait une utilisation minimale de produit pour une protection optimale des plantes. A la suite de l'interdiction des néonicotinoïdes, le seul moyen de lutte encore à disposition des producteurs est le traitement foliaire répété avec des phytosanitaires dont l'efficacité est moindre. Il demande des applications fréquentes sur des surfaces entières de champs avec malheureusement peu de succès. A ce jour, les espoirs, mis dans la recherche, de trouver ces prochaines années des variétés résistantes à la jaunisse sont grands.

Si l'interdiction de l'utilisation de néonicotinoïdes n'est pas remise en cause sur les cultures avec floraison comme le colza, l'autorisation transitoire de l'utilisation de néonicotinoïdes pour des cultures non florifères comme la betterave est la solution temporaire pragmatique indispensable. Plus d'une dizaine de pays européens ont par ailleurs reconnu l'urgence de la situation en autorisant à nouveau pour 2021 l'utilisation de protections phytosanitaires de type Gaucho afin de se donner le temps de trouver une meilleure alternative pour pérenniser la production de sucre européenne.

A court terme, pour la consommation comme pour la production alimentaire, les conséquences de l'abandon de la culture de la betterave à sucre indigène seront l'importation massive de sucre de canne ou de sucre européen de betterave produits avec des néonicotinoïdes. Pour la culture de canne à sucre, le bilan environnemental est plus que discutable. Cette monoculture tropicale, dont la culture a massivement contribué et contribue toujours à la déforestation de sols tropicaux riches, entraîne la perte d'espèces et d'habitats naturels, des dysfonctionnements hydrologiques et une augmentation de l'érosion des sols. En résumé, l'abandon de la production de betteraves sucrières suisses de production écologique requise (PER) devra simplement laisser la place en grande majorité aux importations de sucre de type conventionnel dont le bilan environnemental et cultural est clairement moins bon que celui de la production actuelle suisse. Les sous-produits de notre betterave (pulpe de betterave et mélasse) sont aussi des fourrages d'une haute valeur énergétique pour les exploitations laitières, et sont source importante d'amendements calcaires indispensables à la vie du sol et à sa fertilité avec un système racinaire profond.

Sans sécurité de rendement, la diminution de surfaces de betteraves en Suisse aura des conséquences dévastatrices sur notre économie sucrière déjà soumise à la pression constante

d'une production au prix mondial et ne bénéficiant pas de protection douanière. Les annonces de surfaces et commandes de semences devant être effectuées d'ici à la mi-décembre, il est donc demandé de traiter cette motion selon la procédure accélérée.

Le Conseil d'Etat est mandaté, selon l'art. 160 al. 1 de la Constitution fédérale, pour déposer l'initiative cantonale suivante:

- a. Demander l'autorisation temporaire de l'utilisation du produit «Gaucho» (néonicotinoïde) pour le traitement des semences de betteraves.
  - b. Entreprendre les démarches nécessaires afin de renforcer la recherche et le développement pour la lutte contre la jaunisse de la betterave et son vecteur de transmission, le puceron, par exemple par de nouvelles variétés de betteraves biologiquement résistantes.
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## **Postulat 2020-GC-145 Christian Ducotterd/Hubert Dafflon** **Où lâcher son chien?**

### **Dépôt et développement**

#### **Bien-être du chien et respect de la loi sur la protection des animaux**

L'ordonnance sur la protection des animaux précise qu'un chien devrait être lâché une fois par jour. Ceci est important pour le bien-être animal. L'obligation de laisser sortir librement les animaux de rente est déjà imposé dans de nombreux cas et il serait incompréhensible que cette mesure ne soit pas appliquée aux chiens. De nombreuses mesures sont et devront être prises afin de protéger à juste titre différents espaces qui pourraient être affectés par les chiens laissés libres: la zone agricole, la forêt, les biotopes et l'espace urbain.

Les règlements communaux ne peuvent contenir une obligation de laisser les chiens en laisse sur tout le territoire communal tout en respectant l'ordonnance sur la protection des animaux.

Plusieurs communes ont modifié leur règlement communal afin d'interdire les chiens dans de nombreux lieux publics et d'obliger leurs propriétaires à les tenir en laisse dans les villages, les quartiers et sur les sentiers pédestres, soit sur le territoire communal. Les possibilités de laisser son chien libre ne peuvent désormais plus être remplies.

S'il reste quelques endroits sur des chemins publics souvent éloignés des quartiers et les forêts, ces possibilités ne peuvent

répondre à la volonté du législateur (esprit de la loi) qui veut garantir le respect de l'ordonnance sur la protection des animaux. En effet, il est illusoire qu'un propriétaire de chien habitant un immeuble parcourt plusieurs kilomètres pour se rendre en forêt chaque jour et même en hiver, lorsqu'il pleut ou qu'il vente. A cela s'ajoute l'interdiction de lâcher son chien dans les forêts fribourgeoises du 1<sup>er</sup> avril au 15 juillet. Le propriétaire d'une maison peut lâcher son animal sur sa propriété. Le propriétaire d'un immeuble locatif qui accepte que ses locataires acquièrent un chien devrait leur permettre de lâcher l'animal sur son terrain. L'obligation de tenir les chiens en laisse dans les quartiers et les villages empêche cette pratique qui pourtant à elle seule permettrait de résoudre le problème. La liberté serait régulièrement donnée à l'animal et les déplacements en voiture jusqu'à un endroit adéquat seraient évités.

La loi cantonale permet aux communes d'interdire les chiens ou de les tenir en laisse dans certaines zones, sans indiquer si les zones concernées peuvent englober les terrains de propriétés privées. Il semble que pour le Conseil communal d'une commune fribourgeoise, cette obligation de tenir son chien en laisse dans les quartiers et les villages s'applique aussi sur le terrain privé d'un immeuble locatif, mais pas sur le terrain privé d'une maison individuelle.

Le canton et les communes, par leur législation respective, peuvent-ils étendre l'obligation de tenir son chien en laisse aux terrains de propriétés privées, cela eu égard en particulier à la garantie de la propriété et au droit privé fédéral? Le rapport résultant du postulat doit clarifier si une base légale suffisante existe. Il doit également définir si une modification de loi et du règlement type pour les communes doit être envisagée.

### Mesures prises pour protéger les citoyens

Le citoyen doit pouvoir exercer ses activités sans crainte d'être attaqué ou simplement bousculé par un chien. Une attention particulière doit être accordée aux enfants. La législation actuelle oblige chaque détenteur à maîtriser son chien. Il est important de préciser qu'un chien en laisse n'est pas forcément considéré comme maîtrisé. Il doit être éduqué, répondre aux ordres et ne montrer aucune agressivité. L'obligation de tenir systématiquement son chien en laisse sur tout l'espace public décidée par les communes n'est utile que pour les propriétaires de chien qui ne répondent pas à la législation actuelle. Il est néanmoins important d'interdire les chiens dans les lieux créés pour accueillir les enfants (écoles, places de jeux, etc.).

### Mesures à prendre pour protéger la biodiversité

Selon les réponses données par le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (ci-après: SAAV), les pro-

priétaires de chien peuvent lâcher leur animal aux lisières de forêt et sur les terrains de propriétés privées. Nous n'avons pas connaissance d'une base légale qui permettrait cette pratique, à l'exception des pâturages. Il est nécessaire de savoir si cette pratique respecte le droit de propriété. Il faut aussi étudier la possibilité d'étendre l'obligation de tenir les chiens en laisse aux lisières de forêts et aux champs proches des forêts durant la période du 1<sup>er</sup> avril au 15 juillet afin de préserver la faune. Plusieurs cantons le font. Les agriculteurs mettent en place des prairies extensives de qualité afin d'abriter la faune. La majorité des chevreuils mettent bas à quelques dizaines de mètres de la lisière de forêt. Les lisières étagées sont favorisées afin de servir d'abri à de nombreux animaux. Des tas de branches et de pierres sont mis en place à ces endroits à la suite des mesures prévues dans les réseaux écologiques. Les mesures pour favoriser la biodiversité ont une efficacité importante dans de tels endroits. Il est donc incompréhensible que les efforts des agriculteurs soient anéantis par le passage de nombreux chiens.

Les forêts servent aussi d'abri à de très nombreuses espèces. Les chiens qui sont lâchés partout dans les forêts fribourgeoises dérangent la faune, que ce soit lors de la mise bas, de la nidification ou en périodes de grand froid en hiver. Alors que de nombreuses mesures sont prises par l'agriculture, il est incompréhensible que des citoyens propriétaires de chien ne prennent pas leurs responsabilités quant à la biodiversité. Le postulat doit aussi permettre de définir si l'interdiction de laisser son chien se promener librement à plus de quelques mètres d'un chemin stabilisé protégerait la faune.

### Mesures à prendre pour protéger les animaux de rente

Les chiens laissés libres dans les prairies causent des maladies importantes au bétail qui entraînent des avortements. Le bétail en souffre et les pertes économiques sont importantes. Les renards ne transmettent pas la maladie selon l'Office fédéral vétérinaire (OSAV). Les chiens contaminés sont les hôtes finaux de cet agent infectieux, intransmissible à l'homme et baptisé *Neospora caninum*, qui peut provoquer des avortements et des lésions embryonnaires chez les vaches. Les symptômes de cette maladie sont une paralysie progressive des membres postérieurs, des troubles de la coordination, des tremblements, de la fièvre, une respiration difficile et de la diarrhée. Mais chez de nombreux animaux, dont les chiens, la maladie reste asymptomatique.

Les chemins publics hors des localités et les chemins de remaniement peuvent être utilisés par les promeneurs et leurs chiens, à condition que ceux-ci respectent des règles trop souvent ignorées. Quelques communes ne comptent pas ou peu de chemins publics. Les chemins agricoles ne sont que rarement publics, mais il est peu courant que le passage de promeneur soit empêché. Il n'en est pas de même pour les

chiens qui causent des problèmes de santé aux animaux. Le SAAV précise dans ses réponses que l'interdiction de laisser son chien libre dans les quartiers a pour premier but la sécurité et, pour deuxième raison, les déjections dans les parcelles non clôturées. De plus, les propriétaires peuvent toujours lâcher leur chien sur les chemins agricoles. Cette réponse est particulièrement surprenante de la part du service qui doit gérer les problèmes en lien avec les maladies du bétail. Le postulat doit permettre de définir de quelle manière sera résolu le problème de la maladie du bétail causé par l'augmentation des chiens lâchés dans les pâturages et prairies fauchées à la suite de l'obligation de tenir les chiens en laisse dans les villages et les quartiers.

### Conclusion

L'ordonnance sur la protection des animaux oblige à lâcher son chien une fois par jour. Ce besoin de liberté répond à une base légale, mais aussi au besoin essentiel des chiens. Les conflits entre citoyens, biodiversité et agriculture sont nombreux. Le postulat doit permettre de faire l'inventaire de la législation autorisant ou interdisant de lâcher son chien dans les différentes zones et de définir les mesures légales qui devraient être introduites ou clarifiées pour habiliter propriétaires à lâcher leur chien tout en garantissant la protection du citoyen, de la biodiversité et de l'agriculture.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

### Postulat 2020-GC-156 Laurent Dietrich Rapport sur les impacts du Covid-19 dans le domaine de la culture (Postulat déposé par le Club Culture du Grand Conseil)

#### Dépôt et développement

La pandémie du COVID-19 a été, et est encore, une catastrophe pour la population. Elle touche aussi de nombreux secteurs d'activités. La culture, ciment de notre société, est particulièrement touchée. C'est, en effet, le premier à avoir cessé ses activités et il sera probablement le dernier à les reprendre à plein temps. Contrairement aux entreprises ou institutions qui proposent des biens ou des services qui peuvent être stockés ou mis en attente, la culture offre du temps qui ne pourra jamais être rattrapé. Enfin, les acteurs culturels sont fortement dépendants des subventions publiques et privées. Ils font les frais en cascade des difficultés de tous les autres secteurs d'activités. De plus, le statut des acteurs culturels n'étant pas reconnu en tant que tel, les revenus sont très précaires.

Aujourd'hui, de nombreuses actions de soutien ont été prises par la population, par les autorités politiques ou les entreprises privées. Les acteurs culturels ont fait preuve de beau-

coup d'innovation et de solidarité entre eux. Il n'en reste pas moins que l'avenir reste très incertain, les salles de spectacle ayant beaucoup de peine à prévoir des saisons qui vont au-delà de quelques mois. En guise de solidarité, les postulants salueraient l'étendue du rapport au domaine sportif.

Le présent postulat demande au Conseil d'Etat de fournir un rapport sur les aspects suivants:

- > Quels ont été les résultats détaillés du sondage initié par le Service de la culture auprès des acteurs culturels en mai et juin 2020?
- > Comment ont été attribués les fonds «culture» mis à la disposition des acteurs culturels dans le cadre de la pandémie? Quelle somme totale a été attribuée aux acteurs culturels?
- > Quelles sont les mesures qui seront prises pour éviter un tel risque à l'avenir, notamment en termes de statuts de l'artiste professionnel et de subventions?
- > De manière plus générale, quels ont été les impacts sur la richesse culturelle de notre canton?
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

### Motion 2020-GC-159 Bertrand Morel/ Romain Collaud Modification de la loi sur la détention des chiens (RSF 725.3, LDCh) – Nouveaux détenteurs

#### Dépôt et développement

La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA) a permis d'améliorer sensiblement le sort des animaux en Suisse. Le domaine de la protection des animaux, en constante évolution, fait l'objet d'une attention toute particulière dans notre société, soucieuse du bon traitement des animaux. De nouvelles connaissances sur les besoins des animaux domestiques sont sans cesse acquises. De plus, à la suite de la tragédie d'Oberglatt (un enfant avait été tué par des chiens), il est apparu indispensable de prévenir les accidents par morsure de chiens. Dans ce contexte, l'obligation pour les détenteurs de chiens de suivre des cours avait été introduite sur le plan fédéral en 2008, puis abolie 8 ans plus tard, soit au 31 décembre 2016, ce thème devenant de la compétence des cantons.

Dans le canton de Fribourg, ces cours ne sont pas obligatoires. Les cantons du Valais et de Neuchâtel, notamment, ont récemment introduit cette obligation, pour le bien-être des animaux et afin de prévenir les accidents par morsure de chiens.

Selon les statistiques fribourgeoises, durant l'année 2016, 80 morsures de chiens sur humains et 47 sur animaux ont été annoncées. Durant l'année 2018, soit un an après l'abolition de la loi fédérale, le nombre de cas a augmenté de manière importante passant de 80 morsures sur humains à 119, soit 48,75% de plus qu'en 2016, et de 47 morsures sur animaux à 62, soit 31,90% de plus qu'avant l'abolition de la loi fédérale. En 2019, les cas de morsure sur humains étaient toujours supérieurs à 100, à savoir 107, soit 33,75% de plus qu'en 2016. Le nombre de morsures sur animaux reste identique à celui recensé en 2019, soit 62 cas.

En outre, en 2019, le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (ci-après: SAAV) a enregistré 78 cas (contre 55 en 2018) qui pourraient être dus à des mauvaises conditions de détention de canidés ou à un mal-être de l'animal. 2 cas ont été jugés graves.

Nous sommes convaincus que les cours obligatoires théoriques permettaient d'informer les détenteurs de chiens des besoins de l'animal et de la manière de le détenir, mais aussi de l'éduquer afin qu'il ne représente pas un danger pour les humains et les autres animaux. Ils contribuaient à maintenir efficacement le niveau de sécurité. Il a été reconnu qu'ils apportaient un réel plus pour le bien-être de tout un chacun (humains et animaux) et diminuaient le risque d'agression.

Par ailleurs, le décès tragique d'une personne dans le district de la Glâne en janvier 2020 à la suite d'une morsure de son propre chien, met sur le devant de la scène le problème des chiens dressés pour mordre. Actuellement, il existe une disposition fédérale dans l'Ordonnance sur la protection des animaux (OPAN) pour cette activité. Cependant, la réglementation est laissée à l'appréciation des organisations qui exercent cette activité. Celle-ci est très peu encadrée et contrôlée par les autorités. Chacun peut donc faire ce que bon lui semble. Elle peut notamment être exercée dans des lieux non sécurisés, fréquentés par des promeneurs. Selon nos informations, c'est le cas dans la forêt entre Cottens et Neyruz.

Nous demandons de modifier la loi cantonale sur la détention des chiens:

1. Il y a lieu d'introduire une disposition prévoyant l'obligation de formation pour **tout-e futur-e** détenteur/trice de chien. Le but est d'accroître la sécurité en matière de détention de chiens grâce à une bonne formation des détenteurs, et de garantir une bonne cohabitation entre humains et canidés dans notre société.

**Cette obligation s'appliquera uniquement aux personnes n'ayant jamais détenu de chien, ou n'en ayant pas détenu depuis cinq ans.** Un cours théorique devra obligatoirement être suivi avant d'acquérir un chien. Aucun cours pratique ne devrait être rendu obligatoire. En revanche, 18 mois après l'acquisition du chien, son propriétaire devra passer un examen portant sur la maîtrise

qu'il a de son chien (similaire aux tests effectués dans le canton de Genève pour les chiens de taille moyenne). S'il échoue à ce test, il devra suivre des cours pratiques obligatoires. Le contenu de sa formation, la durée, ses modalités exactes ainsi que la qualification des éducateurs responsables feront l'objet d'une ordonnance d'application du Conseil d'Etat. L'obligation de suivre des cours pourra également être imposée par le SAAV si un détenteur de chien présente des connaissances lacunaires en lien avec son chien (théorique ou pratique).

La réintroduction d'une formation obligatoire ne déséquilibrera pas les finances de notre canton et n'engendrera pas des frais conséquents pour l'administration cantonale. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance qui fixera les modalités de cette nouvelle formation pourra définir un contrat de sous-traitance avec un organisme non étatique. Celui-ci sera, par le biais d'un mandat de prestations, chargé de procéder à la reconnaissance des moniteurs habilités à dispenser cette formation.

2. Il y a lieu de prévoir des dispositions qui interdiront de dresser des chiens pour mordre, sous réserve d'exceptions notamment pour la police et les agents de sécurité, avec un régime de sanction en cas de violation de cette interdiction. Cela est appliqué dans le canton de Genève qui a totalement interdit le mordant sportif. De plus, les activités liées au dressage de chiens pour mordre devront être soumises à réglementation, n'être pratiquées que par des personnes ayant suivi une formation spécifique et exclusivement en des lieux sécurisés.
3. D'autres dispositions de la loi pourraient devoir être modifiées en fonction des éléments susmentionnés.
  - > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## Motion 2020-GC-160 Martine Fagherazzi/ Violaine Cotting-Chardonens Suppression du principe de remboursement dans la loi sur l'aide sociale (LASoc)

### Dépôt et développement

Dans le canton de Fribourg, l'article 29 de la Loi sur l'aide sociale (LASoc) définit qu'une personne ayant reçu une aide matérielle est tenue de la rembourser, en tout ou en partie, dès que sa situation financière le permet. A l'échelle romande, Fribourg est désormais le seul canton qui exige encore un remboursement depuis que le Parlement valaisan a validé en septembre 2020 la suppression du principe de remboursement.

Selon les statistiques les plus récentes émises par l'OFAS en 2018 pour le canton de Fribourg, le total des dossiers avec prestation d'aide sociale s'élève à 4022, ce qui représente un total de 7115 personnes bénéficiant directement ou indirectement des prestations de l'aide sociale, soit un pourcentage de 2,3% de l'ensemble de la population du canton de Fribourg.

Sur ces 4022 dossiers, 469 ont pu être clos grâce à une amélioration économique des bénéficiaires. Un ratio d'environ 12% qui pourrait sans aucun doute augmenter avec l'acceptation de notre motion. En effet, la dette d'aide sociale dissuade certains bénéficiaires à sortir de leurs situations d'indigence, n'ayant pour seule perspective le passage d'un minimum vital à un autre. Ceci nuit au travail de réinsertion effectué au sein des services sociaux et au principe même de l'article 2 de la Loi sur l'aide sociale (LASoc) qui dit en substance:

**Art.2 But**

*<sup>1</sup> La présente loi a pour but de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin.*

Autre effet pervers qui nous incite à demander rapidement une modification de la loi: beaucoup de personnes qui auraient droit de faire valoir une demande d'aide sociale renoncent à entreprendre une démarche par crainte de se retrouver endettées et prises dans la spirale de la précarité. C'est le constat que font les associations caritatives qui œuvrent sur le terrain et qui contribuent, parfois au-delà de leur mandat initial, à prendre en charge des personnes qui pourraient bénéficier d'une aide directe de l'Etat.

La crise économique engendrée par le COVID a rendu visible une réalité de précarité déjà bien réelle dans notre canton: avant la crise, 12% des Fribourgeois-es vivaient déjà au seuil ou en dessous du seuil de pauvreté. Avec cette crise, une nouvelle catégorie de personnes qui jusqu'ici parvenait à joindre les deux bouts, voit leur revenu mensuel diminuer (ex. bénéficiaires des RHT à revenus modestes) et ne plus suffire à couvrir leurs besoins élémentaires.

Ceci explique pourquoi de si nombreuses personnes font la file devant les distributions caritatives pour recevoir un cabas de nourriture lors de la période du semi-confinement. Une aide dont beaucoup ont encore besoin à l'heure actuelle. Toutes ces personnes vivent dans une grande pauvreté sans être à l'aide sociale.

Il appartient à l'Etat de prendre des mesures pour prévenir le basculement d'un nouveau pan de la population active vers la précarité. Outre l'aide matérielle allouée aux bénéficiaires, les services sociaux accordent une grande importance au soutien personnel et administratif, au conseil, aux programmes de réinsertion. Il est donc important que les potentiels ayants-droits puissent en bénéficier.

Notre motion répond donc non seulement au besoin de soulager les associations qui œuvrent sur le terrain, mais sur-

tout à la nécessité de créer les conditions d'une aide sociale moderne et incitative permettant aux personnes de regagner aussi rapidement que possible leur autonomie matérielle, professionnelle et sociale.

Enfin, la suppression du principe de remboursement contribuera à soulager également le travail administratif des services sociaux. Les processus de recouvrement prennent énormément de temps et d'énergie; ils représentent des coûts cachés à charge du canton et des communes. A savoir que pour bon nombre de dossiers, les sommes récupérées sont minimales en comparaison aux moyens investis. Il serait intéressant de connaître le ratio au niveau cantonal entre les frais de fonctionnement liés aux encaissements et les montants récupérés.

En conclusion, pour la personne en situation précaire, recourir à l'aide sociale, du fait du principe du remboursement, s'apparente actuellement à contracter une dette. Ceci constitue en une entrave au but intrinsèque même de la loi qui est de favoriser, par une aide ponctuelle et incitative, l'autonomie et l'intégration de la personne dans le besoin.

Pour toutes les raisons évoquées, nous proposons donc de supprimer, dans la loi sur l'aide sociale (LASoc), le principe de remboursement des prestations reçues tel que prévu à l'article 29 LASoc. Exception doit être cependant faite en cas d'entrée en possession d'une fortune soudaine importante, par exemple suite à un héritage ou à un gain de loterie ou encore lorsque le bénéficiaire entre en possession d'une fortune mobilière ou immobilière.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## **Motion 2020-GC-162 Markus Zosso/ Christine Jakob Reduzierung der Bootsteuern bei Booten mit Verbrennungsmotor**

### **Begehren und Begründung**

Wir ersuchen den Staatsrat, die Besteuerung der Boote mit Verbrennungsmotor, die auf den Gewässern des Kantons Freiburg zirkulieren und ihren festen Bootsplatz auf dem Gebiet des Kantons Freiburg haben, zu überarbeiten und anzupassen.

Folgende Massnahmen scheinen uns unerlässlich:

- > Anpassung der Tarifliste an die Steuern der Nachbar-kantone;
- > Gleichbehandlung aller Bootshalterinnen und -halter;
- > Aufhebung der grossen Unterschiede zwischen den Kantonen.

Eine Angleichung an die Nachbarkantone ist auch deshalb gerechtfertigt, weil in Zukunft immer mehr Bootshalterinnen und -halter ihre Boote auf dem Gebiet der Nachbarkantone abstellen, in einem der Nachbarkantone registrieren lassen und die Taxen auch im anderen Kanton begleichen werden. Somit entgehen dem Kanton beträchtliche Beträge bei den Einnahmen von Bootstaxen.

Der Staatsrat wird aufgefordert, diese Anpassung so schnell wie möglich vorzunehmen, die Verordnung vom 01.01.2006 anzupassen und den Tarifen der Nachbarkantone anzupassen.

- > Der Staatsrat wird diesen Vorstoss binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

semble des chalets et leurs constructions adjacentes érigés dans la Grande Cariçaie portent «une atteinte grave» à la réserve et qu'ils ne sont pas conformes aux objectifs de protection prévus dans le plan d'affectation cantonal (PAC) des réserves de la rive sud du lac de Neuchâtel. Comment est-il possible de concevoir une telle activité dans un site qui mérite une haute protection?

3. Quelle quantité et quels types de munitions, de métaux ont été déversés dans cette zone?
  4. En cas de pollution constatée, qui sera responsable de la dépollution du site? Comme il est situé sur sol fribourgeois, le canton a-t-il des responsabilités dans cet assainissement? Quels sont ses droits, ses exigences possibles et ses devoirs dans cette situation?
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

**Postulat 2020-GC-163 Cédric Péclard/  
Paola Ghielmini Krayenbühl**  
**La lumière sur le fond lacustre de la zone  
de tir de Forel (Estavayer)**

**Dépôt et Développement**

Des milliers de tonnes de munitions de mitrailleuses, de grenades d'exercice, des bombes de béton, des bombes d'exercice en araldite et des missiles d'exercice ont été déversées dans l'une des plus importantes réserves d'eau potable, le lac de Neuchâtel, dans la zone de tir du village de Forel (Estavayer). Depuis 1928, l'armée y pratique des exercices de tir aérien de manière plus ou moins intensive au fil des années. Ces exercices sont encore autorisés et pratiqués aujourd'hui. Les explications de l'armée se veulent rassurantes mais elles ne convainquent guère la population.

En déposant cet instrument parlementaire, les postulants souhaitent obtenir des analyses neutres et sérieuses sur les points suivants:

1. Contrairement à ce qui a été fait dans les stands de tir terrestres, le sol n'a pas été analysé. L'armée déclare qu'il n'y a pas de risque et que la situation est sous contrôle. Dans les stands de tir terrestres pourtant, des analyses des sols ont démontré de fortes concentrations en plomb et en antimoine, deux substances toxiques. Ainsi, 4000 installations de tir figurent aujourd'hui sur le cadastre des sites pollués et des milliers doivent être assainis, à la charge des communes. Ce n'est pas le cas de la zone de tir de Forel. Cette inégalité de traitement demande des éclaircissements.
2. Cette zone de tir se situe dans la Grande Cariçaie, réserve naturelle d'importance nationale. Il semble étonnant que l'activité militaire, hautement bruyante et polluante, soit autorisée alors que la Commission fédérale pour la protection du paysage et de la nature (CFNP) évalue que l'en-

## Questions

### **Question 2020-CE-19 Julia Senti/ Nicolas Galley** **La situation des gens du voyage dans le canton de Fribourg**

#### **Question**

La société suisse parle souvent de manière extrêmement négative des «gens du voyage». On les associe tout de suite à un comportement socialement différent ou même relevant du droit pénal. On trouve sur Facebook des contributions sur des places qu'ils ne quittent pas conformément aux règles, notamment les installations sanitaires mises à leur disposition. Cette situation est problématique à nos yeux et nécessite des éclaircissements.

Dans l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003 (référence: 129 II 321), il a été décidé qu'il était du ressort de l'aménagement du territoire cantonal de prévoir des zones et des emplacements appropriés qui puissent servir de lieu de résidence aux gens du voyage suisses selon leur mode de vie traditionnel protégé par le droit constitutionnel suisse (consid. 3.1 et 3.2).

Plusieurs questions se posent sur la manière dont le canton de Fribourg traite la situation des gens du voyage et sur les mesures facilitant la cohabitation. Nous sommes intéressés de savoir comment le canton de Fribourg gère la situation, s'il existe des différences entre les gens du voyage suisses et étrangers et à quel niveau. Nous aimerions aussi savoir comment la population du canton est informée, en particulier celle des communes qui se trouvent à proximité des aires de séjour, et comment les deux parties sont sensibilisées.

Cela étant, nous soumettons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quelle est la Direction du Conseil d'Etat chargée de la question des gens du voyage?*
2. *Où et dans quelle mesure<sup>1</sup> le canton de Fribourg met-il à disposition des aires d'accueil?*
3. *Les emplacements sont-ils loués exclusivement à la minorité nationale reconnue ou aussi à d'autres groupes de gens du voyage? Si oui, auxquels?*

4. *Combien de temps ces aires d'accueil sont-elles mises à disposition? Existe-t-il des règles pour la prise en charge et la restitution des emplacements?*
5. *Comment les conflits éventuels sont-ils résolus? Qui est responsable de cela?*
6. *Quelles expériences ont pu être faites avec l'aire de transit de La Joux-des-Ponts qui a bientôt trois ans? Quels sont les problèmes qui subsistent?*

Le 6 février 2020

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Fribourg a, conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003 (ATF 129 II 321), pris en compte dans l'aménagement du territoire les besoins spécifiques de celles et ceux qui ont choisi un mode de vie nomade. Lors de la révision du plan directeur cantonal, la fiche thématique des «gens du voyage» (T126) a ainsi été ajoutée dans le chapitre sur l'urbanisation et les équipements.

Il faut relever premièrement que la situation s'est globalement améliorée pour les minorités itinérantes étrangères dans le canton de Fribourg suite à la création de l'aire de la Joux-des-Ponts en 2017. Cela étant, la capacité d'accueil du site de Châtillon où vivent des Yéniches suisses pendant les mois d'hiver n'est à priori pas suffisante pour répondre intégralement à l'augmentation de leurs besoins liée principalement à la croissance démographique. Dans ce contexte, les Yéniches demandent depuis plusieurs années la création d'une deuxième aire de séjour dans le canton de Fribourg, en complément de l'aire d'Hauterive qui est trop petite pour héberger l'entier des familles actuelles (22 emplacements, 96 personnes actuellement annoncées).

Deuxièmement, le Conseil d'Etat s'est engagé, dans le plan directeur cantonal, à mettre suffisamment d'aires de séjour et de transit à disposition. La question des aires de transit étant réglée avec la Joux-des-Ponts, en tout cas en ce qui concerne les communautés étrangères, il s'agit donc de trouver des solutions pour les aires de séjour et de considérer d'une part la densification de l'aire d'Hauterive pour permettre aux familles déjà présentes sur place de faire face à la croissance démographique et, d'autre part, de trouver une solution pour accueillir la vingtaine de familles fribourgeoises, qui n'ont actuellement pas de place en hiver.

<sup>1</sup> Aire de séjour/Aire de transit/Aire de transit à durée limitée/Autres

Parallèlement, la DAEC élabore actuellement une feuille de route qui vise à définir des objectifs clairs concernant la thématique des minorités nationales nomades installées ou de passage dans le canton de Fribourg. Celle-ci doit aussi permettre de clarifier la coordination entre les différentes instances concernées et d'établir un plan de mesures pour les prochaines années, en tenant compte des efforts importants déjà accomplis par le canton en comparaison intercantonale.

## Réponses aux questions

### 1. *Quelle est la Direction du Conseil d'Etat chargée de la question des gens du voyage?*

La répartition des compétences au sein de l'Etat a fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat le 5 novembre 2013. Il a ainsi été défini que la DSJ est l'interlocutrice pour tout ce qui touche à l'exploitation des aires de transit et de passage. Elle est aussi compétente pour les questions de police et les autres questions relatives à l'accueil des Yéniches, des Sinti et Manouches et des Roms dans le canton. La DAEC est quant à elle chargée de la construction et de l'aménagement des aires d'accueil. La DSAS est compétente pour l'aide sociale accordée aux personnes qui seraient dans le besoin. Enfin, la DICS est responsable de la scolarisation des enfants yéniches.

Le Conseil d'Etat tient ici à rappeler que la création d'aires d'accueil relève de l'aménagement du territoire et incombe par conséquent aux communes (RSF 710.1 LATeC, art. 34) qui peuvent définir des zones spécifiques pour les gens du voyage, comme la zone d'affectation spéciale pour les gens du voyage (ZGV) à Hauterive. Si une nouvelle aire doit être ouverte, la DAEC pourrait cependant se substituer aux communes dans leurs tâches d'affectation des parcelles par l'établissement d'un plan d'affectation cantonal (PAC)<sup>1</sup>.

2. *Où et dans quelle mesure le canton de Fribourg met-il à disposition des aires d'accueil?*
3. *Les emplacements sont-ils loués exclusivement à la minorité nationale reconnue ou aussi à d'autres groupes de gens du voyage? Si oui, auxquels?*
4. *Combien de temps ces aires d'accueil sont-elles mises à disposition? Existe-t-il des règles pour la prise en charge et la restitution des emplacements?*

Pour rappel, le canton de Fribourg compte actuellement deux aires d'accueil qui sont à disposition des gens du voyage. D'une part, il s'agit d'une aire de séjour à Hauterive, dont les emplacements sont loués aux Yéniches fribourgeois. D'autre part, il s'agit d'une grande aire de transit à la Joux-des-Ponts ouverte du 1<sup>er</sup> mars au 31 octobre, et sur laquelle seuls des nomades étrangers se sont installés au cours des deux dernières années, même si cela n'était pas forcément prévu ainsi.

Cette dernière aire ne règle donc pas le problème de places dans une aire de séjour (période hivernale lorsque la Joux-des-Ponts est fermée) pour les Yéniches fribourgeois, ni la question des aires de passage.

### *Aire de séjour du bois de Châtillon (Hauterive)*

Depuis 1984, des Yéniches se sont installés à Châtillon sur la commune d'Hauterive. Aujourd'hui, l'aire de séjour du Bois de Châtillon comprend 22 places de stationnement qui sont densément occupées puisqu'en 2019 elle accueillait 96 Yéniches pendant les mois d'hiver. De mars à octobre, la quasi-totalité des résidents quittent le site et vivent de manière nomade.

Un groupe de travail composé de représentants du Service des Bâtiments (SBat), de la Police cantonale, de la commune et du Préfet, assure la gestion de la place par l'Etat. Pour chaque emplacement, des contrats de location privés ont été conclus entre les Yéniches et le SBat et la location mensuelle s'élève à 200 francs par emplacement. Les relations entre l'Etat et la commune sont régies, depuis une vingtaine d'années, par deux conventions qui visent à clarifier les rôles entre les différents acteurs quant à la présence de cette communauté sur la commune d'Hauterive.

De nos jours, l'aire étant trop petite pour pallier la croissance démographique des familles fribourgeoises, il est prévu de densifier l'aire de Châtillon afin d'augmenter sa capacité d'ici à fin 2020, début 2021. Ainsi, certains emplacements pourraient accueillir soit un mobile home soit une caravane supplémentaire.

### *Aire de transit de la Joux-des-Ponts (Sâles)*

Le 12 juillet 2017, une aire de transit a été inaugurée à la Joux-des-Ponts sur l'autoroute A12 à Sâles. Cette aire de transit est une réalisation originale de par son caractère multifonctionnel, puisqu'elle est occupée de mars à octobre par les gens du voyage. Elle est mise à disposition de l'OFROU, qui en assume la responsabilité de novembre à février, pour usage par des poids-lourds. L'aire de transit comprend 40 places de stationnement et attire surtout des gens du voyage étrangers, principalement français et espagnols, du fait de sa grande capacité.

La Police cantonale est responsable de la gestion de l'aire de la Joux-des-Ponts et du contact avec les nomades. Elle peut cependant déléguer certaines tâches de gestion à des tiers privés. Une caution unique de 100 francs par caravane est encaissée lors de l'arrivée (restitution sous réserve, lors du départ, si aucun dommage n'est constaté). Concernant le séjour, une taxe quotidienne de 20 francs est prélevée par caravane et la durée de séjour est quant à elle fixée à 14 jours. On constate cependant une certaine sédentarisation saisonnière sur l'aire de la Joux-des-Ponts, comme sur l'ensemble

<sup>1</sup> RSF 710.1 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), articles 20, 21 et 22.

des places du même type en Suisse romande. Ce sont les mêmes groupes qui occupent l'aire durant la plus grande partie de la saison, à la faveur de prolongations accordées par la Police cantonale, dans la mesure où d'autres familles ne souhaitent pas y accéder.

5. *Comment les conflits éventuels sont-ils résolus? Qui est responsable de cela?*

Les éventuels conflits concernant les deux aires d'accueil et de séjour sont résolus, comme mentionné précédemment, par la DSJ et plus précisément par la Police cantonale qui est en charge du contact de proximité avec les nomades et de la gestion de l'ordre et de la sécurité publics sur le site.

La gestion des stationnements en dehors de ces aires est depuis 2016 régulée de fait par une directive des Préfets, qui limite, en règle générale, le stationnement à cinq jours. Cette directive vise à harmoniser la procédure lors de stationnements hors des aires de transit officielles sur des propriétés privées. Elle règle les conditions de séjour et prévoit que la Police cantonale se rende systématiquement sur place pour accompagner l'ayant-droit d'un terrain et conduire les négociations. Elle gère dans ce cadre-là également les contacts de proximité avec les occupants de la place, ainsi que l'ordre et la sécurité publics.

6. *Quelles expériences ont pu être faites avec l'aire de transit de la Joux-des-Ponts qui a bientôt trois ans? Quels sont les problèmes qui subsistent?*

La Police cantonale tire un bilan positif des premières saisons d'exploitation de l'aire de transit de la Joux-des-Ponts et aucun problème majeur n'est à relever. L'aire d'accueil a été beaucoup utilisée par les gens du voyage étrangers depuis 2017 et a permis d'éviter la très grande majorité des installations dites «sauvages» dans le canton de Fribourg. Aucune doléance ou trouble majeur à l'ordre public n'a été rencontré et la commune concernée n'a de son côté signalé aucun problème. Cette aire de transit étant joignable uniquement par l'autoroute, ceci a probablement permis d'améliorer son acceptation au sein de la population. De manière globale, les contacts ont été bons, les nomades étrangers qui ont fréquenté cette aire se sont dit satisfaits et l'effort consenti par le canton de Fribourg a été relevé.

Un suivi régulier doit néanmoins être assuré afin de limiter les dommages causés sur l'aire de repos publique et ceux liés aux activités professionnelles des nomades, notamment la rénovation de volets (peintures). Des problèmes sont constatés au niveau de l'évacuation des eaux usées (pente insuffisante) et des déchets jetés dans les WC.

Pour ce qui est des coûts, la taxe de séjour de 20 francs par caravane perçue par la Police cantonale a permis de couvrir la totalité des frais d'exploitation et de fonctionnement de l'aire, soit l'ouverture du site, l'entretien, la remise en état

d'éléments d'infrastructures détériorés, le nettoyage, la gestion des déchets, la consommation d'eau et l'électricité. En 2018, l'exploitation de l'aire a occasionné des coûts de 126 794 francs et généré des revenus de 174 115 francs. En 2019, les coûts se sont élevés à 101 595 francs (chiffre provisoire en raison d'un retard de facturation de l'OFROU), les produits à 154 091 francs. Ces chiffres ne tiennent pas compte des frais d'engagement de la police cantonale sur le site, engagement néanmoins réduit depuis 2019 en raison de la conclusion du contrat de prestation avec l'entreprise Securitas pour la gestion de la place.

Pour rappel, l'Etat de Fribourg a participé de manière forfaitaire à hauteur de 700 000 francs à l'aménagement de l'aire multifonctionnelle de la Joux-des-Ponts qui a coûté initialement plus de 2,5 millions de francs au total, pris en charge en grande partie par l'OFROU. Depuis, deux mesures complémentaires ont été apportées à l'infrastructure pour améliorer le fonctionnement de la place après son ouverture. La première mesure qui a été réalisée juste avant l'ouverture de la place en avril 2018, a consisté à augmenter la puissance des quatre bornes existantes de raccordement électrique. La deuxième mesure a permis l'extension de l'édicule sanitaire, qui ne comptait auparavant que deux WC, pour le porter à 11 WC. L'usage démontre qu'en raison de l'insuffisance de sanitaires sur le site, les gens du voyage utilisaient ceux de l'aire de repos publique, ce qui pouvait occasionner des désagréments pour les utilisateurs de passage. Ces mesures complémentaires ont entraîné un coût de 470 000 francs au total pour l'Etat.

Du côté de la gestion administrative de la place, deux mesures d'améliorations ont été introduites afin d'améliorer la gestion de la place et de clarifier certains flux:

- > Mise en place d'un comité de direction de la place de repos de la Joux-des-Ponts:  
Un comité de direction a été mis en place en 2018 afin d'améliorer la gestion stratégique de la place. Ce comité de direction réunit des représentants de la Police cantonale (DSJ), de l'OFROU, de l'UT II, du Service des ponts et chaussées (DAEC) et traite des questions liées aux nomades et aussi au stationnement des poids lourds (côtés Alpes et Jura).
- > Gestion de l'encaissement:  
Dès le 19 août 2019, les encaissements liés aux arrivées et aux départs des gens du voyage sont opérés par l'entreprise Securitas, sous la supervision de la Police cantonale. Cette formule est reconduite en 2020 dès lors qu'elle donne entière satisfaction.

Le 17 août 2020

—

## Anfrage 2020-CE-19 Julia Senti/ Nicolas Galley Situation im Kanton Freiburg für die Fahrenden

### Anfrage

Die Gesellschaft in der Schweiz spricht oft äusserst negativ von «den Fahrenden». Sofort werden Sie mit gesellschaftsfremdem Verhalten und sogar strafrechtlich relevantem Verhalten in Verbindung gesetzt. Auf Facebook finden sich Beiträge zu nicht regelgerecht verlassenen Plätzen, insbesondere den zur Verfügung gestellten sanitären Einrichtungen. Dies ist in unseren Augen problematisch und bedarf der Klärung.

Im Bundesgerichtsentscheid vom 28. März 2003 (Referenz: 129 II 321) wurde entschieden, dass es Sache der kantonalen Raumplanung sei, Zonen und angepasste Standorte, welche den Schweizer Fahrenden als Wohnort dienen können, zu bestimmen. Ihr traditioneller Lebensstil sei durch das Schweizer Verfassungsrecht geschützt (E. 3.1 und 3.2).

Es stellen sich uns diverse Fragen, wie der Kanton Freiburg mit der Situation der Fahrenden umgeht und inwiefern ein Miteinander gefördert wird. Uns interessiert, wie die Situation im Kanton Freiburg gehandhabt wird, und ob und wo Unterschiede zwischen Schweizer Fahrenden und ausländischen Fahrenden bestehen. Zudem interessiert uns, wie die Bevölkerung des Kantons und insbesondere die Bevölkerung der Gemeinden in der Nähe von Standplätzen informiert wird, und die beiden Seiten gegenseitig sensibilisiert werden.

Wir stellen dem Staatsrat somit folgende Fragen:

1. Welche Direktion des Staatsrates ist für die dargelegte Thematik der Fahrenden zuständig?
2. Wo und in welchem Rahmen<sup>1</sup> stellt der Kanton Freiburg Fahrenden Plätze zur Verfügung?
3. Werden die Plätze ausschliesslich an die anerkannte nationale Minderheit der Fahrenden vermietet oder auch an andere Gruppierungen von Fahrenden? Wenn ja, an welche?
4. Wie lange werden die Plätze zur Verfügung gestellt? Bestehen Regeln zu Übernahme und Rückgabe eines zur Verfügung gestellten Platzes?
5. Wie werden allfällige Konflikte gelöst und zwischen den Parteien vermittelt? Wer ist dafür zuständig?
6. Welche Erfahrungen konnten mit dem vor rund drei Jahren eingerichteten Stellplatz «La Joux des Ponts» gemacht werden? Welche Probleme bestehen weiter?

Den 6. Februar 2020

### Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass der Kanton Freiburg in Übereinstimmung mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 28. März 2003 (BGE 129 II 321) in seiner Raumplanung die spezifischen Bedürfnisse der Personen mit fahrender Lebensweise berücksichtigt hat. Bei der Revision des kantonalen Richtplans wurde das Themenblatt T126 (Fahrende) zum Kapitel «Siedlung und Ausstattung» hinzugefügt.

Als Erstes ist anzumerken, dass sich die Situation im Kanton Freiburg für fahrende Minderheiten aus dem Ausland nach der Schaffung des multifunktionalen Rastplatzes La Joux-des-Ponts im Jahr 2017 verbessert hat. Die Kapazität des Standorts Châtillon in der Gemeinde Hauterive, wo Schweizer Jenische während der Wintermonate leben, reicht jedoch a priori nicht aus, um den steigenden Bedarf, der vor allem mit dem Bevölkerungswachstum zusammenhängt, vollständig zu decken. In diesem Zusammenhang fordern die Jenischen seit mehreren Jahren die Schaffung eines zweiten Standplatzes im Kanton Freiburg, in Ergänzung zum Standplatz Hauterive, der zu klein ist, um alle Familien unterzubringen (22 Stellplätze, 96 angemeldete Personen).

Zweitens hat sich der Staatsrat im kantonalen Richtplan verpflichtet, für genügend Stand- und Durchgangsplätze zu sorgen. Da die Frage der Transitplätze mit La Joux-des-Ponts – zumindest für Fahrende aus dem Ausland – geregelt wurde, geht es nun darum, Lösungen für Standplätze zu finden und einerseits die Verdichtung des Standorts Hauterive für die bereits ansässigen und wachsenden Familien in Betracht zu ziehen, und andererseits eine Lösung zu finden für die rund zwanzig Familien aus Freiburg, die derzeit im Winter keine Bleibe haben.

Parallel dazu erarbeitet die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) derzeit eine Roadmap, die klare Ziele in Bezug auf die Frage der fahrenden Minderheiten aus der Schweiz, die im Kanton Freiburg leben oder durch den Kanton Freiburg ziehen, definieren soll. Die Roadmap wird zudem die Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen Stellen klären und die Erstellung eines Massnahmenplans für die kommenden Jahre ermöglichen, unter Berücksichtigung der grossen Anstrengungen, die der Kanton bereits unternommen hat.

### Antworten auf die einzelnen Fragen

1. Welche Direktion des Staatsrates ist für die dargelegte Thematik der Fahrenden zuständig?

Die Verteilung der Kompetenzen innerhalb des Staats war Gegenstand eines Staatsratsbeschlusses vom 5. November 2013. So wurde die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) zur Anlaufstelle für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Transit- und Durchgangsplätzen bestimmt. Sie ist auch für Polizeianglegenheiten und andere Fragen im

<sup>1</sup> Standplätze/Durchgangsplätze/Limitierte Durchgangsplätze/Andere

Zusammenhang mit der Aufnahme von Jenischen, Sinti bzw. Manouches und Roma im Kanton zuständig. Die RUBD ist ihrerseits für den Bau und die Einrichtung von Halteplätzen verantwortlich und die GSD für die Sozialhilfe, die bedürftigen Menschen gewährt wird. Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) schliesslich ist für die schulische Ausbildung jenischer Kinder zuständig.

Der Staatsrat möchte an dieser Stelle daran erinnern, dass die Schaffung von Halteplätzen der Raumplanung unterliegt und daher in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt (Art. 34 Raumplanungs- und Baugesetz [RPBG; SGF 710.1]), die spezifische Zonen für Fahrende festlegen können wie etwa die Nutzungszone für Fahrende in Hauterive. Wenn jedoch ein neuer Halteplatz geschaffen werden soll und dies nicht über kommunale Instrumente erreicht werden kann, kann die RUBD an die Stelle der Gemeinden treten und einen kantonalen Nutzungsplan (KNP) ausarbeiten<sup>1</sup>.

2. *Wo und in welchem Rahmen stellt der Kanton Freiburg Fahrenden Plätze zur Verfügung?*
3. *Werden die Plätze ausschliesslich an die anerkannte nationale Minderheit der Fahrenden vermietet oder auch an andere Gruppierungen von Fahrenden? Wenn ja, an welche?*
4. *Wie lange werden die Plätze zur Verfügung gestellt? Bestehen Regeln zu Übernahme und Rückgabe eines zur Verfügung gestellten Platzes?*

Im Kanton Freiburg gibt es bekanntlich zwei Halteplätze für Fahrende: zum einen der Standplatz in Hauterive, dessen Stellplätze an die Freiburger Jenischen vermietet werden, und zum anderen der grossräumige Platz La Joux-des-Ponts, der jeweils vom 1. März bis 31. Oktober offen ist und auf dem in den letzten beiden Jahren nur ausländische Fahrende hielten, was so nicht geplant war. Weil der Transitplatz La Joux-des-Ponts während der Wintermonate geschlossen ist, ist er weder eine Lösung für das mangelnde Standplatzangebot für die Freiburger Jenischen noch kann damit die Frage der Durchgangsplätze geregelt werden.

### *Standplatz von Châtillon in Hauterive*

Seit 1984 sind Jenische in Châtillon in der Gemeinde Hauterive niedergelassen. Heute verfügt der Standplatz von Châtillon über 22 Plätze, die dicht belegt sind, lebten hier doch 96 Jenische während der Wintermonate 2019. Von März bis Oktober verlassen fast alle den Standort und leben nomadisch.

Eine Arbeitsgruppe, in der das Hochbauamt (HBA), die Kantonspolizei, die Gemeinde und das Oberamt vertreten sind, stellt die Verwaltung des Platzes durch den Staat sicher. Zwi-

schen den Jenischen und dem HBA wurden privatrechtliche Mietverträge für jeden Stellplatz abgeschlossen; die monatliche Miete beträgt 200 Franken pro Platz. Die Beziehungen zwischen dem Staat und der Gemeinde sind seit etwa zwanzig Jahren in zwei Vereinbarungen geregelt, die die Rollen der verschiedenen Akteure im Hinblick auf die Präsenz der Fahrenden in der Gemeinde Hauterive klärt.

Da der Standplatz angesichts des demographischen Wachstums der Freiburger Jenischen zu klein ist, ist geplant, den Standplatz von Châtillon zu verdichten, um seine Kapazität bis Ende 2020 oder Anfang 2021 zu erhöhen. So könnten bestimmte Stellplätze ein zusätzliches Wohnmobil oder einen zusätzlichen Wohnwagen aufnehmen.

### *Transitplatz La Joux-des-Ponts (Sâles)*

Am 12. Juli 2017 wurde bei La Joux-des-Ponts in Sâles der Transitplatz bei der Autobahn A12 eingeweiht. Dieser vom ASTRA bereitgestellte Transitplatz ist wegen seines multifunktionalen Charakters eine originelle Lösung: Während er von März bis Oktober Fahrenden zur Verfügung steht, steht er von November bis Februar unter der Verantwortung des ASTRA und kann von Lastwagenführerinnen und -führern benutzt werden. Auf diesem Platz halten aufgrund der grossen Kapazität (40 Stellplätze) Fahrende aus dem Ausland (vor allem aus Frankreich und Spanien).

Die Kantonspolizei ist für die Verwaltung des Platzes und den Kontakt mit den Fahrenden zuständig. Sie kann jedoch bestimmte Verwaltungsaufgaben an private Dritte delegieren. Bei der Ankunft wird eine einmalige Kautions von 100 Franken pro Wohnwagen erhoben (die Rückgabe der Kautions erfolgt bei der Abreise, sofern keine Schäden festgestellt werden). Für den Aufenthalt wird eine Gebühr von 20 Franken pro Wohnwagen und Tag erhoben; die Aufenthaltsdauer wird auf 14 Tage festgelegt. Allerdings ist bei Joux-des-Ponts wie bei allen Plätzen dieser Art in der Westschweiz eine gewisse saisonale Sedentarisierung festzustellen. Er wird nämlich beinahe die ganze Saison von denselben Gruppen belegt. Dafür müssen sie bei der Kantonspolizei Verlängerungen beantragen, die gewährt werden, soweit nicht andere Familien den Platz benutzen möchten.

5. *Wie werden allfällige Konflikte gelöst und zwischen den Parteien vermittelt? Wer ist dafür zuständig?*

Allfällige Konflikte beim Stand- oder beim Transitplatz werden, wie oben erwähnt, von der SJD und insbesondere von der Kantonspolizei gelöst, die für den Kontakt mit den Fahrenden und für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor Ort zuständig ist.

Seit 2016 regelt eine Richtlinie der Oberamtspersonen, wie das Parkieren von Fahrenden ausserhalb der beiden offiziellen Plätze zu handhaben ist. Die Richtlinie beschränkt die Aufenthaltsdauer grundsätzlich auf fünf Tage und zielt

<sup>1</sup> Artikel 20, 21 und 22 RPBG.

darauf ab, das Verfahren, wenn Fahrende ihre Fahrzeuge auf Privatgrundstücken abstellen wollen, zu harmonisieren. Sie regelt die Bedingungen für den Aufenthalt und sieht vor, dass die Kantonspolizei den rechtmässigen Eigentümer eines Grundstücks systematisch vor Ort begleitet und Verhandlungen führt. In diesem Zusammenhang kümmert sie sich auch um die lokalen Kontakte mit den Benutzerinnen und Benutzern des Platzes und stellt die öffentliche Ordnung und Sicherheit sicher.

6. *Welche Erfahrungen konnten mit dem vor rund drei Jahren eingerichteten Stellplatz «La Joux des Ponts» gemacht werden? Welche Probleme bestehen weiter?*

Die Kantonspolizei zieht eine positive Bilanz der ersten Betriebsaisons des Transitplatzes La Joux-des-Ponts. Es sind keine grösseren Probleme zu vermelden. Der Halteplatz wird seit 2017 von ausländischen Fahrenden rege genutzt und hat es ermöglicht, «wilde Lager» im Kanton Freiburg grösstenteils zu vermeiden. Es sind keine Beschwerden eingereicht worden oder grössere Störungen der öffentlichen Ordnung aufgetreten und die betroffene Gemeinde hat keine Probleme gemeldet. Dass dieser Transitplatz nur über die Autobahn erreichbar ist, dürfte die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht haben. Die Kontakte waren insgesamt gut, die ausländischen Fahrenden, die den Transitplatz nutzten, waren zufrieden und die Bemühungen des Kantons Freiburg wurden zur Kenntnis genommen.

Dennoch muss eine regelmässige Überwachung gewährleistet werden, um Schäden auf dem öffentlichen Rastplatz und Schäden im Zusammenhang mit den beruflichen Aktivitäten der Fahrenden, insbesondere die Renovierung von Fensterläden (Farbe), zu begrenzen. Probleme gab es bei der Abwasserbeseitigung (ungenügendes Gefälle) und mit den in die Toiletten geworfenen Abfälle.

Was die Kosten anbelangt, so deckte die von der Kantonspolizei erhobene Gebühr von 20 Franken pro Wohnwagen und Tag alle Betriebs- und Unterhaltskosten (Öffnung des Transitplatzes, Unterhalt, Reparatur von beschädigten Infrastrukturelementen, Reinigung, Abfallentsorgung, Wasser- und Stromverbrauch). Im Jahr 2018 kostete der Betrieb des Transitplatzes 126 794 Franken und generierte Einnahmen von 174 115 Franken. Im Jahr 2019 beliefen sich die Kosten auf 101 595 Franken (provisorische Zahl aufgrund einer verspäteten Rechnungsstellung durch das ASTRA), während sich die Einnahmen auf 154 091 Franken beliefen. Darin nicht eingeschlossen sind die Kosten für die Einsätze der Kantonspolizei vor Ort, wobei diese Einsätze mit dem Abschluss im Jahr 2019 des Dienstleistungsvertrags mit dem Unternehmen Securitas für die Verwaltung des Platzes reduziert werden konnten.

Zur Erinnerung: Der Staat Freiburg beteiligte sich mit einem Pauschalbetrag von 700 000 Franken an der Verwirklichung

des multifunktionalen Rastplatzes La Joux-des-Ponts, der insgesamt mehr als 2,5 Millionen Franken kostete; der Grossteil dieser Kosten wurden vom ASTRA getragen. Seither wurden zwei ergänzende Infrastrukturmassnahmen durchgeführt, um die Funktionsweise des Transitplatzes zu verbessern. Die erste Massnahme, die unmittelbar vor der Eröffnung des Platzes im April 2018 getroffen wurde, bestand darin, die Leistung der vier bestehenden elektrischen Anschlüsse zu erhöhen. Die zweite Massnahme ermöglichte die Erweiterung des Sanitärhäuschen von 2 auf 11 WC. In der Praxis zeigte sich, dass die Fahrenden aufgrund des Mangels an sanitären Einrichtungen die Anlagen des öffentlichen Rastplatzes benutzten, was zu Unannehmlichkeiten für andere Benutzerinnen und Benutzer führen konnte. Diese zusätzlichen Massnahmen kosteten den Staat insgesamt 470 000 Franken.

Die administrative Verwaltung des Transitplatzes wurde mit zwei Massnahmen verbessert, wobei auch bestimmte Prozesse klarer definiert worden sind:

- > Einsetzung eines Lenkungsausschusses für den Rastplatz La Joux-des-Ponts:  
Im Jahr 2018 wurde ein Ausschuss eingesetzt, um die strategische Verwaltung des Platzes zu verbessern. Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Kantonspolizei (SJD), des ASTRA, der Gebietseinheit II und des Tiefbauamts (RUBD) zusammen und befasst sich mit Fragen im Zusammenhang mit den Fahrenden und den Lastwagen (auf der Alpen- und der Jura-Seite).
- > Verwaltung des Gebühreninkassos:  
Seit dem 19. August 2019 werden die Gebühren bei der An- und Abreise der Fahrenden vom Unternehmen Securitas unter Aufsicht der Kantonspolizei eingezogen. Da sich diese Arbeitsorganisation bewährt hat, wird sie 2020 fortgeführt.

Den 17. August 2020

## **Question 2020-CE-25 Bertrand Gaillard Utilisation du bois-énergie et optimisation des sites de production de chaleur**

### **Question**

Le Grand Conseil a adopté en juin la modification de la loi sur l'énergie, LEn. La loi adoptée exige que, pour les nouvelles constructions et les rénovations, les besoins de chaleur admissibles pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire soient couverts au minimum par 30% d'énergie renouvelable.

Le défi principal sera de fournir en chaleur les grandes agglomérations et spécialement la zone du Grand Fribourg. Pour

y parvenir, le développement du chauffage à distance est primordial. Le principal combustible renouvelable de production de chaleur est le bois-énergie.

Toutefois, l'installation de nouvelles centrales de chauffe en milieu urbain peut s'avérer difficile au niveau des nuisances (sonores, émanations de fumée, véhicules de livraison).

La SAIDEF avec sa centrale de chauffe et sa connexion au chauffage à distance du Grand Fribourg est un site stratégique vu ses accès d'approvisionnement, etc.

Si le site valorise la chaleur produite à partir de déchets ménagers collectés auprès des communes, on constate un défi à venir, soit: une augmentation de la chaleur à produire et une diminution des déchets au vu des efforts fournis pour une société plus responsable de ses rejets.

La possibilité d'accroître la production de chaleur par une installation brûlant le bois de chantier (selon nos informations faisant partie de la stratégie future) a également ses limites. Un rayon d'approvisionnement trop long apporte des nuisances de transport qui n'est pas en adéquation avec la politique environnementale actuelle. Il ne serait pas judicieux d'acheter voire même simplement d'importer des déchets à l'autre bout de la Suisse voire dans d'autres pays européens.

Les forêts fribourgeoises ont la capacité de produire une forte quantité de bois-énergie. Le rapport du Service des forêts et de la faune de l'automne 2019 est éloquent. Au niveau de la proximité, Forêts-Sarine a un potentiel de produire jusqu'à 43 442 m<sup>3</sup> de plaquettes, l'utilisation actuelle est de 20 420 m<sup>3</sup>.

L'installation d'une chaudière de production de chaleur à base de plaquettes fournies par nos forêts ferait du sens. Il est nécessaire de préciser que les plaquettes seront achetées comme un combustible renouvelable et non repris gratuitement, contrairement aux déchets qui ont déjà été valorisés dans une autre vie.

Cela permet d'optimiser un site de production, de profiter d'un savoir-faire en matière de production de chaleur, de ne pas créer de nuisances supplémentaires et surtout d'anticiper les futurs changements sociétaux en matière de gestion de déchets.

Il n'appartient pas au Grand Conseil d'intervenir dans la gestion de la SAIDEF, société indépendante. Toutefois l'on constate que l'actionnariat de la société est détenu à 38,2% par des communes, 25,2% par l'Etat de Fribourg et par Groupe E 25%. A noter que le Groupe E actionnaire pour 1/4 est en main de l'Etat de Fribourg pour 89,291%.

Il est également important de tenir compte de la valeur ajoutée locale sur ces produits. La totalité des retombées économiques reste dans des mains régionales, contrairement aux énergies fossiles, gaz et pétrole qui elles, enrichissent dans bien des situations des Etats totalitaires et peu sociaux.

Au vu des faits énoncés ci-dessus, les questions posées au Conseil d'Etat sont:

1. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à s'impliquer par le biais de son représentant au conseil d'administration de la SAIDEF afin d'optimiser le site de Posieux en y joignant une chaudière utilisant du bois-énergie (plaquettes)?*
2. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à s'impliquer par le biais de son représentant au conseil d'administration du groupe E afin d'optimiser le site de Posieux en y joignant une chaudière utilisant du bois-énergie (plaquettes), mais également à développer les centrales de chauffe existantes?*
3. *Le Conseil d'Etat par ses participations dans des sociétés de production énergétique est-il disposé à s'impliquer de manière active à la promotion et à l'utilisation du bois-énergie fourni par les forêts fribourgeoises?*

Le 12 février 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'analyse effectuée par le Service des forêts et de la nature (SFN) en 2019, un large potentiel en bois-énergie est sous-exploité dans le canton. Plus de 60 000 m<sup>3</sup> de bois sont actuellement disponibles. Ceci équivaut au besoin énergétique en chauffage et production d'eau chaude pour environ 17 000 ménages. En date du 6 septembre 2019, une conférence de presse avait été organisée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), en collaboration avec la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE), afin de présenter cette thématique. De manière globale, le volume annuel d'exploitation des bois reste inférieur à l'accroissement des forêts fribourgeoises.

Dans certaines régions de Suisse et dans notre canton, un dépérissement des forêts dû à la sécheresse et au manque de précipitations doit être constaté par endroit. Les périodes de végétation des dernières années présentent un important déficit hydrique qui devient chronique. Cet état de fait induira une abondance de bois-énergie ces prochaines années. En effet, de nombreux vieux arbres, notamment le hêtre, le sapin blanc mais aussi l'épicéa, ne résisteront pas aux années plus sèches et aux étés caniculaires. La valorisation de ce matériel ligneux est actuellement très difficile par le manque de débouchés commerciaux, sauf sous forme de bois-énergie. La vive concurrence sur le marché mondial ne permet plus d'exporter des bois de mauvaise qualité voués traditionnellement à l'industrie, notamment de production de pâte à papier ou de produits d'emballage. De plus, dans une économie de proximité et responsable, il convient de réduire au maximum les transports et de mettre en valeur localement la matière première bois. L'économie régionale est ainsi soutenue et la valeur ajoutée est maintenue dans le canton.

Localement, il peut être intéressant pour la biodiversité en forêt de laisser du bois mort sur pied ou par terre. Toutefois, en cas de non-exploitation systématique d'arbres déperissants par manque de solutions de commercialisation, ceux-ci présenteront alors un danger grandissant pour les utilisateurs de la forêt, tels que promeneurs, sportifs ou chasseurs, mais aussi pour les forestiers-bûcherons lors d'interventions sylvicoles. Il serait regrettable de devoir fermer l'accès à certaines forêts comme cela s'est pratiqué à Bâle notamment. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est urgent de proposer des solutions de valorisation des bois en faveur des propriétaires forestiers publics et privés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées:

1. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à s'impliquer par le biais de son représentant au conseil d'administration de la SAIDEF afin d'optimiser le site de Posieux en y joignant une chaudière utilisant du bois-énergie (plaquettes)?*

Le Conseil d'Etat relève, comme précisé par l'auteur de la question, que les communes sont l'actionnaire principal de la SAIDEF. Le Conseil d'Etat s'engage à poursuivre une politique proactive de valorisation des énergies renouvelables adoptée par la stratégie énergétique actuellement mise en œuvre, notamment avec la valorisation du bois-énergie. Ceci s'inscrit parfaitement dans sa volonté de substituer progressivement l'utilisation des combustibles fossiles par des ressources au bilan carbone neutre. Dans ce sens, une solution avec la SAIDEF, qui fournit déjà de l'énergie au réseau FRICAD, devrait effectivement être analysée, tout en tenant compte du fait que le but premier de la SAIDEF, conformément à ses statuts, est de construire et d'exploiter des installations d'élimination de déchets. Le site se prêterait bien à la construction d'une nouvelle centrale, mais ceci doit encore être mis en regard avec l'évolution du réseau de chauffage à distance en cours de réalisation sur l'ensemble de l'agglomération de Fribourg et des besoins liés en énergie. Les besoins dépendent de la vitesse du déploiement du réseau FRICAD et de la stratégie de fourniture en énergie définies par le groupe E. Enfin il y a aussi lieu de rappeler que la loi sur l'énergie encourage l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments ce qui aura un impact sur les besoins globaux en énergie. Par ailleurs, la future liaison Marly-Matran pourrait faciliter encore l'approvisionnement en bois du site de Châtillon. De plus, le hangar à copeaux, propriété de l'Etat, se situe à proximité immédiate de l'usine d'incinération et pourrait servir à en faciliter l'approvisionnement.

Dès lors, le Conseil d'Etat s'engage à prendre contact avec les conseils d'administration de la SAIDEF et du Groupe E afin d'organiser une rencontre et de développer une stratégie énergétique coordonnée valorisant le potentiel en bois-énergie du Grand-Fribourg par l'utilisation de plaquettes forestières. Il soutiendra, par le Service de l'énergie et le Service des forêts

et de la nature, toute démarche liée à la concrétisation de cette stratégie. Il veillera également, soutenu par le Service de l'environnement, à ce que ces installations ne créent pas de nuisances (bruit, pollution atmosphérique) excessives.

2. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à s'impliquer par le biais de son représentant au conseil d'administration du groupe E afin d'optimiser le site de Posieux en y joignant une chaudière utilisant du bois-énergie (plaquettes), mais également à développer les centrales de chauffe existantes?*

Le Conseil d'Etat a adopté une stratégie de propriétaire de Groupe E afin de définir un fil rouge pour l'entreprise. La stratégie de propriétaire demande notamment à ce que Groupe E s'engage à favoriser les énergies renouvelables, principe qu'elle a clairement intégré dans son développement. S'agissant de la SAIDEF et du projet FRICAD, d'importants travaux ont été engagés depuis deux ans afin de couvrir une grande partie de la Ville de Fribourg et son agglomération avec un réseau de chauffage à distance alimenté essentiellement par des énergies renouvelables, ou considérées équivalentes comme l'est justement la chaleur provenant de la SAIDEF. Ce réseau met toutefois du temps à se réaliser en vue des travaux à mener et de la planification à prévoir avec les autorités communales pour poser les conduites. De plus, le plan directeur de la Ville de Fribourg oblige les propriétaires à se raccorder au CAD dans la grande majorité de son territoire lors de nouvelles constructions et lors de l'assainissement des installations existantes, souvent au gaz ou au mazout. Dès lors, la réalisation de plusieurs nouvelles centrales de production de chaleur sera nécessaire, toutefois à des endroits stratégiques sur le réseau afin de ne pas le déséquilibrer et garantir un approvisionnement optimal des consommateurs tout en respectant les ordonnances environnementales en vigueur. Groupe E a d'ailleurs confirmé que la construction d'une nouvelle centrale de chauffage au bois de grande puissance est projetée dans ce contexte.

Dans ce sens, les services concernés de l'Etat veilleront à ce que le développement du projet Fricad intègre bien prioritairement la valorisation de ressources énergétiques renouvelables et locales. De manière plus large, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la loi sur l'énergie adoptée en 2019 favorise grandement la substitution des énergies fossiles au profit des énergies renouvelables, dont le bois, et que cette ressource est également encouragée par le biais du Programme Bâtiments mis en œuvre depuis 2017 par le Service de l'énergie. Comme annoncé ci-dessus le Conseil d'Etat s'engage à prendre contact avec les conseils d'administration du Groupe E et de la SAIDEF afin de développer une stratégie énergétique coordonnée.

3. *Le Conseil d'Etat par ses participations dans des sociétés de production énergétique est-il disposé à s'impliquer de manière active à la promotion et à l'utilisation du bois-énergie fourni par les forêts fribourgeoises?*

Le Conseil d'Etat favorisera autant que possible le développement des énergies renouvelables indigènes et mettra les conditions cadres nécessaires pour y arriver. Toutefois, s'il lui revient de fixer les orientations stratégiques en matière énergétique, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir dans une stratégie d'entreprise, ni a fortiori dans sa gestion opérationnelle autrement que par la participation de son représentant au sein du conseil d'administration.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2020

## Anfrage 2020-CE-25 Bertrand Gaillard Energieholznutzung und Optimierung der Wärmeerzeugungsstandorte

### Anfrage

Der Grosse Rat hat im Juni die Änderung des Energiegesetzes (EnGe) verabschiedet. Im verabschiedeten Gesetz wird verlangt, dass bei Neubauten und Renovationen mindestens 30% des zulässigen Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser mit erneuerbaren Energien gedeckt werden.

Die grösste Herausforderung wird darin bestehen, die grossen Agglomerationen und insbesondere die Zone Grossfreiburg mit Wärme zu versorgen. Um dies zu erreichen, muss unbedingt die Fernwärme ausgebaut werden. Der wichtigste erneuerbare Brennstoff für die Wärmeerzeugung ist Energieholz.

Doch die Installation von neuen Heizzentralen im urbanen Gebiet kann sich aufgrund der Belastungen (Lärm, Rauchentwicklung, Lieferfahrzeuge) als schwierig erweisen.

Die SAIDEF ist mit ihrer Heizzentrale und ihrem Anschluss an das Fernwärmenetz Grossfreiburg aufgrund ihres Zugangs zur Versorgung usw. ein strategischer Standort.

An diesem Standort wird aus Haushaltabfällen der Gemeinden Wärme produziert. Es kann daher eine zukünftige Herausforderung festgestellt werden: eine Zunahme der zu produzierenden Wärme und ein Rückgang der Abfälle aufgrund der Anstrengungen der Gesellschaft für einen verantwortlichen Umgang mit Abfall.

Die Möglichkeit, die Wärmeproduktion durch eine Anlage zu erhöhen, in der Restholz von Baustellen verbrannt werden kann (gemäss unseren Informationen ein Teil der zukünftigen Strategie) ist ebenfalls begrenzt. Zu lange Versorgungswege führen zu Belastungen durch den Transport, was nicht mit der aktuellen Umweltpolitik vereinbar ist. Es wäre nicht sinnvoll, Abfälle vom anderen Ende der Schweiz zu kaufen oder aus anderen europäischen Ländern zu importieren.

Die Freiburger Wälder verfügen über die Kapazität, grosse Mengen an Energieholz zu produzieren. Der Bericht des

Amts für Wald und Natur vom Herbst 2019 spricht für sich. Um ein Beispiel aus der Nähe aufzuzeigen: Das Holznutzungspotenzial der Wälder im Saanebezirk (Forêts-Sarine) liegt bei bis zu 43 442 m<sup>3</sup> Schnitzel, aktuell werden 20 420 m<sup>3</sup> genutzt.

Die Installation eines Heizkessels zur Wärmeproduktion mit Holzschnitzeln aus unseren Wäldern wäre sinnvoll. Es muss präzisiert werden, dass die Schnitzel als erneuerbarer Brennstoff gekauft, und nicht kostenlos übernommen werden, im Gegensatz zu den Abfällen, bei denen es sich um bereits genutzte Produkte handelt.

Damit könnten ein Produktionsstandort optimiert, vom Know-how im Bereich Wärmeerzeugung profitiert, zusätzliche Belastungen verhindert und vor allem die zukünftigen gesellschaftlichen Veränderungen in Bezug auf das Abfallmanagement antizipiert werden.

Es ist nicht am Grossen Rat, sich in die Geschäfte der SAIDEF, einem unabhängigen Unternehmen, einzumischen. Jedoch kann festgestellt werden, dass 38,2% der Aktien der Gesellschaft von Gemeinden, 25,2% vom Staat Freiburg und 25% von Groupe E gehalten werden. Groupe E, die einen Viertel der Aktien hält, ist zu 89,291% in den Händen des Staats Freiburg.

Zudem ist es wichtig, den lokalen Mehrwert dieser Produkte zu berücksichtigen. Der gesamte wirtschaftliche Rückfluss bleibt in regionaler Hand, im Gegensatz zu den fossilen Energien Gas und Öl, die in vielen Fällen totalitären oder wenig sozialen Staaten zugutekommen.

Aufgrund dieser Ausführungen werden dem Staatsrat folgende Fragen gestellt:

1. *Ist der Staatsrat bereit, sich über seinen Vertreter im Verwaltungsrat der SAIDEF für die Optimierung des Standorts Posieux durch die Installation einer Holzschitzelheizung einzusetzen?*
2. *Ist der Staatsrat bereit, sich über seinen Vertreter im Verwaltungsrat von Groupe E für die Optimierung des Standorts Posieux durch die Installation einer Holzschitzelheizung, aber auch durch den Ausbau der bestehenden Heizzentralen einzusetzen?*
3. *Ist der Staatsrat bereit, sich durch seine Beteiligungen in Energieproduktionsgesellschaften aktiv für die Förderung und Nutzung von Energieholz aus den Freiburger Wäldern einzusetzen?*

Den 12. Februar 2020

## Antwort des Staatsrats

Gemäss einer vom Amt für Wald und Natur (WNA) 2019 durchgeführten Studie wird ein grosses Energieholzpotenzial im Kanton nicht genutzt. Mehr als 60 000 m<sup>3</sup> Holz stehen derzeit zur Verfügung. Das entspricht dem Energiebedarf für Heizung und Warmwasser von 17 000 Haushalten. Am 6. September 2019 hielt die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) eine Medienkonferenz zu diesem Thema ab. Insgesamt wird jährlich ein kleineres Holzvolumen genutzt als in den Freiburger Wäldern nachwächst.

In bestimmten Regionen der Schweiz und in unserem Kanton muss aufgrund der Trockenheit und der fehlenden Niederschläge stellenweise ein Waldsterben beobachtet werden. Die Vegetationsperioden der vergangenen Jahre weisen bedeutenden Wassermangel auf, der chronisch geworden ist. Dies wird in den kommenden Jahren eine Fülle an Energieholz zur Folge haben. Viele alte Bäume, namentlich Buchen, Weisstannen, aber auch Fichten, überstehen die trockeneren Jahre und Hitzesommer nicht mehr. Die Verwertung dieses Materials ist derzeit aufgrund der fehlenden Abnahmemärkte sehr schwierig, ausser in Form von Energieholz. Aufgrund der starken Konkurrenz im weltweiten Markt kann kein Holz von schlechter Qualität mehr exportiert werden, das traditionell in der Industrie, namentlich in der Herstellung von Holzstoff oder von Verpackungsprodukten, verwendet wird. Zudem sollen in einer nachhaltigen, nahen Wirtschaft die Transportwege so weit möglich reduziert und der Rohstoff Holz lokal verwertet werden. So wird die regionale Wirtschaft unterstützt und der Mehrwert bleibt im Kanton.

Lokal kann es für die Biodiversität interessant sein, totes Holz stehen- oder liegenzulassen. Im Fall einer systematischen Nichtnutzung von toten Bäumen aufgrund fehlender Lösungen für die Vermarktung stellen diese jedoch eine wachsende Gefahr für Waldnutzer wie Spaziergänger, Sportler oder Jäger dar, aber auch für die Förster während waldbaulichen Eingriffen. Es wäre bedauerlich, wenn der Zugang zu bestimmten Wäldern gesperrt werden müsste, wie dies namentlich in Basel geschehen ist. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dringend Lösungen präsentiert werden müssen für die Verwertung von Holz zugunsten der öffentlichen und privaten Waldbesitzer.

Aus diesen Gründen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Ist der Staatsrat bereit, sich über seinen Vertreter im Verwaltungsrat der SAIDEF für die Optimierung des Standorts Posieux durch die Installation einer Holzschneitzelheizung einzusetzen?*

Wie der Verfasser der Anfrage bereits präzisiert hat, sind die Gemeinden Hauptaktionärinnen der SAIDEF. Der Staatsrat verfolgt eine proaktive Politik der Verwertung von erneu-

erbaren Energien gemäss der Energiestrategie, die derzeit umgesetzt wird, namentlich mit der Verwertung von Energieholz. Dies deckt sich hervorragend mit seiner Absicht, die Nutzung von fossilen Brennstoffen schrittweise durch CO<sub>2</sub>-neutrale Ressourcen zu ersetzen. In diesem Sinn sollte eine Lösung mit der SAIDEF, die bereits die Energie für das Netz FRICAD bereitstellt, analysiert werden. Gleichzeitig ist zu beachten, dass das oberste Ziel der SAIDEF gemäss ihren Statuten darin besteht, Abfallentsorgungsanlagen zu bauen und zu betreiben. Der Standort wäre gut geeignet für den Bau einer neuen Zentrale, aber das muss noch abgewogen werden mit der Entwicklung des Fernwärmenetzes, das derzeit in der ganzen Agglomeration Freiburg umgesetzt wird, und dem damit verbundenen Energiebedarf. Der Bedarf hängt davon ab, wie schnell das Netz FRICAD und die von Groupe E festgelegte Energieversorgungsstrategie umgesetzt werden. Schliesslich sei daran erinnert, dass das Energiegesetz die Sanierung der Gebäudehülle fördert, was sich auf den Gesamtenergiebedarf auswirken wird. Im Übrigen wird die zukünftige Verbindungsstrasse Marly – Matran die Holzversorgung des Standorts Châtillon noch vereinfachen. Das Schnitzzellager, im Eigentum des Staates, liegt zudem in unmittelbarer Nähe zur Verbrennungsanlage und könnte dazu beitragen, ihre Versorgung zu vereinfachen.

Daher verpflichtet sich der Staatsrat, mit den Verwaltungsräten der SAIDEF und der Groupe E Kontakt aufzunehmen, um ein Treffen zu organisieren und eine koordinierte Energiestrategie auszuarbeiten, bei der das Energieholzpotenzial Grossfreiburgs durch die Verwendung von Hackschnitzeln genutzt wird. Durch das Amt für Energie und das Amt für Wald und Natur unterstützt er alle Schritte in Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Strategie. Er sorgt, mit der Unterstützung des Amts für Umwelt, dafür, dass von diesen Anlagen keine übermässigen Belastungen (Lärm, Luftverschmutzung) ausgehen.

2. *Ist der Staatsrat bereit, sich über seinen Vertreter im Verwaltungsrat von Groupe E für die Optimierung des Standorts Posieux durch die Installation einer Holzschneitzelheizung, aber auch durch den Ausbau der bestehenden Heizzentralen einzusetzen?*

Der Staatsrat hat eine Eigentümerstrategie der Groupe E verabschiedet, um einen roten Faden für das Unternehmen festzulegen. Die Eigentümerstrategie verlangt unter anderem, dass sich Groupe E für die Förderung erneuerbarer Energien einsetzt, ein Grundsatz, den sie klar in ihre Entwicklung integriert hat. Was die SAIDEF und das Projekt FRICAD betrifft, wurden seit zwei Jahren umfangreiche Arbeiten durchgeführt, um einen grossen Teil der Stadt Freiburg und ihrer Agglomeration mit einem Fernwärmenetz abzudecken, das hauptsächlich durch erneuerbare Energien oder gleichwertige Energien, wie die Wärme der SAIDEF, gespeist wird. Die Umsetzung dieses Netzes – die durchzuführenden Arbeiten und die Planung mit den Gemeindebehörden, um

die Leitungen zu legen – braucht jedoch Zeit. Zudem verpflichtet der Richtplan der Stadt Freiburg die Eigentümer auf dem Grossteil des Gebiets dazu, sich bei Neubauten oder Sanierungen von bestehenden Anlagen – oftmals Gas- oder Ölheizungen – dem Fernwärmenetz anzuschliessen. Daher wird es nötig sein, mehrere neue Heizanlagen zu bauen, jedoch an strategischen Standorten des Netzes, um es nicht aus dem Gleichgewicht zu bringen und eine optimale Versorgung der Konsumenten sicherzustellen und gleichzeitig die geltenden Umweltauflagen einzuhalten. Groupe E hat im Übrigen bestätigt, dass in diesem Zusammenhang der Bau einer neuen, leistungsfähigen Holzheizzentrale geplant ist.

In diesem Sinn sorgen die betroffenen staatlichen Stellen dafür, dass die Entwicklung des Projekts FRICAD in erster Linie die Verwertung von erneuerbaren und lokalen Energieressourcen beinhaltet. In einem weiteren Sinn möchte der Staatsrat daran erinnern, dass das 2019 verabschiedete Energiegesetz den Ersatz von fossilen Energien durch erneuerbare Energien, darunter Holz, stark fördert, und dass diese Ressource auch durch das vom Amt für Energie seit 2017 umgesetzten Gebäudeprogramm gefördert wird. Wie weiter oben bereits angekündigt, verpflichtet sich der Staatsrat, mit den Verwaltungsräten der SAIDEF und der Groupe E Kontakt aufzunehmen, um eine koordinierte Energiestrategie auszuarbeiten.

3. *Ist der Staatsrat bereit, sich durch seine Beteiligungen in Energieproduktionsgesellschaften aktiv für die Förderung und Nutzung von Energieholz aus den Freiburger Wäldern einzusetzen?*

Der Staatsrat fördert so weit wie möglich den Ausbau einheimischer, erneuerbarer Energien und schafft die dafür nötigen Rahmenbedingungen. Doch auch wenn er die strategische Ausrichtung im Energiebereich festlegen kann, so ist es nicht am Staatsrat, in die Strategie, geschweige denn die Betriebsführung eines Unternehmens einzugreifen, mit Ausnahme des Einsitzes seines Vertreters im Verwaltungsrat.

Den 1. September 2020

## **Question 2020-CE-36 Rose-Marie Rodriguez/Olivier Flechtner Harcèlement scolaire et cyberharcèlement**

### **Question**

Le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement chez les mineurs se présentent comme des phénomènes peu visibles, mais sournois, latents et extrêmement dangereux, voire destructeurs pour les jeunes qui en sont victimes. Ponctuellement, cette réalité se rappelle à nous sous la forme d'un article de journal, d'un livre témoignage ou d'un reportage à la télévision ou à la radio.

Dans ce cas, il est facile de se dire que cela n'arrive pas forcément chez nous, que l'école est un lieu où les enfants sont en sécurité; ou pire, il est facile de se dire que leur chambre est un refuge. Or, c'est à l'école, au milieu des pairs, ou au sein de la maison, à travers les moyens technologiques, que les enfants sont principalement harcelés.

Afin de mettre en lumière tous les processus ou réflexions qui existent déjà dans notre canton, ainsi que pour explorer toutes les pistes d'amélioration et d'élargissement des moyens de prise en charge de cette problématique, nous remercions le Conseil d'Etat de ses réponses à nos différentes interrogations.

1. *Quelles actions sont ou seront menées par les services de l'Etat pour prévenir le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement des mineurs?*
2. *Existe-t-il une statistique cantonale des cas de harcèlement scolaire et de cyberharcèlement des mineurs?*
3. *Les écoles sont-elles suffisamment sensibilisées et soutenues dans leur prise en charge de cette problématique?*
4. *Les associations sportives et culturelles, tels les clubs de sport, sociétés de musique, chorales, etc. sont-elles aussi sensibilisées et soutenues?*
5. *Les parents sont-ils suffisamment au courant des démarches à mener en cas de harcèlement?*
6. *Selon le Conseil d'Etat, les dispositions actuelles du code pénal et du code de procédure pénale sont-elles suffisantes, d'une part pour rendre justice et d'autre part, pour protéger les victimes au cours d'une procédure pénale?*
7. *Quelles sont les mesures et dispositions mises en place par le canton pour appuyer et soutenir les victimes dans le retour à une vie normale?*
8. *Le volet pénal est-il suffisant pour éviter au maximum les récidives?*
9. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'instaurer dans le canton un programme similaire au programme de prévention finlandais intitulé «Kiva», se basant sur la sensibilisation par jeux de rôles, des séances de dialogues et des films préventifs, qui porte ses fruits de manière spectaculaire en développant l'empathie des enfants?*

Le 24 février 2020

### **Réponse du Conseil d'Etat**

La question du harcèlement scolaire et du cyberharcèlement préoccupe les écoles et les instances de protection de l'enfant depuis de nombreuses années. Avec l'omniprésence des moyens numériques et l'utilisation presque en continu des réseaux sociaux par les jeunes en particulier, les questions

du harcèlement et du cyberharcèlement ne peuvent plus être séparées, car si une situation démarre dans la «vraie vie», elle va inéluctablement se poursuivre à travers les moyens numériques, en particulier les réseaux sociaux. A l'inverse, un harcèlement qui débiterait dans la vie virtuelle aura un impact direct sur la vie réelle de la personne harcelée. Ainsi, les deux aspects ne sont en fait que les deux faces d'une même réalité.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par les députés Rose-Marie Rodriguez et Olivier Flechtner:

1. *Quelles actions sont ou seront menées par les services de l'Etat pour prévenir le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement des mineurs?*

### Prévention dans les classes

L'Etat a confié à l'association REPER<sup>1</sup> un mandat pour toutes les questions en lien avec la prévention et la promotion de la santé et du bien-être. Ainsi, de nombreux projets sont menés en collaboration entre certains services de l'Etat et l'Association REPER.

Un bureau «santé à l'école» inter directions (DICS – DSAS) coordonne les activités de promotion de la santé et de prévention dans les écoles<sup>2</sup>.

La médiation et le travail social en milieu scolaire comptent parmi les dispositifs dont les établissements peuvent bénéficier afin de développer et maintenir un climat scolaire de qualité. Les personnes chargées de la médiation promeuvent une culture de la communication par le conseil et l'accompagnement de l'élève et/ou de l'adulte en difficultés relationnelles. Les personnes chargées du travail social encouragent l'intégration des élèves à l'école et soutiennent ainsi le mandat de formation et d'éducation de celle-ci<sup>3</sup>.

La médiation scolaire est un service mis en place pour toutes les écoles de la scolarité obligatoire francophone. Il est à disposition de tous les acteurs de l'éducation: élèves, enseignant-e-s, responsables d'établissement, parents et autres personnes concernées. La médiation scolaire travaille en collaboration avec les partenaires du réseau d'aide du canton. Aux cycles 1 et 2, une équipe de 9 médiatrices intervient sur l'ensemble de la partie francophone du canton. Au niveau du

cycle 3, chaque école dispose d'un service composé d'un-e ou plusieurs médiatrices ou médiateurs.

En termes de prévention du (cyber)harcèlement, le service de médiation scolaire propose, entre autres, les démarches suivantes:

- > aux cycles 1 et 2 (partie francophone)
  - La démarche intitulée «les Pacificateurs» a été créée par l'équipe de médiation et est proposée aux établissements qui en font la demande. Cette démarche a pour objectif la promotion du bien-vivre ensemble à l'école en lien avec le Plan d'études romand (PER), la création d'une culture commune et le renforcement de la collaboration. Un travail sur les émotions (les identifier, les nommer, les accueillir ainsi que les besoins que chacune des émotions représentent) et des outils pour gérer les désaccords y sont développés.
  - Depuis deux ans, REPER co-anime avec la médiation scolaire un module de sensibilisation au phénomène d'intimidation entre pairs destiné à l'école primaire. C'est un module inscrit dans le cadre de la formation continue HEP des enseignant-e-s qui est proposé le plus souvent sur site.
- > au cycle 3, chaque CO propose ses propres démarches de prévention, comme par exemple:
  - Le dossier pédagogique ACTE/AKTE est mis à disposition des établissements par REPER. Il offre un axe théorique et des outils pédagogiques à utiliser avec les élèves.
  - Deux projets pilotes de la méthode «Préoccupation partagée» sont mis en œuvre dans deux CO différents. Si les évaluations de ces pilotes sont positives, la méthode pourra être proposée à l'ensemble des CO. Le projet est mené par l'Association REPER.
  - Le bureau santé à l'école coordonne un groupe de travail qui est en train de mener une réflexion pour proposer un dossier pédagogique sur la thématique de l'hyperconnectivité qui proposera également des éléments théoriques et des outils.

Dans la partie germanophone, les travailleurs sociaux jouent un rôle important en termes de prévention et d'intervention dans les écoles. Ils collaborent notamment avec la Brigade des mineurs, les services de psychologie, les parents, le corps enseignant et la direction de l'établissement.

Les chargés de prévention de la Brigade des mineurs (BMI) abordent ces thèmes en classe lors de leur passage en 7H et lors de leur deuxième intervention qui a lieu au CO en 9H ou 10H avec comme ligne directrice le Code pénal. Cette thématique du harcèlement fait partie de leur présentation, mais dans le contexte plus large de la violence ou des risques liés à l'utilisation des médias sociaux.

<sup>1</sup> REPER est une association fribourgeoise créée en 2006. Mandatée par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, elle est reconnue d'utilité publique et bénéficie du soutien financier de la ville et du canton. Elle est libre de toute attache politique ou confessionnelle. En réponse aux risques que présentent certains comportements, attitudes et consommations, REPER s'emploie à promouvoir le bien-être et une vie sociale harmonieuse pour chacun. En référence à une philosophie humaniste, elle contribue à développer l'estime et l'affirmation de soi, l'intégration et l'épanouissement de chaque personne et groupe. Le respect de la liberté, de la différence et du droit de la personne humaine à l'éducation et à la santé constitue la base fondamentale de leur travail. Tiré de <https://www.reper-fr.ch/fr/1-association-reper.html>

<sup>2</sup> <https://www.fr.ch/sante/prevention-et-promotion/sante-a-lecole-pour-les-enseignant-e-s-et-les-professionnel-le-s>

<sup>3</sup> Art. 19 al. 1 et 2 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire, RLS.

Des soirées «formation et prévention» (3.8.2 du plan d'action «Je participe») sont proposées aux parents et acteurs cantonaux et actrices cantonales en dehors de l'école. Elles sont organisées par les chargé-e-s de prévention de la Brigade des mineur-e-s, le Centre Fritic et REPER dans la partie francophone du canton et l'objectif est de les développer de manière permanente aussi dans la partie alémanique du canton. Entre 30 et 60 visites sont visées sur une année scolaire. L'objectif de cette mesure est de former les adultes pour mieux accompagner les enfants et les jeunes.

Le Centre Fritic et la Brigade des mineurs organisent conjointement des soirées d'information pour les parents d'élèves dans les écoles, auxquelles participent également les directions d'établissements ainsi que les enseignant-e-s. Dans le cadre des thématiques abordées en termes d'opportunités et de risques, le cybermobbing est un point central de la discussion.

### Aspects pédagogiques relevant des plans d'études

Concernant l'aspect numérique du harcèlement, la thématique du cyberharcèlement fait partie intégrante des objectifs de Citoyenneté numérique du PER, que ce soit dans le Plan d'étude MITIC actuel (Sensibilisation et réflexion aux abus possibles: dépendance, harcèlement, exclusion, ...) ou dans le PER Education numérique en phase finale de réécriture (Sensibilisation aux phénomènes d'amplification du harcèlement par le numérique et mise en évidence des comportements adéquats pour y réagir en tant que témoin («spectateur»), victime ou auteur).

De nombreuses ressources clé en main sont mises à disposition des enseignant-e-s pour traiter cette problématique en classe. Le moyen recommandé «Grandir en paix» a pour objectif d'ancrer au sein de la classe – et de manière plus large au sein de la société – une éducation à la culture de la paix, avec un focus particulier «cyber» aux cycles 2 et 3.

Le Lehrplan 21 (LP21) aborde spécifiquement la question de la prévention, en particulier le cyberharcèlement. Ainsi, des unités d'enseignement sur cette thématique sont prévues dans le nouveau moyen d'enseignement «Medien und Informatik», comme décrit ci-dessus pour la partie francophone

Un classeur sur la thématique de la protection des enfants dans les médias («Kindermedienschutz» sous forme digitale et analogue) pour les écoles primaires germanophones prévoit entre autres une unité d'enseignement sur le cyberharcèlement. Son pendant sur la protection des jeunes dans les médias («Jugendmedienschutz») existe également pour les élèves du cycle d'orientation. Depuis l'introduction du LP21, ces séquences «Kindermedienschutz» ne sont plus obligatoires, mais elles peuvent toujours être introduites en complément.

La Ch@rte Internet élaborée par le Centre Fritic thématise également le cyberharcèlement (principe 10), et la page interne du Centre Fritic propose du matériel pédagogique complémentaire. Les enseignant-e-s ont suivi une introduction, comprenant entre autres des présentations de cas. Cette Ch@rte Internet est également prévue dans le Concept MITIC de 2017, tout en ayant pas de caractère obligatoire.

### Dans le domaine de l'enseignement spécialisé

Dans les institutions de pédagogie spécialisée, des projets sont ou ont été menés par plusieurs écoles, selon les spécificités de chaque établissement, en tenant compte des compétences et de l'âge des élèves. Les cas avérés de harcèlement sont traités de manière individuelle par les directions, avec les intervenants concernés, les élèves et les parents et en collaboration, si nécessaire, avec la Brigade des mineurs.

Les problématiques sont fort différentes, en fonction du type et des âges des élèves à besoins éducatifs particuliers. Parmi les projets réalisés ou objectifs, on peut relever: favoriser le vivre-ensemble, systèmes de gestion de conflits entre élèves, mise en œuvre de concepts ou d'interventions externes tels que dans les écoles ordinaires comme «Grandir en paix», projets REPER, Intervention de la Brigade des mineurs, ou des projets autres comme «Tatout», intervention axée sur le langage corporel, sur le comment réagir aux attaques, aux coups, etc.

### Au niveau de la scolarité post-obligatoire

Une équipe de médiation est en place dans chaque école secondaire supérieure. Les médiatrices et médiateurs ont suivi une formation reconnue par l'Etat de Fribourg et ont l'obligation de participer aux supervisions et de suivre les cours de formation continue organisés par le Canton. Elles et ils sont également actifs comme enseignant-e-s et travaillent ainsi en étroite collaboration tant avec les directions d'écoles qu'avec les titulaires de classes. Leur rôle est de soutenir les jeunes en difficulté et peuvent transmettre les situations complexes au service de psychologie scolaire. En accord avec la direction de l'école, les médiatrices et les médiateurs peuvent initier des projets d'écoles sur le thème de la promotion de la santé, en collaboration avec les services spécialisés.

Ainsi, durant l'année scolaire 2019/20, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) et le Canton de Berne ont développé une exposition itinérante «Stärker als Gewalt/ Plus fort que la violence», qui a été visitée par de nombreuses classes des écoles secondaires supérieures. Cet instrument de prévention attractif, interactif et bilingue pour les jeunes et les jeunes adultes âgés de 15 à 25 ans inclue également la thématique des médias digitaux. Un focus particulier a été mis sur l'aide aux victimes, le soutien aux auteurs et autrices de violence ainsi que sur les effets de la violence sur les enfants et les jeunes.

La question des conséquences du cyberharcèlement est abordée dans plusieurs disciplines enseignées telles que la psychologie, l'économie et le droit. Un module de la nouvelle discipline «Informatique» inclut le respect des droits et des devoirs dans le cadre de l'utilisation des données. Les élèves du secondaire supérieur signent une charte sur l'utilisation des moyens informatiques dans les écoles, dans laquelle les principes fondamentaux pour la publication de données sur internet est formellement thématisée.

Le Secondaire II professionnel dispose quant à lui de 33 médiatrices et médiateurs scolaires offrant une écoute attentive et un accompagnement aux personnes en formation confrontées à des difficultés d'ordre interpersonnel et psychosocial. Les personnes en charge du mandat «Médiation et promotion de la santé» (MSP) font partie du corps enseignant. Elles disposent d'une formation spécifique à la MSP, telle qu'offerte dans le canton, qui leur attribue des compétences pour traiter des tâches en lien avec la psychologie, le travail social ou la psychothérapie. Les médiatrices et médiateurs alémaniques, quant à eux, achèvent leur formation avec l'obtention d'un Certificate Advanced Studies (CAS) en Systemische Beratung, délivré par l'OdA Soziales de Berne.

Les chargés de prévention de la Brigade des mineurs (BMI) visitent, de manière ponctuelle et sur requête de ces dernières, des classes des centres de formation professionnelle. Des rencontres avec des intervenants de la BMI ont d'ailleurs été organisées, à plusieurs reprises, par l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI) de Fribourg.

## 2. Existe-t-il une statistique cantonale des cas de harcèlement scolaire et de cyberharcèlement des mineurs?

Le Conseil d'Etat dispose de différentes sources d'informations en lien avec les cas de harcèlement scolaire et de cyberharcèlement des mineur-e-s.

D'une part, l'enquête «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) menée tous les 4 ans par Addiction Suisse sur les comportements de santé des élèves de 11 à 15 ans a récolté des données pour le canton de Fribourg, et, d'autre part, les informations concernant la prise en charge par la LAVI des personnes victimes de harcèlement scolaire et de cyberharcèlement.

Le rapport HBSC a établi en 2014 que «*Environ un-e élève sur dix âgé-e entre 11 et 15 ans dans le canton de Fribourg a subi des brimades à l'école de manière répétée. Cette proportion ne varie de manière significative ni entre les groupes d'âge ni entre les sexes, malgré les différences observables dans la figure. En comparaison, les brimades subies moins fréquemment (une ou deux fois) apparaissent plus répandues.*»<sup>1</sup> Par ailleurs: «*Dans la plupart des sous-groupes, la proportion d'auteur-e-s*

*de brimades répétées apparaît plus basse que celle des victimes de tels actes (voir figure 3.1.13) et concerne aussi moins d'un-e élève sur dix. On constate qu'à l'âge de 11 et 15 ans, les garçons sont proportionnellement nettement plus nombreux que les filles à déclarer ce comportement; parmi les élèves de 15 ans, ce sont environ cinq fois plus de garçons que de filles qui ont commis de tels actes. Dans les autres groupes d'âge, les écarts entre les sexes ne sont pas statistiquement significatifs.*»<sup>2</sup>

«Dans le cadre de l'étude HBSC réalisée en 2014, les élèves ont été interrogé-e-s sur la fréquence à laquelle ils/elles ont été victimes de cyber-harcèlement. Plus précisément, les élèves devaient indiquer à quelle fréquence quelqu'un avait envoyé des messages instantanés, des posts sur un mur, des e-mails ou des sms méchants ou avait créé un site Internet qui se moquait d'eux/elles. La figure 3.1.19 montre les proportions d'élèves de 11 à 15 ans qui ont subi des brimades de cette manière (c'est-à-dire par l'intermédiaire de messages électroniques) au moins deux ou trois fois par mois respectivement une ou deux fois.

On constate que la part d'élèves fréquemment concerné-e-s par ce problème (c'est-à-dire au moins deux ou trois fois par mois) est très faible. D'ailleurs, aucune des filles âgées de 12 ans interrogées dans le canton de Fribourg n'a mentionné une telle fréquence. En revanche, si l'on s'intéresse à la proportion d'élèves pour lesquels/les ceci est arrivé au moins une fois au cours des derniers mois, on constate que le phénomène n'est pas rare. Parmi les filles, la proportion s'approche voire dépasse les 10% dans la plupart des groupes d'âge. Les filles de 13 ans sont par ailleurs environ deux fois plus nombreuses que les garçons du même âge à avoir subi des brimades par voie électronique au moins une fois. Les autres écarts observés entre les sexes ne sont pas statistiquement significatifs.»

«*Le tableau 3.1 montre qu'il existe une relation significative entre le fait d'avoir été cyber-harcelé-e par messages électroniques au moins une fois au cours des derniers mois et le fait d'avoir ressenti de l'anxiété, de la tristesse resp. de la nervosité au moins une fois par semaine au cours des 6 derniers mois, indépendamment de l'âge et du sexe des élèves. Ainsi, les élèves fribourgeois-es de 11 à 15 ans qui ont été cyber-harcelé-e-s au moins une fois au cours des derniers mois ont une probabilité environ 2 fois plus élevée d'avoir été fréquemment nerveux/ses resp. fréquemment anxieux/ses au cours des 6 mois précédant l'enquête, par rapport aux élèves qui n'ont pas été cyber-harcelé-e-s au cours des derniers mois. La probabilité d'avoir ressenti fréquemment de la tristesse est même près de 4 fois plus élevée parmi les élèves victimes de cyber-harcèlement que parmi les élèves n'ayant pas été victimes de ce type d'acte.*»<sup>3</sup>

L'enquête HBSC a été renouvelée en 2018 et les nouveaux résultats paraîtront dans le courant de l'année 2020.

<sup>1</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ssp/\\_www/files/pdf92/rapport-hb-sc-fribourg-2014---version-finale-def\\_fevrier20172.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ssp/_www/files/pdf92/rapport-hb-sc-fribourg-2014---version-finale-def_fevrier20172.pdf), p. 33

<sup>2</sup> Idem, pp. 36ss.

<sup>3</sup> Idem, p. 93ss.

D'autre part, en ce qui concerne la prise en charge, le Centre LAVI a suivi, en 2019, 68 dossiers d'enfants victimes d'extorsion, de chantage, de menaces et de contrainte. Le Centre LAVI a adopté une pratique large pour inclure les cas limites. Ce sont en général des situations où, malgré les démarches avec l'école, la situation ne s'améliore pas et dans lesquelles les enfants sont en grande souffrance et pour lesquelles les parents ont besoin d'un lieu «neutre», en dehors du milieu scolaire pour déposer la souffrance vécue par le milieu familial. Ce sont des cas où il est souvent difficile de déterminer s'il y a infraction pénale ou pas.

De son côté, la Police cantonale ne tient pas de statistiques dans ce domaine et il serait très difficile de le faire. En effet, le délit de harcèlement/cyberharcèlement n'existe pas dans le Code pénal. Il peut se composer de plusieurs délits tels que diffamations, injures, extorsion, chantage, menaces...

3. *Les écoles sont-elles suffisamment sensibilisées et soutenues dans leur prise en charge de cette problématique?*

### Accompagnement des écoles

L'intimidation et la cyber intimidation sont vues comme des dynamiques de groupe négatives. L'identification d'un auteur unique s'avérant difficile, il est tout aussi difficile de poser une sanction disciplinaire. Le harcèlement scolaire nuit à la vie de l'école. Par conséquent, REPER accompagne les écoles vers une reconnaissance du phénomène et vers la mise en place d'outils de prévention universelle au service de l'intervention précoce. Il est nécessaire d'agir à plusieurs niveaux par des dispositifs appropriés et de travailler sur la politique d'établissement par un travail en concertation de tous les acteurs. REPER et le bureau santé à l'école proposent également des accompagnements d'école dans le cadre du Réseau d'écoles 21<sup>1</sup>, avec notamment la création de protocole d'intervention.

REPER et le bureau santé à l'école accompagnent les écoles à leur demande. Ainsi, l'accompagnement n'est pas systématique et les formations continues relatives à cette question ne sont pas obligatoires. Il est aussi difficile de savoir à quelle fréquence les outils pédagogiques à disposition sont réellement utilisés. Les unités concernées par cette thématique constatent parfois que les moyens engagés ne suffisent pas toujours à couvrir les besoins du terrain. Une formation «sensibilisation au harcèlement scolaire» est proposée par le service de la médiation scolaire et l'association REPER dans le cadre de la formation continue des enseignants. Cette formation offre de nombreux outils et aborde la dynamique du harcèlement, la distinction entre harcèlement et conflit, les repérages, les postures, les ressources à disposition et les aspects légaux. Cependant, il est vrai que cette thématique reste une préoccupation fréquente pour les écoles.

### Formation du personnel

Une formation continue sur le cyberharcèlement est proposée par le Centre Fritic à la HEP-PH FR (cours d'été ou en cours complet). Cependant, ces cours étant facultatifs et sur base volontaire, tous les enseignant-e-s ne le suivront pas. Le simple fait de savoir qui appeler lors d'une situation problématique ne suffit malheureusement pas. Il manque souvent une connaissance des mécanismes pour déceler les situations de (cyber-)harcèlement.

Au niveau du Secondaire II professionnel, la plupart des médiatrices et médiateurs se sentent suffisamment sensibilisés et soutenus dans leur prise en charge de la problématique.

### Stratégie «Je participe!»

A noter que le plan d'action «Je participe!» 2018–2021, destiné à soutenir le développement harmonieux des enfants et des jeunes qui grandissent dans le canton de Fribourg, aborde la problématique du mobbing et du cybermobbing dans le domaine d'action n°8 relatif aux nouveaux médias.

L'un des axes d'intervention a pour but de favoriser une utilisation adéquate des médias numériques par les enfants et les jeunes. Cette mesure (mesure 3.8.3) est actuellement mise en œuvre de manière permanente grâce au travail du Centre Fritic en collaboration avec le SENOF, le DOA et le SESAM.

Un autre axe d'intervention du plan d'action «Je participe» est de pérenniser la prévention et l'intervention dans les écoles en renforçant notamment les pratiques actuelles dans le domaine de la prévention (mesure 3.8.5). La pièce de théâtre du Caméléon est actuellement diffusée dans les écoles de manière continue par le SENOF/DOA dans le cadre des mesures de prévention établies par le concept santé à l'école. L'action des chargés de prévention de la Brigade des mineur-e-s qui sensibilisent les jeunes aux dangers liés au mésusage des nouveaux médias, est pérennisée pour rendre le système de prévention efficace sur le long terme et mieux promouvoir les différents outils existants de prévention auprès des responsables d'établissement et des directeurs et directrices de CO. Finalement, dans le cadre du Concept cantonal d'intégration des MITIC dans l'enseignement, la mise en place d'une stratégie globale de prévention dans le domaine des dangers liés aux nouvelles technologies est en cours par le Centre Fritic. Il est aussi prévu de mettre à jour la stratégie d'intervention en cas de situations de crise (cybermobbing, vidéolynchage, etc.) (mesure 3.8.6). Dans le domaine de l'intervention, l'Etat recommande le travail en réseau; il encourage la documentation des bonnes pratiques actuelles et leur diffusion auprès des partenaires de la formation, favorise l'élaboration de protocoles d'intervention pour la prise en charge par les enseignant-e-s, médiateur et médiatrices scolaires, travailleurs sociaux et travailleuses sociales, etc. lors de violence, de harcèlement et de cyberharcèlement.

<sup>1</sup> <https://www.reseau-ecoles21.ch/>

4. *Les associations sportives et culturelles, tels les clubs de sport, sociétés de musique, chorales, etc. sont-elles aussi sensibilisées et soutenues?*

Dans le canton, le Service du sport travaille en étroite collaboration avec REPER. Ainsi, par le biais du Service du sport et Swiss Olympic, REPER a pu engager un répondant «Cool and Clean», programme national dirigé par Swiss Olympic. Ces répondants sont actifs dans tous les tournois cantonaux du secondaire 1 et proposent en collaboration avec la LoRo-Sport une formation pour les clubs qui le souhaitent. Ils sont aussi présents dans les formations et formations continues J+S et interviennent régulièrement auprès des associations cantonales de sport.

De plus, l'Office fédéral du sport (OFSP), par son programme J+S, forme les monitrices et moniteurs J+S dans ces domaines et leur donne des outils de prévention ou d'aide en cas de problèmes. De nombreux liens donnent des informations pour les jeunes comme le site [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch). Le site internet en allemand est le suivant: [www.feel-ok.ch](http://www.feel-ok.ch).

Pour la musique, la Société cantonale des musiques fribourgeoise n'a pas fait de séance ou information sur le sujet à ce jour. L'Association fribourgeoise des Jeunes Musiciens avait fait un workshop sur la prévention sur les abus sexuels en 2017.

Pour les chorales, donc au sein de la Fédération fribourgeoise de chant, de ses associations et de ses chorales, il n'y a pas connaissance de mesures particulières qui auraient été prises, ni de cas de harcèlement ou de cyberharcèlement au sein des chœurs de notre canton. La rédaction d'une charte éthique dans laquelle la thématique du harcèlement pourrait être incluse est en réflexion.

A noter que l'Espace de soutien et de prévention – abus sexuels (ESPAS) propose des cours de sensibilisation à la thématique des abus sexuels aux associations fribourgeoises ([www.espas.info/prestations/mira/nos-formations/](http://www.espas.info/prestations/mira/nos-formations/)). Dans la partie alémanique du pays, Limita, centre de compétence pour la prévention des abus sexuels, propose ses prestations.

5. *Les parents sont-ils suffisamment au courant des démarches à mener en cas de harcèlement?*

Dans le cadre du cycle d'ateliers de sensibilisation pour les parents à la gestion des écrans au quotidien, un atelier est consacré à la cyber intimidation et au cadre légal. Il est co-animé par la Brigade des mineurs (BMI) et REPER.

Comme déjà mentionné ci-dessus, le Centre Fritic et la Brigade des mineurs organisent régulièrement des séances d'informations pour les parents d'élèves.

Suite à différentes demandes des établissements primaires et des conseils de parents, la médiation scolaire, la Brigade des mineurs et l'association REPER élaborent une soirée d'information aux parents intitulée «Harcèlement scolaire?»

*Sensibilisation au phénomène d'intimidation entre pairs dans le contexte scolaire». Cette dernière sera disponible pour la prochaine année scolaire, 2020/21. Toutefois, le nombre de soirées par année sera limité en fonction des moyens disponibles. Cette nouvelle soirée de parents s'ajoute à celle déjà présente et intitulée «Etre au net».*

A noter que plusieurs sites internet offrent aux parents des soutiens et des informations pour les parents, notamment la plateforme <https://prevention-ecrans.ch/cyber-harcèlement-2>, lancée en 2019, [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch), et [www.feel-ok.ch](http://www.feel-ok.ch).

6. *Selon le Conseil d'Etat, les dispositions actuelles du code pénal et du code de procédure pénale sont-elles suffisantes, d'une part pour rendre justice et d'autre part, pour protéger les victimes au cours d'une procédure pénale?*

Il n'existe aucune disposition traitant expressément du harcèlement dans le Code pénal et le Code de procédure pénale. Le harcèlement n'est ainsi pas punissable en tant que tel. Il ne l'est que s'il constitue une infraction pénale, au sens par exemple des art. 122 (lésions corporelles graves), 123 (lésions corporelles simples), 126 (voies de fait), 156 (extorsion et chantage), 173 (diffamation), 177 (injure), 180 (menaces), 189 (contrainte sexuelle). Il en résulte que certains comportements constitutifs de harcèlement ne sont pas répréhensibles pénalement. Ainsi qu'en est-il de l'attitude de plusieurs enfants visant, de manière régulière, à bousculer un autre enfant, ignorer ses déclarations ou lever les yeux vers le ciel lorsqu'il prend la parole, chuchoter et rigoler lorsqu'il entre dans une pièce en le fixant du regard?

Il est difficile d'apprécier l'effet des seules dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale. Ces dernières sont l'*ultima ratio*, le dernier recours, dans tout un dispositif d'instruments. Le recours à la sanction pénale se fait, en principe, si les autres mesures n'apportent pas les effets escomptés. En revanche, les soutiens qui peuvent être apportés aux personnes touchées considérées comme des victimes d'infractions pénales sont certainement précieuses.

S'agissant de la protection des victimes, il appartient au Centre LAVI du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de s'en charger dès le début de la procédure. Il n'est pas rare qu'un collaborateur de ce service intervienne également par la suite, en qualité de personne de confiance, lors des procédures de médiation menées par le Bureau de la médiation pénale pour mineurs (BMPM), ce qui doit être salué. Ceci dit, il convient de souligner que certaines infractions ne sont poursuivies que sur plainte et que de nombreuses victimes de harcèlement n'osent pas porter plainte. On relèvera encore que lorsque les victimes sont prises en charge, il est parfois trop tard, ce qui vaut d'autant plus en cas de cyber-harcèlement. Les attaques, critiques répétées dont les victimes font l'objet induisent en effet un mal-être bien avant le début de toute procédure judiciaire et perdurent bien après la fin du harcèlement.

Elles poussent, dans certaines situations, la victime à quitter l'établissement scolaire, alors qu'il reviendrait plutôt à leurs auteurs de le faire, comme c'est le cas en matière de violences domestiques. On mentionnera encore que les auteurs de harcèlement agissent souvent en groupe, ce qui tend à minimiser la responsabilité tant pénale que morale de chacun.

7. *Quelles sont les mesures et dispositions mises en place par le canton pour appuyer et soutenir les victimes dans le retour à une vie normale?*

Pour la scolarité obligatoire et le secondaire II, le service de médiation prend également en charge les situations de harcèlement scolaire, en collaboration avec les enseignants et la direction de l'école. En fonction de la situation et des éléments à disposition, la médiation scolaire va proposer de l'aide aux victimes mais aussi aux témoins et aux agresseurs. Dans certaines situations, elle collabore étroitement avec d'autres services de l'Etat, comme par exemple, la Brigade des mineurs, le SEJ et le Centre LAVI. En cas de troubles psychologiques impactant également la vie scolaire d'un ou d'une élève victime de harcèlement, les services de psychologues scolaires peuvent être sollicités et assurer un suivi professionnel.

En particulier dans la partie alémanique du canton, les travailleurs sociaux scolaires jouent un rôle central dans les questions du vivre ensemble et du climat scolaire. Ainsi, ils interviennent également dans des situations de (cyber-)harcèlement et proposent un soutien dans la gestion du conflit et peuvent orienter tant la victime que les auteurs vers une prise en charge adéquate.

Il est par ailleurs important que les parents des victimes, premiers protecteurs de l'enfant, soient au courant de ce que l'école peut mettre en place et ils dépendent souvent de la sensibilité de l'enseignant-e et/ou du Responsable d'établissement (RE) face à cette problématique.

Dans la mesure où le harcèlement est constitutif d'une infraction pénale (menaces, contrainte, etc.), la victime peut s'adresser à un centre cantonal de consultation pour l'aide aux victimes (centre de consultation pour enfants, adolescents et hommes, rattaché au SEJ, ou centre de consultation Solidarité Femmes Fribourg, au cas où la victime est une femme majeure). Le centre la conseillera, l'aidera à faire valoir ses droits et sera en mesure de lui offrir, selon ses besoins, une aide psychologique, juridique, notamment dans la procédure pénale, ou d'une autre forme. Le Centre LAVI offre avant tout une écoute et une reconnaissance du vécu difficile, et propose parfois des cours de self-défense et conseille les parents par rapport aux démarches possibles.

8. *Le volet pénal est-il suffisant pour éviter au maximum les récidives?*

Les remontrances et explications du juge des mineurs en audience ne sont pas suffisantes pour éviter les récidives. La

médiation axée sur la responsabilité personnelle, le développement de l'empathie et non sur la sanction est mieux à même d'y parvenir. Le canton de Fribourg a recours à la médiation pénale s'agissant des mineurs. La loi permet en effet au Tribunal des mineurs de déléguer au Bureau de la médiation pénale pour mineurs (BMPM) pour médiation les cas de cyber-harcèlement scolaire, ce qui doit être salué. On relèvera néanmoins qu'à ce stade, il est parfois déjà trop tard. Il est donc absolument nécessaire de prévenir.

Le volet pénal et les mesures de promotion de la santé et de prévention sont complémentaires. Ils permettent une approche globale de la situation. Un travail conjoint est d'ailleurs effectué lors de soirées d'informations et/ou d'interventions spécifiques.

De par sa pratique large, le Centre LAVI soutient les enfants victimes de harcèlement scolaire (enfant exclu, rabaisé dans sa classe, surtout niveau école primaire) pour les situations mentionnées au point 2 et prête conseil aux parents. Ce sont en général des situations où, malgré les démarches avec l'école, la situation ne s'améliore pas et dans lesquelles les enfants sont en grandes souffrance et pour lesquelles les parents ont besoin d'un lieu «neutre», en dehors du milieu scolaire pour déposer la souffrance vécue par le milieu familial. Il est par contre souvent difficile de déterminer s'il y a infraction pénale, donc ce sont plutôt des situations LAVI «limites», mais avec des atteintes importantes. De plus, avant l'âge de 10 ans, un enfant «auteur» n'est pas justiciable du droit pénal des mineur-e-s. Il revient aux Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte de prendre les mesures de protection nécessaires. Il faut pour cela que l'école applique la procédure d'avis prévue par le Code civil suisse. L'approche voulue non blâmante des programmes de prévention ne doit pas empêcher certains enfants, auteur-e-s ou victimes, de bénéficier des mesures de protection dont ils ont besoin.

9. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'instaurer dans le canton un programme similaire au programme de prévention finlandais intitulé «Kiva», se basant sur la sensibilisation par jeux de rôles, des séances de dialogues et des films préventifs, qui porte ses fruits de manière spectaculaire en développant l'empathie des enfants?*

Ceci n'est pas prévu à l'heure actuelle, car d'autres projets sont en cours de développement ou de mise en œuvre, notamment:

- > Le travail social et l'Unité Mobile ont décidé d'utiliser la méthode «No Blame Approach». Cette méthode a fait ses preuves et est relativement «facile» à mettre en œuvre. Elle n'a plus besoin d'être présentée ni vérifiée. Les buts de «Kiva», «No Blame Approach» et «Préoccupation partagée» sont *in fine* les mêmes: reconnaître le harcèlement comme étant un phénomène de groupe, dans lequel chaque élève joue un rôle (et non pas simplement «victime» ou «agresseur»).

> La Préoccupation partagée

Avec l'accord du Bureau santé à l'école, REPER conduit actuellement un projet pilote pour la formation des cycles d'orientation à l'utilisation de la méthode de la préoccupation partagée, dite PIKAS. C'est une méthode qui permet à l'école d'intervenir rapidement lorsqu'une situation d'intimidation est observée. En très bref résumé, l'idée est de défaire l'effet de groupe en ré-individualisant chacun de ses membres. Il s'agit de créer une nouvelle dynamique en suscitant une préoccupation pour l'élève qui va mal et en permettant aux différents élèves impliqués d'amener des solutions. L'élève qui est la cible du harcèlement est également suivi de façon spécifique. C'est une méthode complémentaire aux méthodes actuelles. Elle a fait ses preuves dans les pays scandinaves et est maintenant utilisée en France et en Suisse.

> Grandir en Paix

Son implémentation dans les établissements avec formation et accompagnement est aussi une porte d'entrée pour sensibiliser, accompagner et soutenir les écoles lors de prises en charge de cette thématique.

Le 17 août 2020

**Anfrage 2020-CE-36 Rose-Marie Rodriguez/Olivier Flechtner Schulmobbing und Cybermobbing**

**Anfrage**

Mobbing an Schulen und Cybermobbing (Cyberbullying) unter Minderjährigen sind Phänomene, die zwar kaum sichtbar, aber heimtückisch, unterschwellig und äusserst gefährlich, ja sogar vernichtend für die jungen Menschen sind, die zum Mobbingopfer werden. Gelegentlich werden wir durch einen Zeitungsartikel, einen Erlebnisbericht oder eine Reportage am Fernsehen oder Radio mit dieser Realität konfrontiert.

So kann leicht der Eindruck entstehen, dass dies bei uns nicht unbedingt geschieht, dass die Schule ein Ort ist, an dem die Kinder sicher sind; oder schlimmer noch, man meint, sie seien in ihrem Zimmer sicher und behütet. Dabei werden Kinder mehrheitlich in der Schule, unter Gleichaltrigen oder zu Hause, über technologische Hilfsmittel (Internet oder Mobiltelefon), belästigt.

Um sich ein Bild von allen in unserem Kanton bereits bestehenden Massnahmen oder Überlegungen zu machen und sämtliche Möglichkeiten zur Verbesserung und Erweiterung der Instrumente zur Bewältigung dieses Problems auszuloten, möchten wir den Staatsrat um die Beantwortung unserer Fragen ersuchen.

1. Welche Massnahmen haben die Ämter des Staates ergriffen oder sind geplant, um Mobbing an der Schule und Cybermobbing von Minderjährigen vorzubeugen?
2. Gibt es kantonale Statistiken über Fälle von Mobbing an Schulen und Cybermobbing von Minderjährigen?
3. Sind die Schulen genügend sensibilisiert für dieses Problem und erhalten sie ausreichend Unterstützung?
4. Werden auch Sport- und Kulturvereine wie Sportklubs, Musikgesellschaften, Chöre usw. sensibilisiert und unterstützt?
5. Wissen die Eltern ausreichend Bescheid über die Schritte, die bei Mobbing zu unternehmen sind?
6. Sind die geltenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung nach Ansicht des Staatsrats ausreichend, um einerseits für Gerechtigkeit zu sorgen und andererseits die Opfer im Strafverfahren zu schützen?
7. Welche Massnahmen und Vorkehrungen hat der Kanton getroffen, um die Opfer zu unterstützen und ihnen bei der Rückkehr zu einem normalen Leben zu helfen?
8. Reichen die strafrechtlichen Bestimmungen aus, um Rückfälle nach Möglichkeit zu verhindern?
9. Erwägt der Staatsrat, im Kanton ein ähnliches Programm wie das finnische Präventionsprogramm «Kiva» einzuführen, das auf Sensibilisierung durch Rollenspiele, Gesprächsrunden und Präventionsfilme beruht und mit dem spektakulären Erfolge in der Entwicklung von Empathie bei Kindern erzielt werden?

Den 24. Februar 2020

**Antwort des Staatsrats**

Mobbing und Cybermobbing beschäftigen die Schulen und die Kinderschutzbehörden seit vielen Jahren. Mit der Allgegenwärtigkeit digitaler Technik und der fast ununterbrochenen Nutzung sozialer Netzwerke, vor allem durch junge Menschen, lassen sich Mobbing und Cybermobbing nicht mehr voneinander trennen, denn wenn eine Situation im «realen Leben» beginnt, so wird sie unweigerlich über digitale Mittel, insbesondere soziale Netzwerke, fortgesetzt. Umgekehrt wird ein Mobbing, das im virtuellen Leben beginnt, sich unmittelbar auch auf das reale Leben der gemobbten Person auswirken. Somit sind die beiden Phänomene in Wirklichkeit nur zwei Facetten derselben Realität.

Nach diesen Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrätin Rose-Marie Rodriguez und Grossrat Olivier Flechtner wie folgt:

1. Welche Massnahmen haben die Ämter des Staates ergriffen oder sind geplant, um Mobbing an der Schule und Cybermobbing von Minderjährigen vorzubeugen?

### Prävention in den Schulklassen

Der Staat hat den Verein REPER<sup>1</sup> mit der Aufgabe betraut, alle Fragen im Zusammenhang mit der Prävention und der Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden zu behandeln. So werden viele Projekte von bestimmten Ämtern des Staates und dem Verein REPER gemeinschaftlich durchgeführt.

Eine direktionsübergreifende (EKSD-GSD) Fachstelle «Gesundheit in der Schule» koordiniert die Gesundheitsförderung und -prävention in den Schulen.<sup>2</sup>

Schulmediation und Schulsozialarbeit gehören zu den Angeboten, welche die Schulen zur Verbesserung und Erhaltung eines guten Schulklimas nutzen können. Die Fachpersonen der Schulmediation fördern eine gute Kommunikationskultur, beraten und begleiten die Schülerinnen und Schüler und/oder die Erwachsenen in Konfliktsituationen. Die Fachpersonen der Schulsozialarbeit fördern die schulische Integration der Schülerinnen und Schüler und leisten damit einen Beitrag zum Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule<sup>3</sup>.

Die Schulmediation ist ein Dienst, der an allen französischsprachigen obligatorischen Schulen besteht. Er steht allen im Bildungsbereich tätigen Personen zur Verfügung: Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen, Schuldirektorinnen und Schuldirektoren, Eltern und anderen betroffenen Personen. Der Schulmediationsdienst arbeitet mit den Partnern des im Kanton bestehenden Unterstützungsnetzwerks zusammen. Im ersten und zweiten Schulzyklus interveniert ein Team von 9 Schulmediatorinnen und Schulmediatoren im französischsprachigen Kantonsteil. Im dritten Schulzyklus verfügt jede OS über einen Dienst mit einer oder mehreren Fachpersonen für Mediation.

Zur Prävention von (Cyber-)Mobbing schlägt der Schulmediationsdienst unter anderem folgende Vorgehensweisen vor:

- > Im 1. und 2. Zyklus (französischsprachiger Kantonsteil)
  - Das Mediationsteam hat eine Aktion unter der Bezeichnung «Les Pacificateurs» («Peacemaker») lanciert, die den Schulen auf Wunsch angeboten wird. Ziel dieser Aktion ist es, das gute Zusammenleben an der Schule im Sinne des Westschweizer Lehrplans zu fördern, eine gemeinsame Kultur zu schaffen und die Zusammenarbeit zu stärken. Dabei wird auf die Gefühle fokussiert (Gefühle erkennen, benennen, anerkennen sowie die Bedürfnisse erfassen, welche die jeweiligen Gefühle darstellen) und Empfehlungen für den Umgang mit Meinungsverschiedenheiten angeboten.
  - Seit zwei Jahren führt der Verein REPER zusammen mit der Schulmediation ein Sensibilisierungsmodul zu Mobbing zwischen Gleichaltrigen für Primarschulen durch. Dieses Modul wird im Rahmen der Weiterbildung der PH FR für Lehrpersonen angeboten, wobei es meist konkret an der Schule durchgeführt wird.
- > Im dritten Zyklus bietet jede OS ihre eigenen Präventionsmassnahmen an, wie beispielsweise folgende:
  - Der Verein REPER stellt den Schulen das pädagogische Dossier ACTE/AKTE zur Verfügung. Dieses Dossier umfasst einen theoretischen Teil sowie pädagogische Instrumente, die mit den Schülerinnen und Schülern genutzt werden.
  - Zwei OS führen je ein Pilotprojekt zur «Shared Concern Methode» (geteilte Verantwortung) durch. Wenn die Auswertungen dieser Pilotprojekte positiv ausfallen, kann die Methode allen OS vorgeschlagen werden. Das Projekt wird vom Verein REPER geleitet.
  - Die Fachstelle «Gesundheit in der Schule» koordiniert eine Arbeitsgruppe, die sich derzeit mit der Idee befasst, ein pädagogisches Dossier zum Thema Hyperkonnektivität zu erarbeiten, das theoretische Grundlagen und Instrumente beinhalten soll.
  - Im deutschsprachigen Kantonsteil spielen die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter eine zentrale Rolle in der Prävention sowie in Umsetzung von Projekten an der Schule (Primar- und Orientierungsschule). Sie arbeiten namentlich mit der Jugendbrigade, den schulpсихologischen Diensten, den Eltern, den Lehrpersonen und der Schuldirektion zusammen.

Die Präventionsbeauftragten der Jugendbrigade behandeln diese Themen an ihren Klassenbesuchen in der 7H und bei ihrem zweiten Einsatz, der an der OS in der 9H oder 10H erfolgt, wobei das Strafgesetzbuch als Richtschnur dient. Mobbing wird in ihrer Präsentation auch thematisiert, aber im breiteren Kontext der Gewalt oder der Risiken der sozialen Medien.

Für Eltern sowie die kantonalen ausserschulischen Akteurinnen und Akteure werden «Ausbildungs- und Präventionsabende» (3.8.2 des Aktionsplans «I mache mit!») angeboten. Diese werden von den Präventionsbeauftragten der

<sup>1</sup> REPER ist ein 2006 gegründeter gemeinnütziger Freiburger Verein, der ein vom Staatsrat des Kantons Freiburg erteiltes Mandat für Gesundheitsförderung und Prävention ausübt und von der Stadt und dem Kanton finanziell unterstützt wird. Er ist politisch und konfessionell neutral. Er will Risiken, die von bestimmten Verhaltensweisen, Einstellungen und Konsumgewohnheiten ausgehen, eindämmen und setzt sich für die Förderung des Wohlbefindens und eines harmonischen sozialen Lebens für alle ein. Der Verein REPER orientiert sich an einer humanistischen Philosophie und unterstützt die Entfaltung des Einzelnen sowie der Gemeinschaft. Die Grundwerte seiner Tätigkeiten basieren auf der Achtung des Individuums und seiner Eigenständigkeit, der Akzeptanz von Unterschieden sowie dem Recht jeder Person auf Bildung und Gesundheit. Quelle: [www.reper-fr.ch/de/vi/der-verein-reper.html](http://www.reper-fr.ch/de/vi/der-verein-reper.html)

<sup>2</sup> <https://www.fr.ch/de/gesundheit/vorbeugung-und-foerderung/gesundheit-in-der-schule-informationen-fuer-fachpersonen>

<sup>3</sup> Art. 19 Abs. 1 und 2 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule, SchR.

Jugendbrigade, der Fachstelle Fritic und dem Verein REPER im französischsprachigen Kantonsteil organisiert. Dieses Angebot soll auch in Deutschfreiburg aufgebaut werden. In einem Schuljahr sind zwischen 30 und 60 Besuche geplant. Ziel dieses Angebots ist es, die Fähigkeiten der Eltern im Bereich Medien und IKT stärken, damit sie die Kinder und Jugendlichen besser begleiten können.

Die Fachstelle Fritic und die Jugendbrigade organisieren zudem Informationsanlässe für Eltern an Schulen, an denen auch die Mitglieder der Schuldirektionen sowie die Lehrpersonen teilnehmen. Bei den Risiken und Chancen, die dort thematisiert werden, bildet Cybermobbing einer der Schwerpunkte.

### Lehrplanbezogene pädagogische Aspekte

Das Thema Cybermobbing ist integraler Bestandteil der Ziele des Westschweizer Lehrplans PER zur «Digital Citizenship» (sicherer und verantwortungsvoller Umgang mit digitaler Technologie), sei es im aktuellen Lehrplan IKT (Sensibilisierung und Reflexion über mögliche Missbräuche: Sucht, Mobbing, Ausgrenzung usw.) oder im Lehrplan zur digitalen Bildung, der sich in der letzten Phase der Neufassung befindet (Sensibilisierung für das Phänomen der Verstärkung von Mobbing durch die Digitalisierung; ferner wird aufgezeigt, wie man als Zeuge, Opfer oder Täter angemessen darauf reagieren kann).

Den Lehrpersonen werden zahlreiche «schlüsselfertige» Ressourcen zur Verfügung gestellt, um dieses Thema im Unterricht zu behandeln. Das empfohlene Lehrmittel «Grandir en paix» (In Frieden aufwachsen) zielt darauf ab, im ersten und zweiten Zyklus in der Klasse – und in breiterem Rahmen in der Gesellschaft – eine Erziehung zur Kultur des Friedens mit einem besonderen Schwerpunkt auf den «Cyber-Bereich» zu verankern.

Im deutschsprachigen Kantonsteil wird im Lehrplan 21 (LP21) explizit auf die Prävention eingegangen, insbesondere auch die Prävention von Cybermobbing. Entsprechend finden sich in den neuen Lehrmitteln «inform@21» und «connected» für den Fachbereich «Medien und Informatik» Unterrichtseinheiten zu diesem Thema, analog wie weiter oben für den französischsprachigen Kantonsteil beschrieben.

Für die deutschsprachigen Primarschulen enthält der Ordner «Kindermedienschutz» (digital und analog) unter anderem eine Unterrichtseinheit zum Thema Cybermobbing; für die Orientierungsschule heisst dieser entsprechend «Jugendmedienschutz». Seit der Einführung des Lehrplans 21 sind die Lektionen zum «Kindermedienschutz» nicht mehr obligatorisch, können aber nach wie vor ergänzend eingesetzt werden.

In der Internet-Ch@rta der Fachstelle Fritic<sup>1</sup> wird ebenfalls auf das Cybermobbing eingegangen (Leitsatz 10) und auf der Fritic-Webseite steht Zusatzmaterial zur Verfügung. Die Lehrpersonen wurden anhand von Fallbeispielen in die Nutzung eingeführt. Diese Internet-Ch@rta wird auch im kantonalen Konzept für die Integration von Medien und IKT in den Unterricht von 2017 explizit empfohlen, ist jedoch nicht obligatorisch.

### Im Bereich der Sonderpädagogik

Bei den sonderpädagogischen Einrichtungen haben mehrere Schule Projekte durchgeführt oder führen sie derzeit durch, dies entsprechend den Besonderheiten jeder Schule bzw. sonderschulischen Einrichtung und unter Berücksichtigung der Fähigkeiten und des Alters der Schülerinnen und Schüler. Nachgewiesene Fälle von Mobbing werden von den Leitungen, den betroffenen Fachpersonen, den Schülerinnen und Schülern sowie den Eltern einzeln und, falls erforderlich, in Zusammenarbeit mit der Jugendbrigade behandelt.

Je nach Situation und Alter der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf ergeben sich sehr unterschiedliche Probleme. Beispiele für die durchgeführten Projekte bzw. Zielsetzungen: Das Zusammenleben fördern, Massnahmen zur Konfliktbewältigung unter Schülerinnen und Schülern, Umsetzung von Konzepten oder Durchführung von externen Aktionen wie an den Regelschulen («Grandir en paix», Projekte des Vereins REPER, Intervention der Jugendbrigade) oder anderen Projekte wie «Tatout», auf die Körpersprache ausgerichtete Intervention, Verhaltensempfehlungen bei Angriffen, Schlägen usw.

### Nachobligatorische Bildungsstufe (Sekundarstufe 2)

In jeder Mittelschule steht ein Mediationsteam im Einsatz. Die Mediatorinnen und Mediatoren absolvieren eine vom Kanton anerkannte Grundausbildung und sind verpflichtet, an den kantonal organisierten Supervisionen teilzunehmen und Weiterbildungskurse zu besuchen. Sie unterrichten gleichzeitig auch an der Schule und arbeiten eng mit der Schuldirektion und insbesondere mit den Klassenlehrpersonen zusammen. Sie unterstützen Jugendliche in Schwierigkeiten, wobei sie komplexe Situationen auch an den schulpsychologischen Dienst weiterleiten können. Gemeinsam mit der Schuldirektion initiieren sie gesundheitsfördernde Schulprojekte, bei denen sie eng mit Fachstellen zusammenarbeiten.

So wurde im Schuljahr 2019/20 die vom Büro für Gleichstellung von Frau und Mann und für die Familienfrage (GFB) und dem Kanton Bern entwickelte Wanderausstellung «Stärker als Gewalt/Plus fort que la violence» von vielen Mittelschulklassen besucht. Dieses spannende, interaktive und zweisprachige

<sup>1</sup> <https://www.fritic.ch/de/dienstleistungen/internet-chrta>

Präventionsinstrument für Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 15 bis 25 Jahren thematisiert auch den Umgang mit digitalen Medien. Ein besonderer Fokus gilt ausserdem den Hilfsangeboten für Betroffene, der Unterstützung für Gewalttäterinnen und Gewalttäter sowie den Auswirkungen dieser Gewalt auf Kinder und Jugendliche.

In verschiedenen Unterrichtsfächern wie Psychologie und Wirtschaft und Recht werden die Folgen von Cybermobbing thematisiert. Ein Modul des neu eingeführten Unterrichtsfachs Informatik befasst sich mit der Achtung von Rechten und Pflichten bei der Verwendung von Daten. Die Mittelschülerinnen und -schüler unterschreiben zudem eine Charta zur Nutzung der Informatikmittel an den Mittelschulen, worin grundsätzliche Überlegungen zur Veröffentlichung von Daten dargelegt werden.

An den berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 stehen 33 Schulmediatorinnen und Schulmediatoren zur Verfügung, die den Lernenden, die mit zwischenmenschlichen und psychosozialen Problemen konfrontiert sind, aufmerksam zuhören und sie unterstützen. Die mit dem Auftrag «Mediation und Gesundheitsförderung» betrauten Personen gehören zum Lehrpersonal. Sie verfügen über eine spezifische Ausbildung in Mediation und Gesundheitsförderung, wie sie im Kanton angeboten wird. Diese Schulung vermittelt ihnen Kompetenzen in den Bereichen Psychologie, soziale Arbeit und Psychotherapie, damit sie entsprechende Aufgaben bewältigen können. Die deutschsprachigen Mediatorinnen und Mediatoren schliessen ihre Ausbildung bei der Organisation der Arbeitswelt Soziales Kanton Bern mit dem Erwerb eines Certificate Advanced Studies (CAS) in Systemischer Beratung ab.

Die Präventionsbeauftragten der Jugendbrigade (JB) besuchen von Zeit zu Zeit und auf entsprechende Anfrage die Klassen der Berufsbildungszentren. Überdies hat die Gewerbliche und Industrielle Berufsfachschule (GIBS) in Freiburg mehrmals Treffen mit den Präventionsbeauftragten der Jugendbrigade organisiert.

## 2. Gibt es kantonale Statistiken über Fälle von Mobbing an Schulen und Cybermobbing von Minderjährigen?

Der Staatsrat verfügt über verschiedene Informationsquellen zu Fällen von Mobbing an Schulen und Cybermobbing von Minderjährigen.

Eine dieser Quellen ist die von Sucht Schweiz alle 4 Jahre durchgeführte Studie «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) zur Gesundheit und zum Gesundheitsverhalten von 11- bis 15-jährigen Schülerinnen und Schülern, bei der Daten zum Kanton Freiburg erhoben wurden. Eine weitere Quelle bilden die Informationen über Betreuung von Personen, die Opfer von Schulmobbing und Cybermobbing sind, durch die Opferberatungsstelle für Kinder, Männer und Opfer des Strassenverkehrs (OHG-Beratungsstelle).

Gemäss dem 2014 erschienenen Bericht zur HBSC-Studie war im Kanton Freiburg *ungefähr einer von zehn 11- bis 15-jährigen Jugendlichen wiederholt Opfer von Mobbing in der Schule. Dabei fällt der Anteil Betroffener bei Mädchen und Jungen jeglichen Alters relativ ähnlich aus, trotz der in der Abbildung ersichtlichen Unterschiede. Weniger häufig auftretende Belästigungen (ein- oder zweimal) sind offenbar vergleichsweise stärker verbreitet.<sup>1</sup> Zudem scheint bei den meisten Untergruppen der Anteil der Täterinnen und Täter von wiederholtem Mobbing geringer zu sein als der Anteil der Opfer von solchen Belästigungen (siehe Abbildung 3.1.13) und betrifft auch weniger als einen von zehn Jugendlichen. Es lässt sich feststellen, dass Jungen im Alter von 11 und 15 Jahren dieses Verhalten deutlich häufiger angeben als Mädchen. So haben bei den 15-Jährigen etwa fünfmal mehr Jungen als Mädchen solche Belästigungen begangen. In den anderen Altersgruppen sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede statistisch nicht signifikant.<sup>2</sup>*

*Im Rahmen der HBSC-Studie von 2014 wurden die Schülerinnen und Schüler befragt, wie oft sie Opfer von Cybermobbing waren. Konkret sollten die Schülerinnen und Schüler angeben, wie oft ihnen jemand Sofortnachrichten, Posts, E-Mails oder SMS geschickt oder Beiträge/Webseiten gepostet hat, in denen sie belästigt bzw. gemobbt werden. Abbildung 3.1.19 zeigt den Anteil der Schülerinnen und Schüler im Alter von 11 bis 15 Jahren, die auf diese Weise (d. h. über elektronische Nachrichten) mindestens zwei- oder dreimal im Monat belästigt wurden.*

*Es zeigt sich, dass der Anteil der von diesem Problem häufig betroffenen Schülerinnen und Schüler (d. h. mindestens zwei- bis dreimal im Monat) sehr gering ist. So hat keines der befragten Mädchen im Alter von 12 Jahren im Kanton Freiburg eine solche häufige Belästigung angegeben. Betrachtet man hingegen den Anteil der Schülerinnen und Schüler, bei denen dies in den letzten Monaten mindestens einmal vorkam, so stellt man fest, dass es sich nicht um ein seltenes Phänomen handelt. Bei den Mädchen liegt dieser Anteil in den meisten Altersgruppen bei über 10 Prozent. Bei den 13-Jährigen war die Zahl der Mädchen, die mindestens einmal über elektronische Nachrichten belästigt wurden, doppelt so hoch wie bei den gleichaltrigen Jungen. In den anderen Altersgruppen sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede statistisch nicht signifikant.*

*Aus der Abbildung 3.1 geht hervor, dass ein signifikanter Zusammenhang besteht zwischen der Tatsache, dass eine Schülerin oder ein Schüler in den letzten Monaten mindestens einmal über elektronische Nachrichten Cybermobbing erlebt hat, und dem Umstand, dass bei den Befragten in den letzten 6 Monaten mindestens einmal wöchentlich ein Gefühl von Angst, Traurigkeit bzw. Nervosität auftrat, dies unabhängig vom Alter und Geschlecht der Schülerinnen und Schüler. So war bei*

<sup>1</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ssp/\\_www/files/pdf92/rapport-hbcs-fribourg-2014---version-finale-def\\_fevrier20172.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ssp/_www/files/pdf92/rapport-hbcs-fribourg-2014---version-finale-def_fevrier20172.pdf), S. 33 (nur auf Französisch, deutsches Faktenblatt: [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ssp/\\_www/files/pdf93/fact-sheet-hbcs-2014-fr-sante-et-image-du-corps\\_de\\_fevrier2017.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ssp/_www/files/pdf93/fact-sheet-hbcs-2014-fr-sante-et-image-du-corps_de_fevrier2017.pdf))

<sup>2</sup> Ebenda, S. 36 ff.

*11- bis 15-jährigen Freiburger Schülerinnen und Schüler, die in den vergangenen Monaten mindestens einmal Cybermobbing erlebt haben, die Wahrscheinlichkeit von häufig auftretender Nervosität bzw. Ängstlichkeit in den 6 Monaten vor der Befragung etwa doppelt so hoch als bei Schülerinnen und Schüler, die in den vergangenen Monaten kein Cybermobbing erfahren haben. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie häufig traurig sind, ist bei Schülerinnen und Schülern, die Opfer von Cybermobbing wurden, sogar um das Vierfache höher als bei Schülerinnen und Schülern, die solches nicht erlebt haben.<sup>1</sup>*

Die HBSC-Befragung wurde 2018 erneut durchgeführt, die neuen Ergebnisse dürften im Laufe dieses Jahres (2020) veröffentlicht werden.

Die OHG-Beratungsstelle betreute im Jahr 2019 68 Fälle von Kindern, die Opfer von Erpressungen, Belästigungen, Drohungen und Nötigungen wurden. Ihr Tätigkeitsgebiet ist breit und schliesst auch Grenzfälle ein. Es handelt sich im Allgemeinen um Fälle, bei denen sich die Situation trotz der mit der Schule unternommenen Schritte nicht verbessert und bei denen die Kinder stark leiden und die Eltern einen «neutralen» Ort ausserhalb des schulischen Umfelds benötigen, um die im familiären Umfeld erlebte Belastung abzubauen. Es sind Fälle, bei denen es sich oft nur schwer feststellen lässt, ob eine Straftat vorliegt oder nicht.

Die Kantonspolizei führt keine diesbezügliche Statistik, was auch schwierig zu realisieren wäre. Denn im Strafgesetzbuch gibt es den Strafbestand des Mobbings oder Cybermobbings nicht. Er kann aus mehreren Straftaten wie Verleumdungen, Beleidigungen, Erpressung, Erpressung, Drohungen bestehen...

3. *Sind die Schulen genügend sensibilisiert für dieses Problem und erhalten sie ausreichend Unterstützung?*

## Begleitung von Schulen

Mobbing und Cybermobbing werden als negative Gruppendynamik verstanden. Da es schwierig ist, einen einzelnen Täter zu identifizieren, ist es ebenso schwierig, eine Disziplinar-massnahme zu verhängen. Mobbing in der Schule schadet dem Zusammenleben in der Schule. Daher begleitet der Verein REPER die Schulen, damit sie das Phänomen erkennen und allgemeine Präventionsinstrumente zur Früherkennung einführen. Dabei sollte mit geeigneten Massnahmen auf mehrere Ebenen vorgegangen werden und durch gemeinsame Aktionen aller Beteiligten an der Strategie der Schule im Umgang mit Mobbing/Cybermobbing gearbeitet werden. Der Verein REPER und die Fachstelle «Gesundheit in der Schule» bieten zudem im Rahmen des Schulnetz21<sup>2</sup> eine Begleitung der Schule an, namentlich durch die Erstellung eines Interventionsplans.

Der Verein REPER und die Fachstelle «Gesundheit in der Schule» begleiten die Schulen auf deren Anfrage hin. Somit erfolgt die Begleitung nicht in jedem Fall und die diesbezüglichen Weiterbildungskurse sind nicht obligatorisch. Auch ist es schwierig zu erfahren, wie oft die verfügbaren pädagogischen Hilfsmittel tatsächlich genutzt werden. Die zuständigen kantonalen Stellen machen manchmal die Feststellung, dass die eingesetzten Ressourcen nicht immer den Bedürfnissen in der Praxis entsprechen. Der Schulmediationsdienst und der Verein REPER bieten im Rahmen der Weiterbildung für Lehrpersonen eine Schulung zur «Sensibilisierung für Schulmobbing» an. Diese Schulung bietet zahlreiche Hilfsmittel und befasst sich mit der Dynamik des Mobbings, der Unterscheidung zwischen Mobbing und Konflikt, der Erkennung, den Einstellungen, den verfügbaren Ressourcen sowie den rechtlichen Aspekten. Dieses Thema bereitet den Schulen jedoch nach wie vor häufig Sorgen.

## Weiterbildung des Personals

An der Pädagogischen Hochschule Freiburg wird durch die Fachstelle Fritic eine Weiterbildung zu Cybermobbing für Lehrpersonen angeboten (Sommer- oder Holkurs)<sup>3</sup>. Da es sich aber um freiwillige Weiterbildungen handelt, werden nicht alle Lehrpersonen diese Weiterbildung besuchen. Das blosses Wissen, an wen man sich bei Problemen wenden kann (Jugendbrigade, Mobile Einheit, Soziale Arbeit, Schulmediation), reicht jedoch nicht. Oft fehlt es an Wissen über die Zusammenhänge, um Fälle von Mobbing oder Cybermobbing zu erkennen.

Auf der Sekundarstufe 2 fühlen sich die meisten Mediatorinnen und Mediatoren ausreichend sensibilisiert und in ihrem Umgang mit dem Problem unterstützt.

## Strategie «I mache mit!»

Der Aktionsplan «I mache mit!» 2018–2021 zur Unterstützung der harmonischen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die im Kanton Freiburg aufwachsen, behandelt die Themen Mobbing und Cybermobbing im Handlungsbereich Nr. 8 zu den neuen Medien.

Eine der Interventionsachsen soll die zweckmässige Nutzung digitaler Medien fördern. Diese Massnahme (Massnahme 3.8.3) wird derzeit dank dem Einsatz der Fachstelle Fri-Tic in Zusammenarbeit mit dem SENOF, dem DOA und dem SoA dauerhaft implementiert.

Eine weitere Interventionsachse des Aktionsplans «I mache mit!» besteht darin, die Prävention und Interventionen in den Schulen nachhaltig zu sichern und dazu unter anderem die derzeitige Prävention in den Schulen zu stärken (Massnahme 3.8.5). Die Aufführung der Theatergruppe Chameleon wird derzeit im Rahmen von Präventionsmassnahmen, die im

<sup>1</sup> Ebenda, S. 93 ff.

<sup>2</sup> <https://www.schulnetz21.ch/>

<sup>3</sup> <https://res.friportail.ch/frimi/de/kurssequenzen-medien/cybermobbing>

Konzept Gesundheit in der Schule festgelegt sind, vom SENOF und vom DOA laufend an den Schulen gezeigt. Die Arbeit der Präventionsbeauftragten der Jugendbrigade, die junge Menschen für die Gefahren des Missbrauchs der neuen Medien sensibilisieren, wird fortgesetzt, um ein langfristig wirksames Präventionskonzept aufzubauen und die bestehenden Präventionsinstrumente bei den Schuldirektorinnen und Schuldirektoren der Primar- und Orientierungsschulen besser bekannt zu machen. Schliesslich arbeitet die Fachstelle Fritic im Rahmen des kantonalen Konzepts für die Integration von Medien und IKT in den Unterricht an der Einführung einer umfassenden Präventionsstrategie im Hinblick auf die mit den neuen Technologien verbundenen Gefahren. Auch ist geplant, die Interventionsstrategie in Krisensituationen (Cybermobbing, Happy Slapping, d.h. die Verbreitung von Videoaufnahmen, wie jemand zusammengeschlagen wird, usw.) zu aktualisieren (Massnahme 3.8.6). Im Bereich der Intervention empfiehlt der Staat die Vernetzung; Er fördert die Dokumentation bewährter Praktiken und deren Verbreitung an die Partner im Bildungswesen, unterstützt die Erstellung von Interventionsprotokollen zur Betreuung durch Lehrpersonen, Schulmediatorinnen und -mediatoren, Sozialarbeiterinnen und -arbeiter usw. bei Fällen von Gewalt, Mobbing und Cybermobbing.

4. *Werden auch Sport- und Kulturvereine wie Sportklubs, Musikgesellschaften, Chöre usw. sensibilisiert und unterstützt?*

Im Kanton arbeitet das Amt für Sport eng mit dem Verein REPER zusammen. So konnte der Verein REPER über das Amt für Sport und Swiss Olympic einen Botschafter für «Cool and Clean», dem von Swiss Olympic geleiteten nationalen Programm, anstellen. Diese «Cool and Clean»-Botschafter sind bei allen kantonalen Turnieren der Sekundarstufe 1 (OS) tätig und bieten in Zusammenarbeit mit LoRo-Sport eine Schulung für Sportklubs an, die dies wünschen. Sie nehmen auch an den J+S-Aus- und -Weiterbildungskursen teil und suchen regelmässig die kantonalen Sportvereine auf.

Darüber hinaus bildet das Bundesamt für Sport (BASPO) mit seinem J+S-Programm die J+S-Leiterinnen und -Leiter in diesen Bereichen aus und stellt ihnen Instrumente zur Prävention zur Verfügung oder bietet Unterstützung bei Problemen an. Viele Internetseiten bieten Informationen für junge Leute, wie zum Beispiel für Französischsprachige die Website [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch). Die deutsche Webseite lautet: [www.feel-ok.ch](http://www.feel-ok.ch).

Was den Bereich der Musik anbelangt, so hat der «Freiburger Kantonal Musikverband» bisher zu diesem Thema keine Sitzungen durchgeführt oder Informationen abgegeben. Die Vereinigung Freiburgerischer Jungmusikanten führte 2017 einen Workshop zur Prävention von sexuellem Missbrauch durch.

Für die Chöre, also die Freiburger Chorvereinigung, ihre Vereine und Chöre, sind keine Informationen über besondere Massnahmen, die ergriffen wurden, bekannt; ebenso

weiss man nichts über Fälle von Mobbing oder Cybermobbing bei den Chören unseres Kantons. Es wird aber erwogen, eine Ethik-Charta zu erarbeiten, in der das Thema Mobbing behandelt werden könnte.

Hinweis: Die Organisation ESPAS («Espace de soutien et de prévention – abus sexuels») bietet Freiburger Vereinen Aufklärungskurse zum Thema des sexuellen Missbrauchs an ([www.espas.info/prestations/mira/nos-formations/](http://www.espas.info/prestations/mira/nos-formations/)). Für die Deutschschweiz führt Limita, die Fachstelle zur Prävention sexueller Ausbeutung, entsprechende Angebote.

5. *Wissen die Eltern ausreichend Bescheid über die Schritte, die bei Mobbing zu unternehmen sind?*

Im Rahmen der Sensibilisierungswerkstätten für Eltern zum Umgang mit der Bildschirmnutzung im Alltag widmet sich ein Workshop dem Thema Cybermobbing und den rechtlichen Rahmenbedingungen. Der Workshop wird von der Jugendbrigade und dem Verein REPER gemeinsam durchgeführt.

Wie weiter oben bereits erwähnt, organisieren die Fachstelle Fritic und die Jugendbrigade regelmässig Informationsanlässe für Eltern an Schulen.

Auf Anfrage von Primarschulen und Elternräten bereiten die Schulmediation, die Jugendbrigade und der Verein REPER einen Informationsabend für Eltern mit dem Titel «Mobbing an der Schule?» zur Sensibilisierung für das Phänomen des Mobbings unter Gleichaltrigen im schulischen Umfeld vor. Dieses Angebot wird auf Beginn des Schuljahres 2020/21 bereitstehen. Die Anzahl solcher Informationsabende pro Jahr wird jedoch durch die verfügbaren Mittel begrenzt. Dieser neue Informationsabend für Eltern ergänzt die bereits bestehende Präventionskampagne «Etre au net – Klick clever».

Zudem bieten mehrere Websites Unterstützung und Informationen für Eltern an, insbesondere die Internetplattformen <https://prevention-ecrans.ch/cyber-harcelement-2>, lanciert im 2019, [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch) und [www.feel-ok.ch](http://www.feel-ok.ch).

6. *Sind die geltenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung nach Ansicht des Staatsrats ausreichend, um einerseits für Gerechtigkeit zu sorgen und andererseits die Opfer im Strafverfahren zu schützen?*

Im Strafgesetzbuch und in der Strafprozessordnung gibt es keine explizite Bestimmung zu Mobbing. Mobbing ist daher als solches nicht strafbar. Es ist nur dann strafbar, wenn eine Straftat vorliegt, wie etwa im Sinne der Artikel 122 (schwere Körperverletzung), 123 (einfache Körperverletzung), 126 (Tätlichkeiten), 156 (Erpressung), 173 (Ehrverletzungen, üble Nachrede), 177 (Beschimpfung), 180 (Drohung), 189 (sexuelle Nötigung). Daher sind bestimmte Verhaltensweisen, die für Mobbing charakteristisch sind, strafrechtlich nicht verfolgbar. Wie soll man also das Verhalten von Kindern benennen, die ein anderes Kind regelmässig schubsen, seine Aussagen ignorieren oder die Augen nach oben ver-

drehen, wenn es spricht, flüstern und lachen, wenn es einen Raum betritt, oder es anstarren?

Es ist schwierig, die Wirkung der dafür in Frage kommenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung zu beurteilen. Diese bilden die Ultima Ratio, das letzte Mittel einer ganzen Palette von Instrumenten. Zu strafrechtlichen Sanktionen wird in der Regel erst dann gegriffen, wenn die anderen Massnahmen nicht die gewünschte Wirkung zeigen. Andererseits sind die Unterstützungsmassnahmen, die Betroffenen, die als Opfer von Straftaten gelten, gewährt werden können, sicherlich wertvoll.

Hinsichtlich Opferschutz ist es Sache der Opferberatungsstelle des Jugendamtes, sich von Beginn des Verfahrens an darum zu kümmern. Es ist nicht ungewöhnlich, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Amtes sich auch später als vertrauenswürdige Person an den vom Büro für Mediation in Jugendstrafsachen durchgeführten Mediationsverfahren teilnimmt, was zu begrüssen ist. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass einige Straftaten nur auf Anzeige hin verfolgt werden und dass viele Mobbing-Opfer es nicht wagen, eine Anklage einzureichen. Zudem gilt es auch zu bedenken, dass den Opfern manchmal zu spät geholfen wird, was umso schwerwiegender ist, wenn es sich um Cybermobbing handelt. Die Angriffe und wiederholte Kritiken, denen die Opfer ausgesetzt sind, verursachen nämlich bereits lange vor Beginn eines Gerichtsverfahrens Leid und dauern lange nach dem Ende des Mobbings an. In einigen Fällen führen sie dazu, dass das Opfer die Schule verlässt, auch wenn eher die Täter von der Schule verwiesen werden sollten, so wie dies bei häuslicher Gewalt der Fall ist. Es sollte auch erwähnt werden, dass die Täter von Mobbing häufig in Gruppen handeln, wodurch die strafrechtliche wie auch die moralische Verantwortlichkeit der einzelnen Beteiligten eher verringert wird.

*7. Welche Massnahmen und Vorkehrungen hat der Kanton getroffen, um die Opfer zu unterstützen und ihnen bei der Rückkehr zu einem normalen Leben zu helfen?*

An den obligatorischen Schulen und den Schulen der Sekundarstufe 2 befassen sich der Schulmediationsdienst und die Schulsozialarbeit gemeinsam mit den Lehrpersonen und der Schuldirektion auch mit Fällen von Mobbing an der Schule. Je nach Situation und vorhandenen Ressourcen bieten der Schulmediationsdienst und die Schulsozialarbeit den Opfern, aber auch Zeugen und Tätern Unterstützung an. In einigen Situationen arbeiten die Dienste eng mit anderen Ämtern des Staates wie der Jugendbrigade, dem Jugendamt und der Opferberatungsstelle zusammen. Bei psychischen Störungen, die sich auch auf das Schulleben einer gemobbten Schülerin oder eines gemobbten Schülers auswirken, können Schulpsychologinnen und Schulpsychologen beigezogen werden, damit eine professionelle Betreuung gewährleistet wird.

Gerade im deutschsprachigen Kantonsteil spielen Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter eine zentrale Rolle, wenn es um das Zusammenleben und das Schulklima geht. So greifen sie auch bei Fällen von (Cyber-) Mobbing ein und bieten Unterstützung bei der Bewältigung des Konflikts und können sowohl das Opfer als auch die Täter auf angemessene Betreuungsangebote hinweisen.

Es ist auch wichtig, dass die Eltern als erste «Schutzinstanzen» des Kindes, das Opfer von Mobbing wird, darüber Bescheid wissen, was die Schule unternehmen und vorsehen kann. Zumal die Eltern häufig darauf angewiesen sind, dass die Lehrperson und/oder die Schuldirektion für dieses Problem sensibilisiert sind.

Sofern Mobbing eine Straftat darstellt (Drohungen, Nötigung usw.), kann sich das Opfer an eine kantonale Beratungsstelle wenden, um Opferhilfe zu erhalten (an die Opferberatungsstelle für Kinder, Männer und Opfer des Strassenverkehrs, angeschlossen an das Jugendamt, oder die Opferberatungsstelle des Vereins Frauenhaus Freiburg, wenn das Opfer eine erwachsene Frau ist). Die Beratungsstelle wird das Opfer beraten, ihm bei der Durchsetzung ihrer Rechte helfen und je nach Bedarf psychologische und rechtliche Unterstützung anbieten können, insbesondere bei einem Strafverfahren oder in einer anderen Form. Die Opferberatungsstelle bietet vor allem ein offenes Ohr für belastende Erlebnisse und manchmal auch Selbstverteidigungskurse an und berät Eltern, wie sie in solchen Situationen vorgehen können.

*8. Reichen die strafrechtlichen Bestimmungen aus, um Rückfälle nach Möglichkeit zu verhindern?*

Die Zurechtweisungen und Ermahnungen des Jugendrichters vor Gericht reichen nicht aus, um Rückfälle zu vermeiden. Eine Mediation, die sich auf persönliche Verantwortung, die Stärkung von Empathie und nicht auf Bestrafung konzentriert, kann dies besser erreichen. Im Kanton Freiburg kommt bei Minderjährigen die strafrechtliche Mediation zur Anwendung. Denn gemäss der Gesetzgebung ist es dem Jugendgericht gestattet, Fälle von (Cyber-) Mobbing zur Mediation an das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen zu delegieren, was zu begrüssen ist. Es gilt jedoch zu bedenken, dass eine solche Massnahme zu diesem Zeitpunkt manchmal schon zu spät kommt. Daher ist Vorbeugen absolut unerlässlich.

Strafrechtliche Bestimmungen sowie die Massnahmen zur Gesundheitsförderung und -prävention ergänzen sich. Sie ermöglichen es, die Situation umfassend anzugehen. Überdies wird auch an Informationsabenden und/oder bei gezielten Interventionen die Zusammenarbeit gepflegt.

Durch ihr breites Tätigkeitsfeld unterstützt die Opferberatungsstelle Kinder, die Opfer von Mobbing in der Schule sind (Kind, das ausgeschlossen, in seiner Klasse heruntergemacht wird, vor allem in der Primarschule), in den in Punkt 2 genannten Situationen und berät die Eltern. In der Regel

handelt es sich um Fälle, in denen sich die Situation trotz der gemeinsam mit der Schule unternommenen Schritte nicht verbessert und die Kinder stark darunter leiden. In solchen Fällen benötigen die Eltern einen «neutralen» Raum ausserhalb der Schule, um über das in der Familie erlebte Leid zu sprechen. Es ist hingegen oft schwierig festzustellen, ob es sich um eine Straftat handelt. Es handelt sich also eher um «Grenzfälle» im Sinne des OHG, die jedoch erheblichen Schaden anrichten. Darüber hinaus ist ein Kind, das Mobbing begeht, vor dem 10. Lebensjahr nicht strafmündig. Es ist Aufgabe der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden, die erforderlichen Schutzmassnahmen zu treffen. Dazu muss die Schule das im Zivilgesetzbuch Anzeigeverfahren einleiten. Der gewollt nicht schuldzuweisende Ansatz von Präventionsprogrammen sollte Kinder, seien es Täter oder Opfer, nicht daran hindern, von den nötigen Schutzmassnahmen zu profitieren.

9. *Erwägt der Staatsrat, im Kanton ein ähnliches Programm wie das finnische Präventionsprogramm «Kiva» einzuführen, das auf Sensibilisierung durch Rollenspiele, Gesprächsrunden und Präventionsfilme beruht und mit dem spektakuläre Erfolge in der Entwicklung von Empathie bei Kindern erzielt werden?*

Das ist derzeit nicht vorgesehen, da andere Projekte geplant sind oder umgesetzt werden sollen, so namentlich folgende:

- > Die Sozialarbeit und Mobile Einheit haben sich darauf geeinigt, die Methode «No Blame Approach» anzuwenden. Diese Methode ist bewährt und relativ «einfach», muss nicht mehr eingeführt oder erprobt werden. Die Ziele von Kiva, «No Blame Approach» und «Shared Concern Methode» (geteilte Verantwortung) sind in etwa die gleichen: Mobbing als *Gruppenphänomen* erkennen, in dem *jede Schülerin und jeder Schüler* eine Rolle spielt (nicht nur «Täter» und «Opfer»).
- > «Shared Concern Methode»  
In Absprache mit der Fachstelle «Gesundheit in der Schule» führt der Verein REPER derzeit ein Pilotprojekt zur Schulung der Orientierungsschule für die Anwendung der «Shared Concern Methode» (sogenannte PIKAS-Methode) durch. Diese Methode ermöglicht es der Schule, schnell einzugreifen, wenn eine Mobbing-Situation beobachtet wird. Kurz zusammengefasst besteht die Idee darin, den Gruppeneffekt rückgängig zu machen, indem jedes Mitglied einer Gruppe wieder individualisiert wird. Es geht darum, eine neue Dynamik zu schaffen, indem die Besorgnis (geteilte Betroffenheit) für Schülerinnen oder Schüler, denen es schlecht geht, geweckt wird und die verschiedenen beteiligten Schülerinnen und Schüler Lösungen finden. Das Mobbingopfer wird ebenfalls gezielt betreut. Es ist eine ergänzende Methode zu aktuellen Methoden, die sich in den skandinavischen Ländern bewährt hat und nun auch in Frankreich und der Schweiz eingesetzt wird.

- > «Grandir en Paix»

Die Einführung dieses Lehrmittels in den Schulen mit entsprechender Schulung und Begleitung bietet auch Gelegenheit, die Schulen beim Umgang mit diesem Thema zu sensibilisieren, zu begleiten und zu unterstützen.

Den 17. August 2020

## Question 2020-CE-37 Pascal Moënnat La qualité de l'air est-elle suffisante dans les écoles de notre canton?

### Question

Une salle de classe bien aérée a des effets positifs sur la capacité de concentration et les performances des élèves. Durant deux ans, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a mesuré cette qualité dans 100 salles de classe, en collaboration avec les autorités compétentes des cantons de Berne, de Vaud et des Grisons. Il est apparu que dans deux tiers des cas, elle est insuffisante pendant les heures de formation.

La concentration du CO<sub>2</sub> y serait sensiblement supérieure aux valeurs «acceptables», ce qui influencerait sur les performances des occupants qui peuvent ressentir de la fatigue ou des maux de tête. Avec une bonne qualité de l'air cette situation serait moins fréquente.

Pour améliorer la situation et suite aux résultats mentionnés ci-dessus, l'Etat de Vaud prend des mesures pour suivre les recommandations de l'OFSP. Pour les bâtiments existants, des appareils à vocation éducative seront installés dans les salles de classe et une campagne de sensibilisation sera menée afin que la situation puisse être améliorée. Pour les bâtiments neufs un plan d'aération est élaboré.

Considérant ce qui précède, les questions posées au Conseil d'Etat sont:

1. *Le canton de Fribourg a-t-il réalisé une étude similaire et, le cas échéant, est-ce que le constat émis par l'OFSP sur la qualité de l'air est également valable pour les salles de classe du canton?*
2. *Le Conseil d'Etat entend-il déployer des appareils de mesure destinés également à la sensibilisation des élèves et des enseignants pour les salles de classe des bâtiments existants?*

Le 26 février 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

En mai 2019, dans sa réponse à une question écrite des députés Pierre-André Grandgirard et Nadia Savary-Moser, le Conseil d'Etat indiquait notamment que les normes et les

dispositions légales en vigueur prévoient la nécessité de planifier un concept d'aération des locaux afin que les conditions normales d'utilisation puissent être assurées. Par ailleurs, il avait également indiqué que, s'agissant des critères d'équivalence à Minergie en application du principe d'exemplarité pour les collectivités publiques, des précisions allaient encore être apportées dans le règlement sur l'énergie (REn) en cours de révision, ce qui a été effectué fin 2019. A ce jour, il peut être affirmé que la qualité de l'air dans les constructions respectant les dispositions légales cantonales en vigueur depuis l'année 2000, donc équipées d'un renouvellement contrôlé de l'air, est conforme aux normes en vigueur, à savoir que le niveau de CO<sub>2</sub> ne dépasse en principe pas 1400 ppm, ce qui correspond à un «air de qualité médiocre» au sens de la norme SIA 382/1.

1. *Le canton de Fribourg a-t-il réalisé une étude similaire et, le cas échéant, est-ce que le constat émis par l'OFSP sur la qualité de l'air est également valable pour les salles de classe du canton?*

Suite à l'étude et au rapport de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de mars 2019, le Service de l'énergie (SdE) a débuté une campagne de sensibilisation dans les bâtiments scolaires sur la base de la documentation fournie par l'OFSP, laquelle a été distribuée à chacune des classes concernées. De plus, afin de mieux sensibiliser les élèves et le corps enseignant sur la qualité de l'air, et ainsi de les inciter à ouvrir systématiquement les fenêtres lorsque le niveau de CO<sub>2</sub> est trop élevé, le SdE a également installé des appareils de mesures avec de grands affichages et procédé à des relevés. Cette campagne s'est provisoirement arrêtée en début d'année 2020 en raison de la crise sanitaire. Il est donc difficile de tirer un bilan définitif, mais les résultats sont tout de même assez parlants.

Durant la période la plus représentative pour évaluer la qualité de l'air dans des salles de classe, soit la période de chauffage, dix bâtiments scolaires (16 classes) ont été visités à partir du mois de novembre 2019. Et sur la base des résultats obtenus, le SdE a pu établir le même constat que celui de l'OFSP, à savoir que la qualité de l'air dans les bâtiments scolaires construits avant 2000 et non équipés d'une aération contrôlée est insuffisante. Le niveau de 1400 ppm est très souvent dépassé, avec des pointes pouvant atteindre jusqu'à 4000 ppm dans certaines salles de classe. Il a aussi été constaté que seuls les bâtiments équipés d'une aération contrôlée simple ou double flux dont le débit d'air est d'au moins 25 m<sup>3</sup>/h par personne, soit conforme à la norme SIA 382/1, permettent de satisfaire une qualité de l'air acceptable.

2. *Le Conseil d'Etat entend-il déployer des appareils de mesure destinés également à la sensibilisation des élèves et des enseignants pour les salles de classe des bâtiments existants?*

Suite à l'étude de l'OFSP à laquelle l'Etat de Vaud a participé avec l'analyse de plusieurs bâtiments scolaires, le Conseil d'Etat vaudois a pris des mesures s'agissant des bâtiments existants et des nouvelles constructions. Pour ces dernières, il a décidé qu'un concept d'aération devra être systématiquement élaboré à la construction d'un nouveau bâtiment scolaire afin de maintenir de façon constante un taux de CO<sub>2</sub> inférieur à 1400 ppm dans les salles de classe. Dès lors, pour garantir ce niveau de qualité de l'air, la recommandation de l'OFSP prévoyant l'utilisation d'un «concept de ventilation hybride, où la ventilation mécanique assure une part importante de l'aération», s'imposera dans pratiquement toutes les situations. Ceci est également conforme à ce que le canton de Fribourg applique depuis l'année 2000 pour les bâtiments publics au travers de ses dispositions légales et du principe d'exemplarité, en application du label Minergie ou des critères d'équivalence à Minergie.

S'agissant des bâtiments existants, pour répondre spécifiquement à la question du député Pascal Moënnat et à l'instar de ce qui se pratique dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat entend également mettre à disposition des établissements scolaires fribourgeois, dès 2021, des instruments de mesure du CO<sub>2</sub> pour mesurer la qualité de l'air dans les locaux, mais aussi pour éduquer les utilisateurs aux bonnes pratiques. Le SdE fera l'acquisition d'environ 120 appareils pour un coût de 50 000 francs, et cette démarche sera réalisée en complément à la campagne de sensibilisation susmentionnée qui devrait en principe reprendre dès la rentrée scolaire 2020/2021.

Le 8 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-37 Pascal Moënnat Ist die Luftqualität in den Schulen unseres Kantons ausreichend?**

### **Anfrage**

Ein gut gelüftetes Schulzimmer wirkt sich positiv auf die Konzentrations- und Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler aus. Während zwei Jahren hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zusammen mit den zuständigen Behörden der Kantone Bern, Waadt und Graubünden die Luftqualität in 100 Schulzimmern gemessen. Es hat sich gezeigt, dass in zwei Dritteln der Fälle die Luftqualität während den Schulstunden ungenügend war.

Die CO<sub>2</sub>-Konzentration liege deutlich über den Werten, die als «mässige Luftqualität» eingestuft werden, was sich auf die Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler niederschlägt, die Müdigkeit oder Kopfschmerzen verspüren können. Bei einer guten Luftqualität würde dies weniger oft auftreten.

Gestützt auf die oben erwähnten Resultate wird der Kanton Waadt Massnahmen ergreifen, um die Situation zu verbessern und die Empfehlungen des BAG umzusetzen. In bestehenden Gebäuden werden in den Schulräumen Messgeräte aufgestellt und eine Sensibilisierungskampagne durchgeführt, um die Lage zu verbessern. Bei Neubauten wird ein Lüftungsplan aufgestellt.

Aufgrund dieser Darlegungen stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. *Hat der Kanton Freiburg eine ähnliche Studie durchgeführt und können die Feststellungen des BAG über die Luftqualität auch auf die Schulräume im Kanton übertragen werden?*
2. *Beabsichtigt der Staatsrat, in bestehenden Gebäuden Messgeräte zur Sensibilisierung der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrpersonen aufzustellen?*

Den 26. Februar 2020

### Antwort des Staatsrats

In seiner Antwort auf eine Anfrage von Grossrat Pierre-André Grandgirard und Grossrätin Nadia Savary-Moser hat der Staatsrat im Mai 2019 namentlich dargelegt, dass die geltenden Normen und Gesetze die Ausarbeitung eines Lüftungskonzepts vorschreiben, damit die Werte bei Standardnutzung eingehalten werden. Zudem hat er angekündigt, dass die Kriterien für die Äquivalenz mit dem Minergie-Standard bei der Umsetzung der Vorbildrolle von öffentlichen Körperschaften bei der Revision des Energiereglements (EnR) präzisiert werden, was Ende 2019 geschehen ist. Aktuell kann bestätigt werden, dass die Luftqualität in Bauten, die nach den seit 2000 geltenden kantonalen Gesetzesbestimmungen errichtet wurden und folglich mit einer automatischen Lüftung ausgestattet sind, den geltenden Normen entsprechen. Das heisst, der CO<sub>2</sub>-Gehalt beträgt grundsätzlich nicht mehr als 1400 ppm, was dem Wert für eine «mässige Luftqualität» im Sinne der Norm SIA 382/1 entspricht.

1. *Hat der Kanton Freiburg eine ähnliche Studie durchgeführt und können die Feststellungen des BAG über die Luftqualität auch auf die Schulräume im Kanton übertragen werden?*

Im Anschluss an die Studie und den Bericht des Bundesamts für Gesundheit (BAG) vom März 2019 hat das Amt für Energie (AfE) mit der vom BAG gelieferten Dokumentation, die an alle betroffenen Klassen verteilt wurde, eine Sensibilisierungskampagne in den Schulgebäuden gestartet. Um die Schülerinnen und Schüler und die Lehrpersonen besser für die Luftqualität zu sensibilisieren und zu ermutigen, die Fenster systematisch zu öffnen, sobald der CO<sub>2</sub>-Gehalt zu hoch ist, hat das AfE zudem Messgeräte mit grosser Anzeige aufgestellt und Erhebungen durchgeführt. Diese Kampagne

wurde Anfang 2020 infolge der Gesundheitskrise unterbrochen. Es ist deshalb schwierig, eine definitive Bilanz zu ziehen, doch die Resultate sind trotzdem recht aussagekräftig.

Ab November 2019, also während der Heizperiode und folglich der repräsentativsten Zeitspanne für die Beurteilung der Luftqualität in den Schulzimmern, wurden zehn Schulgebäude (16 Klassen) besucht. Gestützt auf die erhaltenen Resultate kam das AfE zum gleichen Schluss wie das BAG. Die Luftqualität in den vor dem Jahr 2000 erbauten Schulgebäuden ohne kontrollierte Lüftung ist ungenügend. Der CO<sub>2</sub>-Gehalt von 1400 ppm wird sehr oft überschritten und in gewissen Schulzimmern wurden Spitzenwerte von bis zu 4000 ppm gemessen. Weiter wurde festgestellt, dass nur die Schulgebäude mit einer kontrollierten Lüftung (Abluft- bzw. Zu- und Abluftanlage) mit einem Luftwechsel von mindestens 25 m<sup>3</sup>/h pro Person, wie es in der Norm SIA 382/1 vorgeschrieben ist, eine genügende Luftqualität erreichen.

2. *Beabsichtigt der Staatsrat, in bestehenden Gebäuden Messgeräte zur Sensibilisierung der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrpersonen aufzustellen?*

Infolge der Studie des BAG mit der Beteiligung des Kantons Waadt, in dem mehrere Schulgebäude untersucht wurden, hat der Waadtländer Staatsrat Massnahmen für die bestehenden Gebäude und die Neubauten getroffen. Für die Schulneubauten hat er beschlossen, dass systematisch ein Lüftungskonzept aufgestellt werden muss, um in den Schulzimmern den CO<sub>2</sub>-Pegel konstant unter 1400 ppm zu halten. Um diese Luftqualität zu gewährleisten, ist es also in praktisch allen Fällen nötig, die Empfehlungen des BAG zu befolgen, denen zufolge «hybride Lüftungskonzepte, bei denen eine mechanische Lüftung einen wesentlichen Teil der Lüftung sicherstellt», angezeigt sind. Dies entspricht auch den seit dem Jahr 2000 geltenden gesetzlichen Bedingungen für die öffentlichen Gebäude im Kanton Freiburg sowie den Anforderungen an die Vorbildrolle, die die Erfüllung der Kriterien des Minergie-Labels oder gleichwertiger Kriterien verlangen.

Um auf die Frage von Grossrat Pascal Moënnat einzugehen, will der Staatsrat, was die bestehenden Bauten betrifft, nach dem Vorbild des Kantons Waadt den Freiburger Schulen ab 2021 CO<sub>2</sub>-Messinstrumente zur Verfügung zu stellen, damit die Luftqualität in den Räumen geprüft werden kann, aber auch damit die Benutzer für gutes Lüften sensibilisiert werden. Das AfE wird zu diesem Zweck etwa 120 Geräte erwerben. Dieser Schritt wird in Ergänzung zur Sensibilisierungskampagne durchgeführt, die voraussichtlich im Schuljahr 2020/2021 fortgesetzt wird.

Den 8. September 2020

## Question 2020-CE-38 Christian Ducotterd Manque de surveillance sur les indications de la provenance des viandes

### Question

(Texte directement repris du site de la FRC  
[fédération romande des consommateurs])

Le consommateur suisse fait souvent les frais de politiques incohérentes. Dans le domaine de l'alimentation, elles ont pour conséquence l'importation notamment de denrées produites dans des conditions pourtant interdites en Suisse. C'est typiquement le cas de la viande issue de bêtes dopées aux hormones ou avec des stimulateurs de performance tels qu'antibiotiques ou anabolisants. Bien que la pratique soit bannie en Suisse et en Europe depuis des décennies, notre pays autorise l'importation des produits qui en sont issus, au contraire de l'Union européenne. Un véritable paradoxe.

### Accords du Mercosur: craintes fondées

S'il veut avoir la garantie de ne pas consommer de viande produite à l'aide de substances néfastes à l'animal et potentiellement dangereuses pour la santé humaine, le client peut soit opter pour de la viande indigène ou européenne, soit être attentif à l'étiquetage. Car la viande provenant de pays n'ayant pas interdit l'usage de stimulateurs de croissance doit faire l'objet d'une déclaration ad hoc, au supermarché comme au restaurant.

Encore faut-il que la loi soit respectée, ce qui nous intéresse particulièrement au vu du contexte actuel: fin août 2019, les pays de l'Association européenne de libre-échange, dont la Suisse fait partie, ont en effet conclu les négociations sur un accord de libre-échange avec le Mercosur, marché commun sud-américain qui réunit le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Or cet accord fait craindre l'arrivée sur le marché helvétique de quantités croissantes de viande dont les conditions de production ne correspondent pas aux attentes des consommateurs.

Quelques chiffres permettent de mieux cerner l'enjeu: la Suisse consomme annuellement 445 000 tonnes de viande. Elle en importe 88 000 tonnes, soit 20%. Sur cette part, plus de la moitié concerne de la volaille dont les 40% proviennent du Brésil, selon l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Sachant qu'il s'agit du produit carné préféré des Suisses (plus de 14 kg par personne et par an) après le porc, ce pays est ainsi notre principal fournisseur de viande, tous types confondus. Et le poulet est un mets que l'on retrouve très fréquemment au restaurant.

Bien que peu consommé en Suisse (1,2 kg par personne et par an), l'agneau est aussi intéressant, car il est en majorité importé d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Mais ces pays,

tout comme le Brésil, se démarquent par des modes de production interdits en Suisse, notamment l'utilisation d'antibiotiques ou d'autres produits non hormonaux comme stimulateurs de croissance.

Un tiers: la part des restaurants romands visités par les clients mystères de la FRC qui n'indiquent pas correctement la provenance des viandes.

### Pourquoi s'intéresser aux restaurants?

Selon les chiffres de l'OFAG, environ la moitié de la viande est aujourd'hui consommée lors de repas pris à l'extérieur. Ceci alors qu'un sondage de la Protection suisse des animaux avait démontré en 2016 que le bœuf dopé aux hormones était certes de plus en plus souvent banni du commerce de détail, mais qu'il était très demandé dans la restauration. Malgré l'absence de chiffres, on en déduit donc que la consommation de viande issue de pratiques interdites en Suisse est sans doute importante dans les établissements publics et qu'il est primordial de garantir que le consommateur est informé de manière transparente.

Pour vérifier ce dernier point, rien ne vaut l'enquête de terrain! Ainsi, plus de trente clients mystères sont allés visiter 193 établissements dans toute la Suisse romande durant les fêtes de fin d'année. Dans leur viseur: bœuf, veau, volaille (poulet et dinde) et agneau. Leur mission: vérifier si l'indication de la provenance des viandes était conforme aux exigences légales et compiler des informations utiles dans ce domaine.

Premier élément, dans près de neuf cas sur dix, la provenance des viandes est explicitement indiquée par écrit, soit sur le menu, soit sur une pancarte au mur. D'après les rapports des visites, l'origine est toutefois introuvable dans 10,9% des cas et incomplète dans 1,6% des établissements concernés. En tout état de fait, les pratiques divergent énormément: la provenance peut être détaillée sous chaque plat ou au pied de chaque page de la carte des mets. Elle peut aussi prendre la forme d'une affichette mal située dans le restaurant, invisible pour celui qui ne cherche pas spécifiquement l'information. La loi prévoit en effet une inscription par écrit, mais elle ne précise pas à quel endroit elle doit figurer ni la taille de la police d'écriture requise. Certains enquêteurs se sont d'ailleurs plaints sur ce point.

Zéro: après vérification de dix restaurants, aucun ne disposait du certificat permettant de renoncer à la mention obligatoire concernant les hormones et/ou les antibiotiques.

### Proportion inacceptable

Deuxième élément, les indications sont souvent très imprécises. En effet, dans une part non négligeable des cas recensés, une même viande a plusieurs origines. Ce n'est pas un problème quand un restaurateur explicite par exemple que le steak de bœuf vient d'un pays, l'émincé d'un autre et la côte d'un

troisième, cela le devient quand le poulet est systématiquement indiqué comme étant de «Suisse/Brésil», par exemple. Cette solution de facilité – elle permet de limiter les mises à jour régulières – a été adoptée dans une grande partie du panel visité. Et elle est problématique puisqu'elle cache l'origine véritable du produit carné. En effet, les enquêteurs ont très souvent peiné à obtenir des précisions sur le plat choisi. Soit la personne au service a avoué son ignorance sans aller se renseigner en cuisine, soit elle a asséné des phrases bateau comme: «on est en Suisse, tout est très contrôlé». Une nonchalance fort regrettable et très répandue. Au total, 36% des relevés des enquêteurs de la FRC mentionnent des provenances multiples ou une absence d'origine. Pour le bœuf, le chiffre représente 32,2% des visites, il grimpe carrément à 45,4% pour la volaille. Concrètement, plus du tiers de l'échantillon est donc hors-la-loi! Car, comme nous l'a confirmé l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), l'obligation de déclaration de l'origine de la viande correspond à l'indication correcte et précise qui «exclut normalement l'utilisation d'une liste de provenances possibles». Cette proportion est donc bien trop importante et inacceptable.

### **Pour moitié des viandes étrangères**

Les rapports des clients mystères ont aussi permis de déterminer le pourcentage de viande d'origine étrangère. Cette donnée semble méconnue de l'OFAG et de l'interprofession suisse Proviande, interrogée pour les besoins de l'enquête; Proviande a même évoqué une «boîte noire». Dans l'enquête FRC, 64% du bœuf et 72% du veau sont suisses, la part de la volaille n'est que de 35% et celle de l'agneau de 16%. Si on y additionne les viandes dont les origines sont inconnues ou multiples et qui comptent au moins un pays étranger dans la liste, le taux de provenance étrangère grimpe à 50%.

Mais finalement, d'où vient la viande importée? De tous horizons, proches ou plus lointains, dont une forte proportion de pays pratiquant des modes de production interdits en Suisse. Parmi eux, certains du Mercosur, mais aussi de l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Chine et la Thaïlande. Or les viandes provenant de nations recourant aux antibiotiques ou stimulateurs de performance hormonaux doivent être identifiées de façon explicite. Assurément, une mention parfaitement honnête pousserait nombre de clients à renoncer à certains plats de la carte. Mais alors que 39% des établissements visités auraient dû faire figurer cette déclaration, seuls 6,7% l'ont véritablement fait, parfois de manière partielle. La lacune concerne principalement le poulet brésilien ou l'agneau de Nouvelle-Zélande. De nombreux consommateurs mangent ainsi à leur insu des plats contenant potentiellement des traces de stimulateurs de croissance et source de souffrance animale. Un véritable scandale.

Pareille lacune signifie sans doute aussi que cette obligation n'est pas connue des restaurateurs qui se retrouvent en bout de chaîne. Lors de visites, les contrôleurs des chimistes cantonaux vérifient que l'indication est bien écrite mais il y a fort

à parier que la déclaration des modes de production interdits en Suisse ne fait pas partie de leur check-list. Une campagne d'information à ce sujet pour en rappeler le caractère obligatoire serait plus que bienvenue, au vu de nos résultats.

### **La transparence, un argument de vente aussi**

Pour finir sur une note plus positive, notons l'effort particulier des restaurants asiatiques et des kebabs pour donner une information limpide. Ils prennent parfois l'initiative de placarder directement la fiche de leur importateur. C'est moins joli qu'une ardoise artisanale accrochée au mur, mais cela respecte la loi. L'opération sur le terrain a également permis de révéler une tendance inverse: l'ultraprécision dans l'indication de la provenance de la viande, tout particulièrement dans le cas du bœuf. Nos clients mystères ont en effet relevé, dans vingt et un cas, le nom du boucher, du producteur, de la vallée ou de l'alpage. La cuisine ultralocale rassure la clientèle, échaudée par des scandales alimentaires dans un passé plus ou moins récent. Pour le restaurateur, l'argument de vente est intéressant à exploiter.

Au final, l'enquête révèle que les consommateurs sont mal renseignés. Il serait donc grand temps que les cantons, en charge de la mise en œuvre de la législation, se saisissent du problème. Ce d'autant que la FRC défend de son côté un renforcement de la déclaration des modes de production interdits en Suisse. Car les stimulateurs de performances ne sont que la pointe de l'iceberg. Bon nombre d'autres pratiques que les consommateurs réproouvent ne font l'objet d'aucune déclaration aujourd'hui.

### **Pratique: connaître la base légale**

Selon l'Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU) et l'Ordonnance agricole sur la déclaration (OAgRD), les éléments ci-contre doivent obligatoirement être déclarés par écrit lorsque des produits sont remis aux consommateurs dans des établissements communautaires tels que les cafés-restaurants, hôpitaux ou lieux de restauration collective.

### **Le pays d'origine de la viande**

Si le pays exportateur utilise des modes de production interdits en Suisse, les mentions suivantes doivent figurer à la suite de l'indication du pays concerné: «peut avoir été produit(e) avec des stimulateurs de performance hormonaux» et/ou «peut avoir été produit(e) avec des stimulateurs de performance non hormonaux, tels que les antibiotiques». Le cas échéant, les deux mentions sont utilisées.

Il est autorisé de renoncer à ces mentions uniquement si un certificat sanitaire vétérinaire reconnu par l'Union européenne prouve que les produits n'ont pas été obtenus au moyen de pratiques interdites en Suisse.

En cas de difficulté d'approvisionnement passagère et subite, il est autorisé d'informer oralement sur le produit de substitution.

Questions:

1. *Pour quelles raisons l'Etat ne fait pas appliquer la législation en fin de chaîne, soit lors de la vente aux consommateurs alors que le producteur suisse est extrêmement contrôlé afin d'assurer la traçabilité des produits et le mode de production?*
2. *Qu'est-ce qui est mis en œuvre aujourd'hui afin d'éviter toutes fausses indications?*
3. *Est-ce que le Conseil d'Etat va tout mettre en œuvre afin d'empêcher les manques ou fausses indications dans les restaurants et commerces (ex. «provenance bœuf: Suisse/Paraguay» que l'on trouve régulièrement dans les restaurants et ceci sans indication du mode de production)?*
4. *Est-ce que lors de la mise en œuvre du Plan climat, le Conseil d'Etat va mettre en place une information à la population et dans les écoles? Celle-ci concernerait l'atteinte supplémentaire sur le climat des produits importés, et plus particulièrement de la viande qui est produite en diminuant la surface des forêts, dans des conditions nécessitant des transports de fourrages et d'eau importants, sans contrôle de répartition des déjections avec des hormones, avec des stimulateurs de croissance et nécessitant un transport lors de son importation depuis de grandes distances.*

Le 26 février 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat remarque tout d'abord que le texte de la FRC repris intégralement par l'auteur de la question porte sur la situation au niveau suisse, et ne permet pas de tirer de conclusions quant à la situation dans le canton de Fribourg.

1. *Pour quelles raisons l'Etat ne fait pas appliquer la législation en fin de chaîne, soit lors de la vente aux consommateurs alors que le producteur suisse est extrêmement contrôlé afin d'assurer la traçabilité des produits et le mode de production?*

L'Etat de Fribourg applique évidemment la législation fédérale. Le Service de sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) est l'autorité d'exécution fribourgeoise en charge de l'application de la législation fédérale lors de la remise aux consommateurs, comme exigé par l'article 14 de l'ordonnance relative à la déclaration de produits agricoles issus de modes de production interdits en Suisse (ordonnance agricole sur la déclaration, OAgrD, RS 916.51) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20030958/index.html#a14>.

A titre d'exemple, l'Inspectorat des denrées alimentaires et objets usuels du SAAV a procédé à 2110 inspections en 2019, dans les quelques 3940 établissements alimentaires du canton. 59% de ces contrôles, la plupart du temps inopinés, ont été réalisés dans des établissements de restauration.

La responsabilité de la déclaration elle-même relève quant à elle de la personne respectivement de l'établissement qui remet de tels produits aux consommateurs (article 2 OAgrD).

2. *Qu'est-ce qui est mis en œuvre aujourd'hui afin d'éviter toutes fausses indications?*

Ces exigences sont contrôlées de manière régulière par les collaborateurs du SAAV chargés du contrôle officiel des denrées alimentaires, et font partie de la checklist de contrôle. Les manquements constatés sont dénoncés par le SAAV et doivent être corrigés par les établissements en infraction. Des émoluments sont perçus en cas de non-conformité.

3. *Est-ce que le Conseil d'Etat va tout mettre en œuvre afin d'empêcher les manques ou fausses indications dans les restaurants et commerces (ex. «provenance bœuf: Suisse/Paraguay» que l'on trouve régulièrement dans les restaurants et ceci sans indication du mode de production)?*

Les inspecteurs et contrôleurs des denrées alimentaires vont continuer de contrôler les exigences lors des inspections d'établissements.

En ce qui concerne les indications multiples, les chimistes cantonaux romands ont validé que pour chaque denrée alimentaire contenant de la viande d'ongulés domestiqués (tels que les bovidés, cervidés, camélidés, suidés et équidés), de la volaille domestique ou du poisson, l'indication par écrit de la provenance (pays de production ou zone de pêche) de l'animal pourvoyeur de la denrée alimentaire en question soit faite en respectant les règles suivantes:

- > pour le(s) plat(s) du jour, une seule provenance par type de viande et de poisson;
- > pour les mets proposés à la carte, deux provenances au plus par type de viande et de poisson; si deux provenances sont indiquées, le personnel doit pouvoir renseigner le consommateur sur la provenance spécifique et le mode de production pour chaque mets proposé.

Il est toutefois préconisé d'éviter d'indiquer les provenances sur la carte, mais de les faire figurer sur un affichage particulier afin de pouvoir les adapter si nécessaire.

Aussi, le pays de production doit être indiqué selon les dispositions de l'article 15 de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI, RS 817.022.16).

Enfin, s'il s'agit de poisson pêché en mer, il faut mentionner la zone de pêche (annexe 4 de l'OIDAI, zones de pêche de

la Food and Agriculture Organisation of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO) en lieu et place du pays de production.

4. *Est-ce que lors de la mise en œuvre du Plan climat, le Conseil d'Etat va mettre en place une information à la population et dans les écoles? Celle-ci concernerait l'atteinte supplémentaire sur le climat des produits importés, et plus particulièrement de la viande qui est produite en diminuant la surface des forêts, dans des conditions nécessitant des transports de fourrages et d'eau importants, sans contrôle de répartition des déjections avec des hormones, avec des stimulateurs de croissance et nécessitant un transport lors de son importation depuis de grandes distances.*

Le Plan climat cantonal, dont la mise en consultation est prévue à la fin de l'année, intègre en l'état plusieurs mesures visant la sensibilisation de la population, y compris via les écoles, aux impacts des choix alimentaires.

On peut ainsi citer les mesures en faveur des circuits courts et de la consommation des produits locaux. Ces mesures soutiendraient ainsi la consommation des produits nécessitant le moins de transport possible. D'autres mesures entendent sensibiliser la population aux impacts climatiques liés à la consommation. Il devrait notamment s'agir de rendre les consommateurs et consommatrices attentifs au fait que les produits importés peuvent engendrer des quantités d'émissions de gaz à effet de serre plus importantes que les produits suisses. Une mesure propose une plateforme en ligne pour sensibiliser la population aux enjeux climatiques. La question de l'impact carbone lié à l'alimentation sera bien entendu également abordée. Des mesures se concentrent quant à elles spécifiquement sur la sensibilisation aux enjeux climatiques dans les écoles. La question de l'impact climatique lié à l'alimentation devrait être abordée. Enfin, une mesure vise à encourager une alimentation bas carbone et équilibrée dans les milieux scolaires. L'impact carbone des produits utilisés dans les cantines et lors des cours d'économie familiale sera alors prépondérant.

Le Conseil d'Etat relève que les thématiques abordées par la présente question sont également traitées dans le cadre de la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg dont la consultation s'est terminée au printemps dernier.

On peut notamment citer les objectifs et mesures suivants:

- > Cible 2.1 **Promouvoir des systèmes agro-alimentaires durables**, avec notamment pour objectifs des produits agro-alimentaires sains et issus d'une production responsable ainsi que des modèles d'affaires basés sur les circuits courts. Parmi les mesures pour y parvenir: encouragement des projets intégrant des critères de durabilité dans les appels à projets de type «Agri&Co Challenge», encadrement des projets de circuits courts et d'agriculture de proximité (notamment prolongation du projet «PHR –

Arc lémanique» visant à promouvoir les circuits courts), intégration des enjeux de la durabilité dans la formation agricole fribourgeoise;

- > Cible 4.1 **Encourager l'éducation en faveur d'un développement durable**, l'objectif, notamment, est que tous les établissements de formation conçoivent le développement durable comme partie intégrante de leur enseignement et de leur fonctionnement. Il est prévu pour cela d'encourager activement les écoles à adhérer au Réseau des écoles en santé et durable et de leur offrir un encadrement adéquat pour mettre en place les actions requises par le Réseau;
- > Cible 12.2 **Consommation et production responsables**, avec notamment pour objectifs une augmentation de la demande pour des biens de consommation sains, de proximité et issus d'une production écologique et socialement responsable, ainsi qu'une offre de restauration publique et parapublique prioritairement constituée de produits sains, de proximité, issus d'une production écologique et responsable. A cet effet, il est prévu de développer une charte en faveur de la restauration collective (encadrée par Terroir Fribourg), de soutenir le label Fourchette Verte avec l'extension «AmaTerra» (extension en faveur du développement durable). Une offre de formation continue en matière d'alimentation durable et de proximité sera mise sur pied pour les chef-fes de cuisine. Des critères de durabilité seront intégrés dans les appels d'offres et contrats passés avec les prestataires de services de restauration au sein de l'Etat et des entités parapubliques. Par ailleurs, des actions de sensibilisation seront menées et soutenues en faveur d'une consommation saine, à faibles impacts environnementaux et sociaux, sur des thèmes tels que le «fait maison», l'alimentation équilibrée, les produits à faible empreinte carbone, les circuits courts, les produits locaux, de saison et biologique, les produits hors calibre, le gaspillage alimentaire.

Le Conseil d'Etat ajoute que, dans le cadre des mesures d'urgence et de relance suite à la pandémie de Covid-19, une attention particulière a été portée au soutien aux produits locaux et du terroir fribourgeois. Pour rappel, une plateforme électronique ([www.kariyon.ch](http://www.kariyon.ch)) permet d'acquérir des bons d'achats auprès des commerces, des restaurants et des services fribourgeois qui ont dû fermer pendant la pandémie du Coronavirus, ainsi qu'auprès des membres de Terroir Fribourg qui soutiennent la consommation de produits locaux. L'Etat de Fribourg prend en charge 20% des montants jusqu'à concurrence de 4 millions, ce qui permet de générer 20 millions de commandes dans l'économie fribourgeoise et de stimuler la consommation et la production locales.

Finalement, le Conseil d'Etat constate que de nombreuses informations sont déjà disponibles pour les consommateurs et consommatrices sur le site <https://www.meschoixenvironnement.ch/mes-choix-alimentation/>. Ce site explicite bien les

différents impacts sur l'environnement de notre alimentation et regorge de données chiffrées, d'exemples et d'outils de sensibilisation.

En conclusion, le Conseil d'Etat confirme que le canton de Fribourg applique la législation fédérale de manière rigoureuse et s'engage activement dans la promotion des circuits courts et le soutien à la production locale.

Le 29 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-38 Christian Ducotterd Fehlende Aufsicht über die Angaben zur Fleischherkunft**

### **Anfrage**

#### **(Der Website des FRC (Westschweizer Konsumentenschutzverband) entnommener Text)**

Schweizer Konsumentinnen und Konsument tragen oft die Kosten einer widersprüchlichen Politik. Im Ernährungsbereich hat dies zur Folge, dass namentlich Lebensmittel importiert werden, die unter Bedingungen hergestellt wurden, die in der Schweiz verboten sind. Das betrifft typischerweise Fleisch von Tieren, die mit Hormonen oder mit leistungsfördernden Antibiotika oder Anabolika behandelt wurden. Obwohl diese Praxis in der Schweiz und Europa seit Jahrzehnten verboten ist, erlaubt unser Land im Gegensatz zur Europäischen Union den Import von so hergestellten Produkten. Eine wirklich paradoxe Situation.

### **Mercosur-Abkommen: begründete Ängste**

Möchte der Kunde sicherstellen, dass er kein Fleisch konsumiert, das mithilfe von für die Tiere schädlichen Substanzen hergestellt wurde und womöglich gesundheitsgefährdend für den Menschen ist, so kann er sich für einheimisches oder europäisches Fleisch entscheiden oder auf die Deklaration achten. Denn Fleisch aus Ländern, die die Verwendung von Wachstumsförderern nicht verboten haben, muss sowohl im Supermarkt als auch im Restaurant entsprechend deklariert sein.

Zudem muss das Gesetz eingehalten werden, was uns im aktuellen Kontext besonders interessiert: Ende August 2019 schlossen die Länder der Europäischen Freihandelsassoziation, zu denen die Schweiz gehört, ihre Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den Staaten des Gemeinsamen Südamerikanischen Markts (Mercosur) mit Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay, ab. Doch dieses Abkommen lässt befürchten, dass zunehmende Mengen an Fleisch auf den Schweizer Markt gelangen, dessen Herstellungsbedingungen nicht den Erwartungen der Konsumenten entspricht.

Mit den folgenden Zahlen lässt sich das Problem verdeutlichen: Die Schweiz konsumiert jährlich 445 000 Tonnen Fleisch. Davon werden 88 000 Tonnen bzw. 20% importiert. Mehr als die Hälfte dieses Anteils ist Geflügel, wovon gemäss Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) wiederum 40% aus Brasilien stammt. Da es sich beim Geflügel nach dem Schweinefleisch um das zweitbeliebteste Fleischprodukt der Schweizer handelt (über 14 kg pro Person im Jahr), ist dieses Land also über alle Arten gesehen unser Hauptlieferant für Fleisch. Und Poulet ist ein Gericht, das man sehr oft in Restaurants antrifft.

Obwohl es in der Schweiz nur wenig konsumiert wird (1,2 kg pro Person im Jahr), ist auch Lammfleisch interessant, da es mehrheitlich aus Australien und Neuseeland importiert wird. Doch diese Länder heben sich ebenso wie Brasilien durch Produktionsmethoden hervor, die in der Schweiz verboten sind, wie die Verwendung von Antibiotika oder anderen nichthormonellen Produkten wie Wachstumsförderern.

Ein Drittel: Anteil der von Testessern des FRC besuchten Westschweizer Restaurants, die die Fleischherkunft nicht richtig deklarieren.

### **Warum sollte man sich für die Restaurants interessieren?**

Gemäss den Zahlen des BLW wird heute rund die Hälfte des Fleisches ausserhaus konsumiert. Eine Umfrage des Schweizer Tierschutzes von 2016 hatte jedoch aufgezeigt, dass der Detailhandel zwar immer häufiger auf hormonbehandeltes Rindfleisch verzichtet, die Nachfrage in der Gastronomie jedoch nach wie vor gross ist. Auch wenn keine Zahlen vorliegen, lässt sich daraus schliessen, dass der Konsum von Fleisch aus in der Schweiz verbotenen Praktiken in öffentlichen Gaststätten zweifellos häufig ist. Es ist daher äusserst wichtig, zu gewährleisten, dass der Konsument transparent informiert wird.

Nichts eignet sich besser als eine Untersuchung vor Ort, um diesen letzten Punkt zu überprüfen! So haben mehr als 30 Testkunden über die Festtage Ende Jahr 193 Gaststätten in der ganzen Westschweiz besucht. Im Visier: Rind- und Kalbfleisch, Geflügel (Poulet und Truthahn) sowie Lamm. Ihr Auftrag: überprüfen, ob die Herkunftsangaben für das Fleisch den gesetzlichen Vorschriften entsprachen, und zweckdienliche Informationen in diesem Bereich zusammentragen.

Erster Punkt: in fast neun von zehn Fällen ist die Herkunft des Fleisches ausdrücklich angegeben, entweder auf der Speisekarte oder einem Plakat an der Wand. Gemäss den Berichten der Testkunden fand sich in rund 10,9% der Fälle keine Herkunftsangabe und bei 1,6% der betroffenen Gaststätten war sie unvollständig. Tatsache ist auch, dass sich die Praktiken stark unterscheiden: die Herkunft kann einzeln unter jedem Gericht oder unten an der Seite angegeben sein, die

Angabe kann sich jedoch auch auf einem ungünstig platzierten Aushang irgendwo im Restaurant befinden, wo sie nicht ersichtlich ist, sofern man nicht speziell danach sucht. Das Gesetz sieht eine schriftliche Angabe vor, präzisiert jedoch nicht, wo diese Angabe stehen muss und in welcher Schriftgrösse. Gewisse Testpersonen haben diesen Punkt übrigens bemängelt.

Die Überprüfung von zehn Restaurants ergab, dass keines über das Zertifikat verfügte, das es vom obligatorischen Hinweis betreffend Hormone oder Antibiotika entbunden hätte.

### **Inakzeptabler Prozentsatz**

Zweiter Punkt: die Angaben sind häufig sehr ungenau. Bei einem bedeutenden Anteil der erfassten Fälle stammte ein und dasselbe Fleisch aus unterschiedlicher Herkunft. Das ist kein Problem, wenn der Restaurantbetreiber explizit erwähnt, dass zum Beispiel das Rindsteak aus einem Land kommt, das Geschnietzelte aus einem anderen und das Kotelett aus einem dritten, es wird jedoch zu einem Problem, wenn die Herkunft des Poulets regelmässig mit beispielsweise «Schweiz/Brasilien» angegeben wird. Mit dieser von einem grossen Teil des besuchten Panels verwendeten Lösung haben es sich die Restaurantbetreiber einfach gemacht, da sich so eine regelmässige Aktualisierung der Menüs vermeiden lässt. Sie ist jedoch problematisch, da sie die tatsächliche Herkunft des Fleischprodukts kaschiert. Die Testkunden hatten in der Tat sehr oft Mühe, genauere Angaben zum gewählten Gericht zu erhalten. Entweder räumte das Servicepersonal ein, nicht Bescheid zu wissen, erkundigte sich jedoch nicht in der Küche nach der Herkunft, oder gab abgedroschene Floskeln von sich, wie: «Wir sind in der Schweiz, da wird alles kontrolliert.» Eine äusserst bedauerliche und sehr verbreitete Gleichgültigkeit. Bei insgesamt 36% der von den Ermittlern des FRC erhobenen Daten war eine Auswahl von Herkunftsländern erwähnt oder die Angabe fehlte. Beim Rindfleisch beträgt der Anteil 32,2% der Besuche, für das Geflügel steigt er sogar auf 45,4% an. Konkret war über ein Drittel der Proben nicht gesetzeskonform! Denn wie uns das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) bestätigt hat, entspricht die Pflicht zur Deklaration der Herkunft von Fleisch einer korrekten und präzisen Angabe, was «normalerweise die Verwendung einer Liste möglicher Herkunftsländer ausschliesst». Dieser Prozentsatz ist somit viel zu hoch und inakzeptabel.

### **Mehr als die Hälfte importiertes Fleisch**

Anhand der Berichte der Testkunden liess sich auch der Anteil von Fleisch ausländischer Herkunft berechnen. Dem BLV und der Schweizer Branchenorganisation Proviande, die zur Erhebung befragt wurden, schienen dieser Anteil nicht bekannt zu sein. Proviande sprach sogar von einer «Black-box». In der Erhebung des FRC stammten 64% des Rind- und 72% des Kalbfleisches aus der Schweiz, beim Geflügel

entsprach dieser Anteil nur 35% und beim Lammfleisch 16%. Fügt man das Fleisch hinzu, bei dem die Herkunft nicht bekannt war oder mehrere Herkunftsländer angegeben wurden, steigt der Anteil von importiertem Fleisch auf 50%.

Woher aber stammt das importierte Fleisch? Aus allen möglichen Ländern, nah oder fern, von denen ein Grossteil in der Schweiz verbotene Produktionsarten erlaubt. Gewisse Mercosur-Staaten gehören dazu, aber auch Australien, Neuseeland, China oder Thailand. Fleisch aus Staaten, in denen für die Produktion Antibiotika oder hormonelle Leistungsförderer verwendet werden, muss ausdrücklich als solches deklariert werden. Zweifellos würde eine absolut korrekte Deklaration viele Kunden davon abhalten, bestimmte Speisen auf der Karte zu wählen. Obwohl 39% der besuchten Restaurants diese Angabe hätten anbringen müssen, taten dies nur 6,7%, und manchmal auch nicht vollständig. Dieser Mangel betrifft vor allem Poulet aus Brasilien oder Lamm aus Neuseeland. Viele Konsumentinnen und Konsumenten verspeisen so Gerichte in Unkenntnis darüber, dass diese möglicherweise Spuren von Wachstumsförderern enthalten oder das Leiden der Tiere für deren Produktion in Kauf genommen wurde. Das ist skandalös.

Ein solcher Mangel bedeutet zweifellos auch, dass diese Pflicht den Restaurantbetreibern als letztes Glied in der Kette nicht bekannt ist. Bei ihren Besuchen überprüfen die Kontrolleure der Kantonschemiker sehr wohl, ob eine schriftliche Angabe gemacht wird, es ist aber sehr gut möglich, dass die Angabe «stammt aus in der Schweiz verbotener Produktion» nicht auf ihrer Checkliste steht. In Anbetracht der Ergebnisse wäre eine diesbezügliche Informationskampagne, in der darauf hingewiesen wird, dass diese Deklaration obligatorisch ist, äusserst willkommen.

### **Transparenz als Verkaufsargument**

Um mit etwas erfreulicherem zu schliessen, seien die besonderen Bemühungen um klare Informationen von asiatischen und Kebab-Restaurants erwähnt. Sie ergreifen manchmal die Initiative und hängen das Informationsblatt ihres Importeurs im Lokal auf. Das ist zwar weniger hübsch als eine Schiefertafel an der Wand, aber es ist gesetzeskonform. Der Feldversuch hat zudem eine entgegengesetzte Tendenz zutage gefördert: die Ultragenauigkeit bei der Angabe der Fleischherkunft, insbesondere beim Rindfleisch. In 21 Fällen konnten unsere Testkunden nämlich den Namen des Metzgers, des Produzenten, des Tals oder der Alp bestimmen. Die ultralokale Küche beruhigt die von Lebensmittelskandalen in der nahen und fernen Vergangenheit gebrannte Kundschaft. Für den Gastwirt ist es ein interessantes Verkaufsargument.

Im Endeffekt zeigt die Umfrage auf, dass die Konsumentinnen und Konsumenten schlecht informiert sind. Es wäre daher höchste Zeit, dass die für die Umsetzung der Gesetzgebung zuständigen Kantone sich des Problems annehmen.

Dies wo sich der FRC seinerseits für eine Verstärkung der Deklaration der in der Schweiz verbotenen Produktionsarten ausspricht. Denn die Leistungsförderer sind nur die Spitze des Eisbergs. Zahlreiche weitere von den Konsumenten missbilligte Praktiken werden heute nicht deklariert.

### Praxis: Kenntnis der Gesetzesgrundlage

Gemäss der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) und der Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung (LDV) müssen die folgenden Elemente schriftlich deklariert werden, wenn Erzeugnisse in gemeinschaftlichen Einrichtungen wie Gaststätten, Krankenhäusern oder Gemeinschaftsversorgungsbetrieben abgegeben werden.

### Das Ursprungsland des Fleisches

Werden im Ausfuhrland Produktionsmethoden verwendet, die in der Schweiz verboten sind, müssen folgende Hinweise nach der Angabe des betreffenden Landes angebracht werden: «Kann mit hormonellen Leistungsförderern erzeugt worden sein.» und/oder «Kann mit nichthormonellen Leistungsförderern, wie Antibiotika, erzeugt worden sein.». Gegebenenfalls sind beide Hinweise anzubringen.

Auf diese Hinweise kann nur verzichtet werden, wenn anhand einer von der Europäischen Union anerkannten amtstierärztlichen Bescheinigung nachgewiesen werden kann, dass ein Erzeugnis nicht aus in der Schweiz verbotener Produktion stammt.

Besteht für ein Erzeugnis ein vorübergehender, kurzfristiger Versorgungsengpass, so darf über dessen Ersatz mündlich informiert werden.

Fragen:

1. *Aus welchen Gründen verschafft der Staat der Gesetzgebung am Ende der Kette, d. h. beim Verkauf an die Konsumenten, keine Nachachtung, während die Schweizer Produzenten stark kontrolliert werden, um die Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse und die Herstellungsmethoden sicherzustellen?*
2. *Was wird heute unternommen, um falsche Angaben zu verhindern?*
3. *Wird der Staatsrat alles unternehmen, um fehlende oder falsche Angaben in Restaurants oder Geschäften zu verhindern (z. B. «Herkunft Rind: Schweiz/Paraguay» wie man es oft in Restaurants antrifft, und zwar ohne Angabe zur Produktion)?*
4. *Wird der Staatsrat bei der Umsetzung des Klimaplanes der Bevölkerung und den Schulen eine Information zur Verfügung stellen? Darin ginge es um die zusätzliche Beeinträchtigung des Klimas durch importierte Produkte und insbesondere Fleisch, für dessen Produktion die Wald-*

*flächen verringert werden, grosse Futter- und Wassertransporte nötig sind, unkontrolliert hormonhaltige Gülle verteilt wird, das mit Wachstumsförderern produziert und mit Langstreckentransporten importiert wird.*

Den 26. Februar 2020

### Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat möchte als erstes darauf hinweisen, dass sich der Text des FRC, den der Autor der Anfrage vollständig übernommen hat, auf die Situation in der Schweiz bezieht und daraus keine Schlussfolgerungen für die Situation im Kanton Freiburg gezogen werden können.

1. *Aus welchen Gründen verschafft der Staat der Gesetzgebung am Ende der Kette, d. h. beim Verkauf an die Konsumenten, keine Nachachtung, während die Schweizer Produzenten stark kontrolliert werden, um die Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse und die Herstellungsmethoden sicherzustellen?*

Der Staat Freiburg vollzieht die Gesetzgebung des Bundes. Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) ist die freiburgische Vollzugsbehörde für die Umsetzung der Bundesgesetzgebung bei der Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten gemäss Artikel 14 der Verordnung über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus in der Schweiz verbotener Produktion (Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung, LDV, SR 916.51) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20030958/index.html#a14>. So hat das Inspektorat für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände des LSVW im Jahr 2019 in den rund 3940 Lebensmittelbetrieben des Kantons 2110 Inspektionen durchgeführt. 59% dieser Kontrollen, die meisten davon ohne Vorankündigung, erfolgten in Restaurationsbetrieben.

Die Verantwortung für die Deklaration selbst liegt bei der Person oder der Einrichtung, die solche Produkte an Konsumentinnen und Konsumenten abgibt (Artikel 2 LDV).

2. *Was wird heute unternommen, um falsche Angaben zu verhindern?*

Diese Anforderungen werden regelmässig von den mit der amtlichen Lebensmittelkontrolle beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des LSVW kontrolliert und sind Teil der Kontroll-Checkliste. Das LSVW weist die wiederhandelnden Betriebe auf die festgestellten Mängel hin, die diese beheben müssen. Falls die Gesetzesanforderungen nicht eingehalten werden, werden Gebühren erhoben.

3. *Wird der Staatsrat alles unternehmen, um fehlende oder falsche Angaben in Restaurants oder Geschäften zu verhindern (z. B. «Herkunft Rind: Schweiz/Paraguay» wie man es oft in Restaurants antrifft, und zwar ohne Angabe zur Produktion)?*

Die Lebensmittelinspektoren und -kontrolleure werden die Anforderungen bei Betriebsinspektionen weiterhin kontrollieren.

Was die Mehrfachangaben betrifft, so haben die Westschweizer Kantonschemiker festgelegt, dass für jedes Lebensmittel, das Fleisch von domestizierten Huftieren (wie Hornträgern, Hirschen, Kamelen, Schweinen und Pferden), von Hausgeflügel oder Fisch enthält, die Herkunft (Produktionsland oder Fanggebiet) des zur Lebensmittelgewinnung verwendeten Tieres unter Einhaltung der folgenden Regeln schriftlich angegeben werden muss:

- > für das/die Tagesmenü/s, eine einzige Herkunft pro Fleisch- oder Fischart;
- > für à la carte angebotene Speisen, höchstens zwei Herkünfte pro Fleisch- oder Fischart; falls zwei Herkünfte angegeben sind, muss das Personal die Konsumentinnen und Konsumenten zur spezifischen Herkunft und Produktionsart für jedes angebotene Gericht informieren können.

Es wird jedoch empfohlen, die Herkunft nicht in der Karte anzugeben, sondern auf einem spezifischen Aushang, um sie falls nötig anpassen zu können.

Das Produktionsland muss zudem gemäss den Bestimmungen von Artikel 15 der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) angegeben werden.

Bei auf See gefangenem Fisch ist anstelle des Produktionslandes das Fanggebiet anzugeben (Anhang 4 LIV, Fanggebiete der Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, FAO).

4. *Wird der Staatsrat bei der Umsetzung des Klimaplanes der Bevölkerung und den Schulen eine Information zur Verfügung stellen? Darin ginge es um die zusätzliche Beeinträchtigung des Klimas durch importierte Produkte und insbesondere Fleisch, für dessen Produktion die Waldflächen verringert werden, grosse Futter- und Wassertransporte nötig sind, unkontrolliert hormonhaltige Gülle verteilt wird, das mit Wachstumsförderern produziert und mit Langstreckentransporten importiert wird.*

Der kantonale Klimaplan, der Ende Jahr in die Vernehmlassung gehen soll, enthält derzeit mehrere Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung, auch über die Schulen, für die Auswirkungen der Ernährungswahl.

Dazu gehören die Massnahmen zugunsten von kurzen Transportwegen und des lokalen Konsums. Diese Massnahmen fördern somit den Konsum von Produkten, die so wenig wie möglich transportiert werden sollen. Andere Massnahmen zielen darauf ab, die Bevölkerung für die Auswirkungen des Konsums auf das Klima zu sensibilisieren. Dabei sollen

Konsumentinnen und Konsumenten darauf aufmerksam gemacht werden, dass importierte Produkte grössere Mengen an Treibhausgasemissionen verursachen können als Schweizer Produkte. Eine Massnahme sieht eine Online-Plattform zur Sensibilisierung der Bevölkerung für Klimafragen vor. Dabei wird selbstverständlich auch die Frage der CO<sub>2</sub>-Belastung in Zusammenhang mit der Ernährung behandelt. Andere Massnahmen konzentrieren sich spezifisch auf die Sensibilisierung für Klimafragen an den Schulen. Die Klima-Belastung in Zusammenhang mit der Ernährung dürfte ebenfalls ein Thema sein. Und schliesslich fördert eine Massnahme eine CO<sub>2</sub>-arme und ausgewogene Ernährung an Schulen. Die CO<sub>2</sub>-Belastung der in den Kantinen und im Hauswirtschaftsunterricht verwendeten Produkte wird dabei entscheidend sein.

Der Staatsrat stellt fest, dass die in dieser Anfrage angesprochenen Themen auch im Rahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg behandelt werden, deren Vernehmlassung diesen Frühling abgeschlossen wurde.

Es können insbesondere folgende Ziele und Massnahmen hervorgehoben werden:

- > Zielvorgabe 2.1 **Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme**, mit dem Ziel gesunder und verantwortungsvoll hergestellter Nahrungsmittel und Geschäftsmodellen, die kurze Transportwege als Grundlage haben. Zu den Massnahmen, um dies zu erreichen, gehören: die Förderung von Projekten im Stil von «Agri&Co Challenge», die Nachhaltigkeitskriterien in die Ausschreibungen integrieren, die Betreuung von Projekten zur Förderung kurzer Transportwege und der lokalen Landwirtschaft (namentlich Verlängerung des Projekts «PHR – Arc lémanique», das kurze Transportwege fördern will), die Integration der Herausforderungen der Nachhaltigkeit in der landwirtschaftlichen Ausbildung im Kanton Freiburg;
- > Zielvorgabe 4.1 **Förderung der Bildung für nachhaltige Entwicklung**, Ziel ist es namentlich, dass alle Bildungseinrichtungen die nachhaltige Entwicklung als festen Bestandteil ihres Unterrichts und ihres Betriebs erachten. Dazu werden die Schulen mit Nachdruck ermuntert, dem Netzwerk gesundheitsfördernder und nachhaltiger Schulen beizutreten, und sie erhalten die angemessene Unterstützung für die Umsetzung der vom Netzwerk verlangten Massnahmen;
- > Zielvorgabe 12.2 **Verantwortungsvoller Konsum und Produktion**, unter anderem mit dem Ziel, die Nachfrage nach gesunden, nah und umwelt- sowie sozialverträglich hergestellten Konsumgütern sowie das Angebot in der öffentlichen und halböffentlichen Gemeinschaftsgastronomie von gesunden, lokalen Produkten, die ökologisch und verantwortungsbewusst produziert wurden, zu steigern. Dazu ist vorgesehen, eine Charta zugunsten der Gemeinschaftsgastronomie auszuarbeiten (unter der

Betreuung von Terroir Fribourg) und das Label Fourchette Verte mit der AmaTerra-Zertifizierung zu fördern (Ausweitung zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung). Für Köchinnen und Köche wird ein kontinuierliches Fortbildungsangebot in nachhaltiger und lokaler Küche eingerichtet. In die Ausschreibungen und Verträge mit den Restaurationsbetrieben beim Staat und bei halböffentlichen Einrichtungen werden Nachhaltigkeitskriterien integriert. Im Übrigen werden Sensibilisierungsmassnahmen zugunsten eines gesunden, umweltfreundlichen und sozialen Konsums durchgeführt. Dabei werden Themen angesprochen wie Selbstgemachtes, ausgewogene Ernährung, Produkte mit geringem ökologischem Fussabdruck, kurze Transportwege, lokale und saisongerechte Bio-Produkte, Produkte mit Grössenabweichung oder Foodwaste.

Der Staatsrat fügt hinzu, dass im Rahmen der Notfallmassnahmen und der Massnahmen zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft infolge der Covid-19-Pandemie besonderes Augenmerk auf die Unterstützung lokaler Produkte und der Produkte von Terroir Fribourg gelegt wurde. Es sei daran erinnert, dass über eine Online-Plattform ([www.kariyon.ch](http://www.kariyon.ch)) bei freiburgischen Geschäften, Restaurants und Dienstleistungsanbietern, die während der Coronavirus-Pandemie schliessen mussten, wie auch bei den Mitgliedern von Terroir Fribourg, die den Konsum von lokalen Produkten unterstützen, Gutscheine gekauft werden können. Der Staat Freiburg übernimmt 20% der jeweiligen Beträge bis zu einem Betrag von insgesamt 4 Millionen Franken. Dadurch können Bestellungen für 20 Millionen Franken für die freiburgische Wirtschaft generiert, sowie zu lokalem Konsum angeregt und die lokale Produktion stimuliert werden.

Der Staatsrat stellt schliesslich fest, dass den Konsumentinnen und Konsumenten auf der Website <https://www.werkzeugkastenumwelt.ch/meine-wahl-bei-der-ernaehrung/> bereits zahlreiche Informationen zur Verfügung stehen. Diese Website erläutert die unterschiedlichen Auswirkungen unserer Ernährung auf die Umwelt klar, enthält viel Zahlenmaterial, Beispiele und Instrumente zur Sensibilisierung.

Abschliessend bestätigt der Staatsrat, dass der Kanton Freiburg beim Vollzug der Gesetzgebung des Bundes konsequent vorgeht und sich aktiv für die Förderung kurzer Transportwege und der lokalen Produktion einsetzt.

Den 29. September 2020

## Question 2020-CE-40 Charles Brönnimann Conséquences financières pour les entreprises à la suite de l'épidémie de Covid-19

### Question

La situation économique de nombreuses entreprises est gravement péjorée par l'épidémie du Coronavirus, notamment celles qui vivent du tourisme. Les différentes informations et les décisions désordonnées des pouvoirs publics en Europe et en Suisse ont déjà des conséquences désastreuses pour certaines branches.

L'annonce du Conseil fédéral qui vient d'interdire toutes manifestations rassemblant plus de 1000 personnes aggrave et accélère encore un peu plus les problèmes de trésorerie. Cette décision alimente la psychose et va gravement nuire à l'économie de ce pays, laissant les petites entreprises subir et livrées à elles-mêmes.

Afin que les assurances rentrent en matière pour différents cas de figure, il aurait fallu qu'une pandémie soit officiellement reconnue. Malheureusement, il n'en est rien, le Conseil fédéral se contente d'interdire et de prendre des mesures à l'interne alors que tous les cas sont issus de personnes qui proviennent de zones à risque.

Compte tenu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Le Conseil d'Etat entent-il soutenir financièrement ces entreprises qui sont gravement et directement affectées par les conséquences liées à ce virus?*
2. *Le Conseil d'Etat a-t-il les compétences pour déclarer une situation d'urgence et ainsi mettre à contribution les assurances?*
3. *Dans le cas contraire, le Conseil d'Etat entent-il intervenir auprès de la Confédération pour faire admettre cette catastrophe avec effet rétroactif?*

Le 2 mars 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

Dès le début de l'année 2020, le Conseil d'Etat s'est préoccupé des répercussions de l'épidémie de coronavirus sur les entreprises fribourgeoises. Plusieurs d'entre elles, en particulier les entreprises exportatrices, étaient déjà impactées par la mise à l'arrêt de l'économie chinoise, entraînant des blocages dans les chaînes de production et des baisses au niveau des commandes. Les mesures de précaution sanitaire décidées fin février telle que l'interdiction des rassemblements de plus de 1000 personnes ont conduit à une mise à l'arrêt brutale des activités des entreprises et associations actives dans les domaines du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la

culture. Puis, pour l'ensemble de l'économie, l'évolution de la crise sanitaire et les mesures de semi-confinement prononcées à la mi-mars ont fortement impacté à la fois la consommation et la production.

Selon l'article 117 de la Constitution fribourgeoise (RSF 10.1), le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents. Ces mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou en l'absence d'approbation par le Grand Conseil dans le délai d'une année.

Par arrêté du 13 mars 2020, le Conseil d'Etat a décrété, en raison de l'épidémie de coronavirus (COVID-19), la situation extraordinaire sur le territoire cantonal. En date du 13 mars 2020 également, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance fédérale 2 sur les mesures destinées à lutter contre le COVID-19 (Ordonnance 2 COVID-19; RS 818.101.24) sur la base de la loi fédérale sur les épidémies (LEp; RS 818.101), ordonnance qui est entrée en vigueur le 16 mars 2020. La déclaration de situation extraordinaire a été décrétée sur l'ensemble du territoire national avec effet jusqu'au 19 juin 2020.

Comme il l'explique dans le rapport 2020-GC-98 au Grand Conseil du 9 juin 2020, de cette déclaration de situation extraordinaire ont découlé un certain nombre de mesures d'aide et de soutien aux entreprises et organisateurs de manifestation.

Dès le départ, le Conseil d'Etat a souhaité privilégier les leviers d'action permettant de préserver les emplois, d'assurer les liquidités des entreprises afin d'empêcher des faillites, avec une priorité absolue aux mesures capables de soulager les bénéficiaires dans un très court terme. Le recours aux structures existantes a donc été privilégié afin d'assurer une implémentation rapide des mesures choisies. Le Conseil d'Etat a également veillé au principe de subsidiarité avec les mesures fédérales, en proposant des mesures complémentaires ciblées au niveau cantonal, là où l'urgence se faisait sentir.

1. *Le Conseil d'Etat entent-il soutenir financièrement ces entreprises qui sont gravement et directement affectées par les conséquences liées à ce virus?*

Le 18 mars 2020, agissant sous le coup de l'article 117 de la Constitution fribourgeoise, le Conseil d'Etat a décidé de débloquent une première enveloppe d'urgence globale de 50 millions de francs afin de subvenir aux besoins immédiats de liquidités des différents acteurs économiques du canton, en particulier les PME. Il a destiné prioritairement cette enveloppe au cautionnement de prêts que les entreprises pourraient contracter auprès de leurs banques et à la mise à disposition de coaches pour préparer les demandes de cautionnement, selon une solution cantonale élaborée en collaboration avec les banques fribourgeoises et les organismes de cautionnement. Il l'a également réservée à un soutien direct aux entreprises et personnes indépendantes qui ne seraient

pas couvertes par les mesures fédérales, à des soutiens structurels aux domaines particulièrement touchés, comme le tourisme, la culture et les médias; au versement des subventions prévues pour les manifestations sportives, culturelles et touristiques qui devaient être annulées, ainsi qu'à un assouplissement des conditions de paiement des impôts.

Au cours de la semaine suivante, la Confédération, avec le concours des institutions bancaires, a mis en place dans un temps très bref le système des *Coronakredite*, fondé sur les organismes de cautionnement existants, permettant aux entreprises d'emprunter en quelques heures jusqu'à 10% de leur chiffre d'affaires, à taux d'intérêt nul pour les crédits jusqu'à 500 000 francs, ou à un taux d'intérêt de 0,5% pour les crédits au-delà de 500 000 francs, ceci jusqu'à un montant maximal de 20 millions de francs, à rembourser dans un délai de 5 ans.

La mise en place rapide de cette mesure fédérale, couplée aux mesures de soutien à l'emploi (RHT et APG, voir point 2), a donc permis de pallier rapidement le manque de liquidités des PME. Elle a alors permis au canton d'affecter l'essentiel de l'enveloppe aux autres types de mesures prévues initialement.

Dans le cadre de l'ordonnance du 6 avril 2020 sur les mesures économiques à la suite du coronavirus (OME COVID-19; ROF 2020\_37; RSF 821.40.61) et en complément des mesures fédérales déjà allouées ou en passe de l'être, plusieurs mesures sectorielles ont donc été prises par le Conseil d'Etat entre 18 mars et le 19 juin, faisant l'objet d'ordonnances d'application spécifiques. D'autre part, l'enveloppe financière globale destinée aux mesures d'urgence a dans l'intervalle été portée à 60,2 millions de francs (voir ordonnance modifiant l'ordonnance sur les mesures économiques à la suite du coronavirus ROF 2020\_71; RSF 821.40.61).

Le Conseil d'Etat a ainsi mis sur pied un nombre important de mesures destinées à soutenir les divers acteurs économiques du canton (voir RCE 2020-GC-98). S'agissant des entreprises, on relèvera en particulier:

- > des facilitations fiscales (Ordonnance sur les mesures urgentes et temporaires en matière fiscale pour maîtriser la crise du coronavirus, ROF 2020\_038; RSF 821.40.81); pour un montant de 4.9 millions de francs;
- > la contribution aux coûts fixes inhérents aux loyers, fermages ou intérêts hypothécaires (OMEB COVID-19, ROF 2020\_041; RSF 821.40.63; modifiée le 5 mai: ROF 2020\_49; RSF 821.40.63, puis le 9 juin: ROF 2020\_76; RSF 821.40.63) pour un montant de 20 millions de francs;
- > la garantie de crédits octroyés aux start-up pour un montant de 5 millions de francs de la part du canton, et 10 millions de la part de la Confédération, et une offre de coaching aux PME pour un montant de 0,6 million de

francs (OME entreprises COVID-19, ROF 2020\_042; RSF 821.40.64);

- > un soutien aux milieux touristiques, via une dotation supplémentaire de 5 millions de francs du Fonds d'équipement touristique et un prêt de 1 million de francs (OMET COVID-19, ROF 2020\_040; RSF 821.40.62);
- > un soutien de 4,2 millions de francs à l'économie de proximité à travers la plateforme de bons kariyon.ch (OMEL COVID-19, ROF 2020\_70; RSF 821.40.53);
- > une contribution accrue au financement des cours inter-entreprises pour les entreprises formatrices (OMEF COVID-19; ROF 2020\_72; RSF 821.40.66).

En outre, si dès le début de la crise, le Conseil d'Etat a concentré ses efforts pour assurer une aide économique d'urgence à la fois pertinente et rapide, il est demeuré conscient que la question de la reprise économique, à l'issue de la crise sanitaire, était un enjeu au moins tout aussi important.

Il a ainsi annoncé le 8 mai 2020 avoir débloqué une enveloppe de 50 millions de francs dévolue à la relance de l'économie fribourgeoise. Ce montant s'ajoute à l'aide d'urgence de 60,2 millions de francs déjà engagée et fait l'objet d'un message et d'un projet de décret qui seront prochainement présentés au Grand Conseil (2020-DEE-14).

2. *Le Conseil d'Etat a-t-il les compétences pour déclarer une situation d'urgence et ainsi mettre à contribution les assurances?*

Comme mentionné en introduction, la situation extraordinaire a été déclarée à l'échelon du canton puis sur l'ensemble du territoire national entre le 13 mai et le 19 juin 2020. La compétence dans le domaine de l'assurance-chômage et de l'assurance perte de gain est fédérale.

Lors de sa séance de juin 2020, le Grand Conseil a toutefois décidé d'un soutien supplémentaire cantonale aux dirigeants et indépendants par l'adoption du mandat 2020-GC-58. Les modalités d'application de cette décision ont été définies dans un projet de loi qui sera prochainement débattu au Grand Conseil (LMEI-COVID-19).

On rappellera ici que le Conseil fédéral a alloué dès le 13 mars 2020 des fonds supplémentaires à l'indemnisation du chômage partiel (**ou indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail RHT**). Il a également réduit le délai de carence, allongé la durée du droit au chômage partiel et étendu progressivement le cercle des bénéficiaires aux personnes employées à durée déterminée, aux apprenti-e-s, aux travailleuses et travailleurs sur appel, aux associés rémunérés d'une société à responsabilité limitée (Sàrl) et aux personnes qui occupent une position assimilable à celle d'un employeur. Durant la session extraordinaire de mai 2020, les Chambres fédérales ont validé les fonds supplémentaires

accordés à l'indemnisation du chômage partiel. Le Conseil fédéral a également prévu un financement additionnel de l'assurance-chômage, à hauteur de 14,2 milliards de francs.

Dans cette situation fortement évolutive, le Conseil d'Etat fribourgeois a agi auprès du Conseil fédéral, avec l'aide de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, pour soutenir toutes les mesures visant l'extension du cercle des personnes pouvant bénéficier des mesures de réduction de l'horaire de travail et de la prolongation de l'indemnisation. D'un autre côté, il a veillé à la mise en application rapide et sûre des décisions fédérales par la mise à disposition de permanences téléphoniques et de personnel supplémentaire auprès du Service public de l'emploi (SPE) et de la Caisse publique de chômage.

Dès le 13 mai également, les personnes indépendantes dont l'activité est directement empêchée par la pandémie de Covid19 ont pu bénéficier des allocations pour perte de gain (APG), jusqu'à 5880 francs par mois. Dans cette catégorie, les parents obligés de renoncer à travailler pour prendre leurs enfants en charge ont pu aussi prétendre à un dédommagement. Le 16 avril 2020, le Conseil fédéral a élargi le droit à l'allocation pour perte de gain Covid19 aux personnes indépendantes qui n'étaient impactées qu'indirectement par les mesures officielles de lutte contre la pandémie. Ces dernières ont désormais droit à une allocation si elles sont autorisées à travailler, mais que leur activité a diminué ou pris fin à cause desdites mesures, sous réserve que le revenu de l'activité lucrative soumis à l'AVS soit supérieur à 10 000 francs, mais ne dépasse pas 90 000 francs.

**Le 1<sup>er</sup> juillet 2020, le Conseil fédéral a prolongé la durée d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), qui passe de 12 à 18 mois. Parallèlement, le délai de carence est fixé à 1 jour. Il a également prolongé le droit à l'allocation perte de gain (APG) pour les indépendants directement ou indirectement touchés par les mesures de lutte contre le coronavirus jusqu'au 16 septembre 2020. Les personnes salariées de leur propre entreprise actives dans le domaine de l'événementiel et qui sont dans une situation de rigueur pourront aussi toucher l'allocation.**

3. *Dans le cas contraire, le Conseil d'Etat entend-il intervenir auprès de la Confédération pour faire admettre cette catastrophe avec effet rétroactif?*

Il est renvoyé à la réponse donnée au point 2.

Le 14 septembre 2020

—

## Anfrage 2020-CE-40 Charles Brönnimann Finanzielle Folgen der COVID-19-Epidemie für Unternehmen

### Anfrage

Die wirtschaftliche Situation vieler Unternehmen hat sich durch die Coronavirus-Epidemie stark verschlechtert, insbesondere derjenigen, die vom Tourismus leben. Die unterschiedlichen Informationen und unkoordinierten Entscheidungen der Behörden in Europa und in der Schweiz zeigen in bestimmten Wirtschaftszweigen bereits katastrophale Folgen.

Das kürzlich vom Bundesrat ausgesprochene Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen verschärft und beschleunigt die Liquiditätsprobleme noch weiter. Diese Entscheidung schürt die Angst in der Bevölkerung und wird der Wirtschaft dieses Landes schwer schaden, da die leidtragenden Kleinunternehmen sich selbst überlassen werden.

Damit der Versicherungsschutz für die verschiedenen Schadenfälle zum Tragen kommt, müsste die Pandemie offiziell anerkannt werden. Leider ist dies nicht der Fall. Der Bundesrat begnügt sich damit, interne Verbote auszusprechen und Massnahmen zu ergreifen, obwohl alle Fälle von Menschen stammen, die aus Risikogebieten einreisen.

In Anbetracht dessen stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. *Beabsichtigt der Staatsrat, die Unternehmen finanziell zu unterstützen, die ernsthaft und direkt von den Folgen im Zusammenhang mit diesem Virus betroffen sind?*
2. *Hat der Staatsrat die Kompetenz, eine Notlage auszurufen und damit die Versicherungsgesellschaften einzuschalten?*
3. *Falls nein, beabsichtigt der Staatsrat, beim Bund zu intervenieren, damit diese Katastrophe rückwirkend anerkannt wird?*

Den 2. März 2020

### Antwort des Staatsrats

Seit Anfang 2020 war der Staatsrat besorgt über die Auswirkungen der Coronavirus-Epidemie auf die Freiburger Unternehmen. Mehrere von ihnen, insbesondere Exportunternehmen, waren bereits vom Produktionsstopp der chinesischen Wirtschaft betroffen, was zu Blockaden in den Produktionsketten und zu rückläufigen Auftragseingängen führte. Die Ende Februar beschlossenen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit, wie etwa das Verbot von Versammlungen mit mehr als 1000 Personen, haben zu einem abrupten Stopp der Aktivitäten von Unternehmen und Vereinen geführt, die in den Bereichen Tourismus, Veranstaltungen, Sport und Kultur tätig sind. Als dann Mitte März angesichts der fortschrei-

tenden Gesundheitskrise eine Ausgangsbeschränkung angeordnet wurde, hatte dies für die Gesamtwirtschaft starke Auswirkungen und zwar sowohl auf den Konsum als auch auf die Produktion.

Gemäss Artikel 117 der Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1) trifft der Staatsrat die erforderlichen Massnahmen, um ernste, unmittelbare und unmittelbar drohende Gefahren abzuwenden. Diese Massnahmen verlieren ihre Wirkung, wenn die Gefahr nicht mehr besteht oder wenn der Grosse Rat sie nicht innerhalb eines Jahres genehmigt.

Mit Beschluss vom 13. März 2020 verfügte der Staatsrat aufgrund der Coronavirus-Epidemie (COVID-19) die ausserordentliche Lage auf dem Kantonsgebiet. Der Bundesrat seinerseits beschloss mit Datum vom 13. März 2020 die Verordnung 2 des Bundes über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Epidemien (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101). Diese Verordnung ist am 16. März 2020 in Kraft getreten. Die ausserordentliche Lage wurde mit Wirkung bis zum 19. Juni 2020 landesweit ausgerufen.

Wie im Bericht 2020-GC-98 an den Grossen Rat vom 9. Juni 2020 dargelegt, wurde mit der Erklärung der ausserordentlichen Lage eine Reihe von Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen und Veranstaltungsorganisatoren beschlossen.

Von Anfang an wollte der Staatsrat den Massnahmen Vorrang geben, die es ermöglichten, Arbeitsplätze zu erhalten und die Liquidität der Unternehmen zu sichern, um Konkurse zu verhindern, wobei den Massnahmen, welche die Begünstigten sehr kurzfristig entlasten können, absolute Priorität eingeräumt wurde. Daher wurden vorrangig bestehende Strukturen genutzt, um eine rasche Umsetzung der gewählten Massnahmen zu gewährleisten. Der Staatsrat hat auch darauf geachtet, dass das Prinzip der Subsidiarität zu den Massnahmen des Bundes gewahrt bleibt, indem er kantonale Massnahmen zu ihrer Ergänzung traf, um auf die spezifischen und besonders dringlichen Bedürfnisse des Kantons einzugehen.

1. *Beabsichtigt der Staatsrat, die Unternehmen finanziell zu unterstützen, die ernsthaft und direkt von den Folgen im Zusammenhang mit diesem Virus betroffen sind?*

Am 18. März 2020 stellte der Staatsrat auf der Grundlage von Artikel 117 der Verfassung des Kantons Freiburg einen ersten Betrag von insgesamt 50 Millionen Franken bereit, um den unmittelbaren Liquiditätsbedarf der verschiedenen Wirtschaftsakteure des Kantons und insbesondere der KMU zu decken. Diesen Betrag wollte er vorrangig einsetzen, um Kredite zu verbürgen, die Unternehmen bei ihren Banken aufnehmen können, und um Coaches für die Vorbereitung von Kreditanträgen zur Verfügung zu stellen. Diese kanto-

nale Lösung wurde gemeinsam mit den Freiburger Banken und den Bürgschaftsorganisationen ausgearbeitet. Mit dem Betrag wollte der Staatsrat zudem Unternehmen und Selbstständigerwerbende direkt unterstützen, die nicht von Massnahmen des Bundes profitieren, den besonders betroffenen Bereichen wie Tourismus, Kultur und Medien Strukturhilfe leisten, die vorgesehenen Subventionen für abgesagte Sport-, Kultur- und Tourismusveranstaltungen zahlen und die Bedingungen für Steuerzahlungen lockern.

In der darauffolgenden Woche richtete der Bund mit Hilfe der Bankinstitute in sehr kurzer Zeit das System der Coronakredite ein, das sich auf die bestehenden Bürgschaftseinrichtungen abstützt und es den Unternehmen ermöglicht, innerhalb weniger Stunden einen Kredit von bis zu 10% ihres Umsatzes aufzunehmen. Dieser Kredit ist bis zum Betrag von 500 000 Franken zinslos und für den Betrag, der 500 000 Franken übersteigt, liegt der Zinssatz bei 0,5%. Coronakredite können bis zu einem Betrag von 20 Millionen Franken aufgenommen werden und müssen innerhalb von 5 Jahren zurückgezahlt werden.

Die rasche Umsetzung dieser Massnahme des Bundes in Verbindung mit den Massnahmen für den Erhalt der Arbeitsplätze (Kurzarbeit und Erwerbsausfallentschädigung, siehe Ziffer 2) ermöglichte es somit, den Liquiditätsengpass der KMU rasch zu lindern und den Kanton in die Lage zu versetzen, den grössten Teil des Budgets für die anderen ursprünglich geplanten Massnahmen einzusetzen.

Im Rahmen der Verordnung vom 6. April 2020 über die wirtschaftlichen Massnahmen infolge des Coronavirus (WMV-COVID-19; ASF 2020\_37; SGF 821.40.61) und zusätzlich zu den bereits beschlossenen oder geplanten Massnahmen des Bundes ergriff der Staatsrat deshalb zwischen dem 18. März und dem 19. Juni mehrere sektorielle Massnahmen, die Gegenstand von besonderen Ausführungsverordnungen waren. Darüber hinaus wurde der gesamte Finanzrahmen für Sofortmassnahmen auf 60,2 Millionen Franken erhöht (siehe Verordnung zur Änderung der Verordnung über wirtschaftliche Massnahmen infolge des Coronavirus, ASF 2020\_71; SGF 821.40.61).

Der Staatsrat hat also eine Vielzahl von Massnahmen zur Unterstützung der verschiedenen wirtschaftlichen Akteure im Kanton eingeführt (siehe Bericht 2020-GC-98). In Bezug auf Unternehmen sind die folgenden Massnahmen besonders erwähnenswert:

- > Erleichterte Bedingungen für die Zahlung der Kantonssteuern (Verordnung über die befristeten steuerpolitischen Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronaviruskrise, ASF 2020\_038; SGF 821.40.81); bereitgestellter Betrag: 4,9 Millionen Franken;
- > der Beitrag an die Fixkosten in Form von Miet-, Pacht- oder Hypothekarzinsen (WMMV-COVID-19, ASF 2020\_041;

SGF 821.40.63; geändert am 5. Mai: ASF 2020\_49 SGF 821.40.63 und am 9. Juni: ASF 2020\_76; SGF 821.40.63; bereitgestellter Betrag: 20 Millionen Franken;

- > die Verbürgung von Krediten an Start-ups, für die der Kanton 5 Millionen Franken und der Bund 10 Millionen Franken bereitgestellt haben sowie ein Coaching-Angebot für KMU, für das 0,6 Millionen Franken bereitgestellt wurden (WMV-Unternehmen-COVID-19, ASF 2020\_042; SGF 821.40.64);
- > Unterstützung der Tourismusindustrie durch zusätzliche 5 Millionen Franken aus dem Tourismusförderungsfonds und ein Darlehen von einer Million Franken (WMT-COVID-19, ROF 2020\_040; SGF 821.40.62);
- > eine Unterstützung der lokalen Wirtschaft in der Höhe von 4,2 Millionen Franken über die Gutschein-Plattform kariyon.ch (ULWV-COVID-19, ASF 2020\_70; SGF 821.40.53);
- > einen erhöhten Beitrag zur Finanzierung von überbetrieblichen Kursen für Bildungsbetriebe (WMF-Bildung-COVID-19; ASF 2020\_72; SGF 821.40.66).

Obwohl der Staatsrat ab Beginn der Krise alles daran gesetzt hat, um eine wirkungsvolle und schnelle wirtschaftliche Nothilfe sicherzustellen, war er sich stets bewusst, dass die Frage der wirtschaftlichen Erholung nach der Gesundheitskrise mindestens ebenso wichtig ist.

Am 8. Mai 2020 gab er bekannt, dass er einen Betrag von 50 Millionen Franken zur Wiederankurbelung der Wirtschaft des Kantons Freiburg freigegeben hat. Dieser Betrag kommt zu den bereits gebundenen Soforthilfen in der Höhe von 60,2 Millionen Franken hinzu und ist Gegenstand einer Botschaft und eines Dekretsentwurfs, die dem Grossen Rat demnächst vorgelegt werden (2020-DEE-14).

2. *Hat der Staatsrat die Kompetenz, eine Notlage auszurufen und damit die Versicherungsgesellschaften einzuschalten?*

Wie in der Einleitung erwähnt, wurde die ausserordentliche Lage am 13. März auf Kantonsebene und dann landesweit bis am 19. Juni 2020 ausgerufen. Im Bereich der Arbeitslosen- und der Erwerbsausfallversicherung ist der Bund zuständig.

An seiner Sitzung im Juni 2020 beschloss der Grosse Rat jedoch durch die Annahme des Auftrags 2020-GC-58 eine zusätzliche kantonale Unterstützung für Führungskräfte und Selbstständigerwerbende. Die Modalitäten zur Umsetzung dieses Entscheids wurden in einem Gesetzesentwurf festgelegt, der demnächst im Grossen Rat behandelt wird (MUSG-COVID-19).

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass der Bundesrat ab dem 13. März 2020 zusätzliche Mittel für die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) bereitgestellt hat. Ausserdem wurde die Wartezeit verkürzt, die Dauer des Anspruchs auf KAE

verlängert und der Kreis der Anspruchsberechtigten schrittweise auf befristet Angestellte, Lernende, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Abruf, bezahlte Gesellschafter einer GmbH und Personen in einer arbeitgeberähnlichen Stellung ausgeweitet. An der ausserordentlichen Session der Eidgenössischen Räte im Mai 2020 wurden die Mittel für die KAE bestätigt. Der Bundesrat sah zudem eine Zusatzfinanzierung der Arbeitslosenversicherung in der Höhe von 14,2 Milliarden Franken vor.

In dieser sich rasch verändernden Situation setzte sich der Staatsrat beim Bundesrat mit der Unterstützung der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren dafür ein, dass alle Massnahmen unterstützt werden, die den Personenkreis erweitern, der Anspruch auf KAE erheben kann. Gleichzeitig sorgte er für eine rasche und sichere Umsetzung der Bundesbeschlüsse, indem er dem Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) und der öffentlichen Arbeitslosenkasse Hotlines und zusätzliches Personal zur Verfügung stellte.

Ab dem 13. Mai 2020 konnten zudem Selbständigerwerbende, die ihre Tätigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie einstellen mussten, Erwerbsausfallentschädigung in der Höhe von bis zu 5880 Franken pro Monat erhalten. Eltern, die gezwungen waren, ihre Arbeit niederzulegen, um für ihre Kinder zu sorgen, konnten ebenfalls Anspruch auf Entschädigung anmelden. Am 16. April 2020 hat der Bundesrat den Anspruch auf COVID-19-Erwerbsausfallentschädigung auf Selbständigerwerbende ausgedehnt, die von den offiziellen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie nur indirekt betroffen waren. Auch sie haben also inzwischen Anspruch auf eine Entschädigung, wenn sie zwar arbeiten können, aber aufgrund der getroffenen Massnahmen weniger oder gar keine Arbeit mehr haben, sofern ihr AHV-pflichtiges Einkommen zwischen 10 000 und 90 000 Franken liegt.

Am 1. Juli 2020 verlängerte der Bundesrat die Bezugsdauer von KAE von 12 auf 18 Monate. Gleichzeitig wurde die Karenzfrist auf 1 Tag festgelegt. Er verlängerte auch den Anspruch auf Erwerbsausfallentschädigung für Selbständigerwerbende, die direkt oder indirekt von den Massnahmen im Kampf gegen das Coronavirus betroffen sind, bis zum 16. September 2020. Auch die in der eigenen Firma angestellten Personen, die in der Veranstaltungsbranche tätig sind und sich in einer Härtefallsituation befinden, können die Entschädigung erhalten.

3. Falls nein, beabsichtigt der Staatsrat, beim Bund zu intervenieren, damit diese Katastrophe rückwirkend anerkannt wird?

Es wird auf die Antwort auf die 2. Frage verwiesen.

Den 14. September 2020

## Question 2020-CE-44 Elias Moussa Quel soutien pour les manifestations culturelles suite à l'épidémie COVID-19?

### Question

L'annonce du Conseil fédéral d'interdire les manifestations attirant plus de 1000 personnes a des conséquences directes sur l'offre culturelle dans notre canton. Certaines manifestations ont déjà été annulées, comme par exemple le Kopek Festival ou le FIFF.

L'annulation de manifestations culturelles peut bien évidemment se relever nécessaire et inévitable afin de protéger la santé publique ainsi que la santé du public et des collaborateurs de ces manifestations. Toutefois, ces annulations ont également une répercussion financière importante sur les comptes des manifestations annulées et le manque à gagner du personnel engagé. En outre, la non-tenue de ces manifestations diminue également considérablement l'offre culturelle, à tout le moins temporairement.

Or, conformément à l'art. 2 al. 2 LAC (RSF 480.1), les communes et l'Etat exercent notamment un rôle de soutien des activités culturelles. Selon l'art. 9 al. 1 LAC, les subventions peuvent prendre la forme d'attributions financières, de garanties de déficit, de prêts, de bourses ou de tout autre moyen analogue approprié. L'attribution des subventions est financée par les montants prévus chaque année dans ces buts au budget de l'Etat et par le Fonds cantonal de la culture (art. 12 al. 1 LAC).

Partant, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quel soutien le Conseil d'Etat peut-il donner aux organisateurs des manifestations culturelles dans le canton de Fribourg ayant dû annuler leur manifestation en raison de la décision du Conseil fédéral?*
2. *Le Conseil d'Etat peut-il garantir que les annulations des manifestations culturelles, suite à la décision du Conseil fédéral, ne péjoreront pas sur le long terme l'offre culturelle dans notre canton?*
3. *Le Conseil d'Etat entend-il indemniser par une subvention extraordinaire ou par un autre moyen approprié entièrement ou partiellement les manifestations culturelles annulées suite à la décision du Conseil fédéral?*
4. *Le Conseil d'Etat serait-il prêt à octroyer une subvention extraordinaire ou une garantie de déficit dans le budget 2021 pour toutes les manifestations culturelles annulées et ayant subi des pertes aussi importantes que leur tenue en 2021 soit menacée?*

5. *Comment le Conseil d'Etat entend-il soutenir financièrement le «personnel» (personnel administratif, artistes, techniciens, etc.) des manifestations culturelles annulées dont le revenu n'est plus assuré suite à cette annulation et qui n'est pas indemnisé par une assurance privée?*

Le 5 mars 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Comme il l'explique dans le rapport 2020-GC-98 au Grand Conseil du 9 juin 2020, le Conseil d'Etat a très rapidement pris acte de la situation difficile du secteur culturel et, dès les premières heures de l'état de situation extraordinaire, annonçait que les subventions promises dans le domaine de la culture étaient garanties à hauteur des frais engagés pour permettre aux organisateurs de faire face aux annulations et aux reports de manifestations ou activités culturelles. Les mesures générales en faveur de l'économie par les régimes de RHT et d'APG ont permis de compenser pour une bonne partie le chômage technique du personnel des entreprises ou institutions culturelles, ou les pertes de gain pour les indépendants. Le Conseil d'Etat s'est également associé aux mesures prises par la Confédération par l'ordonnance fédérale COVID Culture pour atténuer les impacts économiques de la pandémie en indemnisant les entreprises et les acteurs culturels pour les dommages subis dans le cadre d'annulation, de report ou de tenue sous une forme réduite de manifestations et activités culturelles. La mise en œuvre de ces mesures a été assurée par la Direction ICS par le biais du Service de la culture. Pour les financer, le Conseil d'Etat a accordé en avril un crédit-cadre de 4.733 millions de francs (paritaire à la part fédérale). La crise sanitaire se prolongeant, la rentrée culturelle (salles en particulier) qui débute mi-septembre sera également impactée, et dès lors sujette à de nombreuses demandes d'indemnisation. C'est pourquoi le Conseil d'Etat s'est associé à nouveau à la Confédération pour prolonger l'ordonnance COVID Culture et couvrir les dommages jusqu'au 31 octobre 2020. Un montant supplémentaire de 1.650 millions de francs a été ajouté au crédit-cadre.

Le Conseil d'Etat a également répondu favorablement à la loi urgente COVID du Conseil fédéral, discutée aux Chambres fédérales en septembre 2020, et qui souhaite prolonger le dispositif de soutien au secteur culturel. En effet, la culture a été l'une des premières victimes de la pandémie et sera probablement l'un des derniers secteurs à en subir l'impact. Pour le canton de Fribourg, il s'agit de maintenir la substance et la diversité de la culture fribourgeoise, sans quoi l'écosystème culturel développé durant des décennies se trouverait durablement fragilisé. Conscient de l'enjeu, le Conseil d'Etat a annoncé un plan de relance de l'économie fribourgeoise qui tient compte des mesures de soutien à la culture. Il en appelle aussi à la responsabilité prioritaire des communes dans leur soutien aux manifestations et infrastructures culturelles,

conformément à la Loi sur les affaires culturelles (LAC) de 1991. Enfin, il est à noter aussi que le traitement ordinaire des subventions s'est poursuivi durant toute la pandémie, malgré les surcharges occasionnées par le traitement des requêtes d'indemnisation.

1. *Quel soutien le Conseil d'Etat peut-il donner aux organisateurs des manifestations culturelles dans le canton de Fribourg ayant dû annuler leur manifestation en raison de la décision du Conseil fédéral?*

Le Conseil d'Etat a garanti le versement des subventions accordées aux organisateurs de manifestations, malgré les annulations ou reports, à hauteur des frais effectifs engagés. L'organe fribourgeois de répartition des bénéfices de la Loterie romande et de la LoRo-Sport a également communiqué ce principe aux bénéficiaires de ses contributions. Le Conseil d'Etat n'a pas fait appel aux fonds liés aux bénéfices des taxes sur les jeux d'argent.

En association avec la Confédération, il a mis en œuvre des mesures d'indemnisation pour atténuer les dommages par voie de l'ordonnance COVID Culture, accordé un crédit-cadre de 6.388 millions (à même hauteur que la Confédération) financé par les 60 millions de soutien urgent à l'économie fribourgeoise (ordonnance OME COVID-19). Au total, près de 13 millions de francs ont ainsi été mis à disposition pour venir en aide à la culture fribourgeoise: 9.466 millions financés à part égale par le canton et la Confédération sont destinés aux indemnisations. 3.265 millions gérés par le canton mais financés par la Confédération ont été prévus pour les prêts sans intérêts pour les entreprises culturelles à but non lucratif. Le 13 mai, le Conseil fédéral a annoncé la prolongation du délai de soumission des requêtes au 20 septembre pour une période de couverture s'étendant jusqu'au 31 octobre 2020, afin de faire face aux risques financiers liés à la rentrée culturelle, impactée par les prescriptions sanitaires. Le régime des prêts sans intérêt est supprimé. L'ordonnance d'application cantonale a été modifiée le 9 juin. Avec la prolongation, un montant supplémentaire de 3.3 millions a été ajouté au crédit-cadre, qui a été porté ainsi à un total de 12.766 millions, financé paritairement par l'Etat de Fribourg et la Confédération, qui ont signé le 2 juillet un avenant à la convention.

2. *Le Conseil d'Etat peut-il garantir que les annulations des manifestations culturelles, suite à la décision du Conseil fédéral, ne péjoreront pas sur le long terme l'offre culturelle dans notre canton?*

Conscient de l'impact durable de la pandémie sur le secteur de la culture, le Conseil d'Etat entend poursuivre en les adaptant au mieux ses mesures d'aide pour atténuer les dommages causés par la pandémie dans le secteur de la culture, et maintenir la substance et la diversité culturelle du canton, en particulier en soutenant les entreprises et les acteurs culturels

professionnels. Il attend également des communes qu'elles participent aux mesures de soutien et de relance.

3. *Le Conseil d'Etat entend-il indemniser par une subvention extraordinaire ou par un autre moyen approprié entièrement ou partiellement les manifestations culturelles annulées suite à la décision du Conseil fédéral?*

cf réponse à la question 1 ci-dessus.

4. *Le Conseil d'Etat serait-il prêt à octroyer une subvention extraordinaire ou une garantie de déficit dans le budget 2021 pour toutes les manifestations culturelles annulées et ayant subi des pertes aussi importantes que leur tenue en 2021 soit menacée?*

Comme détaillé ci-dessus à la question 1, près de 13 millions ont été alloués à l'aide aux acteurs culturels. En fonction de la durée de la pandémie, le Conseil d'Etat décidera de poursuivre les mesures engagées. Il a proposé également au Grand Conseil un plan de relance, qui concerne aussi le secteur culturel.

5. *Comment le Conseil d'Etat entend-il soutenir financièrement le «personnel» (personnel administratif, artistes, techniciens, etc.) des manifestations culturelles annulées dont le revenu n'est plus assuré suite à cette annulation et qui n'est pas indemnisé par une assurance privée?*

Les mesures d'urgence de RHT et d'APG ont permis de compenser pour une grande part le chômage technique du personnel des entreprises et institutions culturelles, ou les pertes de gain pour les acteurs culturels indépendants. De plus, l'ordonnance COVID Culture permet d'indemniser à 80% les autres dommages causés par l'annulation, le report ou la tenue sous une forme réduite des manifestations culturelles jusqu'au 31 octobre 2020. Une prolongation de ce régime sera déterminée en fonction de l'évolution de la pandémie.

Le 14 septembre 2020

—

## **Anfrage 2020-CE-44 Elias Moussa Wie können kulturelle Veranstaltungen angesichts der COVID-19-Epidemie unterstützt werden?**

### **Anfrage**

Das vom Bundesrat angekündigte Verbot von Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Personen hat unmittelbare Auswirkungen auf das kulturelle Angebot unseres Kantons. Gewisse Veranstaltungen wie das Kopek Festival oder das FIFF wurden bereits abgesagt.

Die Absage kultureller Veranstaltungen kann sich natürlich als notwendig und unvermeidbar erweisen, wenn es darum geht, die öffentliche Gesundheit sowie die Gesundheit der Besucherinnen und Besucher wie auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an diesen Veranstaltungen zu schützen. Diese Absagen haben jedoch auch erhebliche finanzielle Folgen für die Budgets der annullierten Veranstaltungen und die Erwerbsausfälle des angestellten Personals. Wenn zudem diese Veranstaltungen nicht stattfinden, so vermindert sich auch das kulturelle Angebot beträchtlich, zumindest vorübergehend.

Gemäss Artikel 2 Abs. 2 KAG (SGF 480.1) haben jedoch die Gemeinden und der Staat bei den kulturellen Aktivitäten eine unterstützende Funktion (unterstützend zu wirken und selber Initiativen zu entwickeln). Und nach Artikel 9 Abs. 1 KAG können die Subventionen in Form von finanziellen Zuwendungen, Defizitgarantien, Darlehen, Stipendien oder weiteren geeigneten Mitteln gleicher Art gewährt werden. Die Subventionsgewährung wird finanziert durch die jährlich zu diesem Zweck im Staatsvoranschlag vorgesehenen Beträge und den kantonalen Kulturfonds (Art. 12 Abs. 1 KAG).

Daher stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Wie kann der Staatsrat die Veranstalter von Kulturveranstaltungen im Kanton Freiburg, die ihre Veranstaltung aufgrund des Entscheids des Bundesrates absagen mussten, unterstützen?*
2. *Kann der Staatsrat gewährleisten, dass die nach dem Entscheid des Bundesrates erfolgten Absagen von Kulturveranstaltungen sich langfristig nicht negativ auf das kulturelle Angebot in unserem Kanton auswirken?*
3. *Beabsichtigt der Staatsrat, die nach dem Entscheid des Bundesrates abgesagten Kulturveranstaltungen durch einen ausserordentlichen Unterstützungsbeitrag oder durch ein anderes geeignetes Mittel ganz oder teilweise auszugleichen?*
4. *Wäre der Staatsrat bereit, im Staatsvoranschlag 2021 eine ausserordentliche Subvention oder eine Defizitgarantie für alle abgesagten Kulturveranstaltungen zu gewähren, bei denen die Einbussen so hoch sind, dass die Durchführung der Veranstaltung im Jahr 2021 bedroht ist?*
5. *Wie will der Staatsrat das «Personal» (Verwaltungspersonal, Künstler/innen, Techniker/innen usw.) von abgesagten Kulturveranstaltungen finanziell unterstützen, deren Einkünfte bzw. Honorare nach dieser Absage nicht mehr garantiert sind und das keine Ersatzleistungen durch eine private Versicherung erhält?*

Den 5. März 2020

## Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat die schwierige Situation im Kultur- und Sportsektor früh erkannt, wie er in seinem Bericht 2020-GC-98 vom 9. Juni 2020 an den Grossen Rat erläutert hat. Gleich zu Beginn der ausserordentlichen Lage gab er bekannt, dass die zugesagten Subventionen im Kultur- und Sportbereich bis zur Höhe der entstandenen Kosten garantiert sind, damit die Veranstalter die Absagen und Verschiebungen von kulturellen Veranstaltungen und Aktivitäten bewältigen können. Mit den allgemeinen Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft durch die Instrumente der Kurzarbeits- und Erwerbsausfallentschädigung konnten die Kurzarbeit des Personals von Unternehmen oder Einrichtungen im Kultur- und Sportsektor sowie die Erwerbseinbussen von Selbständigerwerbenden zu einem grossen Teil ausgeglichen werden. Der Staatsrat schloss sich zudem den Massnahmen des Bundes an, die dieser mit der Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur) ergriffen hat. Dank dieser Massnahmen können Kulturunternehmen und Kulturschaffenden Finanzhilfen für den finanziellen Schaden, der ihnen durch die Absage, Verschiebung oder reduzierte Durchführung von Veranstaltungen und kulturellen Aktivitäten entstanden ist, gewährt werden. Das Amt für Kultur der EKSD sorgte für die Umsetzung dieser Massnahmen. Zur Finanzierung dieser Massnahmen stellte der Staatsrat im April einen Rahmenkredit von 4,733 Millionen Franken bereit (in gleicher Höhe wie der Anteil des Bundes). Da die Gesundheitskrise weiter anhält, wird auch die Mitte September beginnende neue Kultursaison (insbesondere in den grösseren Veranstaltungssälen) betroffen sein, weshalb mit zahlreichen Entschädigungsgesuchen zu rechnen ist. Aus diesem Grund hat sich der Staatsrat erneut mit dem Bund zusammengetan, um die COVID-Verordnung Kultur zu verlängern und den finanziellen Schaden bis zum 31. Oktober 2020 zu decken. Dazu wurde der Rahmenkredit mit einem zusätzlichen Betrag von 1.650 Millionen Franken aufgestockt.

Der Staatsrat hat auch positiv zum dringlichen COVID-Gesetz des Bundesrates Stellung genommen, das im September 2020 im Bundesparlament beraten wird. Darin wird eine Ausweitung der Unterstützungsmassnahmen für den Kultursektor gewünscht. Denn die Kultur war eines der ersten Opfer der Pandemie und wird, ebenso wie der Sport, wahrscheinlich zu den Bereichen gehören, die am längsten davon betroffen sein werden. Für den Kanton Freiburg geht es darum, die Substanz und Vielfalt der Freiburger Kultur und des Freiburger Sports zu erhalten, da sonst die über Jahrzehnte entwickelte Kultur- und Sportlandschaft stark geschwächt würde. Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen bewusst und hat einen Plan zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft angekündigt, der Massnahmen zur Unterstützung der Kultur und des Sports beinhaltet. Er appelliert auch an die Gemeinden, die gemäss dem Gesetz über die kulturellen Angelegenheiten

(KAG) aus dem Jahr 1991 und dem Sportgesetz (SportG) von 2010 für die Unterstützung von kulturellen und sportlichen Veranstaltungen und Einrichtungen die Erstverantwortung tragen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Subventionen während der gesamten Pandemie weiterhin ordentlich behandelt wurden, trotz der durch die Bearbeitung von Entschädigungsgesuchen verursachten Mehrbelastung.

1. *Wie kann der Staatsrat die Veranstalter von Kulturveranstaltungen im Kanton Freiburg, die ihre Veranstaltung aufgrund des Entscheids des Bundesrates absagen mussten, unterstützen?*

Der Staatsrat hat die Auszahlung der den Veranstaltern zugesicherten Subventionen für Veranstaltungen, die abgesagt oder verschoben wurden, bis in Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten garantiert. Das Freiburger Verteilorgan der Gewinne der Loterie Romande sowie von LoRo-Sport hat dies den Empfängerinnen und Empfänger seiner Beiträge ebenfalls mitgeteilt. Der Staatsrat hat die Gelder in Zusammenhang mit den Erträgen aus der Geldspielabgabe nicht in Anspruch genommen.

Gemeinsam mit dem Bund führte er mit der COVID-Verordnung Kultur Entschädigungsmassnahmen ein, um den finanziellen Schaden abzufedern, und stellte einen Rahmenkredit von 6.388 Millionen (in gleicher Höhe wie der Beitrag des Bundes) bereit, der aus der Soforthilfe von 60 Millionen Franken für die Freiburger Wirtschaft finanziert wird (Verordnung ULWV-COVID-19). Insgesamt wurden rund 13 Millionen Franken zur Unterstützung der Freiburger Kultur bereitgestellt: Für die Ausfallentschädigungen war ein Rahmenkredit von 9.466 Millionen Franken vorgesehen, dessen Finanzierung sich der Kanton und der Bund je zur Hälfte teilen. 3.265 Millionen Franken waren für zinslose Darlehen an nicht gewinnorientierte Kulturunternehmen vorgesehen. Diese Liquiditätshilfen werden vom Kanton umgesetzt, aber vom Bund finanziert. Am 13. Mai hat der Bundesrat beschlossen, die Frist für die Gesuchstellung bis zum 20. September zu verlängern, wobei die Deckungsperiode bis zum 31. Oktober 2020 gilt. Damit sollen die finanziellen Risiken im Zusammenhang mit dem Start der neuen Kultursaison, die durch die Schutzkonzepte eingeschränkt ist, abgedeckt werden. Die zinslosen Darlehen werden aufgehoben. Die kantonale Ausführungsverordnung wurde am 9. Juni angepasst. Gleichzeitig mit der Fristverlängerung wurde der Rahmenkredit um einen zusätzlichen Betrag von 3.3 Millionen auf insgesamt 12.766 Millionen aufgestockt. Dieser Rahmenkredit wird zu gleichen Teilen vom Staat Freiburg und vom Bund finanziert, die am 2. Juli eine Änderung der Vereinbarung unterzeichnet haben.

2. *Kann der Staatsrat gewährleisten, dass die nach dem Entscheid des Bundesrates erfolgten Absagen von Kulturveranstaltungen sich langfristig nicht negativ auf das kulturelle Angebot in unserem Kanton auswirken?*

Aus diesem Grund will der Staatsrat angesichts der anhaltenden Auswirkungen der Pandemie auf den Kultursektor die Unterstützungsmassnahmen so weit wie möglich anpassen, um die durch die Pandemie verursachten Schäden im Kulturbereich so gering wie möglich zu halten und damit die Substanz und die kulturelle Vielfalt im Kanton zu erhalten. Dazu wird er insbesondere die Unternehmen und die professionellen Kulturschaffenden unterstützen. Er erwartet auch von den Gemeinden, dass sie sich an den Unterstützungs- und Wiederankurbelungsmassnahmen beteiligen.

3. *Beabsichtigt der Staatsrat, die nach dem Entscheid des Bundesrates abgesagten Kulturveranstaltungen durch einen ausserordentlichen Unterstützungsbeitrag oder durch ein anderes geeignetes Mittel ganz oder teilweise auszugleichen?*

Siehe Antwort auf die 1. Frage oben.

4. *Wäre der Staatsrat bereit, im Staatsvoranschlag 2021 eine ausserordentliche Subvention oder eine Defizitgarantie für alle abgesagten Kulturveranstaltungen zu gewähren, bei denen die Einbussen so hoch sind, dass die Durchführung der Veranstaltung im Jahr 2021 bedroht ist?*

Wie oben in der Antwort auf die 1. Frage erläutert, wurden für die Unterstützung der Kulturschaffenden rund 13 Millionen Franken bereitgestellt. Je nachdem, wie lange die Pandemie noch andauert, wird der Staatsrat über eine allfällige Weiterführung der ergriffenen Massnahmen entscheiden. Er hat zudem dem Grossen Rat einen Wiederankurbelungsplan vorgelegt, der auch den Kultursektor einbezieht.

5. *Wie will der Staatsrat das «Personal» (Verwaltungspersonal, Künstler/innen, Techniker/innen usw.) von abgesagten Kulturveranstaltungen finanziell unterstützen, deren Einkünfte bzw. Honorare nach dieser Absage nicht mehr garantiert sind und das keine Ersatzleistungen durch eine private Versicherung erhält?*

Mit den dringlichen Massnahmen der Instrumente der Kurzarbeits- und Erwerbsausfallentschädigung konnten die Kurzarbeit des Personals von Unternehmen oder Einrichtungen im Kultur- und Sportsektor sowie die Erwerbseinbussen von Selbständigerwerbenden zu einem grossen Teil ausgeglichen werden. Darüber hinaus sieht die COVID-Verordnung Kultur eine Entschädigung von 80 Prozent für andere Schäden vor, die durch die Absage, Verschiebung oder reduzierte Durchführung von Kulturveranstaltungen bis zum 31. Oktober 2020 entstehen. Je nach der weiteren Entwicklung der Pandemie wird über eine Verlängerung dieser Regelung entschieden.

Den 14. September 2020

## **Question 2020-CE-45 Eliane Aebischer/ Ursula Krattinger-Jutzet Visite de l'Ambassadeur américain au Conseil d'Etat**

### **Question**

Afin d'améliorer les finances cantonales, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg prescrit et impose régulièrement des mesures d'économies, souvent au détriment de ses employé-e-s. C'est ainsi que le Gouvernement cantonal veut massivement réduire les rentes des employé-e-s de l'Etat, ce qui aura pour conséquence d'énormes pertes sur les montants des retraites des employé-e-s. En outre, le Conseil d'Etat n'est pas disposé à introduire un salaire minimum pour les collaboratrices et collaborateurs du canton. Mais malgré ces mesures d'économies, ces réductions de pension et l'absence de salaire minimum, le Conseil d'Etat a suffisamment d'argent et de temps pour une réception en grande pompe de l'ambassadeur américain McMullen, lequel – cerise sur le pompon – fut aussi un des principaux acteurs de la campagne d'élection de Trump. Cela est vraiment se moquer de tous les employé-e-s de l'Etat.

Nos questions au Conseil d'Etat:

1. *Qui décide des «visites d'Etat» et les invite?*
2. *Quels critères ou lignes directrices le Conseil d'Etat applique-t-il pour choisir qui sera invité?*
3. *De combien de personnes se composaient les délégations respectives?*
4. *Combien a coûté cette manifestation aux contribuables fribourgeois (mesures de sécurité, restauration, cadeaux, frais de personnel...)?*
5. *Les mesures de sécurité ont-elles été exécutées par la Police cantonale, qui, comme il est bien connu, souffre d'un manque de personnel et d'un nombre important d'heures supplémentaires? Si oui, quel a été l'ampleur de cet effort?*
6. *Quelle valeur ajoutée/quel avantage apporte cette visite de l'ambassadeur américain à notre canton?*
7. *Existe-t-il un procès-verbal des discussions ou des décisions?*

Le 5 mars 2020

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Règlement protocolaire du 10 décembre 2018 prescrit, en son article 10, qu'en règle générale, le Conseil d'Etat reçoit par année deux ambassadeurs de pays avec lesquels le canton entretient des liens particuliers. L'accueil officiel est suivi d'un repas auquel le Gouvernement participe *in corpore* ou en

délégation. Les ambassadeurs qui souhaitent rendre visite au Conseil d'Etat déposent leur demande au Service du Protocole du Secrétariat d'Etat du Département fédéral des affaires étrangères qui la transmet à l'Etat de Fribourg. Les réceptions d'ambassadeurs sont organisées par la Chancellerie d'Etat en collaboration avec les entités concernées de l'Etat.

Il s'agit de relations protocolaires que notre canton entretient avec les pays ayant des représentants officiellement accrédités auprès de la Confédération. C'est en réponse à une demande déposée auprès du Département fédéral des affaires étrangères que le Conseil d'Etat convie un ambassadeur à une visite dite de courtoisie. En règle générale, le Gouvernement privilégie des requêtes émanant de représentants de pays avec lesquels notre canton entretient des liens particuliers. Généralement, des visites d'entreprises du pays en question implantées dans notre canton sont intégrées dans le programme de ces réceptions.

#### 1. Qui décide des «visites d'Etat» et les invite?

Le Conseil d'Etat décide des demandes d'ambassadeurs qu'il entend honorer lors de l'établissement de son programme annuel.

#### 2. Quels critères ou lignes directrices le Conseil d'Etat applique-t-il pour choisir qui sera invité?

Les relations que notre canton entretient avec le pays de l'ambassadeur concerné et l'image du canton que le Conseil d'Etat veut donner à l'extérieur de ses frontières sont des éléments essentiels de ces visites de courtoisies. Ces manifestations font partie des relations extérieures du Gouvernement.

Ces visites servent ainsi aussi à resserrer les liens que notre Gouvernement entretient avec ce pays, un ambassadeur étant un relai important non pas seulement pour notre économie mais également pour ses compatriotes installés dans notre canton.

#### 3. De combien de personnes se composaient les délégations respectives?

Dans le cas présent, le Conseil d'Etat y a participé *in corpore* en compagnie des chancelière et vice-chancelière d'Etat et d'une interprète et l'ambassadeur était accompagné d'un collaborateur de l'ambassade.

#### 4. Combien a coûté cette manifestation aux contribuables fribourgeois (mesures de sécurité, restauration, cadeaux, frais de personnel ...)?

Les cadeaux échangés lors de ces visites sont symboliques. L'ambassadeur US ayant exprimé son intérêt pour la fondue fribourgeoise, le Conseil d'Etat lui a offert un set à fondue à fromage, en souvenir de sa venue à Fribourg.

Hormis la valeur du repas organisé dans un restaurant de la place, cette visite n'a pas fait l'objet d'un décompte sur les coûts et sur les frais de personnel.

#### 5. Les mesures de sécurité ont-elles été exécutées par la Police cantonale, qui, comme il est bien connu, souffre d'un manque de personnel et d'un nombre important d'heures supplémentaires? Si oui, quel a été l'ampleur de cet effort?

Les mesures de sécurité à mettre en place lors de visites d'ambassadeurs sont coordonnées entre la Police fédérale et le commandement de notre police, en fonction du risque lié à la visite de l'ambassadeur concerné. Par mesure de sécurité, la nature et l'ampleur des mesures spécifiquement mises en place dans ce domaine ne font pas l'objet d'une communication.

#### 6. Quelle valeur ajoutée/quel avantage apporte cette visite de l'ambassadeur américain à notre canton?

Un ambassadeur accrédité auprès du Conseil fédéral est un représentant officiel en Suisse d'un Gouvernement. Le rencontrer fait partie des usages politiques et permet au Conseil d'Etat de créer, voire de resserrer des liens avec le pays concerné.

Le canton exporte un volume de marchandises de 282 millions de francs vers les Etats-Unis, ce qui en fait le troisième marché d'exportations de marchandises après la France (345 millions de francs) et l'Allemagne (318 millions de francs). La statistique des exportations est réalisée par l'Administration fédérale des douanes et elle se base uniquement sur les marchandises qui sortent du pays. Les exportations de services du canton de Fribourg vers les Etats-Unis, tels que le tourisme ou les services bancaires, ne sont pas monitorées et n'apparaissent donc pas dans ces statistiques.

#### 7. Existe-t-il un procès-verbal des discussions ou des décisions?

Les visites de courtoisies sont des rencontres informelles et ne font pas l'objet d'un procès-verbal.

Le 17 août 2020

—

### **Anfrage 2020-CE-45 Eliane Aebischer/ Ursula Krattinger-Jutzet Besuch des amerikanischen Botschafters beim Staatsrat**

#### **Anfrage**

Der Staatsrat des Kantons Freiburg verordnet und führt regelmässig Sparmassnahmen durch, um die Staatsfinanzen zu verbessern; dies vor allem auch auf dem Rücken der Staatsangestellten. So will die Kantonsregierung die Renten der Staatsangestellten massiv kürzen, was enorme Einbussen

beim Rentenbezug für Staatsangestellte zur Folge hat. Auch ist der Staatsrat nicht bereit, einen Mindestlohn für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons einzuführen. Aber trotz diesen Sparmassnahmen, der Rentenkürzung sowie dem Nichtvorhandensein eines Mindestlohns hat der Staatsrat genug Geld und Zeit für einen protzigen Empfang des amerikanischen Botschafters McMullen, der zu allem Übel noch ein führender Wahlkampfleiter von Trump war. Dies ist doch ein Hohn für alle Staatsangestellten.

Unsere Fragen an den Staatsrat:

1. Wer entscheidet über «Staatsbesuche» und lädt solche ein?
2. Über welche Kriterien oder Richtlinien verfügt der Staat Freiburg, um auszuwählen, wer eingeladen wird?
3. Wie gross waren die jeweiligen Delegationen beim Besuch von Botschafter McMullen?
4. Was kostete dieser Anlass die Freiburger Steuerzahlerinnen und Steuerzahler (Sicherheitsvorkehrungen, Verpflegung, Geschenke, Personalkosten ...)?
5. Wurden die Sicherheitsvorkehrungen von der Freiburger Kantonspolizei durchgeführt, die bekanntlich bereits unter Personalmangel und einer grossen Anzahl Überstunden leidet? Falls ja, wie gross war der Aufwand?
6. Welchen Mehrwert/Nutzen bringt dieser Besuch des amerikanischen Botschafters unserem Kanton?
7. Existiert ein Protokoll über Gespräche oder Beschlüsse?

Den 5. März 2020

## Antwort des Staatsrats

Das Protokollreglement des Staatsrats vom 10. Dezember 2018 schreibt in Artikel 10 vor, dass der Staatsrat in der Regel jährlich zwei Botschafterinnen oder Botschafter von Ländern empfängt, mit denen der Kanton besondere Verbindungen unterhält. Nach dem offiziellen Empfang folgt ein Essen, an dem die Regierung in corpore oder mit einer Delegation teilnimmt. Botschafterinnen und Botschafter, die den Staatsrat besuchen wollen, richten ihr Gesuch an das Protokoll des Staatssekretariats des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, über das es an den Staat Freiburg weitergeleitet wird. Empfänge von Botschafterinnen oder Botschaftern werden von der Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit den zuständigen staatlichen Stellen organisiert.

Dabei handelt es sich um protokollarische Beziehungen, die unser Kanton mit Ländern unterhält, deren Vertreterinnen und Vertreter bei der Eidgenossenschaft offiziell akkreditiert sind. Als Antwort auf eine Anfrage an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten lädt der

Staatsrat eine Botschafterin oder einen Botschafter zu einem so genannten Höflichkeitsbesuch ein. In der Regel bevorzugt die Regierung Anfragen von Vertreterinnen und Vertretern von Ländern, mit denen unser Kanton besondere Beziehungen unterhält. In der Regel stehen Besuche bei Firmen aus dem betreffenden Land, die in unserem Kanton ansässig sind, auf dem Programm dieser Empfänge.

1. Wer entscheidet über «Staatsbesuche» und lädt sie ein?

Der Staatsrat entscheidet, welchen Gesuchen von Botschafterinnen und Botschaftern er bei der Erstellung seines Jahresprogramms Folge zu leisten gedenkt.

2. Über welche Kriterien oder Richtlinien verfügt der Staat Freiburg, um auszuwählen, wer eingeladen wird?

Die Beziehungen, die unser Kanton mit dem Land der betreffenden Botschafterin oder des betreffenden Botschafters unterhält, und das Image des Kantons, das der Staatsrat ausserhalb seiner Grenzen vermitteln will, sind wesentliche Elemente dieser Höflichkeitsbesuche. Diese Veranstaltungen sind Teil der Aussenbeziehungen der Regierung.

Diese Besuche dienen somit auch der Festigung der Beziehungen, die unsere Regierung zu diesem Land unterhält, denn eine Botschafterin oder ein Botschafter übt eine wichtige Funktion als Mittlerin oder Mittler aus, nicht nur für unsere Wirtschaft, sondern auch für die in unserem Kanton lebenden Landsleute.

3. Wie gross waren die jeweiligen Delegationen beim Besuch von Botschafter McMullen?

In diesem Fall nahm der Staatsrat in corpore mit der Staatskanzlerin und der Vizekanzlerin und einer Dolmetscherin teil, und der Botschafter wurde von einem Botschaftsangestellten begleitet.

4. Was kostete dieser Anlass die Freiburger Steuerzahlerinnen und Steuerzahler (Sicherheitsvorkehrungen, Verpflegung, Geschenke, Personalkosten ...)?

Die bei diesen Besuchen ausgetauschten Geschenke haben symbolischen Charakter. Nachdem der US-Botschafter sein Interesse am Freiburger Fondue bekundet hatte, schenkte ihm der Staatsrat zur Erinnerung an seinen Besuch in Freiburg ein Käsefondue-Set.

Abgesehen vom Wert des Essens in einem örtlichen Restaurant, gibt es für den Besuch keine Aufstellung von allgemeinen Kosten und Personalkosten.

5. Wurden die Sicherheitsvorkehrungen von der Freiburger Kantonspolizei durchgeführt, die bekanntlich bereits unter Personalmangel und einer grossen Anzahl Überstunden leidet? Falls ja, wie gross war der Aufwand?

Die Sicherheitsmassnahmen, die während der Botschafterbesuche ergriffen werden müssen, werden in Abhängigkeit vom Risiko, das mit dem Besuch der entsprechenden Botschafterin oder des entsprechenden Botschafters verbunden ist, zwischen dem Fedpol und unserem Polizeikommandanten koordiniert. Aus Sicherheitsgründen werden Art und Umfang der speziell in diesem Bereich ergriffenen Massnahmen nicht mitgeteilt.

6. *Welchen Mehrwert/Nutzen bringt dieser Besuch des amerikanischen Botschafters unserem Kanton?*

Eine beim Bundesrat akkreditierte Botschafterin oder ein beim Bundesrat akkreditierter Botschafter ist eine offizielle Vertreterin oder ein offizieller Vertreter einer Regierung in der Schweiz. Die Begegnung mit ihnen ist Teil der politischen Gepflogenheiten und ermöglicht es dem Staatsrat, Beziehungen zum betreffenden Land herzustellen oder zu stärken.

Der Kanton Freiburg exportiert ein Volumen von 282 Millionen Franken in die Vereinigten Staaten von Amerika, was, nach Frankreich (345 Millionen Franken) und Deutschland (318 Millionen Franken), dem drittgrössten Exportmarkt des Kantons entspricht. Die von der Eidgenössischen Zollverwaltung erstellte Exportstatistik basiert alleine auf den Gütern, die das Land verlassen. Dienstleistungsexporte, wie etwa der Tourismus und Bankdienstleistungen, werden nicht erfasst und gemessen und erscheinen daher in diesen Statistiken nicht.

7. *Existiert ein Protokoll über Gespräche oder Beschlüsse?*

Höflichkeitsbesuche sind informelle Besprechungen, und darüber wird kein Protokoll geführt.

Den 17. August 2020

**Question 2020-CE-46 André Kaltenrieder/  
Susanne Schwander  
Situation d'urgence pour les grandes  
manifestations**

**Question**

Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a interdit, en raison de la propagation du coronavirus, les manifestations de plus de 1000 personnes. Cette interdiction a été prononcée dans un délai très court et de manière inattendue. De nombreuses manifestations prévues durant cette période étaient déjà en grande partie organisées. Ainsi, les organisateurs ont dû faire face à des frais importants. A cause de l'interdiction décidée par les autorités, les revenus prévus par les organisateurs disparaissent entièrement.

Questions:

1. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à verser des contributions extraordinaires uniques aux organisateurs de grandes manifestations culturelles et sportives qui se trouvent en situation d'urgence et dont l'existence est menacée en raison de l'annulation forcée de leur manifestation, sur la base d'une demande motivée, prises sur le fonds de la Loterie Romande ou sur le fonds culture ou le fonds du sport?*
2. *Le Conseil d'Etat voit-il d'autres possibilités de soutenir les organisateurs de grandes manifestations en situation d'urgence?*
3. *Comment le Conseil d'Etat imagine-t-il le développement de solutions pour le dédommagement des organisateurs de grandes manifestations?*
4. *Sans l'octroi de tels soutiens existe-t-il le risque que les organisateurs de grandes manifestations culturelles et sportives déposent le bilan et ne peuvent plus, dans le futur, organiser de manifestations?*

Le 5 mars 2020

**Réponse du Conseil d'Etat**

Comme il l'explique dans le rapport 2020-GC-98 au Grand Conseil du 9 juin 2020, le Conseil d'Etat a très rapidement pris acte de la situation difficile des domaines culturels et sportifs et, dès les premières heures de l'état de situation extraordinaire, annonçait que les subventions promises dans le domaine de la culture et du sport étaient garanties à hauteur des frais engagés pour permettre aux organisateurs de faire face aux annulations et aux reports de manifestations ou activités culturelles et sportives. Les mesures générales en faveur de l'économie par les régimes de RHT et d'APG ont permis de compenser pour une bonne partie le chômage technique du personnel des entreprises ou institutions culturelles et sportives, ou les pertes de gain pour les indépendants. Le Conseil d'Etat s'est également associé aux mesures prises par la Confédération par l'ordonnance fédérale COVID Culture pour atténuer les impacts économiques de la pandémie en indemnisant les entreprises et les acteurs culturels pour les dommages subis dans le cadre d'annulation, de report ou de tenue sous une forme réduite de manifestations et activités culturelles. La mise en œuvre de ces mesures a été assurée par la Direction ICS par le biais du Service de la culture. Pour les aspects financiers, le Conseil d'Etat a accordé en avril un crédit-cadre de 4.733 millions de francs (paritaire à la part fédérale). La crise sanitaire se prolongeant, la rentrée culturelle (salles en particulier) qui débute mi-septembre sera également impactée, et dès lors sujette à de nombreuses demandes d'indemnisation. C'est pourquoi le Conseil d'Etat s'est associé à nouveau à la Confédération pour

prolonger l'ordonnance COVID Culture et couvrir les dommages jusqu'au 31 octobre 2020. Un montant supplémentaire de 1.650 millions de francs a été ajouté au crédit-cadre.

Dans le domaine du sport, la Confédération s'est associée à Swiss Olympic pour définir les critères d'attributions des aides financières. Les fédérations nationales sont responsables de fournir un concept de stabilisation pour leur sport et sur cette base, Swiss Olympic pourra verser des aides. Du côté cantonal, un mandat du Grand Conseil en lien avec le versement des subventions Jeunesse et sport a été adopté par le Grand Conseil. Ainsi, le Conseil d'Etat a inclus une aide complémentaire dans son plan de relance actuellement en attente de validation par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat a également répondu favorablement à la loi urgente COVID du Conseil fédéral, discutée aux Chambres fédérales en septembre 2020, et qui souhaite prolonger le dispositif de soutien au secteur culturel. En effet, la culture a été l'une des premières victimes de la pandémie et sera probablement, tout comme le sport, l'un des derniers secteurs à en subir l'impact. Pour le canton de Fribourg, il s'agit de maintenir la substance et la diversité de la culture et du sport fribourgeois, sans quoi l'écosystème culturel et sportif développé durant des décennies se trouverait durement fragilisé. Conscient de l'enjeu, le Conseil d'Etat a annoncé un plan de relance de l'économie fribourgeoise qui tient compte des mesures de soutien à la culture et au sport. Il en appelle aussi à la responsabilité prioritaire des communes dans leur soutien aux manifestations et infrastructures culturelles et sportives, conformément à la loi sur les affaires culturelles (LAC) de 1991 et à la loi sur le sport (LSport) de 2010. Enfin, il est à noter aussi que le traitement ordinaire des subventions s'est poursuivi durant toute la pandémie, malgré les surcharges occasionnées par le traitement des requêtes d'indemnisation.

1. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à verser des contributions extraordinaires uniques aux organisateurs de grandes manifestations culturelles et sportives qui se trouvent en situation d'urgence et dont l'existence est menacée en raison de l'annulation forcée de leur manifestation, sur la base d'une demande motivée, prises sur le fonds de la Loterie Romande ou sur le fonds culture ou le fonds du sport?*

Le Conseil d'Etat a garanti le versement des subventions accordées aux organisateurs de manifestations, malgré les annulations ou reports, à hauteur des frais effectifs engagés. L'organe fribourgeois de répartition des bénéfices de la Loterie romande et de la LoRo-Sport a également communiqué ce principe aux bénéficiaires de ses contributions. Le Conseil d'Etat n'a pas fait appel aux fonds liés aux bénéfices des taxes sur les jeux d'argent.

En association avec la Confédération, il a mis en œuvre des mesures d'indemnisation pour atténuer les dommages par

voie de l'ordonnance COVID Culture, accordé un crédit-cadre de 6.388 millions (à même hauteur que la Confédération) financé par les 60 millions de soutien urgent à l'économie fribourgeoise (ordonnance OME COVID-19). Au total, près de 13 millions de francs ont ainsi été mis à disposition pour venir en aide à la culture fribourgeoise: 9.466 millions financés à part égale par le canton et la Confédération sont destinés aux indemnisations. 3.265 millions gérés par le canton mais financés par la Confédération ont été prévus pour les prêts sans intérêts pour les entreprises culturelles à but non lucratif. Le 13 mai, le Conseil fédéral a annoncé la prolongation du délai de soumission des requêtes au 20 septembre pour une période de couverture s'étendant jusqu'au 31 octobre 2020, afin de faire face aux risques financiers liés à la rentrée culturelle, impactée par les prescriptions sanitaires. Le régime des prêts sans intérêt est supprimé. L'ordonnance d'application cantonale a été modifiée le 9 juin. Avec la prolongation, un montant supplémentaire de 3.3 millions a été ajouté au crédit-cadre, qui a été porté ainsi à un total de 12.766 millions, financé paritairement par l'Etat de Fribourg et la Confédération, qui ont signé le 2 juillet un avenant à la convention.

Dans le domaine du sport, l'article 5 de l'ordonnance sur les mesures économiques à la suite du coronavirus (OME COVID-19) du 06.04.2020 aurait permis de soutenir les associations et clubs sportifs, mais ceux-ci ont heureusement dans la grande majorité des structures très bonnes et saines qui leur ont permis de parer à l'urgence. Ils ont fortement puisé dans leurs réserves et ne pourront pas tenir sur la durée, raison pour laquelle, le Conseil d'Etat a mis l'accent sur le plan de relance en ce qui les concerne.

2. *Le Conseil d'Etat voit-il d'autres possibilités de soutenir les organisateurs de grandes manifestations en situation d'urgence?*

cf. Réponse à la question 1 ci-dessus

3. *Comment le Conseil d'Etat imagine-t-il le développement de solutions pour le dédommagement des organisateurs de grandes manifestations?*

L'ordonnance fédérale COVID Culture ainsi que l'ordonnance d'application cantonale précisent les modalités d'indemnisation (subsidiaires aux mesures d'urgence RHT et APG), et permettent d'atténuer les dommages causés par la pandémie aux entreprises et aux acteurs culturels pour des annulations, des reports ou les tenues sous forme réduite de manifestations et activités culturelles.

Dans le domaine du sport, la Confédération s'est associée à Swiss Olympic pour définir les critères d'attributions des aides financières. Les fédérations nationales sont responsables de fournir un concept de stabilisation pour leur sport et sur cette base, Swiss Olympic pourra verser des aides.

4. *Sans l'octroi de tels soutiens existe-t-il le risque que les organisateurs de grandes manifestations culturelles et sportives déposent le bilan et ne peuvent plus, dans le futur, organiser de manifestations?*

L'ordonnance COVID Culture vise précisément à remédier à de telles situations existentielles. Cela dit, ce type de situation pourrait se multiplier si la crise perdure. Les artistes et acteurs culturels indépendants, qui sont au cœur du système culturel, en seront les premières victimes. Il en est un peu de même pour le domaine du sport, qui fonctionne principalement sur le bénévolat et le sponsoring. C'est pourquoi, conscient de l'impact durable de la pandémie sur le secteur de la culture et du sport, le Conseil d'Etat entend poursuivre en les adaptant au mieux les mesures d'aide pour atténuer les dommages causés par la pandémie dans le secteur de la culture et du sport, et ainsi maintenir la substance et la diversité culturelle et sportive du canton. Il attend également des communes qu'elles participent aux mesures de soutien et de relance.

Le 14 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-46 André Kaltenrieder/ Susanne Schwander Notsituationen von Grossveranstaltungen**

### **Anfrage**

Am 28. Februar 2020 hat der Bundesrat in Folge der Ausbreitung des Coronavirus ein Verbot für alle Grossveranstaltungen von mehr als 1000 Teilnehmenden erlassen. Das Verbot wurde sehr kurzfristig und eher überraschend ausgesprochen. Zahlreiche Grossveranstaltungen waren für die betreffende Zeit angesagt und bereits weitgehend organisiert. Von den Veranstaltern mussten bis zum entsprechenden Zeitpunkt dafür grössere Auslagen getätigt werden. Durch das behördlich verfügte Verbot brechen die Einnahmen der Veranstalter vollständig weg.

Fragen:

1. *Ist der Staatsrat bereit, in Notsituationen Veranstaltern grosser Kultur- und Sportveranstaltungen, die abgesagt werden mussten, wodurch die Veranstalter in existenzielle Schwierigkeiten geraten, auf begründetes Gesuch hin aus der Loterie Romande oder dem Kultur- beziehungsweise Sportfonds einmalige und ausserordentliche Beiträge zu entrichten?*
2. *Sieht der Staatsrat andere Möglichkeiten, um Notsituationen von Veranstaltern von Grossveranstaltungen finanziell abzufedern?*

3. *Wie stellt sich der Staatsrat grundsätzlich die praktische Abwicklung bei Möglichkeiten zur Entschädigung von Veranstaltern von Grossveranstaltungen vor?*
4. *Ohne solche Beiträge besteht das Risiko, dass grosse Kultur- und Sportveranstalter ihre Bilanz deponieren müssen und in Zukunft keine Veranstaltungen mehr organisieren können.*

Den 5. März 2020

### **Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat hat die schwierige Situation im Kultur- und Sportsektor früh erkannt, wie er in seinem Bericht 2020-GC-98 vom 9. Juni 2020 an den Grossen Rat erläutert hat. Gleich zu Beginn der ausserordentlichen Lage gab er bekannt, dass die zugesagten Subventionen im Kultur- und Sportbereich bis zur Höhe der entstandenen Kosten garantiert sind, damit die Veranstalter die Absagen und Verschiebungen von kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen und Aktivitäten bewältigen können. Mit den allgemeinen Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft durch die Instrumente der Kurzarbeits- und Erwerbsausfallentschädigung konnten die Kurzarbeit des Personals von Unternehmen oder Einrichtungen im Kultur- und Sportsektor sowie die Erwerbseinbussen von Selbständigerwerbenden zu einem grossen Teil ausgeglichen werden. Der Staatsrat schloss sich zudem den Massnahmen des Bundes an, die dieser mit der Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur) ergriffen hat. Dank dieser Massnahmen können Kulturunternehmen und Kulturschaffenden Finanzhilfen für den finanziellen Schaden, der ihnen durch die Absage, Verschiebung oder reduzierte Durchführung von Veranstaltungen und kulturellen Aktivitäten entstanden ist, gewährt werden. Das Amt für Kultur der EKSD sorgte für die Umsetzung dieser Massnahmen. Zur Finanzierung dieser Massnahmen stellte der Staatsrat im April einen Rahmenkredit von 4.733 Millionen Franken bereit (in gleicher Höhe wie der Anteil des Bundes). Da die Gesundheitskrise weiter anhält, wird auch die Mitte September beginnende neue Kultursaison (insbesondere in den grösseren Veranstaltungssälen) betroffen sein, weshalb mit zahlreichen Entschädigungsgesuchen zu rechnen ist. Aus diesem Grund hat sich der Staatsrat erneut mit dem Bund zusammengetan, um die COVID-Verordnung Kultur zu verlängern und den finanziellen Schaden bis zum 31. Oktober 2020 zu decken. Dazu wurde der Rahmenkredit mit einem zusätzlichen Betrag von 1.650 Millionen Franken aufgestockt.

Im Sportbereich hat sich der Bund mit Swiss Olympic zusammengetan, um die Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfen festzulegen. Die nationalen Sportverbände sind für die Bereitstellung eines Konzepts zur Stabilisierung der wichtigsten Strukturen für ihren Sport verantwortlich, auf dessen

Grundlage Swiss Olympic Finanzhilfen überweisen kann. Auf kantonaler Ebene hat der Grosse Rat einen Auftrag von Grossratsmitgliedern zur Auszahlung der Beiträge an Jugend und Sport angenommen. Daher hat der Staatsrat seinen Wiederankurbelungsplan, der vom Grossen Rat noch genehmigt werden muss, mit einer zusätzlichen Unterstützung ergänzt.

Der Staatsrat hat auch positiv zum dringlichen COVID-Gesetz des Bundesrates Stellung genommen, das im September 2020 im Bundesparlament beraten werden soll. Darin wird eine Ausweitung der Unterstützungsmassnahmen für den Kultursektor gewünscht. Denn die Kultur war eines der ersten Opfer der Pandemie und wird wie der Sport wahrscheinlich zu den Bereichen gehören, die am längsten davon betroffen sein werden. Für den Kanton Freiburg geht es darum, die Substanz und Vielfalt der Freiburger Kultur und des Freiburger Sports zu erhalten, da sonst die über Jahrzehnte entwickelte Kultur- und Sportlandschaft stark geschwächt würde. Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen bewusst und hat einen Plan zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft angekündigt, der Massnahmen zur Unterstützung der Kultur und des Sports beinhaltet. Er appelliert auch an die Gemeinden, die gemäss dem Gesetz über die kulturellen Angelegenheiten (KAG) aus dem Jahr 1991 und dem Sportgesetz (SportG) von 2010 für die Unterstützung von kulturellen und sportlichen Veranstaltungen und Einrichtungen die Erstverantwortung tragen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Subventionen während der gesamten Pandemie weiterhin ordentlich behandelt wurden, trotz der durch die Bearbeitung von Entschädigungsgesuchen verursachten Mehrbelastung.

1. *Ist der Staatsrat bereit, in Notsituationen Veranstaltern grosser Kultur- und Sportveranstaltungen, die abgesagt werden mussten, wodurch die Veranstalter in existenzielle Schwierigkeiten geraten, auf begründetes Gesuch hin aus der Loterie Romande oder dem Kultur- beziehungsweise Sportfonds einmalige und ausserordentliche Beiträge zu entrichten?*

Der Staatsrat hat die Auszahlung der den Veranstaltern zugesicherten Subventionen für Veranstaltungen, die abgesagt oder verschoben wurden, bis in Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten garantiert. Das Freiburger Verteilorgan der Gewinne der Loterie Romande sowie von LoRo-Sport hat dies den Empfängerinnen und Empfänger seiner Beiträge ebenfalls mitgeteilt. Der Staatsrat hat die Gelder in Zusammenhang mit den Erträgen aus der Geldspielabgabe nicht in Anspruch genommen.

Gemeinsam mit dem Bund führte er mit der COVID-Verordnung Kultur Entschädigungsmassnahmen ein, um den finanziellen Schaden abzufedern, und stellte einen Rahmenkredit von 6.388 Millionen (in gleicher Höhe wie der Beitrag des Bundes) bereit, der aus der Soforthilfe von 60 Millionen Franken für die Freiburger Wirtschaft finanziert

wird (Verordnung ULWV-COVID-19). Insgesamt wurden rund 13 Millionen Franken zur Unterstützung der Freiburger Kultur bereitgestellt. Für die Ausfallentschädigungen war ein Rahmenkredit von 9.466 Millionen Franken vorgesehen, dessen Finanzierung sich der Kanton und der Bund je zur Hälfte teilen. 3.265 Millionen Franken waren für zinslose Darlehen an nicht gewinnorientierte Kulturunternehmen vorgesehen. Diese Liquiditätshilfen werden vom Kanton umgesetzt, aber vom Bund finanziert. Am 13. Mai hat der Bundesrat beschlossen, die Frist für die Gesuchstellung bis zum 20. September zu verlängern, wobei die Deckungsperiode bis zum 31. Oktober 2020 gilt. Damit sollen die finanziellen Risiken im Zusammenhang mit dem Start der neuen Kultursaison, die durch die Schutzkonzepte eingeschränkt ist, abgedeckt werden. Die zinslosen Darlehen werden aufgehoben. Die kantonale Ausführungsverordnung wurde am 9. Juni angepasst. Gleichzeitig mit der Fristverlängerung wurde der Rahmenkredit um einen zusätzlichen Betrag von 3.3 Millionen auf insgesamt 12.766 Millionen aufgestockt. Dieser Rahmenkredit wird zu gleichen Teilen vom Staat Freiburg und vom Bund finanziert, die am 2. Juli eine Änderung der Vereinbarung unterzeichnet haben.

Im Bereich Sport hätte Artikel 5 der Verordnung vom 6. April 2020 über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch die Unterstützung der lokalen Wirtschaft (ULWV-COVID-19) die Unterstützung von Sportverbänden und -klubs ermöglicht. Glücklicherweise können sich diese aber in der überwiegenden Mehrheit auf sehr gute und gesunde Strukturen stützen, dank denen sie die Notlage bisher bewältigen konnten. Sie haben jedoch stark auf ihre Reserven zurückgegriffen, werden daher nicht auf die Länge durchhalten können, weshalb der Staatsrat im Wiederankurbelungsplan den Schwerpunkt auf ihre Interessen gelegt hat.

2. *Sieht der Staatsrat andere Möglichkeiten, um Notsituationen von Veranstaltern von Grossveranstaltungen finanziell abzufedern?*

Siehe Antwort auf die 1. Frage oben.

3. *Wie stellt sich der Staatsrat grundsätzlich die praktische Abwicklung bei Möglichkeiten zur Entschädigung von Veranstaltern von Grossveranstaltungen vor?*

In der Bundesverordnung COVID-Kultur sowie der kantonalen Ausführungsverordnung sind die konkreten Entschädigungsmodalitäten (wobei die Entschädigungen subsidiär zu den Soforthilfen in Form von Kurzarbeits- und Erwerbsersatzentschädigungen erfolgen) festgelegt. Diese erlauben es, den finanziellen Schaden abzufedern, der den Kulturunternehmen und Kulturschaffenden infolge der Absage, Verschiebung oder reduzierten Durchführung kultureller Aktivitäten und Veranstaltungen entsteht.

Im Sportbereich hat sich der Bund mit Swiss Olympic zusammengetan, um die Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfen festzulegen. Die nationalen Sportverbände sind für die Bereitstellung eines Konzepts zur Stabilisierung der wichtigsten Strukturen für ihren Sport verantwortlich, auf dessen Grundlage Swiss Olympic Finanzhilfen überweisen kann.

4. *Ohne solche Beiträge besteht das Risiko, dass grosse Kultur- und Sportveranstalter ihre Bilanz deponieren müssen und in Zukunft keine Veranstaltungen mehr organisieren können.*

Die COVID-Verordnung Kultur zielt genau darauf ab, solche existenzbedrohenden Situationen zu bewältigen. Solche Notlagen könnten sich jedoch häufen, wenn die Krise anhält. Selbstständigerwerbende Kunstschaffende und Kulturaktive, die den Kern der Kulturszene bilden, werden die ersten Opfer sein. Ähnlich verhält es sich mit dem Sport, der hauptsächlich dank Freiwilligenarbeit und Sponsoring funktioniert. Aus diesem Grund will der Staatsrat angesichts der anhaltenden Auswirkungen der Pandemie auf den Kultur- und Sportsektor die Unterstützungsmassnahmen so weit wie möglich anpassen, um die durch die Pandemie verursachten Schäden im Kultur- und Sportsektor so gering wie möglich zu halten und damit die Substanz und die kulturelle und sportliche Vielfalt im Kanton zu erhalten. Er erwartet auch von den Gemeinden, dass sie sich an den Unterstützungs- und Wiederankurbelungsmassnahmen beteiligen.

Den 14. September 2020

**Question 2020-CE-47 Pierre Mauron/  
Chantal Müller  
Coronavirus: aide économique  
de l'Etat aux PME et aux associations  
fribourgeoises**

**Question**

L'actualité nous démontre jour après jour l'évolution du coronavirus dans le monde et les mesures prises par les différents pays touchés gravement par ce phénomène.

En Suisse, la Confédération a réagi à juste titre ces derniers jours par des mesures ciblées et précises et certains cantons ont déjà annoncé un certain nombre de mesures à prendre.

Dans le canton de Fribourg, il nous semble que deux mesures immédiates devraient être prises par le Conseil d'Etat, afin d'endiguer autant que faire se peut les conséquences économiques des entreprises et des associations touchées par cette problématique.

D'abord, s'agissant des entreprises fribourgeoises, elles pourraient rapidement être à court de liquidités, si les échanges commerciaux se raréfient, si les chiffres d'affaires sont en baisse ou si tout ou partie de son personnel devait être mis en quarantaine, respectivement en arrêt maladie durant une certaine période.

Pour pallier ce problème, nous demandons au Conseil d'Etat d'octroyer, par l'intermédiaire et/ou collaboration avec la BCF, qui appartient au canton de Fribourg, des prêts sans intérêts aux entreprises concernées qui en feraient la demande. Les conditions d'octroi et les limites de crédit à fixer, de même que la politique de remboursement, pourront être définies par la BCF et le Conseil d'Etat, une fois que la décision politique de principe aura été prise. Mais ces mesures sont importantes et doivent être prises sans retard, à défaut de quoi les PME fribourgeoises subiront de plein fouet ces difficultés et beaucoup seront menacées dans leur existence même, en raison de ces problèmes de liquidités.

Ensuite, nous demandons au Conseil d'Etat de payer tout de même toutes les subventions prévues aux associations et organisations dont les projets sont publiquement soutenus, même en cas d'annulation de l'événement en raison du coronavirus. En effet, il nous semble tomber sous le sens que ces annulations péjoreront déjà suffisamment les finances de ces associations, de sorte que le paiement effectif des subventions étatiques nous paraît nécessaire pour amoindrir la facture finale.

Nous posons dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat, tout en précisant déjà que selon les réponses données nous poursuivrons notre démarche par le dépôt d'instruments parlementaires contraignants:

1. *Le Conseil d'Etat va-t-il proposer aux entreprises fribourgeoises en manque de liquidités des prêts sans intérêts, à des conditions et remboursement à définir, en collaboration avec la BCF?*
2. *Le cas échéant, quelles sont les autres mesures qu'entend prendre le Conseil d'Etat pour pallier à ce problème de manque de liquidités des PME fribourgeoises?*
3. *Le Conseil d'Etat entend-il verser tout de même les subventions étatiques prévues aux associations et entités ayant annulé leur manifestation?*
4. *Le cas échéant, comment le Conseil d'Etat entend-il soutenir ces associations en raison de ces annulations?*

Le 9 mars 2020

**Réponse du Conseil d'Etat**

Dès le début de l'année 2020, le Conseil d'Etat s'est préoccupé des répercussions de l'épidémie de coronavirus sur les entreprises fribourgeoises. Plusieurs d'entre elles, en particu-

lier les entreprises exportatrices, étaient déjà impactées par la mise à l'arrêt de l'économie chinoise, entraînant des blocages dans les chaînes de production et des baisses au niveau des commandes. Les mesures de précaution sanitaire décidées fin février telle que l'interdiction des rassemblements de plus de 1000 personnes ont conduit à une mise à l'arrêt brutale des activités des entreprises et associations actives dans les domaines du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture. Puis, pour l'ensemble de l'économie, l'évolution de la crise sanitaire et les mesures de semi-confinement prononcées à la mi-mars ont fortement impacté à la fois la consommation et la production.

Selon l'article 117 de la Constitution fribourgeoise (RSF 10.1), le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents. Ces mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou en l'absence d'approbation par le Grand Conseil dans le délai d'une année.

Par arrêté du 13 mars 2020, le Conseil d'Etat a décrété, en raison de l'épidémie de coronavirus (COVID-19), la situation extraordinaire sur le territoire cantonal. En date du 13 mars 2020 également, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance fédérale 2 sur les mesures destinées à lutter contre le COVID-19 (Ordonnance 2 COVID-19; RS 818.101.24) sur la base de la loi fédérale sur les épidémies (LEp; RS 818.101), ordonnance qui est entrée en vigueur le 16 mars 2020. La déclaration de situation extraordinaire a été décrétée sur l'ensemble du territoire national avec effet jusqu'au 19 juin 2020.

Comme il l'explique dans le rapport 2020-GC-98 au Grand Conseil du 9 juin 2020, de cette déclaration de situation extraordinaire ont découlé un certain nombre de mesures d'aide et de soutien aux entreprises et organisateurs de manifestation.

Dès le départ, le Conseil d'Etat a souhaité privilégier les leviers d'action permettant de préserver les emplois, d'assurer les liquidités des entreprises afin d'empêcher des faillites, avec une priorité absolue aux mesures capables de soulager les bénéficiaires dans un très court terme. Le recours aux structures existantes a donc été privilégié afin d'assurer une implémentation rapide des mesures choisies. Le Conseil d'Etat a également veillé au principe de subsidiarité avec les mesures fédérales, en proposant des mesures complémentaires ciblées au niveau cantonal, là où l'urgence se faisait sentir.

1. *Le Conseil d'Etat va-t-il proposer aux entreprises fribourgeoises en manque de liquidités des prêts sans intérêts, à des conditions et remboursement à définir, en collaboration avec la BCF?*

Dans les jours qui ont précédé la proclamation de l'état de situation extraordinaire sur le plan national, des contacts avaient déjà été pris avec les banques fribourgeoises et les organismes de cautionnement de crédit pour élaborer une

solution cantonale de garantie de prêts. Le 18 mars 2020, agissant sous le coup de l'article 117 de la Constitution fribourgeoise, le Conseil d'Etat a décidé de débloquer une première enveloppe d'urgence globale de 50 millions de francs afin de subvenir aux besoins immédiats de liquidités des différents acteurs économiques du canton, en particulier les PME. Il a destiné prioritairement cette enveloppe au cautionnement de prêts que les entreprises pourraient contracter auprès de leurs banques et à la mise à disposition de coaches pour préparer les demandes de cautionnement. Il l'a également réservée à un soutien direct aux entreprises et personnes indépendantes qui ne seraient pas couvertes par les mesures fédérales, à des soutiens structurels aux domaines particulièrement touchés, comme le tourisme, la culture et les médias; au versement des subventions prévues pour les manifestations sportives, culturelles et touristiques qui devaient être annulées, ainsi qu'à un assouplissement des conditions de paiement des impôts.

Au cours de la semaine suivante, la Confédération, avec le concours des institutions bancaires, a mis en place dans un temps très bref le système des *Coronakredite*, fondé sur les organismes de cautionnement existants, permettant aux entreprises d'emprunter en quelques heures jusqu'à 10% de leur chiffre d'affaires, à taux d'intérêt nul pour les crédits jusqu'à 500 000 francs, ou à un taux d'intérêt de 0,5% pour les crédits au-delà de 500 000 francs, ceci jusqu'à un montant maximal de 20 millions de francs, à rembourser dans un délai de 5 ans.

La mise en place rapide de cette mesure fédérale, couplée aux mesures de soutien à l'emploi (RHT et APG), a donc permis de pallier rapidement le manque de liquidités des PME. Elle a également permis au canton d'affecter l'essentiel de l'enveloppe aux autres types de mesures prévues initialement (voir point 2). Selon les données fournies par le Département fédéral des finances et le SECO, à la fin juin, 558 millions de francs ont ainsi été prêtés aux entreprises fribourgeoises, dont plus de 80% sont des microentreprises ou des petites entreprises, pour un montant moyen avoisinant les 130 000 francs.

En outre, l'ordonnance cantonale entérinant la décision initiale du Conseil d'Etat (Ordonnance du 6 avril 2020 sur les mesures économiques à la suite du coronavirus OME COVID-19, ROF 2020\_037; RSF 821.40.61) prévoit toujours, à son article 3, que «l'Etat peut allouer, subsidiairement et en complément aux possibilités de cautionnements prévues par l'ordonnance fédérale du 25 mars 2020 sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus, des cautionnements ou des prêts aux entreprises faisant face à un manque de liquidités».

En particulier, lors de sa séance du 21 avril, le Conseil d'Etat a décidé d'assouplir les conditions d'octroi prévues par la loi sur la promotion économique (LPEc; RSF 900.1) et le règlement sur la promotion économique (RPEc; RSF 900.11) en matière de cautionnement cantonal et de contributions finan-

cières à fonds perdu et d'allouer un montant de 5 millions de francs pour la garantie de crédits octroyés aux start-up (OME entreprises COVID-19, ROF 2020\_042; RSF 821.40.64). Là encore, la décision cantonale a coïncidé avec la décision du Conseil fédéral d'étendre le dispositif de cautionnement aux jeunes entreprises et start up fondées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 1<sup>er</sup> mars 2020, la Confédération intervenant à hauteur de 65% du crédit pour autant que le canton garantisse les 35% restants. Le montant initialement prévu par le Conseil d'Etat pour le cautionnement de crédits à destination des jeunes pousses fribourgeoises a ainsi pu être immédiatement triplé.

2. *Le cas échéant, quelles sont les autres mesures qu'entend prendre le Conseil d'Etat pour pallier à ce problème de manque de liquidités des PME fribourgeoises?*

Dans le cadre de l'ordonnance OME COVID-19 et en complément des mesures fédérales déjà allouées ou en passe de l'être, plusieurs autres mesures ont donc été prises par le Conseil d'Etat entre 18 mars et le 19 juin, faisant l'objet d'ordonnances d'application spécifiques (voir RCE 2020-GC-98); l'enveloppe financière globale destinée aux mesures d'urgence ayant dans l'intervalle été portée à 60,2 millions de francs (voir ordonnance modifiant l'ordonnance sur les mesures économiques à la suite du coronavirus ROF 2020\_71; RSF 821.40.61).

En particulier, outre les facilitations fiscales (Ordonnance sur les mesures urgentes et temporaires en matière fiscale pour maîtriser la crise du coronavirus, ROF 2020\_038; RSF 821.40.81) les mesures pour les baux commerciaux ont permis de soulager substantiellement les entreprises qui ont pu y recourir, en particulier les milieux de la gastronomie potentiellement impactés par l'annulation d'événements, par la prise en charge d'une partie des coûts fixes inhérents aux loyers ou aux intérêts hypothécaires (OMEB COVID-19, ROF 2020\_041; RSF 821.40.63; modifiée le 5 mai: ROF 2020\_49; puis le 9 juin: ROF 2020\_76).

Hormis les milieux culturels (voir point 3), les milieux touristiques, et en particulier le secteur de l'hébergement, ont également reçu un soutien spécifique via une dotation supplémentaire de 5 millions du Fonds d'équipement touristique (OMET COVID-19, ROF 2020\_040; RSF 821.40.62). Un soutien à l'économie locale et de proximité, à travers la plateforme de bons kariyon.ch, a également été consenti (OMEL COVID-19, ROF 2020\_70; RSF 821.40.53), qui devrait permettre d'injecter dans l'économie locale, par effet de levier sur la consommation, jusqu'à 20 millions de francs, au bénéfice direct des commerces, restaurants et services de proximité.

En outre, si dès le début de la crise, le Conseil d'Etat a concentré ses efforts pour assurer une aide économique d'urgence à la fois pertinente et rapide, il est demeuré conscient que la question de la reprise économique, à l'issue de la crise

sanitaire, était un enjeu au moins tout aussi important. Il a ainsi annoncé le 8 mai 2020 avoir débloqué une enveloppe de 50 millions de francs dévolue à la relance de l'économie fribourgeoise. Ce montant, dont les modalités d'attribution sont encore en cours de définition, s'ajoute à l'aide d'urgence de 60,2 millions de francs déjà engagée. Le Conseil d'Etat adressera à ce propos au Grand Conseil un message au début du mois de septembre 2020.

Lors de sa séance de juin 2020, le Grand Conseil a en outre déjà décidé d'un soutien supplémentaire aux dirigeants et indépendants par l'adoption du mandat 2020-GC-58. Les modalités d'application de cette décision sont en cours de définition.

3. *Le Conseil d'Etat entend-il verser tout de même les subventions étatiques prévues aux associations et entités ayant annulé leur manifestation?*

Le Conseil d'Etat a garanti, à l'article 5 alinéa 1 de l'ordonnance OME COVID-19), le versement des subventions accordées aux organisateurs de manifestations, malgré les annulations ou reports, à hauteur des frais effectifs engagés. L'organe fribourgeois de répartition des bénéfices de la Loterie romande et la LoRo-Sport ont également communiqué ce principe aux bénéficiaires de ses contributions.

Les subventions promises versées malgré l'annulation des manifestations concernées représentent un montant estimé à 4 millions de francs.

En outre, lors de sa séance de juin 2020, le Grand Conseil a également décidé d'un soutien aux associations sportives par l'adoption du mandat 2020-GC-61 visant au versement des subventions J+S prévues au budget de l'Etat. Les modalités d'application de cette décision sont en cours de définition.

4. *Le cas échéant, comment le Conseil d'Etat entend-il soutenir ces associations en raison de ces annulations?*

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a promulgué une ordonnance visant à limiter les conséquences économiques de la lutte contre l'épidémie de coronavirus dans le secteur de la culture, d'empêcher une atteinte durable au paysage culturel suisse et de contribuer à la préservation de la diversité culturelle. Parmi les types d'aides prévues, deux nécessitaient des dispositions d'exécution cantonales pour pouvoir être mises en œuvre au profit des entreprises et acteurs culturels des divers cantons.

Dès lors, le Conseil d'Etat a adopté l'ordonnance du 14 avril d'application de l'ordonnance fédérale sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus dans le secteur de la culture (OMEC COVID-19, ROF 2020\_39; RSF 821.40.32, modifiée le 9 juin: ROF 2020\_75; RSF 821.40.32) qui fixe en particulier les critères et la procédure d'octroi des aides d'urgence et de l'indemnisation des pertes financières des entreprises et acteurs culturels.

Les mesures couvertes par les ordonnances précitées représentent une contribution financière totale de l'Etat de 6,383 millions de francs, auquel s'ajoute un montant identique d'aide fédérale.

Le 23 mai 2020, le Conseil fédéral a également promulgué une ordonnance visant à prévenir l'insolvabilité des organisations sportives menacées par les mesures sanitaires. Un montant de 50 millions de francs a été débloqué sous forme de prêts au bénéfice d'organisations sportives professionnelles à court de liquidités, soit principalement des organisations qui entretiennent des équipes dans les deux plus hautes ligues sportives (football et hockey sur glace) et certaines compétitions du sport d'élite. Une somme identique a été attribuée sous forme d'aide à fonds perdus aux associations organisant des manifestations sportives dans le domaine du sport populaire.

Conscient de l'impact durable de la pandémie sur le secteur de la culture et du sport, le Conseil d'Etat entend poursuivre son soutien en adaptant au mieux les mesures d'aide pour atténuer les dommages causés par la pandémie dans le secteur de la culture et du sport, et ainsi maintenir la substance et la diversité culturelle et sportive du canton. Il a notamment inclus une aide complémentaire dans son plan de relance actuellement en élaboration.

Les autres milieux économiques directement ou indirectement impactés par ces annulations, notamment les centres d'exposition et de congrès, font également l'objet d'une évaluation au cas par cas dans le cadre de ce plan de relance.

Le 14 septembre 2020

—

**Anfrage 2020-CE-47 Pierre Mauron/  
Chantal Müller**  
**Coronavirus: wirtschaftliche Staatshilfe  
an Freiburger KMU und Vereine**

**Anfrage**

Tag für Tag erreichen uns neue Nachrichten über die Entwicklung der Coronavirus-Epidemie in der Welt und über die Massnahmen, die von den verschiedenen Ländern ergriffen wurden, die von diesem Phänomen schwer betroffen sind.

In der Schweiz hat der Bund in den letzten Tagen zu Recht mit gezielten und präzisen Massnahmen reagiert, und einige Kantone haben bereits eine Reihe von eigenen Massnahmen angekündigt.

Im Kanton Freiburg sollte der Staatsrat zwei Sofortmassnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen Folgen für die von diesem Problem betroffenen Unternehmen und Vereine so weit wie möglich zu begrenzen.

Erstens könnten die Freiburger Unternehmen schnell in einen Liquiditätsengpass geraten, wenn die Handels- oder Geschäftstätigkeit nachlässt, wenn der Umsatz sinkt oder wenn das gesamte Personal oder ein Teil davon unter Quarantäne gestellt oder für einen bestimmten Zeitraum krankgeschrieben werden muss.

Um dieses Problem zu entschärfen, bitten wir den Staatsrat, über die Freiburger Kantonalbank, die dem Kanton Freiburg gehört, oder in Zusammenarbeit mit ihr, den betroffenen Unternehmen, die dies wünschen, zinslose Kredite zu gewähren. Die FKB und der Staatsrat können die Bedingungen für die Kreditgewährung und die Kreditgrenzen sowie die Rückzahlungsmodalitäten festlegen, sobald die politische Grundsatzentscheidung getroffen ist. Diese Massnahmen sind jedoch wichtig und müssen unverzüglich ergriffen werden, da sonst die Freiburger KMU diese Schwierigkeiten mit voller Wucht zu spüren bekommen und viele aufgrund von Liquiditätsproblemen in ihrer Existenz bedroht sind.

Zweitens fordern wir den Staatsrat auf, weiterhin alle geplanten Subventionen an Vereine und Organisationen auszuzahlen, deren Projekte öffentlich unterstützt werden, auch wenn die Veranstaltung wegen des Coronavirus abgesagt wird. Denn es ist offensichtlich, dass diese Absagen die Finanzen der Vereine bereits ausreichend belasten. Um ihre Verluste zu reduzieren, halten wir es für notwendig, dass der Staat seine Subventionen auszahlt.

Wir stellen dem Staatsrat daher die folgenden Fragen, wobei wir bereits jetzt präzisieren, dass wir je nach den gegebenen Antworten unsere Absichten mit der Hinterlegung verbindlicher parlamentarischer Vorstösse weiterverfolgen werden:

1. *Wird der Staatsrat den Unternehmen im Kanton Freiburg, denen es an Liquidität fehlt, zinslose Kredite gewähren, wobei er die Bedingungen und die Rückzahlung in Zusammenarbeit mit der FKB festlegen wird?*
2. *Wenn ja, welche weiteren Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, um den Liquiditätsengpass der Freiburger KMU zu lindern?*
3. *Beabsichtigt der Staatsrat, die geplanten staatlichen Subventionen an Vereine und Einrichtungen auszuzahlen, auch wenn sie ihre Veranstaltungen absagen mussten?*
4. *Wie gedenkt der Staatsrat, diese Vereine infolge dieser Absagen gegebenenfalls zu unterstützen?*

Den 9. März 2020

**Antwort des Staatsrats**

Bereits ab Beginn des Jahres 2020 machte sich der Staatsrat über die Auswirkungen der Coronavirus-Epidemie auf die Unternehmen im Kanton Freiburg Sorgen. Mehrere von

ihnen, insbesondere Exportunternehmen, waren bereits vom Produktionsstopp der chinesischen Wirtschaft betroffen, was zu Blockaden in den Produktionsketten und zu rückläufigen Auftragseingängen führte. Die Ende Februar 2020 beschlossenen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit, wie etwa das Verbot von Versammlungen mit mehr als 1000 Personen, haben zu einem abrupten Stopp der Aktivitäten von Unternehmen und Vereinen geführt, die in den Bereichen Tourismus, Veranstaltungen, Sport und Kultur tätig sind. Als dann Mitte März angesichts der fortschreitenden Gesundheitskrise eine Ausgangsbeschränkung angeordnet wurde, hatte dies starke Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, und zwar in Bezug auf den Konsum und die Produktion.

Gemäss Artikel 117 der Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1), trifft der Staatsrat die erforderlichen Massnahmen, um ernste, unmittelbare und unmittelbar drohende Gefahren abzuwenden. Diese Massnahmen verlieren ihre Wirkung, wenn die Gefahr nicht mehr besteht oder wenn der Grosse Rat sie nicht innerhalb eines Jahres genehmigt.

Mit Beschluss vom 13. März 2020 verfügte der Staatsrat aufgrund der Coronavirus-Epidemie (COVID-19) die ausserordentliche Lage auf dem Kantonsgebiet. Der Bundesrat seinerseits beschloss mit Datum vom 13. März 2020 die Verordnung 2 des Bundes über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Epidemien (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101). Diese Verordnung ist am 16. März 2020 in Kraft getreten. Die ausserordentliche Lage wurde mit Wirkung bis zum 19. Juni 2020 landesweit ausgerufen.

Wie im Bericht 2020-GC-98 an den Grossen Rat vom 9. Juni 2020 erläutert, wurde mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage eine Reihe von Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen ergriffen, um besonders betroffene Unternehmen und Sektoren zu unterstützen.

Von Anfang an wollte der Staatsrat den Massnahmen Vorrang geben, die es ermöglichten, Arbeitsplätze zu erhalten und die Liquidität der Unternehmen zu sichern, um Konkurse zu verhindern, wobei den Massnahmen, welche die Begünstigten sehr kurzfristig entlasten können, absolute Priorität eingeräumt wurde. Daher wurden vorrangig bestehende Strukturen genutzt, um eine rasche Umsetzung der gewählten Massnahmen zu gewährleisten. Der Staatsrat hat darauf geachtet, dass das Subsidiaritätsprinzip gegenüber den Massnahmen des Bundes gewahrt bleibt, indem er ergänzende Massnahmen traf, die gezielt auf die besonders dringlichen Bedürfnisse im Kanton eingingen.

1. *Wird der Staatsrat den Unternehmen im Kanton Freiburg, denen es an Liquidität fehlt, zinslose Kredite gewähren, wobei er die Bedingungen und die Rückzahlung in Zusammenarbeit mit der FKB festlegen wird?*

Bereits in den Tagen vor der Erklärung der ausserordentlichen Lage auf nationaler Ebene wurden Kontakte mit den Freiburger Banken und Bürgschaftsorganisationen aufgenommen, um eine kantonale Lösung für Kredite zu erarbeiten. Am 18. März 2020 stellte der Staatsrat auf der Grundlage von Artikel 117 der Freiburger Verfassung einen ersten Betrag von insgesamt 50 Millionen Franken bereit, um den unmittelbaren Liquiditätsbedarf der verschiedenen Wirtschaftsakteure des Kantons und insbesondere der KMU zu decken. Diesen Betrag wollte er vorrangig einsetzen, um Kredite zu verbürgen, die Unternehmen bei ihren Banken aufnehmen können, und um Coaches für die Vorbereitung von Kreditanträgen zur Verfügung zu stellen. Mit dem Betrag wollte er zudem Unternehmen und Selbständigerwerbende direkt unterstützen, die nicht von Massnahmen des Bundes profitieren, den besonders betroffenen Branchen wie Tourismus, Kultur und Medien Strukturhilfe leisten, die vorgesehenen Subventionen für abgesagte Sport-, Kultur- und Tourismusveranstaltungen zahlen, und die Bedingungen für Steuerzahlungen lockern.

In der darauffolgenden Woche richtete der Bund mit Hilfe der Bankinstitute in sehr kurzer Zeit das System der Coronakredite ein, das sich auf die bestehenden Bürgschaftseinrichtungen abstützt und es den Unternehmen ermöglicht, innerhalb weniger Stunden einen Kredit von bis zu 10% ihres Umsatzes aufzunehmen. Dieser Kredit ist bis zum Betrag von 500 000 zinslos und für den Betrag, der 500 000 Franken übersteigt, liegt der Zinssatz bei 0,5%. Coronakredite können bis zu einem Höchstbetrag von 20 Millionen Franken aufgenommen werden und müssen innerhalb von 5 Jahren zurückgezahlt werden.

Die rasche Umsetzung dieser Massnahme des Bundes in Verbindung mit den Massnahmen für die Erhaltung der Arbeitsplätze (Kurzarbeit und Erwerbsausfallentschädigung, siehe Ziffer 2) ermöglichte es somit, den Liquiditätsengpass der KMU rasch zu lindern und den Kanton in die Lage zu versetzen, den grössten Teil des Budgets für die anderen ursprünglich geplanten Massnahmen einzusetzen. Gemäss Angaben des Eidgenössischen Finanzdepartements und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) belief sich die Kreditsumme zugunsten von Freiburger Unternehmen Ende Juni auf 558 Millionen Franken bei einem durchschnittlichen Kredit von knapp 130 000 Franken. Die Kreditnehmer setzten sich zu über 80% aus Kleinst- und Kleinunternehmen zusammen.

Im Übrigen setzt die kantonale Verordnung (Verordnung vom 6. April über die wirtschaftlichen Massnahmen infolge des Coronavirus WMV-COVID-19, ASF 2020\_037; SGF 821.40.61) den ursprünglichen Beschluss des Staatsrates um und sieht in seinem Artikel 3 Abs. 1 folgendes vor: «Der Staat kann subsidiär und in Ergänzung zu den möglichen Bürgschaften gemäss Verordnung des Bundesrats vom 25. März 2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus den Unternehmen, die mit einem

Mangel an Liquidität zu kämpfen haben, Bürgschaften oder Darlehen gewähren».

Insbesondere beschloss der Staatsrat an seiner Sitzung vom 21. April 2020, die Bedingungen für die kantonalen Bürgschaften und A-fonds-perdu-Beiträge zu lockern, die nach dem Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1) und dem Reglement über die Wirtschaftsförderung (WFR; SGF 900.11) gewährt werden. Der Staatsrat beschloss zudem, einen Beitrag von 5 Millionen Franken bereitzustellen, um Kredite an Start-ups zu verbürgen (WMV-Unternehmen-COVID-19, ASF 2020\_042; SGF 821.40.64). Erneut fiel der kantonale Entscheid mit dem des Bundes zusammen, hat der Bundesrat doch beschlossen, das Bürgschaftsdispositiv auf Jungunternehmen und Start-ups auszudehnen, die zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 1. März 2020 gegründet wurden. Der Bund verbürgt dabei 65% des Kredits, während der Kanton die restlichen 35% verbürgt. Der ursprünglich vom Staatsrat vorgesehene Betrag für die Verbürgung von Krediten für Jungunternehmen im Kanton Freiburg wurde dadurch sofort verdreifacht.

2. *Wenn ja, welche weiteren Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, um den Liquiditätsengpass der Freiburger KMU zu lindern?*

Im Rahmen der WMV-COVID-19 und ergänzend zu den eingeführten oder geplanten Massnahmen des Bundes hat der Staatsrat zwischen dem 18. März 2020 und dem 19. Juni 2020 verschiedene Massnahmen ergriffen, die jeweils Gegenstand einer Ausführungsverordnung waren (vgl. Bericht 2020-GC-98). Zudem hat er den Gesamtfinanzrahmen für die Massnahmen zur Soforthilfe auf 60,2 Millionen Franken erhöht (siehe Verordnung zur Änderung der Verordnung über die wirtschaftlichen Massnahmen infolge des Coronavirus (WMV-COVID-19) ASF 2020\_71; SGF 821.40.61).

Insbesondere die steuerpolitischen Sofortmassnahmen (Verordnung über die befristeten steuerpolitischen Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronaviruskrise, ASF 2020\_038; SGF 821.40.81) und die Massnahmen im Bereich der Geschäftsmieten haben die Unternehmen, die diese nutzen, stark entlastet. Namentlich das Gastgewerbe, das durch die Absage von Veranstaltungen besonders betroffen war, konnte so von einem Teil seiner Fixkosten, die in Verbindung mit den Miet-, Pacht- oder Hypothekarzinsen stehen, entlastet werden (WMMV COVID-19, ASF 2020\_041; SGF 821.40.63; geändert am 5. Mai: ASF 2020\_49; und erneut am 9. Juni: ASF 2020\_76).

Neben der Kultur (siehe Punkt 3) erhielt auch der Tourismus und insbesondere die Beherbergungsbranche spezifische Unterstützung in der Höhe von 5 Millionen aus dem Tourismusförderungsfonds (WMT-COVID-19, ASF 2020\_040; SGF 821.40.62). Auch eine Unterstützung der lokalen Wirtschaft über die Gutschein-Plattform kariyon.ch wurde

gewährt (ULWV-COVID-19, ASF 2020\_70; SGF 821.40.53), die es über den Konsum ermöglichen soll, bis zu 20 Millionen Franken in die lokale Wirtschaft einzuschiessen, was den lokalen Geschäften, Restaurants und Dienstleistern zugutekommt.

Obwohl der Staatsrat ab Beginn der Krise alles daransetzte, um eine wirkungsvolle und schnelle wirtschaftliche Soforthilfe sicherzustellen, war er sich stets bewusst, dass die Frage der wirtschaftlichen Erholung nach überstandener Gesundheitskrise mindestens ebenso wichtig ist. Am 8. Mai 2020 gab er bekannt, dass er einen Betrag von 50 Millionen Franken zur Wiederankurbelung der Wirtschaft des Kantons Freiburg freigegeben hat. Dieser Betrag, dessen Zuweisungsmodalitäten noch festgelegt werden, kommt zu den bereits gebundenen Soforthilfen in der Höhe von 60,2 Millionen Franken hinzu. Der Staatsrat wird dem Grosse Rat zu diesem Gegenstand Anfang September 2020 eine Botschaft vorlegen.

An der Juni-Session 2020 beschloss der Grosse Rat durch die Annahme des Auftrags 2020-GC-58 eine zusätzliche kantonale Unterstützung für Führungskräfte und Selbständigerwerbende. Die Modalitäten zur Umsetzung dieses Entscheids werden derzeit festgelegt.

3. *Beabsichtigt der Staatsrat, die geplanten staatlichen Subventionen an Vereine und Einrichtungen auszus zahlen, auch wenn sie ihre Veranstaltungen absagen mussten?*

Der Staatsrat hat in Artikel 5 Abs. 1 der Verordnung WMV-COVID-19 den Organisatoren von Veranstaltungen die Zahlung von bereits zugesicherten Subventionen trotz Absagen oder Verschiebungen bis zur Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten garantiert. Die Freiburger Organe zur Verteilung der Gewinne der Loterie Romande und der LoRo-Sport halten sich ebenfalls an dieses Prinzip und haben dies ihren Beitragsempfängern mitgeteilt.

Die zugesagten Subventionen, die trotz der Absage der betreffenden Veranstaltungen ausgezahlt werden, stellen schätzungsweise 4 Millionen Franken dar.

Darüber hinaus hat der Grosse Rat an seiner Juni-Session 2020 beschlossen, die Sportvereine zu unterstützen, indem er den Auftrag 2020-GC-61 angenommen hat, der auf die Zahlung der im Staatshaushalt vorgesehenen Subventionen für J+S abzielt. Die Modalitäten zur Umsetzung dieses Entscheids werden derzeit festgelegt.

4. *Wie gedenkt der Staatsrat, diese Vereine infolge dieser Absagen gegebenenfalls zu unterstützen?*

Der Bundesrat hat am 20. März 2020 eine Verordnung erlassen, die zum Ziel hat, die wirtschaftlichen Folgen abzufedern, die durch die Bekämpfung der Coronavirus-Epidemie im Kulturbereich entstanden sind, nachhaltige Schäden an der Schweizer Kulturlandschaft zu verhindern und zur Erhal-

tung der kulturellen Vielfalt beizutragen. Zwei der darin vorgesehenen Beitragsarten erforderten kantonale Ausführungsbestimmungen, damit sie in den verschiedenen Kantonen zugunsten der Unternehmen und kulturellen Akteure umgesetzt werden konnten.

So verabschiedete der Staatsrat am 14. April 2020 die Ausführungsverordnung der Bundesverordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor ASF 2020\_39; SGF 821.40.32, geändert am 9. Juni 2020: ASF 2020\_75) in der insbesondere die Kriterien und das Verfahren für die Gewährung von Soforthilfen und Entschädigungen für finanzielle Verluste von Kulturunternehmen und Kulturschaffenden festgelegt werden.

Die Massnahmen, die unter die oben genannten Verordnungen fallen, stellen einen staatlichen Finanzierungsbeitrag von insgesamt 6,383 Millionen Franken dar, zu dem ein identischer Betrag des Bundes hinzukommt.

Am 23. Mai 2020 erliess der Bundesrat zudem eine Verordnung zur Verhinderung der Insolvenz von Sportorganisationen infolge von gesundheitspolitischen Massnahmen. Ein Betrag von 50 Millionen Franken wurde professionellen Sportorganisationen, die knapp bei Kasse sind, in Form von Darlehen zur Verfügung gestellt, vor allem Organisationen, die Mannschaften in den beiden höchsten Sportligen (Fussball und Eishockey) unterhalten und bestimmte Elitesportwettbewerbe austragen. Ein identischer Betrag wurde als A-fonds-perdu-Hilfe für Vereine bereitgestellt, die Sportveranstaltungen im Bereich des Breitensports organisieren.

Im Bewusstsein der anhaltenden Auswirkungen der Pandemie auf den Kultur- und Sportbereich will der Staatsrat seine Unterstützung fortzusetzen, indem er die Hilfsmassnahmen anpasst, um die durch die Pandemie verursachten Schäden im Kultur- und Sportbereich so gut wie möglich zu mildern und so die kulturelle und sportliche Substanz und Vielfalt des Kantons zu erhalten. Insbesondere wird er zusätzliche Unterstützungsmassnahmen in seinen zurzeit in Ausarbeitung befindlichen Wiederankurbelungsplan aufnehmen.

Auch die anderen direkt oder indirekt von den abgesagten Veranstaltungen betroffenen Wirtschaftszweige, insbesondere Messe- und Kongresszentren, werden im Rahmen dieses Wiederankurbelungsplans von Fall zu Fall geprüft.

Den 14. September 2020

## Question 2020-CE-48 Roland Mesot/ Nicolas Kolly Taux et incidence de l'immigration dans le canton de Fribourg

### Question

Par le biais de cette question écrite, nous invitons le Conseil d'Etat à informer sur la situation des immigrés exerçant une activité lucrative dans notre canton ainsi que sur la situation liée à l'aide sociale. En effet, de plus en plus d'actifs étrangers travaillent dans des métiers où il n'y a pas de pénurie de professionnels qualifiés. Pour permettre au public d'avoir un aperçu de la situation dans notre canton, nous invitons le Conseil d'Etat à répondre aux questions suivantes:

1. *Quelle est la part des immigrés à la population active (ventilée selon la nationalité)?*
2. *Dans quelle mesure les immigrants provenant de l'UE et de pays tiers couvrent-ils ladite pénurie de main-d'œuvre qualifiée (résultats ventilés selon les origines)?*
3. *Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total entre 50 000 et 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstancielles) et de quelles nationalités s'agit-il principalement?*
4. *Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total plus de 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstancielles) et de quelles nationalités s'agit-il principalement?*
5. *Combien d'autorisations de séjour (ventilées en fonction de la nationalité) ont été retirées depuis 2007 en raison d'une trop forte dépendance de l'aide sociale?*

Le 10 mars 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il faut noter que la notion de pénurie de main-d'œuvre qualifiée ne fait pas l'objet d'une définition universelle et que, pour être en mesure de quantifier ce phénomène, il est nécessaire de fixer le cadre méthodologique et de préciser les critères retenus pour appréhender cette problématique. Ces aspects sont abordés dans l'annexe A.

1. *Quelle est la part des immigrés à la population active (ventilée selon la nationalité)?*

Selon le Relevé structurel (RS) de 2018, une enquête nationale annuelle de l'Office fédéral de la statistique (OFS) auprès d'un échantillon de personnes de 15 ans et plus, le canton de Fribourg compte 172 700 personnes actives, dont 43 400 de nationalité étrangère, soit une proportion de 25,1%. Le graphique 1 et le tableau 2 de l'annexe B fournissent la ventilation par nationalités.

2. *Dans quelle mesure les immigrants provenant de l'UE et de pays tiers couvrent-ils ladite pénurie de main-d'œuvre qualifiée (résultats ventilés selon les origines)?*

Toujours selon le RS 2018, sur 172 700 personnes actives au total domiciliées dans le canton de Fribourg, 96 700 (56%) sont actives dans des professions réputées «sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée» (voir les définitions dans l'annexe A) et 63 700 (37%) dans des professions «avec pénurie», 12 300 (7%) étant inclassables. Parmi la population active de nationalité étrangère (43 400 personnes), 26 300 (61%) sont dans des professions «sans pénurie de personnel qualifié», 12 100 (28%) sont dans des professions «avec pénurie de personnel qualifié» et 5000 sont inclassables.

En moyenne, les personnes actives de nationalités étrangères sont donc proportionnellement moins représentées dans les professions avec pénurie que les personnes actives suisses. Mais cette représentation est très variable d'une nationalité à l'autre. Par exemple, la représentation des personnes actives de nationalités française et allemande dans les métiers avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée est supérieure à la moyenne et même supérieure à celle des personnes actives suisses.

Les professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée sont exercées à 19% par des personnes actives de nationalités étrangères. Cette proportion est de 25% pour l'ensemble des professions et de 27% pour les professions sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Les pénuries de personnel peuvent aussi être estimées à l'aune du chômage, avec lequel elles sont négativement corrélées. Le taux de chômage dans le canton de Fribourg (selon les critères du BIT) se montait en moyenne à 2,8% en 2018. Dans les professions réputées «avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée», ce taux tombait à 1,6% contre 3,9% dans les autres métiers. Parmi les personnes actives de nationalité étrangère, ces taux étaient respectivement de 5,6% (total), 2,9% (avec pénurie) et 7,8% (sans pénurie).

3. *Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total entre 50 000 et 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstancielles) et de quelles nationalités s'agit-il principalement?*

Selon la statistique financière du Service de l'action sociale (SASoc), 871 ménages présentent une dette d'aide sociale d'un montant entre 50 000 et 75 000 francs sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2019. Les ménages concernés sont principalement de nationalité suisse (539). Viennent ensuite des ménages de nationalité portugaise (91), française (23), italienne (22) ou turque (21).

Sur le plan méthodologique, la nationalité du ménage est déterminée dans cette statistique interne en fonction d'une personne de référence que l'on appelle la «tête de cordée».

Dans les faits, la composition d'un ménage peut être mixte et ses membres peuvent être de nationalités différentes. Toutefois, le système informatique à partir duquel la statistique est réalisée ne permet pas de détailler le statut individuel des membres d'un ménage. Cette remarque est également valable pour la réponse à la question 4.

4. *Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total plus de 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstancielles) et de quelles nationalités s'agit-il principalement?*

1765 ménages présentent sur la même période une dette d'aide sociale d'un montant de plus de 75 000 francs. Ces ménages sont de nationalité suisse (1008), portugaise (137), turque (63), kosovare (57) ou encore française (47).

5. *Combien d'autorisations de séjour (ventilées en fonction de la nationalité) ont été retirées depuis 2007 en raison d'une trop forte dépendance de l'aide sociale?*

73% de l'effectif de la population étrangère du canton provient de l'UE/AELE. En raison des principes de non-discrimination et de droit à l'égalité de traitement avec les nationaux ancrés aux art. 2 et 7 de l'accord entre la Confédération suisse et la communauté européenne sur la libre circulation des personnes (ALCP; RS 0.142.112.681), le recours à l'aide sociale pour les bénéficiaires de cet accord ne peut pas être retenu en tant que tel comme motif de retrait de l'autorisation. Le retrait de celle-ci ne peut se fonder que sur le constat d'une disparition des conditions qui, par exemple, avaient conduit à la reconnaissance d'un statut de travailleur ou d'un droit au séjour sans exercice d'une activité économique. La seule exception réside dans la situation du ressortissant étranger venu en Suisse pour rechercher un emploi et qui requiert de l'aide sociale. Dans ce cas, la personne concernée n'a aucun droit à l'aide sociale et sera tenue de quitter la Suisse pour ce seul motif de recours à l'aide sociale.

Le recours à l'aide sociale constitue par contre à l'égard des bénéficiaires d'un droit au séjour découlant de l'ALCP un indicateur de l'insuffisance des moyens financiers, ce qui, selon les cas de figure, peut déboucher sur le retrait de l'autorisation. C'est le cas pour les étudiants et les personnes exerçant une activité indépendante. Quant aux travailleurs dépendants bénéficiaires de l'ALCP et leur famille, même lorsque leur séjour en Suisse peut induire la nécessité durable d'une aide sociale, aucune mesure de retrait de l'autorisation n'est envisageable tant que sont maintenues les conditions de la reconnaissance du statut de travailleur.

La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20) s'applique quant à elle aux ressortissants étrangers pour autant qu'ils ne peuvent pas faire valoir un droit au séjour en raison de l'ALCP. Dans ce cadre, la dépendance de l'aide sociale, a fortiori si elle est durable et importante, constitue un motif en tant que tel de révocation de l'autori-

sation. Mais le droit des étrangers et la jurisprudence y afférente excluent tout automatisme entre le constat de l'existence d'un motif de révocation et la révocation à proprement parler, dont la décision résulte toujours d'un examen préalable sous l'angle de la proportionnalité, en mettant en balance d'une part les intérêts publics, d'autre part la situation personnelle de l'étranger.

C'est pourquoi les situations qui révèlent une trop forte dépendance de l'aide sociale au point de justifier le renvoi de Suisse ne sont pas si fréquentes. Rares sont en effet les situations où la dette d'aide sociale ne cesse de croître en l'absence de toutes circonstances explicatives admissibles alors que des reproches peuvent être adressés aux personnes concernées quant à leur passivité. Selon sa réponse du 12 janvier 2018 à une question Waeber Emmanuel sur le même thème (218-CE-8), le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de relever que le respect du principe de proportionnalité s'impose dans l'appréciation de toutes les situations. L'autorité tient ainsi compte notamment du montant de la dette d'aide sociale, de ses causes, du degré d'intégration en Suisse des personnes concernées, de la durée du séjour en Suisse et du préjudice que les personnes concernées auraient à subir avec leur famille du fait du non-renouvellement de leur autorisation de séjour, des liens subsistant avec le pays d'origine et des chances de réintégration sociale dans ce pays. Par exemple, la présence d'enfants scolarisés et bien intégrés en Suisse depuis plusieurs années, en particulier à un âge auquel les jeunes forment leur personnalité, peut contrebalancer des reproches justifiés s'adressant à des parents qui dépendent de l'aide sociale. Mais en l'absence de circonstances faisant apparaître le renvoi comme inexigible, des autorisations de séjour sont effectivement retirées en raison de la dépendance de l'aide sociale.

La dépendance de l'aide sociale constitue par ailleurs un facteur très fréquemment retenu à l'appui de décisions de révocation d'autorisations pour d'autres motifs que le recours en soi à l'aide sociale. L'invocation de cette dépendance contribue alors, dans l'examen de la proportionnalité d'une décision, à démontrer une insuffisance ou un échec de l'intégration en Suisse et à justifier ainsi une mesure d'éloignement prise fondamentalement en raison d'autres faits importants (en particulier la disparition du but du séjour pour lequel l'autorisation avait été accordée). Néanmoins, nonobstant la dépendance durable à l'aide sociale et quelle qu'en soit la cause, la loi exclut dans certaines situations tout renvoi de Suisse. Il en est ainsi des réfugiés et des personnes admises provisoirement en Suisse.

Le Service de la population et des migrants (SPoMi) ne tient pas spécifiquement de statistiques des mesures prises expressément en fonction d'un motif déterminé de révocation, dans la mesure où généralement plusieurs motifs entrent en considération dans des pondérations variables selon chaque cas d'espèce. Le SPoMi ne tient pas non plus de telles statistiques

au regard des nationalités, ce qui, en considération de toutes les explications exposées ci-dessus, donnerait un tableau très trompeur ou très incomplet, et à coup sûr discriminant.

Par contre, selon un examen qui avait déjà été effectué sur quelques années en 2018, il peut être estimé qu'entre 20 et 40 autorisations en moyenne sont révoquées chaque année dans des situations où la dépendance de l'aide sociale est prise en compte.

## Résumé

Près d'une personne sur cinq (19%) active dans des professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée est de nationalité étrangère, ce qui tend à indiquer que l'immigration constitue actuellement bien une des réponses à cette pénurie. Mais il est vrai aussi que les personnes actives de nationalité étrangère sont deux fois plus nombreuses dans les métiers sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée que dans les métiers avec pénurie, une proportion plus importante que celle de la moyenne toutes nationalités confondues. Ce constat global mérite toutefois quelques nuances. La représentation dans les professions avec pénurie est très variable selon la nationalité. De plus, s'il est question ici de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, il faut préciser qu'il peut aussi exister une pénurie de main-d'œuvre moins qualifiée, à laquelle peut aussi répondre l'immigration, cela même si le chômage est plus élevé dans ces professions. Alors que la pénurie de personnel qualifié suit une logique de mutation structurelle à long terme, l'offre de travail moins qualifié dépend plus souvent de phénomènes conjoncturels qui engendrent des cycles de pénuries et d'excédents, des à-coups qui sont absorbés par les migrations et/ou par le chômage. Dans ces conditions, la surreprésentation des bénéficiaires étrangers de prestations du chômage ou de l'aide sociale est explicable. Les coûts liés à la gestion des éventuels excédents de main-d'œuvre issue de l'immigration et dus à des fluctuations conjoncturelles sont à mettre en relation avec les gains de croissance que permet cette même immigration en phase d'expansion et de pénurie.

Le 17 août 2020

—

## Annexes

—

- A. Méthodologie
- B. Tableaux et graphiques

## Annexe A : méthodologie

La pénurie de main-d'œuvre qualifiée est une notion qualitative qui ne fait pas l'objet de définitions statistiques univoques. Dans son rapport *Pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Suisse, système d'indicateurs pour évaluer la demande en personnel qualifié* publié en septembre 2016, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a calculé un indice synthétique de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée fondé sur plusieurs indicateurs jugés symptomatiques du phénomène :

- Taux de chômage
- Taux de postes vacants
- Taux d'immigration
- Croissance de l'emploi
- Besoin de remplacement
- Niveau de qualification

Les professions dont l'indice synthétique était supérieur à la moyenne ont été considérées comme étant en situation de pénurie de main-d'œuvre. Il s'agit des positions de la Nomenclature suisse des professions 2000 suivantes :

- 31 Ingénieurs
- 32 Techniciens
- 34 Personnel technique
- 36 Professions de l'informatique
- 52 Professions de la publicité et du marketing, du tourisme et de l'administration fiduciaire
- 75 Professions judiciaires
- 83 Professions de l'assistance sociale et spirituelle et de l'éducation
- 84 Professions de l'enseignement et de l'éducation
- 85 Professions des sciences sociales, humaines, naturelles, physiques et exactes
- 86 Professions de la santé
- 87 Professions du sport et du divertissement

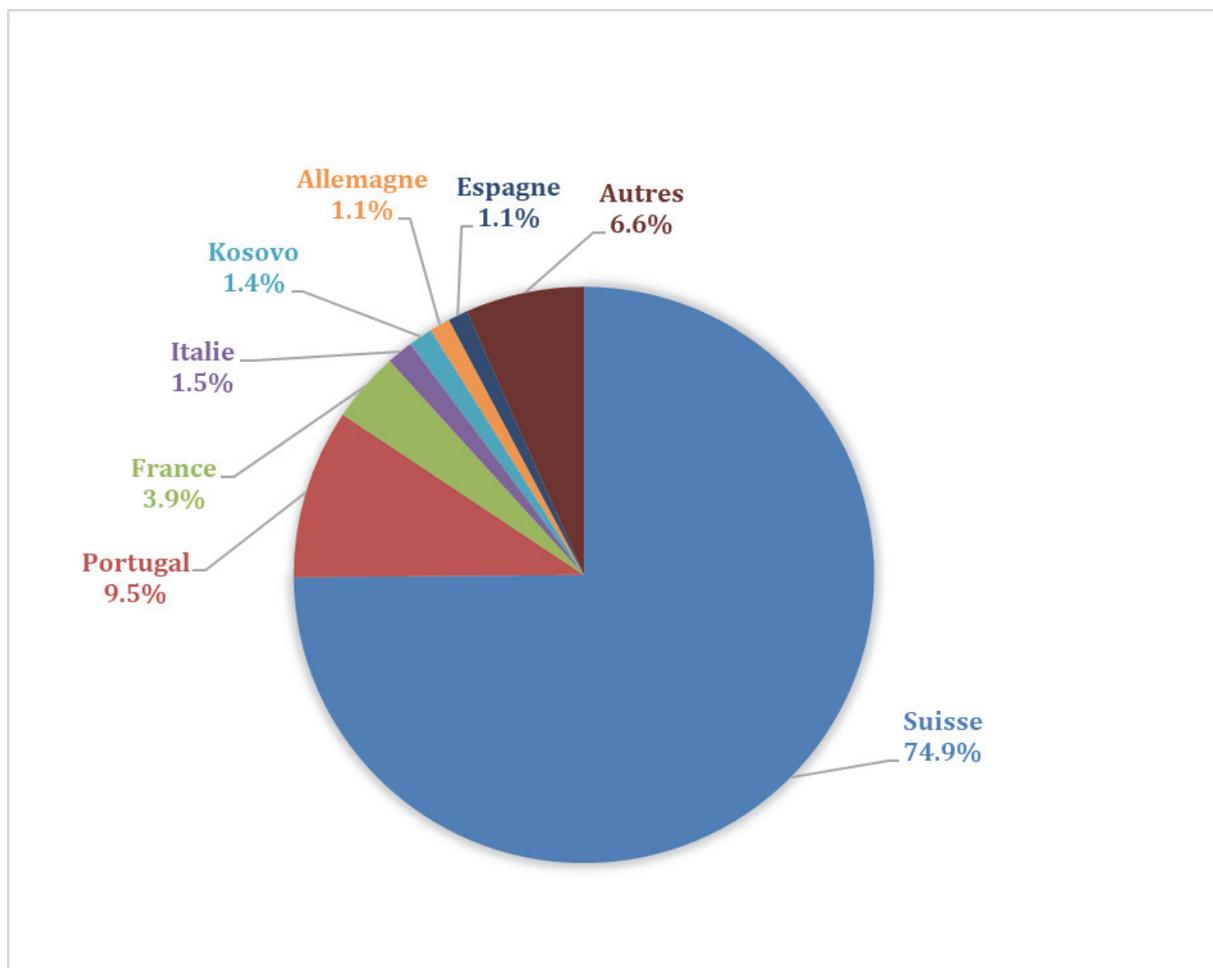
Cette liste est évidemment susceptible d'évoluer rapidement en fonction de la situation conjoncturelle ou de crises sanitaires et économiques comme celle qui vient de frapper le monde entier. Dans le cadre d'une analyse structurelle axée sur le long terme et à défaut de définitions plus pertinentes, elle apparaît néanmoins comme raisonnable et adaptée à la présente recherche.

Les chiffres concernant la population active et le chômage proviennent du Relevé structurel de l'Office fédéral de la statistique, une enquête par questionnaires écrits auprès d'un échantillon de personnes de 15 ans ou plus résidant dans des ménages privés. La précision des estimations basées sur cette enquête dépend entre autres du nombre d'observations utilisables pour chaque caractère analysé et varie par conséquent d'un chiffre à l'autre. Lorsque le résultat se base sur un nombre d'observations inférieur à 50, il figure entre parenthèses dans les tableaux. Il doit alors être interprété comme un ordre de grandeur soumis à une marge d'erreur très importante. Lorsqu'il y a moins de 5 observations, le chiffre est remplacé par trois points. En raison de ce lien entre le nombre d'observations et la précision des estimations, il n'est pas possible d'exploiter les données à un niveau très détaillé (par canton, profession, nationalité, etc.). Le croisement de ces critères de sélection conduit souvent à un trop petit nombre d'observations. Dans les commentaires, les chiffres issus du Relevé structurel ont été arrondis à la centaine afin d'attirer l'attention sur le fait qu'il s'agit d'estimations soumises à des marges d'erreur.

Les taux de chômage indiqués dans le présent document, issus du Relevé structurel, répondent aux critères du Bureau international du travail (par opposition aux taux calculés sur la base des chômeurs inscrits).

## Annexe B : tableaux et graphiques

### 1. Personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg selon la nationalité



Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel  
 Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

2. Personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg dans les groupes de profession, selon la nationalité

Nationalité	Personnes actives			
	Total	Professions sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Ne s'applique pas, sans indication, non attribuable
<b>Total</b>	<b>172 680</b>	<b>96 735</b>	<b>63 660</b>	<b>12 285</b>
8100 <b>Suisse</b>	<b>129 274</b>	<b>70 389</b>	<b>51 580</b>	<b>7 305</b>
<b>Autres pays</b>	<b>43 406</b>	<b>26 346</b>	<b>12 080</b>	<b>4 980</b>
<b>UE/AELE</b>	<b>33 575</b>	<b>20 252</b>	<b>10 080</b>	<b>3 243</b>
8212 France	6 785	2 519	3 844	(422)
8231 Portugal	16 454	12 405	2 404	(1 645)
8207 Allemagne	1 980	(1 093)	(816)	...
8236 Espagne	1 904	(951)	(804)	...
8218 Italie	2 539	(1 421)	(734)	(384)
8204 Belgique	(379)	...	(222)	...
8232 Roumanie	(543)	(240)	(225)	...
8230 Pologne	(670)	(426)	(176)	...
Autres	2 321	(1 126)	(855)	(340)
<b>Autres pays européens</b>	<b>5 007</b>	<b>3 707</b>	<b>(768)</b>	<b>(532)</b>
8256 Kosovo	2 347	(1 813)	(369)	...
Autres	2 660	(1 894)	(399)	(367)
<b>Pays extra-européens</b>	<b>4 824</b>	<b>2 388</b>	<b>(1 232)</b>	<b>(1 205)</b>

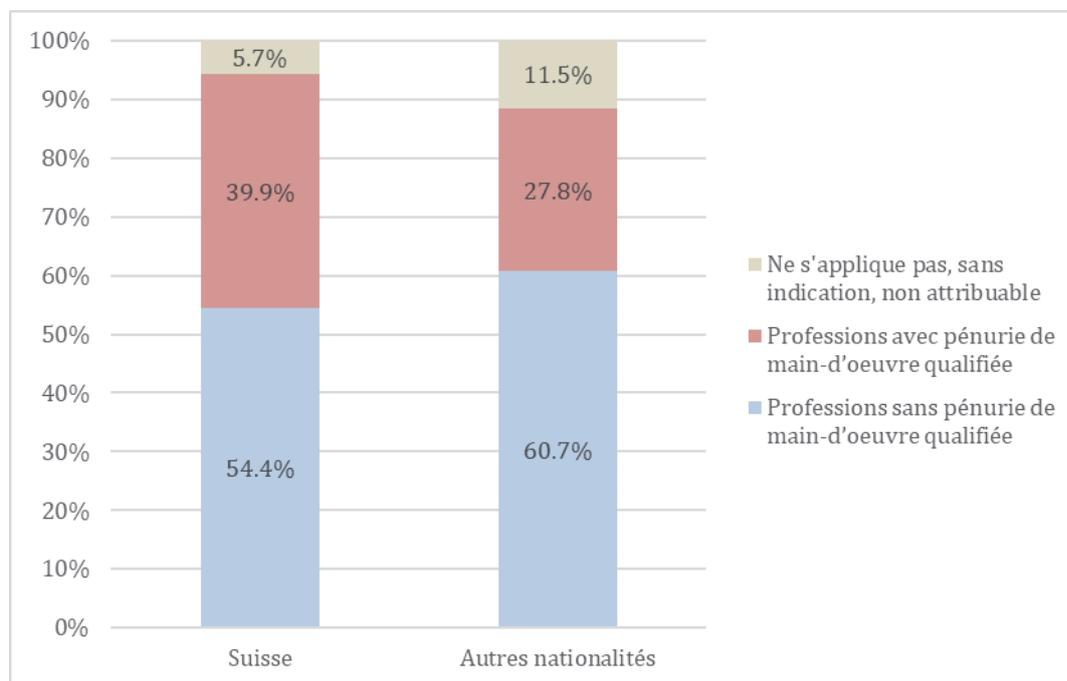
Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel  
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

3. Répartition (%) des personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg dans les groupes de profession, selon la nationalité

Nationalité	Personnes actives			
	Total	Professions sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Ne s'applique pas, sans indication, non attribuable
<b>Total</b>	<b>172 680</b>	<b>56,0 %</b>	<b>36,9 %</b>	<b>7,1 %</b>
8100 <b>Suisse</b>	<b>129 274</b>	<b>54,4 %</b>	<b>39,9 %</b>	<b>5,7 %</b>
<b>Autres pays</b>	<b>43 406</b>	<b>60,7 %</b>	<b>27,8 %</b>	<b>11,5 %</b>
<b>UE/AELE</b>	<b>33 575</b>	<b>60,3 %</b>	<b>30,0 %</b>	<b>9,7 %</b>
8212 France	6 785	37,1 %	56,7 %	(6,2 %)
8231 Portugal	16 454	75,4 %	14,6 %	(10,0 %)
8207 Allemagne	1 980	(55,2 %)	(41,2 %)	...
8236 Espagne	1 904	(49,9 %)	(42,2 %)	...
8218 Italie	2 539	(56,0 %)	(28,9 %)	(15,1 %)
8204 Belgique	(379)	...	(58,5 %)	...
8232 Roumanie	(543)	(44,1 %)	(41,5 %)	...
8230 Pologne	(670)	(63,6 %)	(26,2 %)	...
Autres	2 321	(48,5 %)	(36,9 %)	(14,6 %)
<b>Autres pays européens</b>	<b>5 007</b>	<b>74,0 %</b>	<b>(15,3 %)</b>	<b>(10,6 %)</b>
8256 Kosovo	2 347	(77,3 %)	(15,7 %)	...
Autres	2 660	(71,2 %)	(15,0 %)	(13,8 %)
<b>Pays extra-européens</b>	<b>4 824</b>	<b>49,5 %</b>	<b>(25,5 %)</b>	<b>(25,0 %)</b>

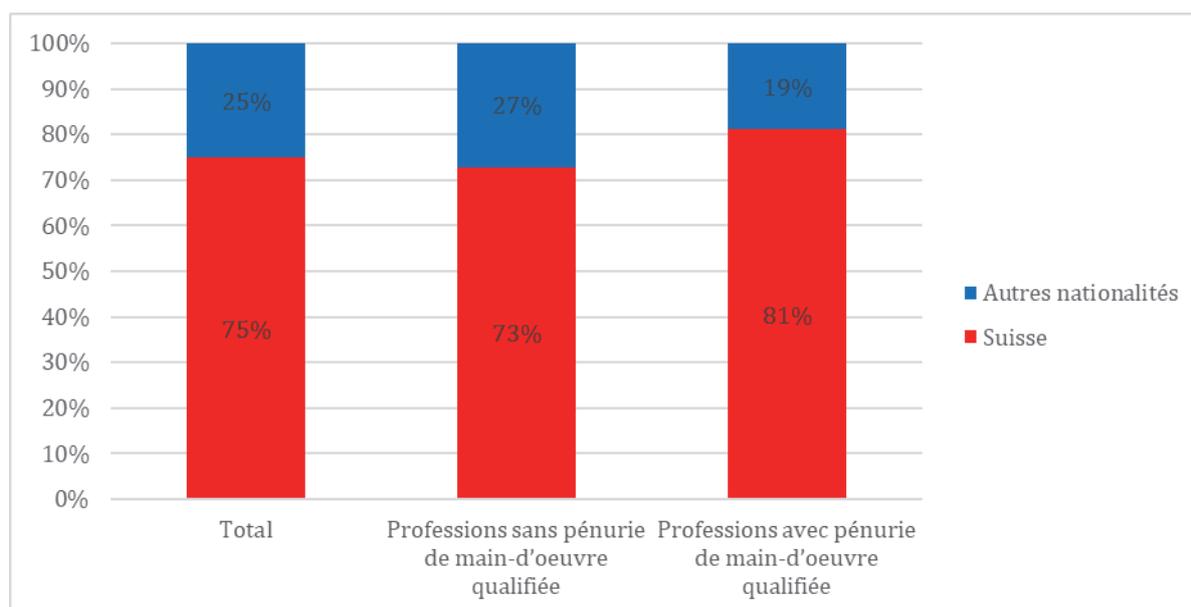
Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel  
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

4. Répartition (en %) des nationalités (Suisse – autres pays) des personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg selon les groupes de professions



Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel  
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

5. Répartition (en %) des groupes de professions des personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg selon la nationalité (Suisse – autres pays)



Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel  
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

## 6. Taux de chômage par nationalités et groupes de professions

Nationalité	Taux de chômage		
	Total	Professions sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée
<b>Total</b>	<b>2,8 %</b>	<b>3,9 %</b>	<b>1,6 %</b>
8100 <b>Suisse</b>	<b>1,9 %</b>	<b>2,5 %</b>	<b>1,3 %</b>
<b>Autres nationalités</b>	<b>5,6 %</b>	<b>7,8 %</b>	<b>2,9 %</b>
<b>UE/AELE</b>	<b>4,9 %</b>	<b>6,9 %</b>	<b>2,4 %</b>
8212 France	3,5 %	6,1 %	2,1 %
8231 Portugal	5,6 %	6,9 %	2,5 %
8207 Allemagne	1,5 %	(1,3 %)	(2,0 %)
8236 Espagne	6,4 %	(11,2 %)	(1,7 %)
8218 Italie	5,6 %	(8,4 %)	(2,7 %)
8204 Belgique	(5,0 %)	...	(4,5 %)
8232 Roumanie	(4,4 %)	(7,9 %)	(2,2 %)
8230 Pologne	(6,6 %)	(8,7 %)	(4,0 %)
Autres	4,6 %	(6,8 %)	(3,5 %)
<b>Autres pays européens</b>	<b>7,8 %</b>	<b>9,4 %</b>	<b>(4,9 %)</b>
8256 Kosovo	8,7 %	(10,5 %)	(3,2 %)
Autres	7,0 %	(8,3 %)	(6,5 %)
<b>Pays extra-européens</b>	<b>8,2 %</b>	<b>13,0 %</b>	<b>(6,0 %)</b>

Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel  
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

## Anfrage 2020-CE-48 Roland Mesot/ Nicolas Kolly Zuwanderungsquote und ihre Auswirkungen im Kanton Freiburg

### Anfrage

Mit dieser schriftlichen Anfrage laden wir den Staatsrat ein, uns über die Lage der Zuwanderer mit einer Erwerbstätigkeit in unserem Kanton und über die Lage in Bezug auf die Sozialhilfe Auskunft zu geben. In der Tat arbeiten immer mehr ausländische Erwerbstätige in Berufen, in denen kein Fachkräftemangel herrscht. Damit die Bevölkerung einen Überblick über die Situation in unserem Kanton erhält, bitten wir den Staatsrat um Antwort auf die folgenden Fragen:

1. *Wie hoch ist der Anteil der Zuwanderer an der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung (aufgeteilt nach Staatsangehörigkeit)?*
2. *Inwieweit decken die Zuwanderer aus der EU und aus Drittstaaten den Fachkräftemangel (aufgeteilt nach Staatsangehörigkeit)?*
3. *Wie viele Haushalte haben in den letzten zehn Jahren insgesamt 50 000 bis 75 000 Franken Sozialhilfe erhalten (einschliesslich situationsbedingter Leistungen) und aus welchen Herkunftsländern stammen die Empfänger mehrheitlich?*
4. *Wie viele Haushalte haben in den letzten zehn Jahren insgesamt mehr als 75 000 Franken Sozialhilfe erhalten (einschliesslich situationsbedingter Leistungen) und aus welchen Herkunftsländern stammen die Empfänger mehrheitlich?*
5. *Wie viele Aufenthaltsbewilligungen (aufgeteilt nach Staatsangehörigkeit) wurden seit 2007 aufgrund einer zu hohen Abhängigkeit von der Sozialhilfe entzogen?*

Den 10. März 2020

### Antwort des Staatsrats

Einleitend ist zu erwähnen, dass es für den Fachkräftemangel keine allgemeingültige Definition gibt. Damit das Phänomen quantitativ erfasst werden kann, braucht es deshalb einen methodologischen Rahmen und es müssen Kriterien bestimmt werden, die für das Verständnis der Problematik herangezogen werden. Diese Aspekte werden in Anhang A besprochen.

1. *Wie hoch ist der Anteil der Zuwanderer an der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung (aufgeteilt nach Staatsangehörigkeit)?*

Aus der Strukturhebung (SE) 2018, einer landesweiten Erhebung, die das Bundesamt für Statistik (BFS) bei einer Stichprobe der Bevölkerung ab 15 Jahren jährlich durchführt, geht hervor, dass der Kanton Freiburg 172 700 Erwerbstätige zählt, von denen 43 400 ausländische Staatsangehörige sind. Dies entspricht einem Anteil von 25,1%. Grafik 1 und Tabelle 2 in Anhang B zeigen ihre Aufteilung nach Staatsangehörigkeit.

2. *Inwieweit decken die Zuwanderer aus der EU und aus Drittstaaten den Fachkräftemangel (aufgeteilt nach Staatsangehörigkeit)?*

Ebenfalls gemäss SE 2018 sind von den 172 700 erwerbstätigen Personen mit Wohnsitz im Kanton Freiburg 96 700 (56%) in Berufen «ohne Fachkräftemangel» tätig (vgl. Definitionen in Anhang A), 63 700 (37%) arbeiten in Berufen «mit Fachkräftemangel» und 12 300 (7%) in Berufen, die nicht einzuordnen sind. Von der erwerbstätigen Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit (43 400 Personen) arbeiten 26 300 (61%) in Berufen «ohne Fachkräftemangel», 12 100 (28%) in Berufen «mit Fachkräftemangel» und 5000 in Berufen, die nicht einzuordnen sind.

Im Durchschnitt sind die Erwerbstätigen mit ausländischer Staatsangehörigkeit anteilmässig weniger stark in Berufen mit hohem Arbeitskräftemangel vertreten als die Schweizer Erwerbstätigen. Das Verhältnis fällt je nach Staatsangehörigkeit jedoch sehr unterschiedlich aus. Zum Beispiel sind Personen mit französischer oder deutscher Staatsangehörigkeit in Berufen mit Fachkräftemangel überdurchschnittlich vertreten und machen gar den grösseren Anteil aus als die Schweizer Erwerbstätigen.

In Berufen mit Fachkräftemangel haben 19% der Erwerbstätigen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Werden alle Berufe zusammengenommen, beträgt dieser Anteil 25% und bei den Berufen ohne Fachkräftemangel beträgt er 27%.

Der Arbeitskräftemangel kann auch anhand der Arbeitslosigkeit geschätzt werden, mit der er negativ korreliert. Die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg belief sich 2018 nach den Kriterien der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durchschnittlich auf 2,8%. Bei den Berufen «mit Fachkräftemangel» lag die Quote bei 1,6% und bei den anderen Berufen bei 3,9%. Die Arbeitslosenquote unter den ausländischen Erwerbstätigen belief sich auf 5,6% (insgesamt), 2,9% (bei Berufen mit Mangel) und auf 7,8% (bei Berufen ohne Mangel).

3. *Wie viele Haushalte haben in den letzten zehn Jahren insgesamt 50 000 bis 75 000 Franken Sozialhilfe erhalten (einschliesslich situationsbedingter Leistungen) und aus welchen Herkunftsländern stammen die Empfänger mehrheitlich?*

Der Finanzstatistik des Kantonalen Sozialamts (KSA) zufolge hatten 871 Haushalte im Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2019 eine Sozialhilfeschuld von 50 000 bis 75 000 Franken. Grösstenteils handelt es sich dabei um Schweizer Haushalte (539). An zweiter Stelle stehen portugiesische Haushalte (91), danach folgen Haushalte mit französischer (23), italienischer (22) und türkischer Staatsangehörigkeit (21).

Die Staatsangehörigkeit eines Haushalts wird in dieser internen Statistik aufgrund einer Referenzperson bestimmt. Ein Haushalt kann in Wirklichkeit aber aus Mitgliedern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit bestehen. Das Informatiksystem, auf dem die Statistik basiert, erlaubt es nicht, die Staatsangehörigkeit der einzelnen Haushaltsmitglieder zu erfassen. Diese Bemerkung gilt auch für die Antwort auf die 4. Frage.

4. *Wie viele Haushalte haben in den letzten zehn Jahren mehr als 75 000 Franken Sozialhilfe erhalten (einschliesslich situationsbedingter Leistungen) und aus welchen Herkunftsländern stammen die Empfänger mehrheitlich?*

1765 Haushalte wiesen im gleichen Zeitraum eine Sozialhilfeschuld von über 75 000 Franken auf. Es handelt sich dabei vorwiegend um Haushalte mit Schweizer (1008), portugiesischer (137), türkischer (63), kosovarischer (57) und französischer Staatsangehörigkeit (47).

5. *Wie viele Aufenthaltsbewilligungen (aufgeteilt nach Staatsangehörigkeit) wurden seit 2007 aufgrund einer zu hohen Abhängigkeit von der Sozialhilfe entzogen?*

73% der ausländischen Bevölkerung des Kantons stammt aus einem EU-/EFTA-Staat. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und das Recht auf Gleichbehandlung mit der inländischen Bevölkerung, die in Artikel 2 und 7 des Freizügigkeitsabkommens der Schweiz mit der europäischen Union (Abkommen über die Freizügigkeit (FZA); SR 0.142.112.681) verankert sind, verbieten es, den Nutzniessern dieses Abkommens die Aufenthaltsbewilligung zu entziehen, weil sie Sozialhilfe beanspruchen. Die Aufenthaltsbewilligung kann nur entzogen werden, wenn festgestellt wird, dass die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, die zur Anerkennung des Status als Erwerbstätige oder als Aufenthaltsberechtigte ohne Erwerbstätigkeit geführt haben. Die einzige Ausnahme von dieser Regel gilt für ausländische Staatsangehörige, die in die Schweiz kommen, um eine Stelle zu suchen, und Sozialhilfe benötigen. In diesem Fall hat die betroffene Person keinen Anspruch auf Sozialhilfe und ist verpflichtet, aus dem alleinigen Grund der Sozialhilfeabhängigkeit aus der Schweiz auszureisen.

Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe stellt hingegen für Personen mit Aufenthaltsrecht gestützt auf das FZA einen Indikator dafür dar, dass sie nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, was im Einzelfall zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen kann. Diese Situation kann

bei Studierenden und bei Personen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, eintreffen. Was die Arbeitnehmenden, die die Anforderungen des FZA erfüllen, und ihre Familien betrifft, so gibt es selbst bei dauerhaftem Bedarf nach Sozialhilfe keine Möglichkeit, die Aufenthaltsbewilligung zu entziehen, solange die Bedingungen für die Anerkennung als erwerbstätige Person erfüllt sind.

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) ist auf ausländische Staatsangehörige anwendbar, die nicht gestützt auf das FZA ein Aufenthaltsrecht geltend machen können. In diesem Fall kann die Abhängigkeit von der Sozialhilfe, insbesondere wenn sie dauerhaft und hoch ist, ein Grund für den Entzug der Aufenthaltsbewilligung darstellen. Aber das Ausländerrecht und die ständige Rechtsprechung schliessen jeden Automatismus zwischen der Feststellung eines Entzugsgrundes und des effektiven Entzugs einer Aufenthaltsbewilligung aus. Denn der effektive Entzug setzt eine vorgängige Prüfung der Verhältnismässigkeit voraus, bei der die öffentlichen Interessen und die persönliche Situation der ausländischen Person gegeneinander abgewogen werden.

Deshalb kommen Situationen mit einer allzu hohen Abhängigkeit von der Sozialhilfe, die einen Landesverweis rechtfertigen würde, nicht so oft vor. In der Tat sind Situationen sehr selten, in denen die Sozialhilfeschuld ständig steigt, ohne dass es annehmbare Gründe dafür gibt, während gleichzeitig den betroffenen Personen Passivität vorgeworfen werden kann. In seiner Antwort vom 12. Januar 2018 auf eine Anfrage von Grossrat Emmanuel Waeber zum gleichen Thema (218-CE-8) hat der Staatsrat bereits darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bei der Beurteilung jedes Einzelfalls beachtet werden muss. Die Behörde berücksichtigt namentlich die Höhe der Sozialhilfeschuld, ihre Gründe, den Integrationsgrad der betroffenen Personen in der Schweiz, die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz und den Nachteil, der ihren Familie bei Nichterneuerung der Aufenthaltsbewilligung erwächst, die verbleibenden Verbindungen zum Herkunftsland und die Chancen auf eine soziale Wiedereingliederung in diesem Land. Sind zum Beispiel eingeschulte und gut in der Schweiz integrierte Kinder vorhanden und sind sie insbesondere in einem Alter, in dem sie ihre Persönlichkeit ausbilden, kann dies berechtigte Vorwürfe gegen die Eltern, die von der Sozialhilfe abhängen, wettmachen. Sind aber keine Umstände vorhanden, die einen Landesverweis als unzumutbar erscheinen lassen, werden Aufenthaltsbewilligungen in der Tat aufgrund der Abhängigkeit von der Sozialhilfe entzogen.

Die Sozialhilfeabhängigkeit ist im Übrigen ein häufig genannter Grund, um Entscheide über den Entzug einer Aufenthaltsbewilligung aus anderen Gründen zusätzlich zu rechtfertigen. Die Sozialhilfeabhängigkeit trägt in diesen Fällen dazu bei, bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Entscheids, nachzuweisen, dass die Integration in

die Schweiz ungenügend oder misslungen ist. Sie hilft also einen Landesverweis zu rechtfertigen, der hauptsächlich aus anderen wichtigen Gründen ausgesprochen wird (insbesondere der Wegfall des Aufenthaltsgrunds, für den die Aufenthaltsbewilligung ursprünglich erteilt wurde). Dennoch ist ein Landesverweis in bestimmten Situationen von Gesetzes wegen ausgeschlossen und dies trotz anhaltender Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Dies gilt etwa für Flüchtlinge und provisorisch in der Schweiz Aufgenommene.

Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) führt keine spezifische Statistik der Massnahmen, die aus einem bestimmten Grund getroffen wurden, der einen Bewilligungsentzug rechtfertigt. Denn meist liegen mehrere Gründe vor, die bei jeder Einzelfallprüfung betrachtet werden. Das BMA führt auch keine derartigen Statistiken in Bezug auf die Staatsangehörigkeit, da dies in Anbetracht der oben erwähnten Darlegungen ein sehr trügerisches und unvollständiges und mit Sicherheit diskriminierendes Bild abgeben würde.

Doch gemäss einer 2018 durchgeführten Untersuchung mehrerer Jahre kann geschätzt werden, dass in durchschnittlich 20 bis 40 Fällen pro Jahr die Abhängigkeit von der Sozialhilfe ein Faktor für den Entzug der Bewilligung war.

## Zusammenfassung

Knapp eine von fünf Personen (19%), die in einem Beruf mit Fachkräftemangel arbeitet, ist ausländischer Staatsangehörigkeit. Dies deutet darauf hin, dass die Zuwanderung zurzeit effektiv dazu beiträgt, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Es trifft allerdings auch zu, dass ausländische erwerbstätige Personen in Berufen ohne Fachkräftemangel doppelt so stark vertreten sind als in Berufen mit Fachkräftemangel und damit über dem allgemeinen Durchschnitt liegen. Diese grundsätzliche Feststellung muss jedoch nuanciert werden. Je nach Staatsangehörigkeit variiert der Anteil der Personen in Berufen mit Arbeitskräftemangel sehr stark. Ausserdem gilt zu bedenken, dass vorliegend einzig der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften betrachtet wird, dass es aber auch einen Mangel an weniger qualifizierten Arbeitskräften geben kann, den die Zuwanderung ebenfalls zu lindern vermag, auch wenn die Arbeitslosigkeit in diesen Berufen höher liegt. Während der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften das Zeichen einer langfristigen Strukturveränderung ist, hängt das Angebot an weniger qualifizierten Arbeitsplätzen stärker von der Konjunktur ab, die periodisch einen Arbeitskräftemangel und einen Arbeitskräfteüberschuss verursacht. Diese Schwankungen werden durch die Migration und/oder die Arbeitslosigkeit abgedeckt. Dies sind die Gründe, die erklären, weshalb ausländische Leistungsempfängerinnen und -empfänger bei der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe übervertreten sind. Die Kosten der konjunkturell bedingten Arbeitskräfteüberschüsse müssen dem Wachstumsgewinn gegenübergestellt werden, den dieselbe Zuwan-

derung bei Arbeitskräftemangel während der Expansionsphase ermöglicht.

Den 17. August 2020

---

## Anhänge

- A. Methodologie
- B. Tabellen und Grafiken

## Anhang A:

Fachkräftemangel ist ein Begriff, für den es keine einheitliche statistische Definition gibt. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat in seinem Bericht *Fachkräftemangel in der Schweiz, Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage*, den es im September 2016 veröffentlicht hat, einen synthetischen Index für den Fachkräftemangel berechnet. Dieser basiert auf mehreren Indikatoren, die als symptomatisch für diese Erscheinung gewertet werden:

- Arbeitslosenquote
- Quote der offenen Stellen
- Zuwanderungsquote
- Beschäftigungswachstum
- Demografischer Ersatzbedarf
- Qualifikationsanforderungen

Die Berufe mit einem synthetischen Index über dem Mittelwert wurden in dem Bericht als Berufe mit Fachkräftemangel eingestuft. Es handelte sich dabei um die folgenden Positionen der schweizerischen Berufsnomenklatur 2000:

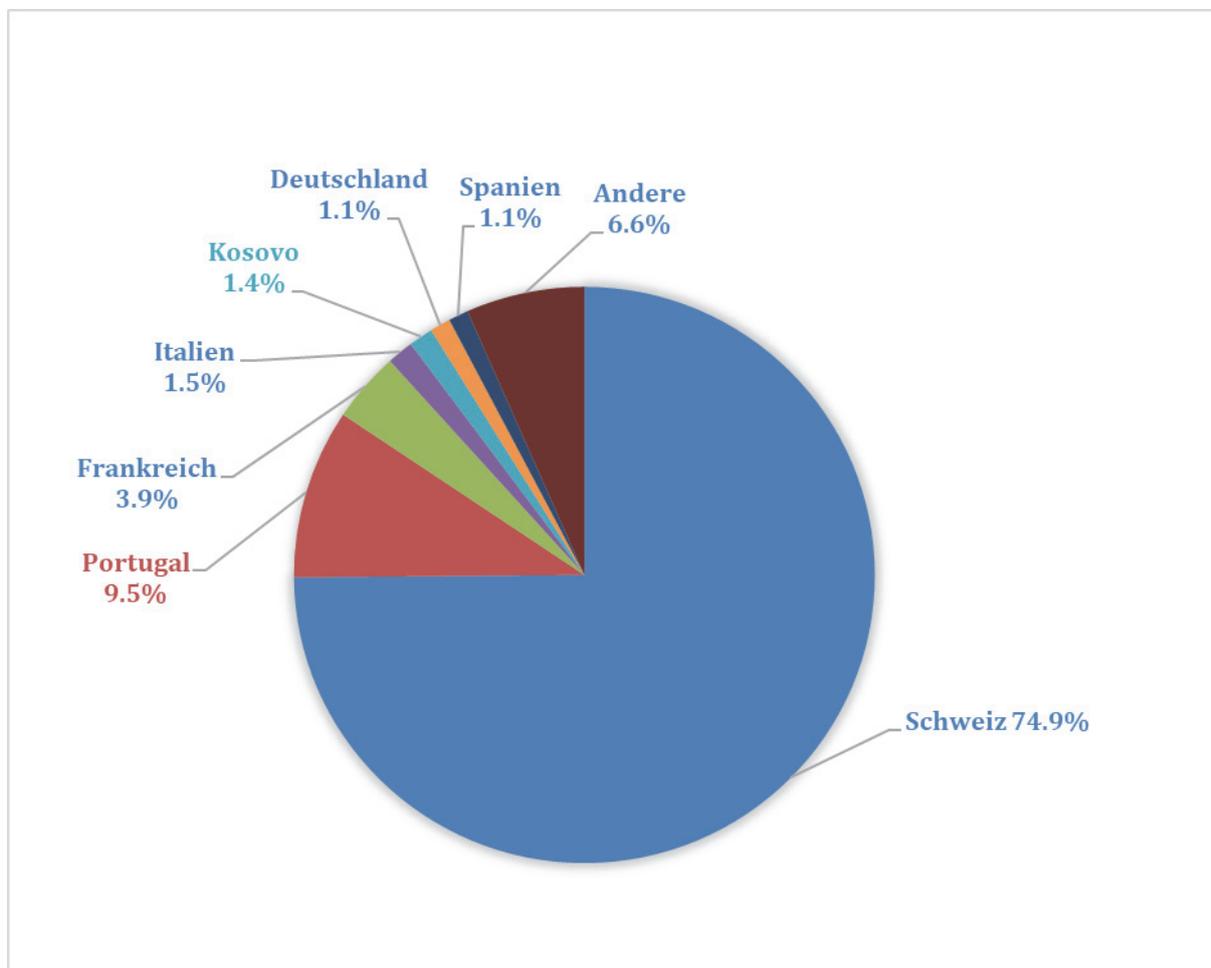
- 31 Ingenieurberufe
- 32 Techniker/innen
- 34 Technische Fachkräfte
- 36 Berufe der Informatik
- 52 Berufe der Werbung und des Marketings, des Tourismus und des Treuhandwesens
- 75 Berufe des Rechtswesens
- 83 Berufe der Fürsorge, Erziehung und Seelsorge
- 84 Berufe des Unterrichts und der Bildung
- 85 Berufe der Sozial-, Geistes- und Naturwissenschaften
- 86 Beruf des Gesundheitswesens
- 87 Berufe des Sports und der Unterhaltung

Diese Liste kann sich natürlich aufgrund der Konjunktorentwicklung oder aufgrund von Gesundheits- und Wirtschaftskrisen, wie diejenige, die zurzeit die ganze Welt trifft, rasch verändern. Für eine auf lange Sicht ausgerichtete Strukturanalyse ist es mangels besserer Definitionen dennoch vertretbar, diese Liste für die vorliegende Untersuchung heranzuziehen. Die Zahlen zur erwerbstätigen Bevölkerung und zur Arbeitslosigkeit stammen aus der Strukturerhebung des Bundesamts für Statistik. Diese basiert auf einer Umfrage mit schriftlichem Fragebogen bei einer Stichprobe von Personen im Alter ab 15 Jahren, die in einem Privathaushalt wohnen. Die Genauigkeit der Schätzungen aufgrund dieser Umfrage hängt unter anderem von der Anzahl verwendbarer Beobachtungen für jede analysierte Eigenschaft ab und variiert folglich von Zahl zu Zahl. Stützt sich das Resultat auf weniger als 50 Beobachtungen, ist es auf der Tabelle in Klammern gesetzt. In diesem Fall kann es nur als eine Grössenordnung mit einer grossen Fehlerspanne interpretiert werden. Gibt es weniger als 5 Beobachtungen, wird die Zahl durch drei Punkte ersetzt. Aufgrund dieses Verhältnisses zwischen der Anzahl Beobachtungen und der Genauigkeit der Schätzungen, ist es nicht möglich, die Daten auf einer sehr detaillierten Stufe (nach Kanton, Beruf, Staatsangehörigkeit usw.) zu verwerten. Die Kreuzung dieser Kriterien führt oft zu einer zu kleinen Anzahl Beobachtungen. In den Antworten wurden die Zahlen aus der Strukturerhebung auf die nächste Hunderterstelle gerundet, damit klar ist, dass es sich um Schätzungen mit einer gewissen Fehlerspanne handelt.

Die im vorliegenden Text aufgeführten Arbeitslosenquoten stammen aus der Strukturerhebung und entsprechen den Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation (im Gegensatz zur Arbeitslosenquote, die gestützt auf die angemeldeten Arbeitslosen berechnet wird).

## Anhang B: Tabellen und Grafiken

### 1. Im Kanton Freiburg wohnhafte Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit



Quelle: Strukturerhebung 2018 - Bundesamt für Statistik, Neuenburg;  
ausgewertet durch das kantonale Amt für Statistik (StatA)

2. Im Kanton wohnhafte Erwerbstätige aufgeteilt in Berufsgruppen, nach Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit	Erwerbstätige			
	Total	Berufe <i>ohne</i> Mangel an qualifizierten Arbeitskräften	Berufe <i>mit</i> Mangel an qualifizierten Arbeitskräften	Nichtzutreffend, ohne Angabe, nicht einzuordnen
<b>Total</b>	<b>172 680</b>	<b>96 735</b>	<b>63 660</b>	<b>12 285</b>
8100 <b>Schweiz</b>	<b>129 274</b>	<b>70 389</b>	<b>51 580</b>	<b>7 305</b>
<b>Andere Staaten</b>	<b>43 406</b>	<b>26 346</b>	<b>12 080</b>	<b>4 980</b>
<b>EU/EFTA</b>	<b>33 575</b>	<b>20 252</b>	<b>10 080</b>	<b>3 243</b>
8212 Frankreich	6 785	2 519	3 844	(422)
8231 Portugal	16 454	12 405	2 404	(1 645)
8207 Deutschland	1 980	(1 093)	(816)	...
8236 Spanien	1 904	(951)	(804)	...
8218 Italien	2 539	(1 421)	(734)	(384)
8204 Belgien	(379)	...	(222)	...
8232 Rumänien	(543)	(240)	(225)	...
8230 Polen	(670)	(426)	(176)	...
Andere	2 321	(1 126)	(855)	(340)
<b>Andere europäische Staaten</b>	<b>5 007</b>	<b>3 707</b>	<b>(768)</b>	<b>(532)</b>
8256 Kosovo	2 347	(1 813)	(369)	...
Andere	2 660	(1 894)	(399)	(367)
<b>Aussereuropäische Staaten</b>	<b>4 824</b>	<b>2 388</b>	<b>(1 232)</b>	<b>(1 205)</b>

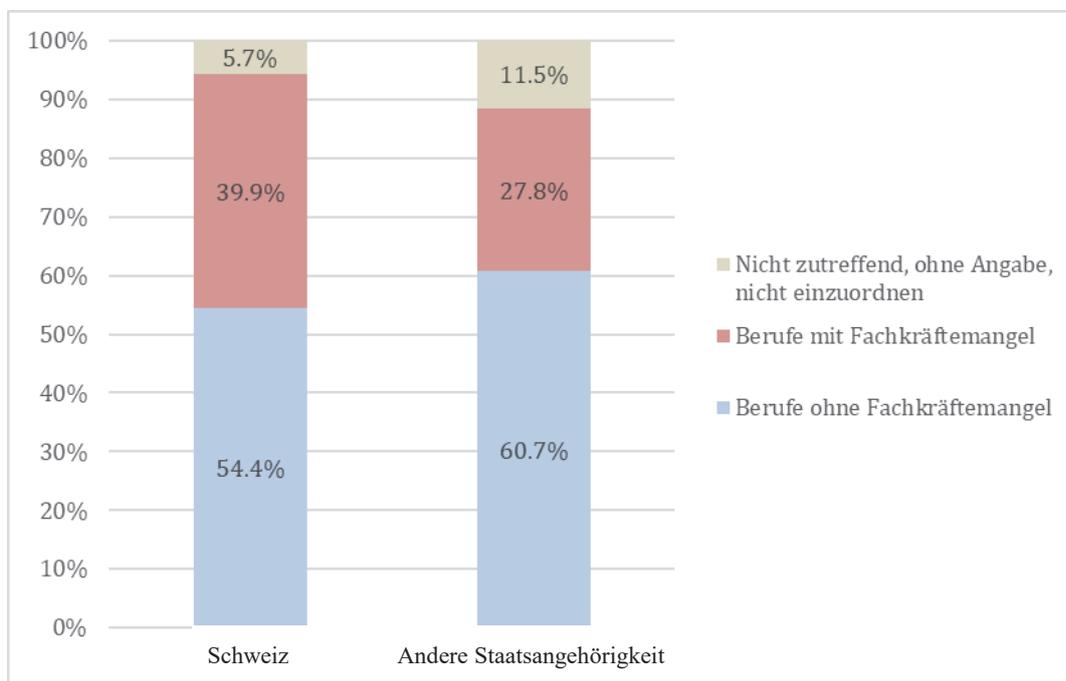
Quelle: Strukturerhebung 2018 - Bundesamt für Statistik, Neuenburg;  
ausgewertet durch das das Stata

3. Anteil (in %) der im Kanton wohnhaften Erwerbstätigen pro Berufsgruppe, nach Staatsangehörigkeit

Nationalität	Erwerbstätige			
	Total	Berufe <i>ohne</i> Mangel an qualifizierten Arbeitskräften	Berufe <i>mit</i> Mangel an qualifizierten Arbeitskräften	Nichtzutreffend, ohne Angabe, nicht einzuordnen
<b>Total</b>	<b>172 680</b>	<b>56,0 %</b>	<b>36,9 %</b>	<b>7,1 %</b>
8100 <b>Schweiz</b>	<b>129 274</b>	<b>54,4 %</b>	<b>39,9 %</b>	<b>5,7 %</b>
<b>Andere Staaten</b>	<b>43 406</b>	<b>60,7 %</b>	<b>27,8 %</b>	<b>11,5 %</b>
<b>EU/EFTA</b>	<b>33 575</b>	<b>60,3 %</b>	<b>30,0 %</b>	<b>9,7 %</b>
8212 Frankreich	6 785	37,1 %	56,7 %	(6,2 %)
8231 Portugal	16 454	75,4 %	14,6 %	(10,0 %)
8207 Deutschland	1 980	(55,2 %)	(41,2 %)	...
8236 Spanien	1 904	(49,9 %)	(42,2 %)	...
8218 Italien	2 539	(56,0 %)	(28,9 %)	(15,1 %)
8204 Belgien	(379)	...	(58,5 %)	...
8232 Rumänien	(543)	(44,1 %)	(41,5 %)	...
8230 Polen	(670)	(63,6 %)	(26,2 %)	...
Andere	2 321	(48,5 %)	(36,9 %)	(14,6 %)
<b>Andere europäische Staaten</b>	<b>5 007</b>	<b>74,0 %</b>	<b>(15,3 %)</b>	<b>(10,6 %)</b>
8256 Kosovo	2 347	(77,3 %)	(15,7 %)	...
Andere	2 660	(71,2 %)	(15,0 %)	(13,8 %)
<b>Aussereuropäische Staaten</b>	<b>4 824</b>	<b>49,5 %</b>	<b>(25,5 %)</b>	<b>(25,0 %)</b>

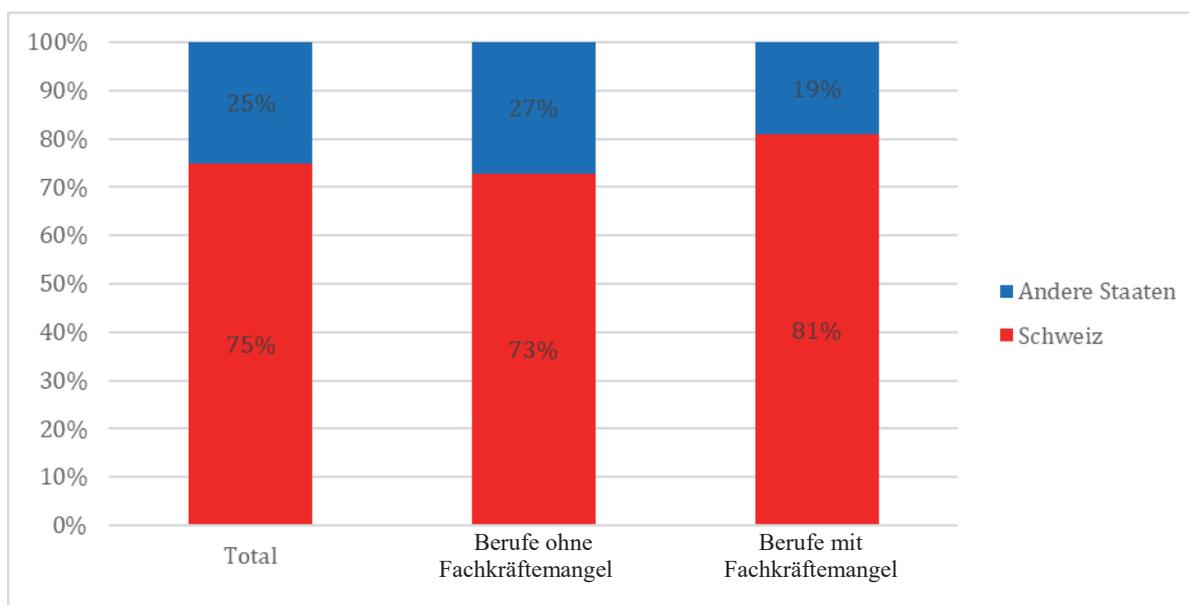
Quelle: Strukturerhebung 2018 - Bundesamt für Statistik, Neuenburg;  
ausgewertet durch das StatA

4. *Prozentuale Aufteilung der im Kanton wohnhaften in- und ausländischen Erwerbstätigen auf die Berufsgruppen*



Quelle: *Strukturerhebung 2018 - Bundesamt für Statistik, Neuenburg; ausgewertet durch das StatA*

5. *In- und Ausländeranteil (in %) der Berufsgruppen, nach Staatsangehörigkeit der im Kanton wohnhaften Erwerbstätigen (Schweiz – andere Staaten)*



Quelle: *Strukturerhebung 2018 - Bundesamt für Statistik, Neuenburg; ausgewertet durch das StatA*

### 6. Arbeitslosenquote nach Staatsangehörigkeit und Berufsgruppe

Staatsangehörigkeit	Arbeitslosenquote		
	Total	Berufe ohne Fachkräftemangel	Berufe mit Fachkräftemangel
<b>Total</b>	<b>2,8 %</b>	<b>3,9 %</b>	<b>1,6 %</b>
8100 <b>Schweiz</b>	<b>1,9 %</b>	<b>2,5 %</b>	<b>1,3 %</b>
<b>Andere Staaten</b>	<b>5,6 %</b>	<b>7,8 %</b>	<b>2,9 %</b>
<b>EU/EFTA</b>	<b>4,9 %</b>	<b>6,9 %</b>	<b>2,4 %</b>
8212 Frankreich	3,5 %	6,1 %	2,1 %
8231 Portugal	5,6 %	6,9 %	2,5 %
8207 Deutschland	1,5 %	(1,3 %)	(2,0 %)
8236 Spanien	6,4 %	(11,2 %)	(1,7 %)
8218 Italien	5,6 %	(8,4 %)	(2,7 %)
8204 Belgien	(5,0 %)	...	(4,5 %)
8232 Rumänien	(4,4 %)	(7,9 %)	(2,2 %)
8230 Polen	(6,6 %)	(8,7 %)	(4,0 %)
Andere	4,6 %	(6,8 %)	(3,5 %)
<b>Andere europäische     Staaten</b>	<b>7,8 %</b>	<b>9,4 %</b>	<b>(4,9 %)</b>
8256 Kosovo	8,7 %	(10,5 %)	(3,2 %)
Andere	7,0 %	(8,3 %)	(6,5 %)
<b>Aussereuropäische     Staaten</b>	<b>8,2 %</b>	<b>13,0 %</b>	<b>(6,0 %)</b>

Quelle: Strukturerhebung 2018 - Bundesamt für Statistik, Neuenburg;  
ausgewertet durch das StatA

**Question 2020-CE-52 Guy-Noël Jelk/  
David Bonny**  
**Crise sanitaire du Covid-19 – Le Conseil  
d’Etat peut-il intervenir auprès des  
opérateurs de communication afin que  
les communications et le Wifi ne soient  
plus facturés à la population?**

**Question**

Nous vivons une période sans précédent dans notre histoire. La population est appelée à rester chez elle. L’internet permet des contacts indispensables entre les personnes et entre les générations. Aujourd’hui, c’est essentiel. En cette «période de guerre», nous demandons au Conseil d’Etat d’agir auprès des opérateurs de communication afin que ces derniers rendent gratuits les communications et le Wifi indispensables à la population.

Est-ce que le Conseil d’Etat peut effectuer cette démarche solidaire et essentielle?

Le 17 mars 2020

**Réponse du Conseil d’Etat**

Les contrats commerciaux qui lient les opérateurs de télécommunications et leurs clients, qu’ils soient institutionnels, commerciaux ou individuels, relèvent du droit privé et le Conseil d’Etat n’a pas la compétence d’y interférer. Ce dernier relève en outre que les opérateurs actifs sur le marché suisse offrent une multitude de modèles de contrats différents, incluant diverses prestations et fournitures.

Les mesures de semi-confinement imposées à partir du 16 mars ont en effet contraint la plupart des personnes à recourir aux moyens technologiques pour communiquer, mais sans forcément induire pour ces dernières de coût supplémentaire, selon la nature de leur contrat, tandis qu’elles ont eu comme corolaire de réduire certaines dépenses d’acquisition du revenu, telles que les frais de déplacement ou les repas à l’extérieur, voire des dépenses de loisirs.

Le Conseil d’Etat a toutefois renforcé les mesures de soutien existantes pour les personnes isolées ou nouvellement précarisées qui ne pourraient communiquer aisément ou ne pourraient plus faire face à de telles dépenses.

D’une manière générale, un fort élan de solidarité a été constaté dès le début de la crise, qu’il soit citoyen, institutionnel ou de l’initiative d’entreprises.

Le Conseil d’Etat a notamment pu compter sur l’aide des communes pour contacter personnellement les personnes vulnérables et isolées. Il a mis rapidement en place une ligne téléphonique pour les questions de vie quotidienne. Le 7 mai 2020, le gouvernement a appelé les personnes concernées à

demander de l’aide auprès des services sociaux de leur commune, et ceci sans attendre d’être submergées par les difficultés. Le 3 juin 2020, il a décidé d’allouer un montant d’un million de francs pour accroître les partenariats existants avec les institutions et réseaux d’entraide et renforcer ainsi les soutiens sur trois axes: distribution d’aides de première nécessité, octroi d’aide financière aux personnes précarisées, orientation des personnes précarisées vers les dispositifs existants (Ordonnance du 3 juin 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté, OMEP COVID-19; ROF 2020\_74; RSF 821.40.72)

Par ailleurs, plusieurs actions ont été spontanément mises en place par les opérateurs de communication eux-mêmes, sans que le Conseil d’Etat ait dû à les inciter à le faire. A titre d’exemple, certains clients d’un grand opérateur suisse ont bénéficié gratuitement d’une augmentation du débit de leur connexion Internet durant la période du semi-confinement ou se sont vu offrir les frais pour l’utilisation de données domestiques supplémentaires. Un numéro gratuit a été mis à disposition des seniors en particulier, mais également d’autres clients peu expérimentés en matière de technologies de communication, afin de les aider à rester en contact avec le monde extérieur et à mieux organiser leur vie de manière numérique. Une assistance téléphonique a également été offerte pour l’installation et l’utilisation de WhatsApp, FaceTime, Skype ou d’autres applications, ou pour des problèmes informatiques. En conclusion le Conseil d’Etat n’entend pas intervenir auprès des opérateurs de communication afin que les celles-ci ne soient pas facturées à la population durant la période de semi-confinement.

Le 14 septembre 2020

**Anfrage 2020-CE-52 Guy-Noël Jelk/  
David Bonny**  
**COVID-19-Gesundheitskrise – Kann der  
Staatsrat bei den Telekommunikations-  
anbietern intervenieren, damit der  
Bevölkerung keine Telekommunikations-  
und WiFi-Kosten mehr verrechnet werden?**

**Anfrage**

Wir leben in einer beispiellosen Periode unserer Geschichte. Die Bevölkerung ist aufgerufen, zu Hause zu bleiben. Das Internet ermöglicht unverzichtbare Kontakte zwischen Menschen und Generationen und ist heute mehr denn je unerlässlich. In diesem «Kriegszustand» fordern wir den Staatsrat auf, mit den Telekommunikationsanbietern überein zu kommen, dass die für die Bevölkerung unentbehrlichen Kommunikations- und WiFi-Dienste gratis angeboten werden.

Kann der Staatsrat diese solidarische und wichtige Massnahme treffen?

Den 17. März 2020

### Antwort des Staatsrats

Kommerzielle Verträge zwischen Telekommunikationsanbietern und ihren Kunden, seien es Institutionen, Unternehmen oder Privatpersonen, unterliegen dem Privatrecht, und der Staatsrat ist nicht befugt, in diese einzugreifen. Letzterer stellt auch fest, dass die auf dem Schweizer Markt tätigen Telekommunikationsanbieter eine Vielzahl verschiedener Vertragsmodelle mit unterschiedlichem Leistungsumfang anbieten.

Die ab dem 16. März verhängte Teil-Ausgangssperre hat in der Tat die meisten Menschen dazu gezwungen, technologische Kommunikationsmittel zu nutzen, ohne dass ihnen je nach Art ihres Vertrags zwangsläufig zusätzliche Kosten entstanden sind. Daneben bewirkte die Massnahme auch eine Reduktion bestimmter beruflicher Auslagen, wie Reisekosten oder auswärtige Verpflegung, sowie von Freizeitausgaben.

Der Staatsrat hat jedoch die bestehenden Unterstützungsmassnahmen für isolierte oder neu ins Prekariat abrutschende Personen verstärkt, die sich nicht leicht verständigen können oder nicht mehr in der Lage sind, ihre Kosten zu tragen.

Generell ist seit Beginn der Krise viel Solidarität zu beobachten, die von der der Zivilgesellschaft, von Institutionen und von Unternehmen ausgeht.

Der Staatsrat erhielt namentlich Hilfe von den Gemeinden, die die gefährdeten und isolierten Personen persönlich kontaktiert haben. Er richtete schnell eine Hotline für alltägliche Fragen ein. Am 7. Mai 2020 hat er die betroffenen Personen dazu aufgerufen, bei den Sozialdiensten ihrer Gemeinde Hilfe zu suchen, bevor ihnen die Schwierigkeiten über den Kopf wachsen. Am 3. Juni 2020 entschied der Staatsrat, eine Million Franken bereitzustellen, um die bestehenden Partnerschaften mit Institutionen und Selbsthilfe-Netzwerken auszubauen und so die Unterstützung in drei Bereichen zu verstärken: Verteilung von lebensnotwendigen Hilfsgütern, Gewährung von Finanzhilfen an von Prekariat betroffene Personen und Information dieser Personen über bestehende Einrichtungen (Verordnung vom 3. Juni 2020 über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die erstmals von Prekariat betroffen und arbeitsgefährdet sind, WMPA-COVID-19; ASF 2020\_74; SGF 821.40.72).

Im Übrigen haben die Telekommunikationsanbieter selbst spontan mehrere Aktionen ins Leben gerufen, ohne dass der Staatsrat sie dazu hat ermutigen müssen. Beispielsweise profitierten einige Kunden eines grossen Schweizer Telekom-

munikationsanbieters während der Zeit der Teil-Ausgangssperre kostenlos von einer Erhöhung der Geschwindigkeit ihrer Internetverbindung oder erhielten ohne zusätzliche Kosten grössere Datenpakete im Inland. Vor allem Senioren, aber auch anderen Kunden mit wenig Erfahrung in Kommunikationstechnologien, wurde eine gebührenfreie Nummer zur Verfügung gestellt, über die ihnen geholfen wurde, mit der Aussenwelt in Kontakt zu bleiben und ihr Leben digital besser zu organisieren. Telefonische Unterstützung wurde auch für die Installation und Nutzung von WhatsApp, Facetime, Skype und von anderen Anwendungen sowie bei Computerproblemen geleistet. Der Staatsrat hat deshalb nicht die Absicht, bei den Telekommunikationsanbietern zu intervenieren, damit sie der Bevölkerung während der Zeit der Teil-Ausgangssperre keine Kosten für Telekommunikationsdienste in Rechnung stellen.

Den 14. September 2020

### Question 2020-CE-53 Nicolas Repond/ David Bonny Crise sanitaire du Covid-19 – Avant un cataclysme social pour un grand nombre de Fribourgeois, le Conseil d'Etat ré- gira-t-il pour les travailleurs indépendants qui se trouvent dans des situations de précarité sans possibilité de chômage?

#### Question

L'avenir des travailleurs indépendants est en péril et ce déjà depuis le début des mesures de restrictions prises par le Conseil fédéral début mars. Les secteurs les plus touchés sont ceux liés au tourisme, au sport, aux événements, à la communication visuelle, à l'enseignement et toutes autres activités qui comportent un rassemblement de personnes.

Les travailleurs indépendants cotisent pour l'assurance chômage, bien qu'ils n'aient pas le droit d'en bénéficier. Depuis des années ils contribuent à remplir les caisses du chômage. Nous demandons que les travailleurs indépendants aient exceptionnellement accès aux allocations dans le cadre du chômage technique ou solution similaire vu qu'ils contribuent à remplir les caisses du chômage.

Le 17 mars 2020

#### Réponse du Conseil d'Etat

En mars 2020, le Conseil fédéral a adapté la législation en vigueur pour les dirigeants et indépendants.

En particulier, le champ d'application des indemnités au titre de la réduction de l'horaire de travail (RHT) a été élargi à l'employeur (en qualité d'associé, membre d'un organe dirigeant de l'entreprise ou détenteur d'une participation financière à l'entreprise) et à son conjoint ou partenaire enregistré à hauteur d'une indemnisation forfaitaire de 3320 francs pour un emploi à 100%. Les indemnités pour les dirigeants et leurs conjoints ont été supprimées dès le 1<sup>er</sup> juin 2020.<sup>1</sup>

Pour les raisons individuelles et les sociétés simples, une solution a été trouvée au niveau fédéral par le biais de l'assurance perte de gain (APG). Le Conseil fédéral a décidé d'élargir l'octroi d'allocations aux personnes qui subissent une perte de gain dans le cas de la fermeture des écoles, d'une quarantaine ordonnée par le médecin, de la fermeture d'un établissement. Les précisions apportées dans un deuxième temps ont permis de clarifier les secteurs qui pouvaient bénéficier de ces allocations, notamment pour les personnes indirectement touchées. Les indépendants au sens de l'art. 12 LPGA (RS 830.1) sont soumis au régime des allocations perte de gain (APG) et peuvent prétendre à des indemnités maximales de 5880 francs par mois<sup>2</sup>. Les personnes indirectement touchées dont le revenu prévisionnel 2019 était situé en-dessous de 10 000 francs ou en-dessus de 90 000 n'étaient toutefois pas éligibles selon l'ordonnance fédérale.

Actuellement, le Conseil fédéral ne prévoit pas d'élargir les allocations APG aux personnes dont le revenu est inférieur à 10 000 francs ou supérieur à 90 000 francs. Le 1<sup>er</sup> juillet, le Conseil fédéral a toutefois décidé de prolonger la durée du droit aux APG jusqu'au 16 septembre 2020.

Les Chambres fédérales seront appelées cet automne à traiter diverses interventions parlementaires demandant la prolongation ou la pérennisation du droit à la RHT pour les dirigeants et leurs conjoints ou partenaires enregistrés ainsi que du droit à l'APG pour les indépendants (motion CSSS-N 20.3466; motion CSSS-N 20.3467, motion Carobbio Guscetti 20.3762, motion Salzmann Werner 20.3862, motion UDC 20. 3825).

Lors de sa session ordinaire du 23 juin 2020, le Grand Conseil fribourgeois a accepté le mandat 2020-GC-58 des députés Collaud, Bürdel, Kolly, Gobet, Peiry, Boschung, Dorthe, Demierre, Doutaz et Brodard qui vise à réhausser le plafond des RHT prévu pour les dirigeants au même niveau que celui prévu pour les bénéficiaires de l'APG, et à ce que les indépendants ayant des revenus inférieurs à 10 000 francs par an ou supérieurs à 90 000 francs par an et qui n'ont pas eu l'obligation de fermer puissent également prétendre aux APG pour leur perte de chiffre d'affaires.

Dans sa réponse au Grand Conseil (voir RCE 2020-GC-98), le Conseil d'Etat a indiqué que le domaine de la RHT respectivement de l'APG dépendait des directives du SECO respectivement de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Il a relevé que toute action corrective dans ce champ d'activité devrait être faite dans le cadre d'une structure séparée de la Caisse publique de chômage ou des caisses de compensation, nécessitant la mise à disposition de ressources humaines et la mise en place de processus spécifiques. Le mandat a toutefois été accepté par 70 voix pour, 25 voix contre et 8 abstentions. Le Conseil d'Etat a donc chargé la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) de développer les outils légaux, administratifs et humains pour répondre au mandat du Grand Conseil. Le projet de loi (LMEI-COVID-19) a été transmis au Grand Conseil et sera débattu lors de la session d'octobre 2020.

Le 14 septembre 2020

—

**Anfrage 2020-CE-53 Nicolas Repond/  
David Bonny**  
**COVID-19-Gesundheitskrise – Wird  
der Staatsrat etwas für die Selbständig-  
erwerbenden Unternehmen, die sich  
in einer prekären Situation befinden  
und keine Möglichkeit haben, Arbeits-  
losenentschädigung zu beziehen, bevor  
es für zahlreiche Personen im Kanton  
zu einer sozialen Katastrophe kommt?**

**Anfrage**

Die Zukunft der Selbständigerwerbenden ist seit Beginn der restriktiven Massnahmen, die der Bundesrat Anfang März getroffen hat, in Gefahr. Am stärksten betroffen sind die Sektoren, die mit Tourismus, Sport, Veranstaltungen, visueller Kommunikation, Bildung und allen anderen Aktivitäten, bei denen mehrere Personen zusammenkommen, zu tun haben.

Selbständigerwerbende leisten zwar Beiträge an die Arbeitslosenversicherung, haben aber selbst keinen Anspruch auf Leistungen dieser Versicherung. Seit Jahren helfen sie mit, die Arbeitslosenkassen zu füllen. Wir fordern, dass Selbständige im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung oder einer ähnlichen Lösung ausnahmsweise Zugang zu Leistungen erhalten, da sie dazu beitragen, die Arbeitslosenkassen zu füllen.

Den 17. März 2020

**Antwort des Staatsrats**

Im März 2020 hat der Bundesrat die geltende Gesetzgebung für Führungskräfte und Selbständigerwerbende angepasst.

<sup>1</sup> Voir l'Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, RP 2020 877, RS 837.033)

<sup>2</sup> Voir Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus (Ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, RO 2020 871, RS 830.31)

Insbesondere wurde der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung (KAE) auf den Arbeitgeber (als Gesellschafter, als finanziell am Betrieb Beteiligter oder als Mitglied eines obersten Entscheidungsgremiums) und seinen Ehegatten oder eingetragenen Partner ausgeweitet. Sie erhielten für eine Vollzeitstelle einen Pauschalbetrag von 3320 Franken. Die Entschädigungen für Führungskräfte und ihre Ehepartner wurden zum 1. Juni 2020 abgeschafft.<sup>1</sup>

Für Einzelunternehmen und einfache Gesellschaften ist auf Bundesebene mit der Erwerbsausfallversicherung (EO) eine Lösung gefunden worden. Der Bundesrat hat beschlossen, den Erwerbssersatz-Anspruch auf Personen auszudehnen, die wegen einer Schulschliessung, einer ärztlich verordneten Quarantäne oder der Schliessung eines Betriebs einen Verdienstaustausch erleiden. Später wurde der Erwerbssersatzanspruch auf indirekt Betroffene ausgedehnt und präzisiert, welche Sektoren vom Erwerbssersatz profitieren können. Selbständigerwerbende im Sinne von Artikel 12 ATSG (SR 830.1) sind der Erwerbssersatzordnung (EO) unterstellt und haben Anspruch auf eine Entschädigung von maximal 5880 Franken pro Monat.<sup>2</sup> Indirekt betroffene Personen, deren voraussichtliches Einkommen im Jahr 2019 unter 10 000 Franken oder über 90 000 Franken liegt, waren gemäss der Verordnung des Bundes jedoch nicht anspruchsberechtigt.

Gegenwärtig hat der Bundesrat keine Pläne, den Erwerbssersatz-Anspruch auf Personen mit einem Einkommen von weniger als 10 000 Franken oder mehr als 90 000 Franken auszuweiten. Am 1. Juli 2020 beschloss der Bundesrat jedoch, die Dauer des Erwerbssersatzanspruchs bis zum 16. September 2020 zu verlängern.

Diesen Herbst werden sich die Eidgenössischen Räte mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen befassen, in denen die Ausweitung oder Aufrechterhaltung des Anspruchs auf Kurzarbeitsentschädigung für Führungskräfte und ihre Ehegatten oder eingetragenen Partner sowie des Anspruchs auf Erwerbsausfallentschädigung für Selbständigerwerbende gefordert wird (Motion SGK-N 20.3466; Motion SGK-N 20.3467, Motion Carobbio Guscetti 20.3762, Motion Salzmann Werner 20.3862, Motion SVP 20.3825).

An seiner ordentlichen Sitzung vom 23. Juni 2020 hat der Grosse Rat des Kantons Freiburg den Auftrag 2020-GC-58 der Grossratsmitglieder Collaud, Bürdel, Kolly, Gobet, Peiry, Boschung, Dorthe, Demierre, Doutaz und Brodard angenommen, der darauf abzielt, die KAE-Obergrenze für Führungskräfte auf denselben Betrag wie die Erwerbsausfallentschädigung anzuheben und sicherzustellen, dass auch Selbständigerwerbende mit einem Einkommen unter

10 000 Franken oder über 90 000 Franken pro Jahr, die ihren Betrieb nicht schliessen mussten, für ihre Umsatzeinbussen Erwerbsausfallentschädigung in Anspruch nehmen können.

In seiner Antwort an den Grossen Rat (siehe 2020-GC-58) erklärte der Staatsrat, dass die Kurzarbeit bzw. der Erwerbssersatz den Weisungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) bzw. des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) untersteht. Er merkte darin an, dass jegliche Korrekturmassnahme in diesem Bereich im Rahmen einer von der öffentlichen Arbeitslosenkasse bzw. den Ausgleichskassen unabhängigen Struktur erfolgen müsste, für die entsprechendes Personal bereitgestellt und spezifische Geschäftsprozesse implementiert werden müssten. Der Auftrag wurde jedoch mit 70 Ja-Stimmen, 25 Nein-Stimmen und 8 Enthaltungen angenommen. Der Staatsrat hat daher die Volkswirtschaftsdirektion (VWD) beauftragt, die gesetzlichen, administrativen und personellen Instrumente zu entwickeln, um dem Auftrag des Grossen Rates nachzukommen. Der Gesetzesentwurf (MUSG-COVID-19) wurde dem Grossen Rat vorgelegt und wird an der Oktobersession 2020 behandelt.

Den 14. September 2020

## Question 2020-CE-60 Philippe Demierre Mesures économiques rapides dans le cadre du COVID-19

### Question

Dans le cadre de la pandémie qui touche actuellement le monde entier et plus particulièrement le canton de Fribourg, il est indispensable et très urgent que le Conseil d'Etat fribourgeois se prononce sur des mesures économiques concrètes.

Il en va de la survie des entreprises qui ont leur fort social dans le canton de Fribourg (je parle bien entendu de toutes les entreprises). Ces diverses mesures permettraient à très court terme à toutes les entreprises du canton de disposer d'argent frais.

Les agriculteurs, plus spécifiquement les maraîchers, vont au-devant d'une grave crise par manque de main d'œuvre. Les fruits et les légumes arrivent pour certains déjà à maturité. Il est indispensable de les récolter ou de les cueillir dans les temps prévus sous peine de fortes pertes de nourriture.

Questions:

1. *Le Conseil d'Etat fribourgeois va-t-il proposer à toutes les entreprises fribourgeoises de repousser le délai de paiement de toutes taxes, impôts ou facturations prélevés par l'Etat? Je demande un rééchelonnement qui dépasserait largement les 90 jours préconisés par le Conseil d'Etat.*

<sup>1</sup> Siehe Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung, AS 2020 877, SR 837.033)

<sup>2</sup> Siehe Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall, AS 2020 871, SR 830.31).

2. *Le Conseil d'Etat fribourgeois va-t-il proposer à toutes les entreprises fribourgeoises de repousser le délai de paiement lié au remboursement des prêts octroyés?*

*(A ce sujet je ne vois pas l'utilité d'octroyer de l'argent à fonds perdus aux entreprises. Cette solution n'aurait que pour but de vider les caisses de l'Etat).*

3. *Le Conseil d'Etat fribourgeois va-t-il prendre des mesures rapides pour venir en aide aux agriculteurs ou maraîchers qui peinent à trouver de la main d'œuvre? Les personnes au chômage pourraient-elles apporter une aide précieuse aux agriculteurs ou maraîchers?*
4. *Est-ce que les marchés de fruits et légumes (ou denrées alimentaires en général) dans le canton pourraient être autorisés et réouverts très rapidement?*

Le 30 mars 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Dès le début de l'année 2020, le Conseil d'Etat s'est préoccupé des répercussions de l'épidémie de coronavirus sur les entreprises fribourgeoises. Plusieurs d'entre elles, en particulier les entreprises exportatrices, étaient déjà impactées par la mise à l'arrêt de l'économie chinoise, entraînant des blocages dans les chaînes de production et des baisses au niveau des commandes. Les mesures de précaution sanitaire décidées fin février telle que l'interdiction des rassemblements de plus de 1000 personnes ont conduit à une mise à l'arrêt brutale des activités des entreprises et associations actives dans les domaines du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture. Puis, pour l'ensemble de l'économie, l'évolution de la crise sanitaire et les mesures de semi-confinement prononcées à la mi-mars ont fortement impacté à la fois la consommation et la production.

Selon l'article 117 de la Constitution fribourgeoise (RSF 10.1), le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents. Ces mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou en l'absence d'approbation par le Grand Conseil dans le délai d'une année.

Par arrêté du 13 mars 2020, le Conseil d'Etat a décrété, en raison de l'épidémie de coronavirus (COVID-19), la situation extraordinaire sur le territoire cantonal. En date du 13 mars 2020 également, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance fédérale 2 sur les mesures destinées à lutter contre le COVID-19 (Ordonnance 2 COVID-19; RS 818.101.24) sur la base de la loi fédérale sur les épidémies (LEp; RS 818.101), ordonnance qui est entrée en vigueur le 16 mars 2020. La déclaration de situation extraordinaire a été décrétée sur l'ensemble du territoire national avec effet jusqu'au 19 juin 2020.

Comme il l'explique dans le rapport 2020-GC-98 au Grand Conseil du 9 juin 2020, de cette déclaration de situation extraordinaire ont découlé un certain nombre de mesures d'aide et de soutien aux entreprises et secteurs particulièrement impactés.

Dès le départ, le Conseil d'Etat a souhaité privilégier les leviers d'action permettant de préserver les emplois, d'assurer les liquidités des entreprises afin d'empêcher des faillites, avec une priorité absolue aux mesures capables de soulager les bénéficiaires dans un très court terme. Le recours aux structures existantes a donc été privilégié afin d'assurer une implémentation rapide des mesures choisies. Le Conseil d'Etat a également veillé au principe de subsidiarité avec les mesures fédérales, en proposant des mesures complémentaires ciblées au niveau cantonal, là où l'urgence se faisait sentir.

Questions:

1. *Le Conseil d'Etat fribourgeois va-t-il proposer à toutes les entreprises fribourgeoises de repousser le délai de paiement de toutes taxes, impôts ou facturations prélevés par l'Etat? Je demande un rééchelonnement qui dépasserait largement les 90 jours préconisés par le Conseil d'Etat.*

Le 18 mars 2020, agissant sous le coup de l'article 117 de la Constitution fribourgeoise, le Conseil d'Etat a décidé de débloquer une première enveloppe d'urgence globale de 50 millions de francs afin de subvenir aux besoins immédiats de liquidités des différents acteurs économiques du canton, en particulier les PME. Il a destiné prioritairement cette enveloppe au cautionnement de prêts que les entreprises pourraient contracter auprès de leurs banques et à la mise à disposition de coaches pour préparer les demandes de cautionnement. Il l'a également réservée à un soutien direct aux entreprises et personnes indépendantes qui ne seraient pas couvertes par les mesures fédérales, à des soutiens structurels aux domaines particulièrement touchés, comme le tourisme, la culture et les médias; au versement des subventions prévues pour les manifestations sportives, culturelles et touristiques qui devaient être annulées, ainsi qu'à un assouplissement des conditions de paiement des impôts.

S'agissant des impôts cantonaux dus par les entreprises, le Conseil d'Etat a reporté à 120 jours les délais de paiement, abaissé le taux d'intérêt compensatoire à zéro pour-cent et suspendu l'intérêt moratoire pour les acomptes 2020 jusqu'au terme de l'échéance (Ordonnance sur les mesures urgentes et temporaires en matière fiscale pour maîtriser la crise du coronavirus, ROF 2020\_038; RSF 821.40.81). Il n'entend pas aller plus loin dans le domaine.

Concernant le délai de paiement de toutes taxes et facturations, l'Etat fait preuve de souplesse et de pragmatisme sur les relances. En outre, toute demande fait l'objet d'un examen afin de tenir compte d'une éventuelle situation particulière.

2. *Le Conseil d'Etat fribourgeois va-t-il proposer à toutes les entreprises fribourgeoises de repousser le délai de paiement lié au remboursement des prêts octroyés?*

*(A ce sujet je ne vois pas l'utilité d'octroyer de l'argent à fonds perdus aux entreprises. Cette solution n'aurait que pour but de vider les caisses de l'Etat).*

La Confédération, avec le concours des institutions bancaires, a mis en place dans un temps très bref le système des *Coronakredite*, fondé sur les organismes de cautionnement existants, permettant aux entreprises d'emprunter en quelques heures jusqu'à 10% de leur chiffre d'affaires, à taux d'intérêt nul pour les crédits jusqu'à 500 000 francs, ou à un taux d'intérêt de 0,5% pour les crédits au-delà de 500 000 francs, ceci jusqu'à un montant maximal de 20 millions de francs (Ordonnance fédérale sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 du 25 mars 2020, RO 2020 1077, RS 951.261).

La mise en place rapide de cette mesure, couplée aux mesures fédérales de soutien à l'emploi (RHT et APG), a donc permis de pallier rapidement le manque de liquidités des PME. Elle a également permis au canton d'affecter l'essentiel de l'enveloppe aux autres types de mesures prévues initialement (voir RCE 2020-GC-98).

Le Conseil fédéral a en outre décidé d'étendre le dispositif de cautionnement aux jeunes entreprises et start up fondées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 1<sup>er</sup> mars 2020, la Confédération intervenant à hauteur de 65% du crédit pour autant que le canton garantisse les 35% restants. Le montant prévu au même moment par le Conseil d'Etat pour le cautionnement de crédits à destination des jeunes pousses fribourgeoises up (OME entreprises COVID-19, ROF 2020\_042; RSF 821.40.64) a ainsi pu être immédiatement triplé.

Pour ce qui est des délais d'amortissement, les PME sont soumises l'Ordonnance fédérale sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 du 25 mars 2020. Selon l'article 13, le délai d'amortissement des crédits est de cinq ans et peut être prolongé une seule fois de deux ans, en cas d'importantes difficultés.

L'avant-projet de la loi fédérale sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, en cours de consultation, prévoit toutefois que si l'amortissement dans le délai imparti a des conséquences très dures pour le preneur de crédit, ce dernier peut, avec l'accord de l'organe de cautionnement, prolonger le délai d'amortissement de façon appropriée sur la base d'un plan d'amortissement, pour autant que les risques financiers encourus par la Confédération puissent ainsi être réduits. La durée totale du crédit COVID-19 ne doit cependant pas dépasser 10 ans. Le Conseil d'Etat s'est prononcé favorablement à cette réglementation dans le cadre de la consultation.

Pour ce qui est des start-up, le Conseil d'Etat fribourgeois se tient aux délais fixés dans l'Ordonnance fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME (RS 951.251) qui s'adresse en premier lieu aux startups. L'article 6 prévoit que les crédits cautionnés soient amortis dès que possible, dans un délai de dix ans au plus. En cas de difficulté à amortir le crédit cautionné, le délai peut être étendu à quinze ans au plus.

3. *Le Conseil d'Etat fribourgeois va-t-il prendre des mesures rapides pour venir en aide aux agriculteurs ou maraîchers qui peinent à trouver de la main d'œuvre? Les personnes au chômage pourraient-elles apporter une aide précieuse aux agriculteurs ou maraîchers?*

Comme déjà répondu à la motion 2020-GC-49, aucune pénurie massive de travailleurs n'a été constatée à ce jour dans l'agriculture. Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs qu'une personne en RHT peut avoir une activité intermédiaire, sans conséquence sur les RHT. Des plateformes de placement adéquates ont été créées par la branche et un certain nombre de personnes en RHT ou au chômage se sont annoncés à travers ces plateformes.

4. *Est-ce que les marchés de fruits et légumes (ou denrées alimentaires en général) dans le canton pourraient être autorisés et réouverts très rapidement?*

Les marchés alimentaires ont été autorisés à rouvrir dès le 8 avril 2020.

Le 14 septembre 2020

—

## **Anfrage 2020-CE-60 Philippe Demierre Rasche wirtschaftliche Massnahmen im Rahmen der COVID-19-Krise**

### **Anfrage**

Vor dem Hintergrund der Pandemie, die derzeit die ganze Welt und insbesondere den Kanton Freiburg betrifft, ist es unabdingbar und sehr dringend, dass der Freiburger Staatsrat konkrete wirtschaftliche Massnahmen beschliesst.

Das Überleben der Unternehmen, die im Kanton Freiburg gesellschaftlich verankert sind, steht auf dem Spiel (natürlich spreche ich von allen Unternehmen). Diese verschiedenen Massnahmen würden es allen Unternehmen im Kanton ermöglichen, sehr kurzfristig über neue Mittel zu verfügen.

Die Landwirtinnen und -wirte und insbesondere die Gemüsebauerinnen und -bauern, steuern aufgrund des Arbeitskräftemangels auf eine schwere Krise zu. Einige Obst- und Gemüsesorten sind bereits reif. Es ist unerlässlich, sie rechtzeitig zu pflücken oder zu ernten, da es ansonsten zu starken Nahrungsmittelverlusten kommt.

Fragen:

1. *Wird der Staatsrat allen Freiburger Unternehmen eine Verlängerung der Zahlungsfrist für alle vom Staat erhobenen Gebühren, Steuern oder Rechnungen ermöglichen? Ich fordere eine Verlängerung, die weit über die vom Staatsrat empfohlenen 90 Tage hinausgehen würde.*
2. *Wird der Freiburger Staatsrat allen Unternehmen des Kantons Freiburg anbieten, die Zahlungsfrist für die Rückzahlung der gewährten Darlehen zu verlängern? (Ich sehe diesbezüglich keine Notwendigkeit, den Unternehmen a-fonds-perdu-Beiträge zu gewähren. Diese Lösung würde nur dazu führen, die Staatskassen zu leeren).*
3. *Wird der Freiburger Staatsrat schnell Massnahmen ergreifen, um Landwirtinnen und -wirten und Gemüsebauerinnen und -bauern zu helfen, die Schwierigkeiten haben, Arbeitskräfte zu finden? Könnten Arbeitslose den Landwirtinnen und -wirten sowie den Gemüsebauerinnen und -bauern wertvolle Hilfe leisten?*
4. *Könnten die Obst- und Gemüsemärkte (oder Lebensmittelmärkte im Allgemeinen) im Kanton sehr schnell wieder zugelassen und geöffnet werden?*

Den 30. März 2020

### Antwort des Staatsrats

Bereits ab Beginn des Jahres 2020 machte sich der Staatsrat über die Auswirkungen der Coronavirus-Epidemie auf die Unternehmen des Kantons Freiburg Sorgen. Mehrere von ihnen, insbesondere Exportunternehmen, waren bereits von der Abschaltung der chinesischen Wirtschaft betroffen, was zu Blockaden in den Produktionsketten und zu rückläufigen Auftragseingängen führte. Die Ende Februar 2020 beschlossenen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit, wie etwa das Verbot von Versammlungen mit mehr als 1000 Personen, haben zu einem abrupten Stopp der Aktivitäten von Unternehmen und Vereinen geführt, die in den Bereichen Tourismus, Veranstaltungen, Sport und Kultur tätig sind. Als dann Mitte März angesichts der fortschreitenden Gesundheitskrise eine Ausgangsbeschränkung angeordnet wurde, hatte dies starke Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, und zwar in Bezug auf den Konsum und die Produktion.

Gemäss Artikel 117 der Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1) trifft der Staatsrat die erforderlichen Massnahmen, um ernste, unmittelbare und unmittelbar drohende Gefahren abzuwenden. Diese Massnahmen verlieren ihre Wirkung, wenn die Gefahr nicht mehr besteht oder wenn der Grosse Rat sie nicht innerhalb eines Jahres genehmigt.

Mit Beschluss vom 13. März 2020 verfügte der Staatsrat aufgrund der Coronavirus-Epidemie (COVID-19) die ausserordentliche Lage auf dem Kantonsgebiet. Der Bundesrat seinerseits beschloss mit Datum vom 13. März 2020 die Verordnung 2 des Bundes über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Epidemien (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101). Diese Verordnung ist am 16. März 2020 in Kraft getreten. Die ausserordentliche Lage wurde mit Wirkung bis zum 19. Juni 2020 landesweit ausgerufen.

Wie im Bericht 2020-GC-98 an den Grossen Rat vom 9. Juni 2020 erläutert, wurden aus dieser Erklärung aussergewöhnlicher Umstände eine Reihe von Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen ergriffen, um besonders betroffenen Unternehmen und Sektoren zu helfen und sie zu unterstützen.

Von Anfang an wollte der Staatsrat den Massnahmen Vorrang geben, die es ermöglichten, Arbeitsplätze zu erhalten und die Liquidität der Unternehmen zu sichern, um Konkurse zu verhindern, wobei den Massnahmen, welche die Begünstigten sehr kurzfristig entlasten können, absolute Priorität eingeräumt wurde. Daher wurden vorrangig bestehende Strukturen genutzt, um eine rasche Umsetzung der gewählten Massnahmen zu gewährleisten. Der Staatsrat hat darauf geachtet, dass das Subsidiaritätsprinzip gegenüber den Massnahmen des Bundes gewahrt bleibt, indem er ergänzende Massnahmen traf, die gezielt auf die besonders dringlichen Bedürfnisse im Kanton eingingen.

Zu den Fragen:

1. *Wird der Freiburger Staatsrat allen Freiburger Unternehmen eine Verlängerung der Zahlungsfrist für alle vom Staat erhobenen Gebühren, Steuern oder Rechnungen ermöglichen? Ich fordere eine Verlängerung, die weit über die vom Staatsrat empfohlenen 90 Tage hinausgehen würde.*

Am 18. März 2020 stellte der Staatsrat auf der Grundlage von Artikel 117 der Verfassung des Kantons Freiburg einen ersten Betrag von insgesamt 50 Millionen Franken bereit, um den unmittelbaren Liquiditätsbedarf der verschiedenen Wirtschaftsakteure des Kantons und insbesondere der KMU zu decken. Diesen Betrag wollte er vorrangig einsetzen, um Kredite zu verbürgen, die Unternehmen bei ihren Banken aufnehmen können, und um Coaches für die Vorbereitung von Kreditanträgen zur Verfügung zu stellen. Diese kantonale Lösung wurde gemeinsam mit den Freiburger Banken und den Bürgschaftsorganisationen ausgearbeitet. Mit dem Betrag wollte der Staatsrat zudem Unternehmen und Selbstständigerwerbende direkt unterstützen, die nicht von Massnahmen des Bundes profitieren, den besonders betroffenen Bereichen wie Tourismus, Kultur und Medien Strukturhilfe leisten, die vorgesehenen Subventionen für abgesagte Sport-,

Kultur- und Tourismusveranstaltungen zahlen und die Bedingungen für Steuerzahlungen lockern.

Was die von den Unternehmen geschuldeten Kantonssteuern angeht, hat der Staatsrat die Zahlungsfristen auf 120 Tage verlängert, den Ausgleichszinssatz auf null Prozent gesenkt und die Verzugszinsen für die Akontozahlungen 2020 bis zur Fälligkeit ausgesetzt (Verordnung über die befristeten steuerpolitischen Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronaviruskrise, ASF 2020\_038; SGF 821.40.81). Er hat nicht die Absicht, in diesem Bereich noch weiter zu gehen.

Was die Zahlungsfrist für Gebühren und Rechnungen betrifft, so zeigt sich der Staat bei Mahnungen flexibel und pragmatisch. Darüber hinaus wird jedes Gesuch geprüft, um allfälligen Sonderfällen Rechnung zu tragen.

2. *Wird der Freiburger Staatsrat allen Unternehmen des Kantons Freiburg anbieten, die Zahlungsfrist für die Rückzahlung der gewährten Darlehen zu verlängern?*

*(Ich sehe diesbezüglich keine Notwendigkeit, den Unternehmen a-fonds-perdu-Beiträge zu gewähren. Diese Lösung würde nur dazu führen, die Staatskassen zu leeren).*

Zusammen mit den Bankinstituten richtete der Bund in sehr kurzer Zeit das System der Coronakredite ein, das sich auf die bestehenden Bürgschaftsorganisationen stützt. Dieses System ermöglicht es den Unternehmen, innerhalb weniger Stunden einen Kredit von bis zu 10% ihres Umsatzes aufzunehmen. Dieser Kredit ist bis zum Betrag von 500 000 Franken zinslos und für den Betrag, der 500 000 Franken übersteigt, liegt der Zinssatz bei 0,5%. Coronakredite können bis zu einem Höchstbetrag von 20 Millionen Franken aufgenommen werden (Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus vom 25. März 2020 (COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung), AS 2020\_1077, SR 951.261).

Die rasche Umsetzung dieser Massnahme sowie die Massnahmen des Bundes für den Erhalt der Arbeitsplätze (Kurzarbeit und Erwerb ersatz) ermöglichten es somit, den Liquiditätsengpass der KMU rasch zu überbrücken. Zudem erlaubten sie es dem Kanton, den grössten Teil des Budgets für die anderen, ursprünglich geplanten Massnahmen einzusetzen (siehe Bericht 2020-GC-98).

Darüber hinaus hat der Bundesrat beschlossen, das Bürgschaftssystem auf Jungunternehmen und Start-ups auszuweiten, die zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 1. März 2020 gegründet wurden. Der Bund verbürgt dabei 65% des Kredits und der Kanton die restlichen 35%. Der gleichzeitig vom Staatsrat vorgesehene Betrag für Kreditbürgschaften für Freiburger Jungunternehmen und Start-ups (WMF-Unternehmen-COVID-19, ASF 2020\_042; SGF 821.40.64) konnte somit sofort verdreifacht werden.

Hinsichtlich der Amortisationsfristen unterliegen die KMU der Bundesverordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus vom 25. März 2020. Gemäss Artikel 13 beträgt die Amortisationsfrist für die Kredite fünf Jahre und kann im Falle ernsthafter Schwierigkeiten einmal um zwei Jahre verlängert werden.

Der Vorentwurf des Bundesgesetzes über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus (COVID-19-Solidarbürgschaftsgesetz), der derzeit in der Vernehmlassung ist, sieht jedoch vor, dass der Kreditnehmer, wenn die fristgerechte Amortisation eine erhebliche Härte für ihn bedeutet, mit Zustimmung der Bürgschaftsorganisation die Amortisationsfrist auf der Grundlage eines Amortisationsplans angemessen verlängern kann, sofern dadurch die finanziellen Risiken für den Bund reduziert werden können. Die Gesamtlaufzeit des COVID-19 Kredits darf jedoch 10 Jahre nicht überschreiten. Der Staatsrat hat sich während des Vernehmlassungsverfahrens für diese Regelung ausgesprochen.

In Bezug auf die Start-ups hält der Freiburger Staatsrat an den Fristen der Verordnung über die Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU (SR 951.251) fest, die sich primär an Start-ups richtet. Artikel 6 sieht vor, dass die verbürgten Kredite so rasch wie möglich, jedoch innerhalb einer Frist von höchstens zehn Jahren, zu amortisieren sind. Im Falle von Schwierigkeiten bei der Amortisierung des verbürgten Kredits kann die Frist auf höchstens 15 Jahre erstreckt werden.

3. *Wird der Freiburger Staatsrat schnell Massnahmen ergreifen, um Landwirtinnen und Landwirten und Gemüsebauerinnen und -bauern zu helfen, die Schwierigkeiten haben, Arbeitskräfte zu finden? Könnten Arbeitslose den Landwirtinnen und -wirten sowie den Gemüsebauerinnen und -bauern wertvolle Hilfe leisten?*

Wie bereits in der Antwort auf die Motion 2020-GC-49 erwähnt, wurde bisher kein massiver Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft festgestellt. Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass Personen in Kurzarbeit eine Zwischenbeschäftigung ausüben können, ohne dass sich dies auf die Kurzarbeitsentschädigung auswirkt. Die Branche hat entsprechende Vermittlungsplattformen geschaffen, über die sich einige Personen in Kurzarbeit und Arbeitslose gemeldet haben.

4. *Könnten die Obst- und Gemüsemärkte (oder Lebensmittelmärkte im Allgemeinen) im Kanton sehr schnell wieder zugelassen und geöffnet werden?*

Die Lebensmittelmärkte dürfen seit dem 8. April 2020 wieder geöffnet werden.

Den 14. September 2020

## Question 2020-CE-61 Bertrand Gaillard Coronavirus-RHT – délai de prise en considération

### Question

Le lundi 16 mars est ordonné par le Conseil fédéral la fermeture de tous les établissements publics, ceci pour le 17 au matin. Selon les consignes reçues, les indépendants et tenants des établissements concernés doivent mettre leur personnel en RHT.

La plupart des entreprises concernées ont rapidement pris les mesures nécessaires. Toutefois, remplir les documents, les faire signer au personnel, prendre les mesures sanitaires nécessaires pour la sauvegarde du solde du commerce, etc., prend un peu de temps. Même avec la meilleure volonté votre demande peut être envoyée dans la semaine suivante.

Quelle ne fut pas la surprise des concernés, en constatant dans la 4<sup>e</sup> newsletter, celle du 26 mars, que c'était la date du timbre postal qui faisait office de départ pour le décompte des RHT.

On peut comprendre cette position administrative lorsque les entreprises doivent prendre des mesures d'anticipation par rapport aux événements. Dans cette situation, on ne se trouve pas dans un ordre donné par l'autorité supérieure; donc une date de début d'évènement connue.

Si on peut admettre que les employeurs concernés pouvaient utiliser leur personnel 1 à 2 jours pour préparer le confinement, on ne saurait admettre un délai supérieur au 19 mars pour le versement de RHT.

Les faits énoncés m'amènent à poser la question suivante; question qui tient plus à la proposition de bon sens!

1. *Le Conseil d'Etat ne doit-il pas se positionner pour un début du versement des RHT selon la date exigée pour la fermeture des commerces?*

Dans le cas d'une réponse négative, la question suivante est posée:

2. *En s'arrêtant sur une question de formalisme administratif purement, le canton de Fribourg ne pousse-t-il pas les commerçants à licencier immédiatement leur personnel?*

Le 3 avril 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

Dans le contexte de l'épidémie de COVID-19, les mesures de soutien à l'économie du Conseil fédéral ont permis d'atténuer l'impact économique sur un grand nombre d'entreprises, notamment grâce à l'élargissement du champ d'application des indemnités de réductions d'horaire de travail (RHT).

Depuis mars 2020, la législation en vigueur pour les RHT a évolué de la manière suivante:

- > Le champ d'application des indemnités était élargi à l'employeur (en qualité d'associé, membre d'un organe dirigeant de l'entreprise ou détenteur d'une participation financière à l'entreprise) et à son conjoint à hauteur d'une indemnisation forfaitaire de 3320 francs pour un emploi à 100%;
- > Le délai d'attente de 1 jour était supprimé et sera rétabli dès le 1<sup>er</sup> septembre 2020;
- > L'obligation de solder les heures supplémentaires avant de pouvoir bénéficier des indemnités était supprimée et sera rétablie dès le 1<sup>er</sup> septembre 2020;
- > La durée maximale de l'indemnisation était de 12 mois à compter du 17 mars 2020 et a été prolongée à 18 mois.
- > Les indemnités pour les dirigeants et leurs conjoints ont été supprimées dès le 1<sup>er</sup> juin 2020.
- > Les indemnités pour les contrats de durée déterminée (CDD), les temporaires et les travailleurs sur appel seront supprimés dès le 1<sup>er</sup> septembre 2020.<sup>1</sup>.

1. *Le Conseil d'Etat ne doit-il pas se positionner pour un début du versement des RHT selon la date exigée pour la fermeture des commerces?*

La RHT est une disposition de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et les indemnités en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0). Les cantons sont des «organes d'exécution» de cette loi fédérale. Ceci a pour conséquence que le Conseil d'Etat n'a pas de possibilité d'interférer dans l'exécution de cette loi fédérale. Toutefois, des contacts réguliers ont été maintenus avec l'autorité fédérale via la Conférence des chefs de départements de l'économie publique (CDEP), auprès de laquelle cette question a été relayée.

La question a été déposée le 3 avril et est devenue sans objet puisque le Conseil fédéral a admis par la suite la possibilité d'accorder la RHT dès le 17 mars. Ceci est confirmé par la directive du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du 1<sup>er</sup> juin 2020 (Directive 2020/08), en dérogation à l'art. 36, al. 1, LACI et à l'art. 58, al. 1 à 4 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI; RS 837.02), aucun délai de préavis ne devait être pris en compte entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 mai 2020.

Cette règle s'applique aussi aux entreprises qui ont déjà reçu des autorisations avec un délai de préavis de trois jours pour le mois de mars. Pour les demandes déposées en retard, toutefois avant le 31 mars 2020 (date de réception/cachet de la poste), et qui concernent une fermeture d'entreprise (mesure prise par les autorités), la date de la mesure concernée (généralement le 17 mars 2020, mais cela peut aussi être le 13 mars

<sup>1</sup> Voir l'Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, RP 2020 877, RS 837.033)

2020, par exemple pour les domaines skiables) peut être considérée comme la date de réception.

Partant, les entreprises concernées par les fermetures ordonnées par les autorités avaient jusqu'au 31 mars 2020 pour déposer leur préavis. Sur la base de cette directive du SECO émise le 1<sup>er</sup> juin 2020, le Service public de l'emploi a répondu positivement aux entreprises qui ont déposé leur préavis dans le (nouveau) délai imparti par le SECO.

2. *En s'arrêtant sur une question de formalisme administratif purement, le canton de Fribourg ne pousse-t-il pas les commerçants à licencier immédiatement leur personnel?*

Nous renvoyons ici à la réponse donnée à la question 1.

Le 14 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-61 Bertrand Gaillard Coronavirus-Kurzarbeit – berücksichtigte Frist**

### **Anfrage**

Am Montag, 16. März 2020, hat der Bundesrat die Schliessung aller öffentlich zugänglichen Einrichtungen ab dem 17. März angeordnet. Gemäss den erhaltenen Weisungen müssen Selbständigerwerbende und die Geschäftsführer der betroffenen Einrichtungen Kurzarbeit für ihr Personal anmelden.

Die Mehrheit der betroffenen Betriebe hat rasch die nötigen Massnahmen ergriffen. Allerdings braucht es etwas Zeit, die Dokumente auszufüllen, sie vom Personal unterzeichnen zu lassen, die nötigen Massnahmen für die Sicherung der Bestände zu treffen usw. Selbst bei bestem Willen kann es passieren, dass das Gesuch erst in der folgenden Woche abgeschickt werden kann.

Die Überraschung der Betroffenen war daher gross, als sie im Newsletter Nr. 4 vom 26. März lesen mussten, dass erst ab dem Datum des Poststempels Kurzarbeit abgerechnet werden kann.

Diese administrative Haltung ist nachvollziehbar, wenn die Betriebe in Voraussicht eines Ereignisses Massnahmen ergreifen müssen, d.h. wenn der Zeitpunkt für den Beginn des Ereignisses von vornherein bekannt ist und nicht später von oberster Stelle angeordnet wird.

Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass die betroffenen Arbeitgeber ihr Personal noch 1–2 Tage einsetzen konnten, um den Lockdown vorzubereiten. Es geht aber nicht an, dass die Kurzarbeitsentschädigung erst ab einem späteren Zeitpunkt als dem 19. März gezahlt wird.

Aufgrund des oben genannten Sachverhalts stelle ich die folgende Frage, die eher ein vernünftiger Vorschlag ist!

1. *Sollte sich der Staatsrat nicht dafür aussprechen, dass die Kurzarbeitsentschädigung ab dem Tag ausgezahlt wird, für den die Schliessung der Geschäfte angeordnet wurde?*

Falls nein, stelle ich die folgende Frage:

2. *Zwingt der Kanton Freiburg die Arbeitgeber nicht dazu, umgehend ihr Personal zu entlassen, indem er an diesem administrativen Formalismus festhält?*

Den 3. April 2020

### **Antwort des Staatsrats**

Die vom Bundesrat im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ergriffenen Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft haben es erlaubt, die wirtschaftlichen Auswirkungen auf zahlreiche Unternehmen abzufedern – namentlich dank der Ausweitung des Anspruchs auf Kurzarbeitsentschädigung. Seit März 2020 hat sich die geltende Gesetzgebung in Bezug auf die Kurzarbeit wie folgt geändert:

- > Der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung wurde auf die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber (als Gesellschafter/in, als finanziell am Betrieb Beteiligte/r oder als Mitglied eines obersten betrieblichen Entscheidungsgremiums) und die Ehegattin bzw. den Ehegatten ausgeweitet. Sie haben Anspruch auf einen Pauschalbetrag von 3320 Franken bei einem Beschäftigungsgrad von 100%.
- > Die eintägige Karenzfrist wurde vorübergehend aufgehoben und per 1. September 2020 wieder eingeführt.
- > Die Pflicht zum Abbau der Überstunden, bevor Kurzarbeitsentschädigung bezogen werden kann, wurde vorübergehend aufgehoben und per 1. September 2020 wieder eingeführt.
- > Die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitsentschädigung betrug am 17. März 2020 noch 12 Monate und wurde schliesslich auf 18 Monate verlängert.
- > Seit dem 1. Juni 2020 haben Führungskräfte und mitarbeitende Ehegatten keinen Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung mehr.
- > Ab dem 1. September 2020 haben Arbeitnehmende in einem befristeten Arbeitsverhältnis sowie Temporärangestellte und Arbeitnehmende auf Abruf keinen Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung mehr<sup>1</sup>.

1. *Sollte sich der Staatsrat nicht dafür aussprechen, dass die Kurzarbeitsentschädigung ab dem Tag ausgezahlt wird, für den die Schliessung der Geschäfte angeordnet wurde?*

<sup>1</sup> Siehe Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung, AS 2020 877, SR 837.033)

Die Kurzarbeitsentschädigung ist im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG; SR 837.0) geregelt. Die Kantone sind die Vollzugsorgane dieses Bundesgesetzes. Dies hat zur Folge, dass der Staatsrat keine Möglichkeit hat, in den Vollzug dieses Bundesgesetzes einzugreifen. Allerdings wurde diese Frage an die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) weitergegeben, die in regelmässigem Kontakt mit der Bundesbehörde steht.

Die Anfrage wurde am 3. April 2020 eingereicht und wurde anschliessend hinfällig, da der Bundesrat in der Folge die Möglichkeit zum Bezug von Kurzarbeitsentschädigung ab dem 17. März gutgeheissen hat. Dies wurde durch die Weisung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 1. Juni 2020 (Weisung 2020/08) bestätigt. Denn diese hält fest, dass in Abweichung von Artikel 36 Abs. 1 AVIG sowie Artikel 58 Abs. 1 bis 4 der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIV; SR 837.02) in der Zeit vom 1. März 2020 bis am 31. Mai 2020 keine Voranmeldefrist zu berücksichtigen war.

Diese Regelung gilt auch für Betriebe, die für den Monat März bereits Bewilligungen mit einer Voranmeldefrist von drei Tagen erhalten haben. Bei verspätet eingereichten Anträgen, die noch vor dem 31. März 2020 (Eingangsdatum/Poststempel) eingereicht wurden und die sich auf Betriebsschliessungen (behördliche Massnahmen) beziehen, kann das Datum der behördlichen Massnahme (in der Regel ist das der 17. März 2020 oder z.B. bei Skigebieten der 13. März 2020) als Eingangsdatum gesetzt werden.

Die Unternehmen, die von den behördlich angeordneten Betriebsschliessungen betroffenen waren, hatten somit bis am 31. März 2020 Zeit, um ihre Voranmeldung einzureichen. Aufgrund dieser Weisung, die das SECO am 1. Juni 2020 erlassen hat, hat das Amt für den Arbeitsmarkt die Anträge von Unternehmen gutgeheissen, die ihre Voranmeldung innerhalb der (neuen) vom SECO vorgegebenen Frist eingereicht haben.

2. *Zwingt der Kanton Freiburg die Arbeitgeber nicht dazu, umgehend ihr Personal zu entlassen, indem er an diesem administrativen Formalismus festhält?*

Wir verweisen an dieser Stelle auf die Antwort auf die erste Frage.

Den 14. September 2020

## Question 2020-CE-69 Michel Chevalley Déclaration d'impôt et paiement d'un premier délai supplémentaire

### Question

Plus de 200 000 contribuables fribourgeois remplissent chaque année leur déclaration d'impôt et l'adressent au Service des contributions.

Le délai initial pour le dépôt de la déclaration est le 31 mars. La possibilité existe toutefois de demander jusqu'à 4 reports, le dernier pour un délai ultime fixé au 15 décembre.

Autant dire que, pour le Service cantonal des contributions, la masse de travail se répartit sur le ¼ de l'année, lui permettant probablement une ventilation ou un étalement bienvenus.

Autrefois réduites à une taille de police de caractère proche de celle utilisée par la fiche posologique d'un médicament, les explications relatives à la demande de prolongation de délai sont désormais parfaitement lisibles.

Il n'en demeure pas moins qu'il subsiste un certain flou, lequel m'amène à poser les questions ci-après.

1. *Quel est le nombre exact de déclarations d'impôt annuelles?*
2. *Sur le nombre, combien respectent le délai du dépôt initial, fixé au 31 mars?*
3. *Combien de contribuables déposent une demande de première prolongation, respectivement de deuxième, troisième, quatrième prolongation?*
4. *S'il est en retard par rapport au délai initial (31 mars), le contribuable se voit adresser un premier rappel, parfois en avril, voire en mai ou en juin, lui intimant l'ordre de déposer sa déclaration dans les 10 jours, sans que cela occasionne, pour lui, des frais supplémentaires. Est-ce exact?*
5. *Dans l'affirmative, combien de contribuables reçoivent de la part du Service cantonal des contributions ce premier rappel, exempt de tout frais et leur intimant un délai de 10 jours pour déposer leur déclaration?*
6. *Peut-on dire ainsi, que, s'il attend le premier rappel, le contribuable économise les 20 francs qu'il est censé verser pour obtenir un premier délai au 30 juin?*
7. *Dès lors, si la réponse à la question précédente est oui, peut-on dire que tout ou partie des contribuables, respectueux des délais impartis, pourraient sans autre économiser 20 francs, en attendant le premier rappel que l'Administration cantonale ne manquera pas de leur adresser?*

8. *Combien de personnes font partie de cette dernière catégorie, à savoir celle des contribuables qui s'acquittent des 20 francs requis et déposent leur déclaration d'impôt, dans un délai que le rappel aurait de toute façon toléré? En d'autres termes, quel est le nombre de contribuables qui auraient pu, sans autre, économiser 20 francs?*

Le 23 avril 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, il sied de rappeler que la perception d'un émolument pour la prolongation du délai du dépôt de la déclaration d'impôt faisait partie du paquet des mesures structurelles et d'économie 2013–2016. Avant la mise en œuvre de cette mesure, le SCC traitait chaque année entre 7000 et 8000 demandes de prolongation de délai, soit en moyenne 35 demandes de délai par jour. Pour assurer l'égalité de traitement entre les contribuables, la pertinence du motif de la requête du délai devait être examinée, puis la décision devait être communiquée et saisie manuellement dans le chapitre fiscal adéquat, ce qui entraînait une charge administrative non négligeable pour les collaborateurs et collaboratrices concerné-e-s. Avec l'introduction du système des délais et le développement du système informatique, la mention du délai est automatiquement introduite dans le chapitre fiscal du ou de la contribuable dès réception du paiement. En payant le délai, le ou la contribuable obtient la possibilité, respectivement le droit, de déposer sa déclaration fiscale après la date prévue dans la législation, sans examen du motif et sans craindre une amende. La prestation de l'Etat consiste dès lors à octroyer une certaine souplesse aux obligations de procédure du ou de la contribuable. La perception de l'émolument ne garantit pas la taxation plus rapide d'un dossier particulier mais vise également à encourager les contribuables à déposer rapidement leur déclaration d'impôt, de manière à ce que la taxation d'une année fiscale puisse débiter rapidement, que le SCC puisse répartir au mieux les dossiers et garantir ainsi la taxation de tous les dossiers fiscaux dans les meilleurs délais.

Cette remarque introductive étant faite, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions:

1. *Quel est le nombre exact de déclarations d'impôt annuelles?*

Pour la période fiscale 2018, le SCC a reçu au 26 juin 2020 195 095 déclarations d'impôt pour les personnes physiques. A noter que 169 991 contribuables avaient un délai au 31.03.2019.

2. *Sur le nombre, combien respectent le délai du dépôt initial, fixé au 31 mars?*

119 531 déclarations ont été déposées dans le délai initial du 31.03.2019. Parmi elles, 114 452 contribuables avaient un délai initial au 31.03.2019.

3. *Combien de contribuables déposent une demande de première prolongation, respectivement de deuxième, troisième, quatrième prolongation?*

24 193 contribuables payent un délai pour le dépôt de leur déclaration, dont 19 586 ont un délai initial au 31 mars. Pour la période fiscale 2018, la répartition est la suivante:

- > 1 délai: 13 888 contribuables dont 11 566 avaient un délai jusqu'au 31.3.2019;
- > 2 délais: 3999 contribuables dont 2913 avaient un délai jusqu'au 31.3.2019;
- > 3 délais: 3108 contribuables dont 1909 avaient un délai jusqu'au 31.3.2019;
- > 4 délais: 3198 contribuables dont 3198 avaient un délai jusqu'au 31.3.2019;

4. *S'il est en retard par rapport au délai initial (31 mars), le contribuable se voit adresser un premier rappel, parfois en avril, voire en mai ou en juin, lui intimant l'ordre de déposer sa déclaration dans les 10 jours, sans que cela occasionne, pour lui, des frais supplémentaires. Est-ce exact?*

Les contribuables qui sont en retard par rapport au délai initial (31 mars) pour le dépôt de leur déclaration d'impôt se voient adresser une sommation au mois d'avril uniquement. Les sommations sont généralement envoyées autour du 20 avril et il faut compter entre 5 et 7 jours pour qu'elles soient distribuées.

5. *Dans l'affirmative, combien de contribuables reçoivent de la part du Service cantonal des contributions ce premier rappel, exempt de tout frais et leur intimant un délai de 10 jours pour déposer leur déclaration?*

Pour l'année fiscale 2018, 18 978 contribuables ont reçu une sommation pour le dépôt de leur déclaration d'impôt fin avril 2019.

6. *Peut-on dire ainsi, que, s'il attend le premier rappel, le contribuable économise les 20 francs qu'il est censé verser pour obtenir un premier délai au 30 juin?*

En attendant la sommation, le ou la contribuable «gagne» environ un mois alors que s'il ou elle s'acquitte de 20 francs, le délai pour déposer sa déclaration d'impôt est reporté de 3 mois, à savoir jusqu'au 30 juin. On ne peut dès lors pas dire qu'en attendant le rappel le ou la contribuable économise le paiement d'un délai.

7. *Dès lors, si la réponse à la question précédente est oui, peut-on dire que tout ou partie des contribuables, respectueux des délais impartis, pourraient sans autre économiser 20 francs, en attendant le premier rappel que l'Administration cantonale ne manquera pas de leur adresser?*

Cf. la réponse à la question 6.

8. *Combien de personnes font partie de cette dernière catégorie, à savoir celle des contribuables qui s'acquittent des 20 francs requis et déposent leur déclaration d'impôt, dans un délai que le rappel aurait de toute façon toléré? En d'autres termes, quel est le nombre de contribuables qui auraient pu, sans autre, économiser 20 francs?*

Il y a 3801 contribuables qui ont payé un délai et qui ont déposé leur déclaration d'impôt jusqu'au 8 mai 2019 compris (dont 3709 avaient un délai initial au 31.03.2019), soit le délai toléré par la sommation pour l'année fiscale 2019.

Le 17 août 2020

## **Anfrage 2020-CE-69 Michel Chevalley Steuererklärung und Zahlung einer ersten Fristverlängerung**

### **Anfrage**

Über 200 000 Freiburger Steuerpflichtige füllen jedes Jahr zuhause der Kantonalen Steuerverwaltung ihre Steuererklärung aus.

Ordentliche Abgabefrist ist der 31. März; es können jedoch bis zu vier Fristerstreckungen beantragt werden, die letzte davon mit einer endgültigen Frist bis 15. Dezember.

Die Arbeit für die Kantonale Steuerverwaltung verteilt sich damit auf drei Viertel des Jahres, was ihr wohl auch entgegenkommt.

Die Erläuterungen zum Fristerstreckungsantrag, die früher fast so klein gedruckt waren wie Medikamentenbeipackzettel, sind nun gut lesbar.

Dennoch gibt es nach wie vor einige Unklarheiten, die mich zu folgenden Fragen veranlassen:

1. *Wie viele Steuererklärungen gibt es pro Jahr?*
2. *Wie viele dieser Steuererklärungen werden fristgerecht per 31. März eingereicht?*
3. *Wie viele Steuerpflichtige beantragen eine erste Fristverlängerung beziehungsweise eine zweite, dritte und vierte?*
4. *Ist es richtig, dass Steuerpflichtige, die die ordentliche Frist (31. März) verstreichen lassen, manchmal im April oder sogar im Mai oder Juni eine erste gebührenfreie Mahnung erhalten mit der Aufforderung, die Steuererklärung innert 10 Tagen einzureichen?*
5. *Wenn ja, wie viele Steuerpflichtige erhalten von der Steuerverwaltung eine solche gebührenfreie Mahnung mit der Aufforderung, ihre Steuererklärung innert 10 Tagen einzureichen?*

6. *Lässt sich somit sagen, dass Steuerpflichtige, die die erste Mahnung abwarten, die 20 Franken sparen, die sie für eine Fristverlängerung bis 30. Juni bezahlen würden?*
7. *Wenn dem so ist, lässt sich daraus schliessen, dass sich alle oder ein Teil der Steuerpflichtigen, die die vorgegebenen Fristen einhalten, 20 Franken sparen könnten, wenn sie die erste Mahnung abwarten würden, die ihnen die kantonale Verwaltung so oder so zustellen wird?*
8. *Wie viele Personen gehören zu dieser letzten Kategorie, das heisst zu den Steuerpflichtigen, die die verlangten 20 Franken bezahlen und ihre Steuererklärung innert einer Frist einreichen, die sowieso innerhalb des Toleranzbereichs liegt? Mit anderen Worten, wie viele Steuerpflichtige hätten sich ohne weiteres die 20 Franken ersparen können?*

Den 23. April 2020

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend ist daran zu erinnern, dass die Fristerstreckungsgebühr für das Einreichen der Steuererklärung zum Struktur- und Sparmassnahmenpaket 2013–2016 gehörte. Vor der Einführung dieser Massnahme bearbeitete die KSTV jährlich zwischen 7000 und 8000 Fristerstreckungsgesuche, also durchschnittlich 35 pro Tag. Damit die Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen gewährleistet war, mussten die Relevanz des angegebenen Fristerstreckungsgrundes geprüft und dann die Verfügung mitgeteilt und manuell ins entsprechende Steuerkapitel eingetragen werden, was für die betreffenden Mitarbeitenden einen erheblichen administrativen Mehraufwand bedeutete. Mit der Einführung des Fristensystems und der Weiterentwicklung des Informatiksystems wird die neue Abgabefrist ab Zahlungseingang automatisch im Steuerkapitel der betreffenden steuerpflichtigen Person eingetragen. Mit der Zahlung der Fristerstreckung erhält die steuerpflichtige Person die Möglichkeit bzw. das Recht, ihre Steuererklärung nach der gesetzlich vorgegebenen Frist einzureichen, und zwar ohne dass die Gründe dafür geprüft werden und sie eine Busse riskiert. Die «Gegenleistung» des Staates besteht somit in einer gewissen Flexibilität gegenüber den Verfahrenspflichten der Steuerpflichtigen. Der Bezug der Gebühr garantiert nicht eine speditivere Veranlagung eines konkreten Dossiers, soll aber die Steuerpflichtigen dazu motivieren, ihre Steuererklärung möglichst rasch einzureichen, damit die Veranlagungsarbeiten des betreffenden Steuerjahres möglichst zügig starten können und die KSTV die Dossiers optimal gestaffelt bearbeiten und somit alle Dossiers innert nützlicher Frist veranlagern kann.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen antwortet der Staatsrat folgendermassen auf die gestellten Fragen:

1. *Wie viele Steuererklärungen gibt es pro Jahr?*

Für die Steuerperiode 2018 sind bei der KSTV per 26. Juni 2020 195 095 Steuererklärungen natürlicher Personen eingegangen. Für 169 991 Steuerpflichtige war der 31. März 2019 Abgabefrist.

2. *Wie viele dieser Steuererklärungen werden fristgerecht per 31. März eingereicht?*

119 531 Steuererklärungen wurden innert der ordentlichen Frist per 31. März 2019 eingereicht. Für 114 452 von ihnen war der 31. März 2019 ordentliche Abgabefrist.

3. *Wie viele Steuerpflichtige beantragen eine erste Fristverlängerung, beziehungsweise eine zweite, dritte und vierte?*

24 193 Steuerpflichtige zahlen eine Fristverlängerung für ihre Steuererklärung, darunter 19 586 mit einer ordentlichen Abgabefrist per 31. März. Für die Steuerperiode 2018 sieht die Aufteilung wie folgt aus:

- > 1. Fristverlängerung: 13 888 Steuerpflichtige, wovon 11 566 mit einer Frist bis 31. März 2019;
- > 2. Fristverlängerung: 3999 Steuerpflichtige, wovon 2913 mit einer Frist per 31. März 2019;
- > 3. Fristverlängerung: 3108 Steuerpflichtige, wovon 1909 mit einer Frist per 31. März 2019;
- > 4. Fristverlängerung: 3198 Steuerpflichtige, wovon 3198 mit einer Frist per 31. März 2019;

4. *Ist es richtig, dass Steuerpflichtige, die die ordentliche Frist (31. März) verstreichen lassen, manchmal im April oder sogar im Mai oder Juni eine erste gebührenfreie Mahnung erhalten mit der Aufforderung, die Steuererklärung innert 10 Tagen einzureichen?*

Steuerpflichtige, die mit der Einreichung ihrer Steuererklärung gegenüber der ordentlichen Frist (31. März) im Verzug sind, erhalten erst ab April eine Mahnung. Der Versand der Mahnungen erfolgt in der Regel um den 20. April, und es muss mit 5–7 Zustelltagen gerechnet werden.

5. *Wenn ja, wie viele Steuerpflichtige erhalten von der Steuerverwaltung eine solche gebührenfreie Mahnung mit der Aufforderung, ihre Steuererklärung innert 10 Tagen einzureichen?*

Für das Steuerjahr 2018 haben 18 978 Steuerpflichtige Ende April 2019 eine Mahnung für das Einreichen ihrer Steuererklärung erhalten.

6. *Lässt sich somit sagen, dass Steuerpflichtige, die die erste Mahnung abwarten, die 20 Franken sparen, die sie für eine Fristverlängerung bis 30. Juni bezahlen würden?*

Steuerpflichtige, die die Mahnung abwarten, «gewinnen» rund einen Monat, während sie mit der Gebühr von 20 Franken eine 3-monatige Fristerstreckung bis 30. Juni erhalten. Man kann also nicht sagen, dass Steuerpflichtige mit dem

Abwarten der ersten Mahnung das Geld für eine Fristerstreckung sparen.

7. *Wenn dem so ist, lässt sich daraus schliessen, dass sich alle oder ein Teil der Steuerpflichtigen, die die vorgegebenen Fristen einhalten, 20 Franken sparen könnten, wenn sie die erste Mahnung abwarten würden, die ihnen die kantonale Verwaltung so oder so zustellen wird?*

Siehe Antwort auf die Frage 6.

8. *Wie viele Personen gehören zu dieser letzten Kategorie, das heisst zu den Steuerpflichtigen, die die verlangten 20 Franken bezahlen und ihre Steuererklärung innert einer Frist einreichen, die sowieso innerhalb des Toleranzbereichs liegt? Mit anderen Worten, wie viele Steuerpflichtige hätten sich ohne weiteres die 20 Franken ersparen können?*

3801 Steuerpflichtige, die eine Fristverlängerung bezahlt haben, haben ihre Steuererklärung bis 8. Mai 2019, das heisst innerhalb des Toleranzbereichs für die Mahnung für das Steuerjahr 2019 eingereicht (darunter 3709 Steuerpflichtige mit ordentlicher Frist per 31.03.2019).

Den 17. August 2020

## **Question 2020-CE-75 Romain Collaud/ Nadine Gobet Que peut faire l'Etat pour inciter les entreprises à engager des apprenti(e)s**

### **Question**

En raison de la crise sanitaire liée au coronavirus, la situation est devenue très compliquée pour les entreprises et l'économie en général. Qui dit crise, dit également peur et manque de perspectives, raisons pour lesquelles les commerçants, indépendants et PME pourraient renoncer à engager des apprentis du fait de l'incertitude qui règne actuellement.

Dans ce contexte, le climat est particulièrement délétère pour les jeunes en recherche d'une place d'apprentissage, alors même que nous sommes en pleine période de conclusion des contrats.

Face au risque que connaît notre pays de manque de main-d'œuvre qualifiée, il est pour nous primordial de préparer la relève et de maintenir une offre élevée de places d'apprentissage disponibles, la formation duale ayant fait ses preuves en Suisse.

Il s'agit également de prévenir une pénurie supplémentaire dans trois ou quatre ans de nouveaux employés qualifiés qui pourraient entrer sur le marché du travail et d'éviter que des

jeunes se retrouvent sans emploi, ni formation à la rentrée cet été. Cette situation est particulièrement inquiétante.

Dès lors, nous posons les questions suivantes:

1. *L'Etat possède-t-il par l'entremise de son Service de la formation professionnelle des statistiques sur l'évolution de l'offre de places d'apprentissage entre 2019 et 2020?*
2. *Y a-t-il de grosses différences par rapport à la même période l'année passée?*
3. *Le Service de la formation professionnelle tient-il une plateforme à jour avec toutes les places d'apprentissage disponibles dans notre canton accessible au public?*
4. *Est-ce que le Conseil d'Etat envisage de prendre des mesures incitatives en faveur des entreprises afin qu'elles ne renoncent pas à engager des apprenti(e)s cette année?*
5. *Si oui, quelles sont les mesures envisagées?*
6. *Ne faudrait-il pas rapidement mettre en place une task force avec différents partenaires pour traiter de cette problématique?*

Le 1<sup>er</sup> mai 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

La crise sanitaire liée au coronavirus affecte directement le déroulement habituel du choix d'une profession et de la procédure de recrutement d'apprenti-e-s (stages, entretiens). De plus, il faut s'attendre à d'éventuelles fermetures d'entreprises et, par conséquent, à la disparition de places d'apprentissage. En parallèle, il pourrait s'avérer plus difficile pour les professionnels fraîchement diplômés en 2020 de s'insérer sur le marché du travail. L'ampleur, avec laquelle la pandémie affectera spécifiquement la formation professionnelle de type dual et le marché des places d'apprentissage, est toutefois difficilement prévisible à ce jour. Cependant, même durant cette période, le plus grand nombre possible de jeunes doit pouvoir trouver une place d'apprentissage pour la rentrée scolaire 2020–2021. Dans le même temps, les entreprises formatrices doivent pouvoir combler leurs places d'apprentissage vacantes afin de couvrir leurs besoins futurs de personnel qualifié.

Au niveau suisse, des bases légales (art. 13 de la loi fédérale sur la formation professionnelle; LFPr; RS 412.10) destinées à corriger des déséquilibres sur le marché de la formation professionnelle initiale existent et permettent de recourir rapidement, en cas de crise, aux fonds d'encouragement de projets, afin de stabiliser ce marché. Des travaux de réflexions ont débuté à la mi-mars 2020 et, en date du 7 mai dernier, le Conseiller fédéral Guy Parmelin chargeait le Secrétariat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) de mettre en place une task force fédérale, constituée des partenaires de

la formation professionnelle. Les cantons et les organisations du monde du travail auront ainsi la possibilité de proposer des projets, en fonction de leurs besoins, qui seront financés, exceptionnellement à hauteur de 80%, par la Confédération. Le canton de Fribourg dispose déjà d'une commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'intégration professionnelle (CJD) dont le mandat correspond aux problématiques mentionnées ci-dessus.

1. *L'Etat possède-t-il par l'entremise de son Service de la formation professionnelle (SFP) des statistiques sur l'évolution de l'offre de places d'apprentissage entre 2019 et 2020?*

L'Etat dispose d'une statistique gérée par le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), ce service étant en charge de la publication des offres de places d'apprentissage publiées sur le site [www.orientation.ch](http://www.orientation.ch).

2. *Y a-t-il de grosses différences par rapport à la même période l'année passée?*

Une statistique des offres publiées est faite une fois par année. On ne constate pas de différence particulière du nombre de publications entre les deux années, à savoir 1942 offres en 2019 et 2082 en 2020. Le nombre d'offres de places d'apprentissage disponibles diminue ensuite naturellement au fur et à mesure de l'année, lorsque les entreprises retirent leurs offres d'apprentissage au moment où elles ont trouvé leur apprenti-e. Il n'existe cependant pas de statistique permettant de savoir si une entreprise a retiré son offre de place d'apprentissage parce qu'elle a trouvé un-e apprenti-e ou parce qu'elle a renoncé à engager une personne en apprentissage. Seuls des indices et échanges réguliers avec le marché du travail permettent de constater que certaines entreprises ont retiré leur offre sans engagement d'apprenti-e ou n'ont pas retiré leur offre mais tardent à prendre une décision ou encore – et ceci provoque un retard très problématique dans le choix définitif et les signatures de contrats – ont reporté leurs stages avec les candidats.

A la mi-juillet, et en comparaison des autres années, le SFP enregistre une légère diminution du nombre de contrats d'apprentissage enregistrés.

Effectif global, évolution		17/18	18/19	19/20	20/21	Différence 19/20-20/21	Différence %
Avril	mi-	1195	1151	1118	1043	-75	93.3
	début	1419	1340	1322	1169	-153	88.4
Mai	mi-	1455	1493	1474	1283	-191	87.0
	début		1829	1691	1397	-294	82.6
Juin	mi-	1916	1880	1830	1569	-261	85.7
	début		2191	2254	1899	-355	84.3
Juillet	mi-	2404	2470	2355	2205	-150	93.6
	début	3002			0	0	
Août	mi-	3347	3755	3315	3045	-270	91.9
	début	3803		3737	3748	11	100.3
Septembre	mi-	3972	3955	3919			0.0

3. *Le Service de la formation professionnelle tient-il une plateforme à jour avec toutes les places d'apprentissage disponibles dans notre canton accessible au public?*

Comme cité dans la réponse à la première question, le SOPFA est chargé de cette mission et publie les places communiquées par les entreprises sur le site [www.orientation.ch](http://www.orientation.ch), un site internet dépendant du Centre suisse de services Formation professionnelle/orientation professionnelle, de carrière et universitaire (CSFO) qui est une institution de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et donc financée par les cantons.

4. *Est-ce que le Conseil d'Etat envisage de prendre des mesures incitatives en faveur des entreprises afin qu'elles ne renoncent pas à engager des apprenti(e)s cette année?*

Le Conseil d'Etat a décidé dans sa séance du 3 juin 2020 le catalogue de mesures urgentes suivant:

- > Action «Last minute»: le but est de mettre en contact les jeunes en recherche de place d'apprentissage et les entreprises formatrices. Dans le cadre de la crise, il s'agit d'intensifier le coaching, de soutenir les parents pour accompagner leurs enfants dans leur recherche, en engageant pour ce faire du personnel qualifié dans le domaine. Un montant de 50 000 francs est prévu.
- > Mesures de préformation (PréFo) et semestre de motivation (SeMo) – été: le but est de maintenir les mesures (PréFo Grolley, REPER, Intervalle) – ordinairement fermées l'été -ouvertes, afin de permettre aux jeunes restés sans solution à les suivre et à trouver une solution de formation avant l'arrivée, lors de la rentrée scolaire 2020/21, des élèves ayant terminé l'école obligatoire en juin 2020. Un montant de 50 000 francs est prévu.
- > Mesures de préformation (PréFo) et semestre de motivation (SeMo) – automne: le but est d'augmenter, à la rentrée scolaire, la capacité d'accueil des mesures prévues

d'offrir ainsi une soixantaine de places supplémentaires dans les structures existantes d'une part et d'ouvrir une classe supplémentaire à l'école professionnelle artisanale et industrielle (EPAI) d'autre part. A cet effet, un montant de 400 000 francs est dédié.

- > Gratuité de la formation des adultes: le but est d'encourager les personnes adultes sans formation professionnelle touchées par la crise à se former. Il est renoncé à facturer les frais de formation en école professionnelle au sens des articles 31 et 32 de l'Ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr). Un montant de l'ordre de 200 000 francs est prévu.
- > Signature des contrats d'apprentissage: le délai de remise des contrats d'apprentissage signés est repoussé à fin octobre 2020. Le SFP informe formellement les entreprises formatrices de la prolongation de la possibilité d'engager jusqu'à la fin des vacances d'automne. Les cours professionnels débiteront selon le calendrier usuel.
- > Réseaux d'entreprises formatrices: le mandat de prestations passé entre le SFP et les réseaux d'entreprises formatrices Ref-Flex, Fribap et REF-GEI est élargi pour l'année scolaire 2020-2021, en cela qu'il est demandé auxdits réseaux d'engager plus d'apprenti-e-s dans les métiers techniques et ceux du bâtiment ainsi que des élèves plus faibles, scolairement parlant. Des mesures promotionnelles pour ces métiers et pour les élèves ciblés doivent être conduites. Un montant de 112 000 francs y est alloué.
- > Cours interentreprises: en complément du montant octroyé aux cours interentreprises (CIE) par le biais du fonds «réforme fiscale» prévu à l'art. 70a de la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP), le taux de financement de l'Etat est augmenté de 20 à 25% pour l'année scolaire 2020-2021 («5% COVID»). Sur la base des comptes 2019, un montant de 567 000 francs est prévu. L'entreprise formatrice paye aujourd'hui le 75%

des coûts des CIE. Ce taux passera à 45% pour la prochaine année scolaire, ceci pour tous les apprenti-e-s sous contrat.

- > Commission d'apprentissage (CA): les CA sont mandatées par le SFP pour procéder, dans la mesure du possible, à une visite annuelle de chaque personne en formation, dans son milieu de pratique professionnelle ou durant les cours inter-entreprises, et d'établir un rapport de visite à l'intention du Service. Toutefois, au vu des circonstances, et durant l'année 2020–2021, les CA sont chargées d'intensifier les visites auprès des apprentis afin d'éviter des ruptures d'apprentissage, voire de trouver de nouvelles places en cas de résiliation. Un montant de 100 000 francs est prévu.
- > Plateforme Jeunes: la Plateforme Jeunes (PFJ) est une structure qui s'adresse aux jeunes qui n'ont pas trouvé de solution de formation après l'école obligatoire. Elle a pour but d'établir un bilan de la situation scolaire, personnelle et sociale des intéressés ainsi que de leur présenter des perspectives d'avenir professionnel. Afin de répondre à l'augmentation de la demande, il convient d'augmenter, pour une durée limitée, les capacités de la structure en engageant pour ce faire du personnel qualifié dans le domaine. Un montant de 110 000 francs est prévu.
- > La Transition II concerne le passage entre formation du secondaire supérieur (professionnel ou scolaire) et entrée sur le marché du travail. Elle a pour but d'augmenter les chances d'insertion de cette population sur le marché du travail ou vers une voie d'études supérieures. Elle est mise en place à titre de mesures d'urgence pour une période de 12 mois, jusqu'à la fin de l'année scolaire 2020–2021. Elle est menée conjointement par le SOPFA et le SFP. Elle requiert l'engagement de personnel qualifié dans le domaine, en particulier de conseillers, conseillères en orientation, spécialistes en formation professionnelle. Un montant de 200 000 francs y est alloué.
- > Conseil de carrière et réorientation des adultes: cette mesure permet de répondre à une forte vague de demandes attendue en raison de la crise actuelle, en agissant proactivement afin d'éviter aux adultes concernés de passer par le chômage ou l'aide sociale; en soutenant les personnes concernées à trouver le plus rapidement possible une solution adaptée en vue de leur réorientation sur le marché du travail; en donnant les compétences nécessaires dans le cadre de techniques de recherche d'emploi et de procédures de recrutement; en aidant les personnes faiblement ou non qualifiées à réfléchir à entrer dans une formation professionnelle initiale leur permettant d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles et de se replacer sur le marché du travail. Elle est mise en place en titre de mesures d'urgence, pour une période de 18 mois, soit jusqu'à la fin de l'année 2021. Elle est menée par le SOPFA. Un montant de 100 000 francs y est alloué.

Le Conseil d'Etat a mandaté la CJD de lui soumettre une liste des mesures à moyen terme dans le cadre du plan de relance. Celle-ci, en collaboration avec les représentants des milieux patronaux et syndicaux, s'est penchée sur différentes possibilités. Dans le cadre de ces discussions, une attention particulière est accordée quant à la mise en place de mesures incitatives, afin de garantir un nombre de places d'apprentissage suffisant.

##### 5. *Si oui, quelles sont les mesures envisagées?*

Dans le cadre du plan de relance de l'économie cantonale qui sera soumis au Grand Conseil en session d'octobre, le Conseil d'Etat prévoit la mise en place d'incitations financières à l'engagement d'apprentis de 1<sup>re</sup> année, sous forme de participation à une partie du salaire de ces derniers (chèque non cumulable de 1000 francs par apprenti engagé à la rentrée 2020/2021, 2021/2022 et 2022/2023).

##### 6. *Ne faudrait-il pas rapidement mettre en place une task force avec différents partenaires pour traiter de cette problématique?*

Le Conseil d'Etat a décidé de mandater la Commission cantonale des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) pour mener à bien les mesures qui permettront à notre canton de réagir à l'évolution de la situation de manière agile et efficace. Les membres de la CJD représentent tous les services de l'Etat concernés, à savoir les Services de l'enseignement obligatoire, le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, le Service de l'enfance et de la jeunesse, le Service de l'action sociale, le Service public de l'emploi, l'Office cantonal de l'assurance-invalidité et le Service de la formation professionnelle, représenté par son chef de service, membre également de la task force fédérale et président de la CJD dès le 1<sup>er</sup> juin 2020. Dans son mandat, la CJD peut faire appel à des experts externes. De ce fait, les partenaires sociaux, patronat et syndicat, ont été sollicités pour participer à l'élaboration du catalogue de mesures. De par sa composition, la CJD représente ainsi le portail d'entrée cantonal pour tous les partenaires concernés par la problématique. Elle peut également déposer des projets auprès du SEFRI.

Les objectifs immédiats de ce mandat sont les suivants:

- > observer et analyser la situation de l'apprentissage et veiller à ce que des mesures appropriées soient prises en cas de déséquilibre;
- > contrôler et analyser la résiliation des contrats d'apprentissage actuels et les annulations d'apprentissage et veiller à ce que les mesures appropriées soient prises;
- > observer et analyser la situation des titulaires 2020 d'une formation professionnelle et, en collaboration avec le Service de l'emploi (SPE), veiller à ce que les mesures appropriées soient prises;
- > si nécessaire, combler les lacunes en introduisant de nouvelles mesures;

- > informer régulièrement le niveau politique et préparer les décisions politiques si nécessaire;
- > promouvoir la visibilité du sujet par des actions de communication ciblée;
- > connaître, via un benchmarking, les exemples de bonnes pratiques dans toute la Suisse.

L'objectif à terme consistera en l'adaptation des mesures en fonction de l'évolution de la situation.

La CJD étant fonctionnelle et existante, il n'y aura pas de financement supplémentaire pour son fonctionnement. De plus, elle dispose déjà d'une coordinatrice de projets, engagée à un taux d'activité de 60%.

## Conclusion

La préoccupation du Conseil d'Etat, en cette période de crise, est que le plus grand nombre possible de jeunes trouve une place d'apprentissage pour la rentrée scolaire 2020–2021, mais aussi 2021–2022 et que la relève professionnelle ne soit ainsi pas entravée.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat a pris les mesures urgentes nécessaires.

S'appuyant sur des structures existantes, et dans le cadre qui lui est donné par le Conseil d'Etat, la CJD est en mesure de garantir aux autorités cantonales, aux entreprises formatrices et aux jeunes le meilleur des soutiens possible en fonction de l'évolution de la situation. Elle consacrera, dans les prochains mois, la plus grande partie de ses activités à ce mandat.

Le 14 septembre 2020

## Anfrage 2020-CE-75 Romain Collaud/ Nadine Gobet

### Was kann der Staat unternehmen, um die Betriebe zur Anstellung von Lernenden zu ermuntern?

#### Anfrage

Aufgrund der Gesundheitskrise in Verbindung mit dem Coronavirus ist die Lage für die Unternehmen und allgemein für die Wirtschaft sehr schwierig geworden. Die Krise führt zu Angst und fehlenden Perspektiven, sodass die Händler, Selbstständigerwerbenden und KMU angesichts der herrschenden Ungewissheit versucht sein könnten, auf die Anstellung von Lernenden zu verzichten.

Für die Jugendlichen auf der Suche nach einer Lehrstelle ist dieses Klima besonders schlecht, befinden wir uns doch mitten in der Phase, in der die Lehrverträge abgeschlossen werden.

Angesichts der Gefahr eines Fachkräftemangels in der Schweiz halten wir es für wichtig, den Nachwuchs auszubilden und ein hohes Lehrstellenangebot aufrechtzuerhalten, denn die duale Grundbildung hat sich in der Schweiz bewährt.

Es gilt auch zu verhindern, dass auf dem Arbeitsmarkt in drei, vier Jahren ein zusätzlicher Mangel an neu qualifizierten Arbeitskräften entsteht, und dass junge Menschen zum Schulbeginn Ende Sommer arbeitslos und ohne Bildungslösung dastehen. Diese Situation ist sehr besorgniserregend.

Wir stellen daher folgende Fragen:

1. *Verfügt der Staat über das Amt für Berufsbildung über Statistiken, die Auskunft über die Entwicklung des Lehrstellenangebots zwischen 2019 und 2020 geben?*
2. *Gibt es grosse Unterschiede gegenüber der Vorjahresperiode?*
3. *Führt das Amt für Berufsbildung eine öffentlich zugängliche Plattform mit allen aktuellen Lehrstellenangeboten in unserem Kanton?*
4. *Beabsichtigt der Staatsrat, Anreize für die Unternehmen zu schaffen, damit sie dieses Jahr nicht auf die Einstellung von Lernenden verzichten?*
5. *Wenn ja, welche Massnahmen sind vorgesehen?*
6. *Sollte nicht rasch eine Task Force mit verschiedenen Partnern eingerichtet werden, die sich mit dieser Frage befasst?*

Den 1. Mai 2020

## Antwort des Staatsrats

Die Gesundheitskrise im Zusammenhang mit dem Coronavirus wirkt sich direkt auf den üblichen Berufswahl- und Anstellungsprozess von Lernenden aus (Schnupperlehren, Vorstellungsgespräche). Es ist auch mit Betriebsschliessungen und damit verbunden mit dem Verlust von Lehrstellen zu rechnen. Zudem kann es sein, dass Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger Mühe haben werden, eine Stelle zu finden. Inwieweit sich die Pandemie speziell auf die duale Berufsbildung und den Lehrstellenmarkt auswirken wird, lässt sich derzeit jedoch nur schwer vorhersagen. Aber auch in dieser Zeit sollten möglichst viele Jugendliche eine Lehrstelle auf den Schulanfang 2020–2021 finden. Gleichzeitig sollen Lehrbetriebe ihre offenen Lehrstellen besetzen und damit ihren künftigen Bedarf an qualifizierten Fachkräften decken können.

Auf Landesebene existieren Rechtsgrundlagen (Art. 13 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung; BBG; SR 412.10), die es ermöglichen, das Ungleichgewicht auf dem Lehrstellenmarkt zu bekämpfen und bei Bedarf zeitnah auf Projektfördermittel zur Stabilisierung dieses Markts zurückzugreifen.

Nach Vorarbeiten ab Mitte März 2020 hat Bundesrat Guy Parmelin am 7. Mai 2020 das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) mit dem Einsatz einer Task Force beauftragt, die sich aus den Partnern der Berufsbildung auf Bundesebene zusammensetzt. Die Kantone und Organisationen der Arbeitswelt haben so die Möglichkeit, je nach Bedarf Projekte vorzuschlagen, die ausnahmsweise bis zu 80% vom Bund finanziert werden. Der Kanton Freiburg verfügt bereits über eine kantonale Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS), deren Auftrag es ist, sich mit der oben erwähnten Problematik zu befassen.

*1. Verfügt der Staat über das Amt für Berufsbildung (BBA) über Statistiken, die Auskunft über die Entwicklung des Lehrstellenangebots zwischen 2019 und 2020 geben?*

Der Staat verfügt über eine Statistik, die vom Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) geführt wird. Dieses Amt ist für die Veröffentlichung des Lehrstellenangebots auf der Website [www.berufsberatung.ch](http://www.berufsberatung.ch) zuständig.

*2. Gibt es grosse Unterschiede gegenüber der Vorjahresperiode?*

Die Statistik der veröffentlichten Lehrstellen wird einmal jährlich erstellt. Die Zahl der veröffentlichten Lehrstellen unterscheidet sich nicht gross zwischen den beiden Jahren, nämlich 1942 Lehrstellenangebote im Jahr 2019 und 2082 im Jahr 2020. Selbstverständlich sinkt die Zahl der Lehrstellenangebote im späteren Verlauf des Jahres, wenn die Unternehmen eine lernende Person gefunden haben und das Lehrstellenangebot zurückziehen. Es gibt jedoch keine Statistik über die Gründe für den Rückzug des Lehrstellenangebots. Es ist also nicht bekannt, ob das Unternehmen die Lehrstelle besetzt hat oder auf die Besetzung der Lehrstelle verzichtet hat. Nur Indizien und regelmässige Gespräche mit den Akteuren des Arbeitsmarkts geben Aufschluss darüber, ob bestimmte Unternehmen ihr Angebot zurückgezogen haben, ohne die Lehrstelle zu besetzen, oder ihr Angebot nicht zurückgezogen haben, bei der Wahl der lernenden Person aber noch zögern, oder die Schnupperlehren mit den Kandidatinnen und Kandidaten auf einen späteren Zeitpunkt verschoben haben, was besonders problematische Verzögerungen bei der Auswahl und der Unterzeichnung der Lehrverträge verursacht.

Mitte Juli stellt das BBA eine leicht tiefere Zahl von registrierten Lehrverträgen gegenüber den Vorjahren fest.

Gesamtbestand, Entwicklung		17/18	18/19	19/20	20/21	Differenz 19/20-20/21	Differenz %
April	Mitte	1195	1151	1118	1043	-75	93.3
	Anfang	1419	1340	1322	1169	-153	88.4
Mai	Mitte	1455	1493	1474	1283	-191	87.0
	Anfang		1829	1691	1397	-294	82.6
Juni	Mitte	1916	1880	1830	1569	-261	85.7
	Anfang		2191	2254	1899	-355	84.3
Juli	Mitte	2404	2470	2355	2205	-150	93.6
	Anfang	3002			0	0	
August	Mitte	3347	3755	3315	3045	-270	91.9
	Anfang	3803		3737	3748	11	100.3
September	Mitte	3972	3955	3919			0.0

*3. Führt das Amt für Berufsbildung eine öffentlich zugängliche Plattform mit allen aktuellen Lehrstellenangeboten in unserem Kanton?*

Wie bereits in der Antwort auf die erste Frage erwähnt, ist das SOPFA mit dieser Aufgabe betraut. Es veröffentlicht die von den Unternehmen kommunizierten Lehrstellen auf [www.berufsberatung.ch](http://www.berufsberatung.ch) eine Website des Schweizerischen Dienstleistungszentrums Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB). Dieses Zentrum ist eine Institution der Schweizerischen Konferenz der kantonalen

Erziehungsdirektoren (EDK) und wird von den Kantonen finanziert.

*4. Beabsichtigt der Staatsrat, Anreize für die Unternehmen zu schaffen, damit sie dieses Jahr nicht auf die Einstellung von Lernenden verzichten?*

Der Staatsrat hat an seiner Sitzung vom 3. Juni 2020 die folgenden Sofortmassnahmen beschlossen:

- > Aktion «Last Minute»: Das Ziel dieser Massnahme ist es, die Jugendlichen auf der Suche nach einer Lehrstelle mit

- Bildungsbetrieben in Kontakt zu setzen. Aufgrund der Krise gilt es, das Coaching zu verstärken und die Eltern zu unterstützen, damit sie ihren Kindern bei der Suche helfen. Zu diesem Zweck muss auf dem Gebiet qualifiziertes Personal angestellt werden. Ein Betrag von 50 000 Franken ist dafür vorgesehen.
- > Berufsvorbereitungsmassnahmen (PreFo) und Motivationssemester (SeMo) – Sommer: Es gilt, die Massnahmen (PréFo Grolley, REPER, Intervalle), die gewöhnlich über den Sommer geschlossen sind, offen zu halten, damit die Jugendlichen, die bis dahin keine Lösung gefunden haben, bis zum Schulbeginn 2020/21 einen Ausbildungsplatz finden können, bevor die Schülerinnen und Schüler, die die obligatorische Schulzeit im Juni 2020 abschliessen, zur Massnahme stossen. Ein Betrag von 50 000 Franken ist dafür vorgesehen.
  - > Berufsvorbereitungsmassnahmen (PreFo) und Motivationssemester (SeMo) – Herbst: Es gilt, die Aufnahmekapazität auf den Beginn des Schuljahres zu erhöhen und so rund sechzig zusätzliche Plätze in den bestehenden Einrichtungen zur Verfügung zu stellen sowie eine zusätzliche Klasse an der Gewerblichen und Industriellen Berufsfachschule (GIBS) zu eröffnen. Ein Betrag von 400 000 Franken ist dafür vorgesehen.
  - > Unentgeltlichkeit der Erwachsenenbildung: Es gilt, die von der Krise betroffenen Erwachsenen ohne Berufsbildung zu einer Ausbildung zu animieren. Die Kosten für die Ausbildung an den Berufsfachschulen gestützt auf die Artikel 31 und 32 der Bundesverordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (BBV) werden nicht in Rechnung gestellt. Ein Betrag von ungefähr 200 000 Franken ist dafür vorgesehen.
  - > Unterzeichnung der Lehrverträge: Die Einsendefrist für die unterzeichneten Lehrverträge wird bis Ende Oktober 2020 verlängert. Das BBA informiert die Ausbildungsbetriebe darüber, dass die Möglichkeit zur Anstellung von Lernenden bis zum Ende der Herbstferien verlängert wird. Der Berufsfachschulunterricht beginnt jedoch zum gewohnten Zeitpunkt.
  - > Lehrbetriebsverbände: Der Leistungsauftrag, den das BBA den Lehrbetriebsverbänden Ref-Flex, Fribap und REF-GEI erteilt hat, wird für ein Schuljahr erweitert, damit sie mehr Lernende in den Berufsfeldern Technik und Hochbau sowie schulisch schwache Lernende anstellen. Für die betreffenden Berufe und Lernenden müssen Fördermassnahmen getroffen werden. Ein Betrag von 112 000 Franken ist dafür vorgesehen.
  - > Überbetriebliche Kurse: Zur Ergänzung des Beitrags an die Überbetrieblichen Kursen (ÜK) aus dem Steuerreform-Fonds gemäss Artikel 70a des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2007 (BBiG) wird der Finanzierungsanteil des Staats für das Schuljahr 2020–2021 von 20 auf 25% erhöht («5%-COVID»). Gestützt auf die Jahresrechnung 2019 wird ein Betrag von 567 000 Franken dafür vorgesehen. Die Bildungsbetriebe zahlen heute 75% der Kosten der überbetrieblichen Kurse. Ihr Beitrag wird für das nächste Schuljahr auf 45% gesenkt, und zwar für alle ihre angestellten Lernenden.
  - > Lehraufsichtskommissionen (LK): Sie besuchen im Auftrag des BBA wenn möglich jede lernende Person einmal im Jahr an ihrem Arbeitsplatz oder an den überbetrieblichen Kursen und erstatten dem BBA Bericht. Aufgrund der aktuellen Lage werden die Lehraufsichtskommissionen beauftragt, im Schuljahr 2020–2021 die Besuche bei den Lernenden zu intensivieren, um Lehrabbrüche zu verhindern oder bei einer Kündigung eine neue Lehrstelle zu finden. Ein Betrag von 100 000 Franken ist dafür vorgesehen.
  - > Plattform Jugendliche: Die Plattform Jugendliche (PFJ) ist eine Einrichtung für Jugendliche, die nach der obligatorischen Schulzeit keine Bildungslösung gefunden haben. Ihr Ziel ist es, eine Bilanz über die schulische, persönliche und soziale Situation der Jugendlichen zu ziehen und ihnen Berufsaussichten aufzuzeigen. Um der steigenden Nachfrage gerecht zu werden, müssen die Kapazitäten der Einrichtung durch die Anstellung von qualifiziertem Personal vorübergehend erhöht werden. Ein Betrag von 110 000 Franken ist dafür vorgesehen.
  - > Die Massnahme «Nahtstelle II» betrifft den Übergang von der (berufsbildenden oder allgemeinbildenden) Sekundarstufe II in den Arbeitsmarkt. Ihr Ziel ist es, die Chancen der betroffenen Personen auf eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder den Antritt einer höheren Bildung zu verbessern. Sie wird als Sofortmassnahme für einen Zeitraum von 12 Monaten bis Ende des Schuljahres 2020–2021 aufgestellt. Das BEA und das BBA sind gemeinsam für sie zuständig. Sie erfordert die Anstellung von qualifiziertem Personal, insbesondere von Berufsberaterinnen und Berufsberatern, die auf die Berufsbildung spezialisiert sind. Ein Betrag von 200 000 Franken ist dafür vorgesehen.
  - > Laufbahnberatung und Umschulung für Erwachsene: Diese Massnahme erlaubt es, auf den erwarteten Ansturm von Anfragen aufgrund der aktuellen Krise einzugehen, indem proaktiv gehandelt und den betroffenen Erwachsenen der Eintritt in die Arbeitslosigkeit oder die Sozialhilfe erspart wird; indem ihnen geholfen wird, so rasch wie möglich eine geeignete Lösung zu finden, dank der sie sich auf dem Arbeitsmarkt neu ausrichten können; indem die nötigen Kompetenzen im Bereich der Bewerbungstechnik und der Anstellungsverfahren vermittelt werden; und indem den nicht oder wenig qualifizierten Personen geholfen wird, eine berufliche Grundbildung zu

absolvieren, bei der sie neue berufliche Kompetenzen erwerben und mit der sie sich auf dem Arbeitsmarkt besser positionieren können. Dies ist eine Sofortmassnahme, die für einen Zeitraum von 18 Monaten, d.h. bis Ende des Jahres 2021, aufgestellt wurde. Das BEA ist für sie zuständig. Ein Betrag von 100 000 Franken ist dafür vorgesehen.

Der Staatsrat hat die KJS beauftragt, ihm im Rahmen des Wiederankurbelungsplans eine Liste mittelfristiger Massnahmen vorzulegen. Diese hat zusammen mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden verschiedene Möglichkeiten ausgelotet. Im Rahmen der Gespräche wurden besonders Anreizmassnahmen geprüft, um eine ausreichende Zahl von Lehrstellen zu gewährleisten.

5. *Wenn ja, welche Massnahmen sind vorgesehen?*

Im Rahmen des Plans zur Wiederankurbelung der kantonalen Wirtschaft, der dem Grossen Rat in der Oktobersession vorgelegt wird, empfiehlt der Staatsrat, einen finanziellen Anreiz für die Anstellung von Lernenden im ersten Lehrjahr zu schaffen. Dieser Anreiz erfolgt in Form eines Beitrags an den Lehrlingslohn (nicht kumulierbarer Gutschein von 1000 Franken pro lernende Person, die auf das Schuljahr 2020/2021, 2021/2022 oder 2022/2023 angestellt wird).

6. *Sollte nicht rasch eine Task Force mit verschiedenen Partnern eingerichtet werden, die sich mit dieser Frage befasst?*

Der Staatsrat hat die kantonale Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) damit beauftragt, die Massnahmen zu treffen, die es unserem Kanton erlauben, agil und effizient auf die Entwicklung der Lage zu reagieren. Die Mitglieder der KJS vertreten alle betroffenen Dienststellen des Staats, das heisst die Ämter für obligatorischen Unterricht, das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, das Jugendamt, das Kantonale Sozialamt, das Amt für den Arbeitsmarkt, die Kantonale Invalidenversicherungsstelle und das Amt für Berufsbildung, das von seinem Dienstchef vertreten wird, der ebenfalls Mitglied der Task Force des Bundes und seit dem 1. Juni 2020 Präsident der KJS ist. Zur Erfüllung ihres Auftrags kann die KJS externe Expertinnen und Experten beiziehen. So hat sie die Sozialpartner, d.h. die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, für die Ausarbeitung des Massnahmenkatalogs beigezogen. Aufgrund ihrer Zusammensetzung stellt die KJS also auf kantonaler Ebene die prioritäre Anlaufstelle für alle von der Problematik betroffenen Partner dar. Sie kann dem SBFI auch Projekte vorlegen.

Die unmittelbaren Ziele dieses Auftrags sind:

- > Die Lage auf dem Lehrstellenmarkt beobachten und analysieren und dafür sorgen, dass bei einem Ungleichgewicht geeignete Massnahmen getroffen werden.

- > Die Kündigung von bestehenden Lehrverträgen und die Annullierung von Lehren kontrollieren und analysieren und dafür sorgen, dass geeignete Massnahmen getroffen werden.
- > Die Lage der Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger 2020 überwachen und analysieren und zusammen mit dem Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) dafür sorgen, dass geeignete Massnahmen getroffen werden.
- > Neue Massnahmen einführen, wo ein Bedarf danach besteht.
- > Die politischen Instanzen regelmässig informieren und bei Bedarf politische Entscheidungen vorbereiten.
- > Durch gezielte Kommunikationsmassnahmen die Aufmerksamkeit auf das Thema lenken.
- > Durch Benchmarking Beispiele guter Praxis aus der ganzen Schweiz in Erfahrung bringen.

Langfristiges Ziel wird es sein, die Massnahmen an die Entwicklung der Situation anzupassen.

Da die KJS eine bereits bestehende und eingespielte Einrichtung ist, sind keine zusätzlichen Mittel für diese Aufgaben nötig. Zudem verfügt sie bereits über eine Projektkoordinatorin, die zu 60% angestellt ist.

**Schluss**

In dieser Krisenzeit ist es das Anliegen des Staatsrats, dass möglichst viele Jugendliche eine Lehrstelle auf den Schulbeginn 2020–2021 bzw. 2021–2022 finden und dass der berufliche Nachwuchs möglichst ungehindert ausgebildet wird.

Der Staatsrat hat die nötigen Sofortmassnahmen getroffen, um dieses Ziel zu erreichen.

Die KJS kann im Rahmen der Aufgaben, die ihr der Staatsrat übertragen hat, den Kantonsbehörden, den Bildungsbetrieben und den Jugendlichen die bestmögliche Unterstützung bieten, die je nach Entwicklung der Lage erforderlich ist. Sie wird sich dafür auf die bestehenden Strukturen abstützen. Sie wird sich in den kommenden Monaten vornehmlich mit der Erfüllung dieses Auftrags befassen.

Den 14. September 2020

**Question 2020-CE-78 Philippe Demierre  
Examens écrits de maturité dans  
le canton: pourquoi cette reculade?**

**Question**

Je suis profondément choqué que le Conseil d'Etat fribourgeois n'ait pas confirmé son intention de procéder aux exa-

mens écrits de maturité dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Le Conseil d'Etat a cédé aux pressions d'une partie des enseignants, des parents d'élèves, des étudiants et des autres chefs de l'enseignement romand qui dès le début refusaient de permettre aux élèves, par le biais de cet examen, de prouver les connaissances acquises durant tout leur parcours gymnasial.

Par sa décision du 29 avril 2020, le Conseil fédéral laissait les cantons libres d'organiser ou non ces examens écrits en fonction de leurs différents degrés d'atteinte par la pandémie et des conditions cadres organisationnelles et pédagogiques régnant chez eux.

Jusqu'à hier, 5 mai 2020, le canton de Fribourg assurait pouvoir faire passer les examens écrits sans problème particulier. Il aurait ainsi permis de couronner tout le travail des élèves et de leurs enseignants par un diplôme reconnu dans les Universités et les Hautes Ecoles.

Même si une maturité obtenue sans examen écrit donnera cette année le sésame pour les études supérieures, une maturité ainsi tronquée de sa partie finale est un peu comme un «Tour de Suisse sans sa dernière étape» pour reprendre les mots du Prof. Yves Flückiger, recteur de l'Université de Genève et président de la Conférence des Recteurs des Universités suisses. Selon lui, l'absence d'examens rend plus difficile la comparaison du niveau atteint par les étudiants.

Le Prof. Michael Hengartner, président du Conseil des Ecoles polytechniques fédérales ne s'exprime pas différemment. Reprenant une métaphore sportive, il compare les études de maturité sans examen à des semaines d'entraînement qui n'aboutissent jamais à la compétition.

Face aux nombreux élèves suisses alémaniques qui auront eu la chance de passer cette étape, les élèves fribourgeois auraient pu se distinguer dans le paysage scolaire suisse, justifiant la renommée de l'enseignement dans notre canton.

Tous les cantons alémaniques sauf les grands cantons urbains (Zürich, les deux Bâle, Berne et Soleure) ont recours aux examens écrits. Contrairement à la Suisse romande, les cantons qui ont renoncé aux écrits reçoivent de très grandes critiques des milieux intellectuels et économiques.

Le fait de ne pas faire d'examens rend le passage à la vie académique et professionnelle plus difficile. Partout, on doit justifier de ses compétences par des tests, des examens, des processus de sélection, des assesments. Le stress de la pandémie ne peut pas être une excuse. Au contraire, c'est une formation utile pour le futur qui apprend à gérer le stress et l'incertitude.

Il appartient aux enseignants de tenir compte des circonstances particulières qui ont régné ces derniers temps lors de l'élaboration des questions écrites et lors de l'évaluation.

Je tiens encore à préciser que selon Monsieur François Piccand, chef du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré, les examens pour la maturité spécialisée, pour la passerelle de la maturité professionnelle ou spécialisée vers l'Université et la passerelle pour la Haute Ecole pédagogique sont maintenus.

Questions:

1. *Pourquoi le Conseil d'Etat fribourgeois a-t-il tourné le dos à ses premières intentions?*
2. *Quelles raisons épidémiologiques ou pédagogiques justifient-elles ce changement de cap?*
3. *Le Conseil d'Etat fribourgeois a-t-il cédé trop rapidement à certains milieux qui préféreraient la facilité par la non-exécution de ces examens?*
4. *Les examens de maturité professionnelle ou spécialisée sont maintenus. Pourquoi ce qui est possible pour les uns, ne l'est pas pour les autres?*

Le 2 juin 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

La Confédération et les cantons partagent les compétences en matière de maturité gymnasiale. Si l'organisation des examens oraux est une prérogative cantonale, en revanche, la décision de pouvoir renoncer également à l'organisation des examens écrits cette année appartient en dernier ressort à la Confédération. Ainsi, suite à de nombreuses discussions entre les cantons, l'Assemblée plénière de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a décidé le 21 avril 2020 de supprimer les examens oraux de maturité<sup>1</sup>. A leur demande, le Conseil fédéral a autorisé, le 29 avril, les cantons à ne pas organiser d'examens écrits de maturité cette année<sup>2</sup>. Cette décision permettait aux cantons de tenir compte des différentes situations découlant de la crise du coronavirus. Ceci étant rappelé, le Conseil d'Etat répond aux questions détaillées du député Philippe Demierre:

1. *Pourquoi le Conseil d'Etat fribourgeois a-t-il tourné le dos à ses premières intentions?*

La situation sanitaire du canton de Fribourg, moins sévèrement touché par la pandémie que d'autres cantons latins tels que Vaud, Genève ou le Tessin, aurait permis l'organisation des examens écrits en respectant les mesures sanitaires requises. Cependant, la décision du Conseil d'Etat est basée sur une pesée d'intérêts globaux.

<sup>1</sup> Certificats de degré secondaire II formation général: décision de l'Assemblée plénière de la CDIP par voie de correspondance du 20.04.2020: [https://edudoc.ch/record/209277/files/decision-correspondance-20-04-2020\\_examens-finals.pdf](https://edudoc.ch/record/209277/files/decision-correspondance-20-04-2020_examens-finals.pdf)

<sup>2</sup> Ordonnance COVID-19 examens de maturité gymnasiale: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20201212/index.html>

En effet, dès le début de la pandémie, de nombreuses craintes ont été émises par la population. Début mars déjà, des parents de plus en plus nombreux refusaient que leur enfant se rende à l'école pour éviter toute contagion et ce, deux à trois semaines avant l'interdiction de l'enseignement en présentiel prononcée le 13 mars. Le Conseil d'Etat rappelle que si les premières mesures d'assouplissement décrétées par le Conseil fédéral ont été mises en œuvre à partir du 29 avril, la levée de la «situation extraordinaire» par les autorités fédérales n'a pas dissipé toutes les craintes au sein de la population, bien au contraire. Ces inquiétudes ont été entendues par les autorités politiques fribourgeoises.

Ainsi, le Conseil d'Etat a procédé à une pesée des intérêts. S'il était effectivement possible au Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré d'organiser la session des examens de maturité en tenant compte des mesures d'hygiène préconisées par les autorités sanitaires et ce, en collaboration avec les directions des collèges, l'inquiétude qui régnait parmi les étudiant-e-s, leurs parents ainsi qu'une partie des enseignant-e-s ne pouvait pas simplement être ignorée.

2. *Quelles raisons épidémiologiques ou pédagogiques justifient-elles ce changement de cap?*

Comme mentionné dans la réponse ci-dessus, la décision du Conseil d'Etat résulte d'une pesée des intérêts entre les différentes parties prenantes. Les craintes exprimées par la population, mais également la question de l'égalité des chances entre les élèves – qui n'ont pas tous et toutes pu bénéficier des mêmes conditions d'apprentissage durant la phase d'enseignement à distance – ont été prises en compte dans la prise de décision. A situation extraordinaire, décision extraordinaire. Par ailleurs, cette décision a été facilitée par le fait que les élèves non promus pouvaient avoir la possibilité de passer leurs examens de maturité, dans le but de ne laisser personne sur le carreau en raison de cette pandémie. A noter également que les conditions de promotion ont également été assouplies.

3. *Le Conseil d'Etat fribourgeois a-t-il cédé trop rapidement à certains milieux qui préféraient la facilité par la non-exécution de ces examens?*

Non. Dans sa décision, le Conseil d'Etat a tenu compte de la situation dans son ensemble. Il a procédé à une pesée des intérêts.

4. *Les examens de maturité professionnelle ou spécialisée sont maintenus. Pourquoi ce qui est possible pour les uns, ne l'est pas pour les autres?*

Ce sont environ 250 jeunes qui ont passé des examens, que cela soit pour des rattrapages ou pour la maturité spécialisée pédagogie ou pour la passerelle permettant aux titulaires d'une maturité professionnelle ou d'une maturité spécialisée d'avoir accès aux hautes écoles universitaires, sur un total d'un peu plus de 1 200 élèves du secondaire II.

Les différentes formations du secondaire supérieur sont traitées dans des ordonnances, des règlements et des directives propres qui relèvent de la compétence décisionnelle unique ou partagée de la Confédération, de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ou du canton. Le Conseil fédéral avait déjà décidé le 29 avril 2020 (ordonnance COVID-19 sur les examens cantonaux de maturité professionnelle) que les examens scolaires de cette même maturité professionnelle seraient remplacés par les notes d'expérience. Les examens écrits et oraux de la maturité spécialisée domaine Pédagogie devaient être organisés conformément à la décision de la CDIP du 5 mai 2020, ceci en raison de l'absence d'une évaluation sommative continue pendant l'année scolaire. Le Conseil fédéral a également décidé de conserver les examens écrits et oraux de la passerelle maturité professionnelle/maturité spécialisée – hautes écoles universitaires.

Le 17 août 2020

## **Anfrage 2020-CE-78 Philippe Demierre Schriftliche Maturaprüfungen im Kanton: Warum dieser Rückzug?**

### **Anfrage**

Ich bin zutiefst schockiert, dass der Freiburger Staatsrat sein Vorhaben, die schriftlichen Maturaprüfungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie durchzuführen, nicht bekräftigt hat.

Der Staatsrat gab dem Druck einiger Lehrpersonen, Eltern, Schülerinnen und Schüler sowie anderer Verantwortlichen der Westschweiz nach, die sich von Anfang an weigerten, dass Schülerinnen und Schüler ihre während der gesamten Gymnasialzeit erworbenen Kenntnisse durch diese Prüfung belegen können.

Mit dem Beschluss vom 29. April 2020 überliess es der Bundesrat den Kantonen, ob sie diese schriftlichen Prüfungen durchführen wollen oder nicht, je nachdem, in welchem Ausmass sie von der Pandemie betroffen sind und welche organisatorischen und pädagogischen Rahmenbedingungen vorliegen.

Bis gestern, 5. Mai 2020, versicherte der Kanton Freiburg, dass die schriftlichen Prüfungen ohne besondere Probleme durchgeführt werden können. So wäre es möglich gewesen, die gesamte Arbeit der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrpersonen mit einem an Universitäten und Hochschulen anerkannten Diplom zu krönen.

Auch wenn eine Matura, die ohne schriftliche Prüfung absolviert wird, dieses Jahr der Schlüssel zum Hochschulstudium sein wird, ist eine so verkürzte Matura ein bisschen

wie eine «Tour de Suisse ohne ihre letzte Etappe», wie Prof. Yves Flückiger, Rektor der Universität Genf und Präsident der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten, es umschrieben hat. Seiner Meinung nach erschwert das Fehlen von Prüfungen den Vergleich des von den Studierenden erreichten Niveaus.

Prof. Michael Hengartner, Präsident des Rats der Eidgenössischen Technischen Hochschule, schliesst sich dem an. Mit einer Sportmetapher vergleicht er das Maturitätsstudium ohne Prüfungen mit wochenlangem Training, das nie zu einem Wettkampf führt.

Im Vergleich zu vielen Schülerinnen und Schülern aus der Deutschschweiz, die die Möglichkeit hatten, diese Etappe zu durchlaufen, hätten sich die Freiburger Schülerinnen und Schüler in der schweizerischen Bildungslandschaft auszeichnen können, was das Ansehen des Unterrichts in unserem Kanton rechtfertigt.

Alle deutschsprachigen Kantone mit Ausnahme der grossen städtischen Kantone (Zürich, beide Basel, Bern und Solothurn) führen schriftliche Prüfungen durch. Im Unterschied zur Westschweiz werden Kantone, die auf schriftliche Prüfungen verzichten, von Intellektuellen- und Wirtschaftskreisen stark kritisiert.

Der Verzicht auf Prüfungen erschwert den Übergang ins akademische und berufliche Leben. Überall müssen Fähigkeiten durch Tests, Prüfungen, Auswahlverfahren und Assessments unter Beweis gestellt werden. Der durch die Pandemie verursachte Stress kann keine Entschuldigung sein. Im Gegenteil, dies ist ein nützliches Training für die Zukunft, um den Umgang mit Stress und Unsicherheit zu lernen.

Es liegt in der Verantwortung der Lehrpersonen, bei der Ausarbeitung der schriftlichen Fragen und deren Evaluierung die besonderen Umstände zu berücksichtigen, die in letzter Zeit vorlagen.

Ausserdem möchte ich darauf hinweisen, dass laut François Piccand, Vorsteher des Amtes für Unterricht der Sekundarstufe 2, die Prüfungen für die Fachmaturität, für die Passerelle von der Berufs- oder Fachmaturität zur Universität sowie für die Passerelle zur Pädagogischen Hochschule beibehalten werden.

Fragen:

1. *Warum ist der Staatsrat von Freiburg von seinen ursprünglichen Absichten abgerückt?*
2. *Was sind die epidemiologischen oder pädagogischen Gründe für diesen Kurswechsel?*
3. *Hat der Staatsrat von Freiburg zu schnell gewissen Kreisen nachgegeben, die den einfachen Weg bevorzugten, indem sie diese Prüfungen nicht durchführten?*

4. *Die Abschlussprüfungen für die Berufsmaturität und die Fachmaturität werden beibehalten. Warum ist das für einige möglich und für andere nicht?*

Den 2. Juni 2020

### Antwort des Staatsrates

Bei der gymnasialen Maturität sind die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen geteilt. So können die Kantone entscheiden, ob sie mündliche Prüfungen durchführen oder nicht; der Entscheid, in diesem Jahr auch auf die schriftlichen Prüfungen verzichten zu können, obliegt jedoch letztlich dem Bund. Die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat nach vielen Gesprächen unter den Kantonen am 21. April 2020 beschlossen, auf mündliche Maturitätsprüfungen zu verzichten<sup>1</sup>. Und auf Antrag der Kantone hat der Bundesrat am 29. April den Kantonen gestattet, in diesem Jahr keine schriftlichen Maturitätsprüfungen durchzuführen<sup>2</sup>. Die Kantone können damit der unterschiedlichen Betroffenheit durch die Corona-Pandemie Rechnung tragen. Nach diesen Ausführungen beantwortet der Staatsrat die einzelnen Fragen von Grossrat Philippe Demierre wie folgt:

1. *Warum ist der Staatsrat von Freiburg von seinen ursprünglichen Absichten abgerückt?*

Die sanitäre Lage im Kanton Freiburg, der von der Pandemie weniger stark betroffen ist als andere Westschweizer Kantone wie Waadt und Genf oder der Kanton Tessin, hätte die Organisation schriftlicher Prüfungen unter Einhaltung der erforderlichen sanitären Schutzmassnahmen erlaubt. Der Entscheid des Staatsrates beruht jedoch auf einer Abwägung der Gesamtinteressen.

Seitens der Bevölkerung wurden seit Beginn der Pandemie zahlreiche Befürchtungen geäussert. Bereits Anfang März weigerten sich immer mehr Eltern, ihr Kind zur Schule gehen zu lassen, um eine Ansteckung zu vermeiden, also schon zwei bis drei Wochen vor dem am 13. März verkündeten Verbot des Präsenzunterrichts. Der Staatsrat erinnert daran, dass die ersten vom Bundesrat beschlossenen Lockerungsmassnahmen zwar ab dem 29. April umgesetzt wurden, die Aufhebung der «ausserordentliche Lage» durch die Bundesbehörden aber nicht alle Befürchtungen in der Bevölkerung ausgeräumt hat, ganz im Gegenteil. Diese Bedenken wurden von den politischen Behörden Freiburgs gehört.

Daher hat der Staatsrat alle Elemente und Interessen abgewogen. Denn auch wenn es dem Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 möglich war, die Session der Maturitätsprüfungen

<sup>1</sup> COVID-19; Ausweise der Sekundarstufe II Allgemeinbildung: Korrespondenzbeschluss Plenarversammlung vom 20. April 2020: [https://edudoc.ch/record/209009/files/PLE-2020-2\\_verzicht-durchfuehrung-uegk-2020.pdf](https://edudoc.ch/record/209009/files/PLE-2020-2_verzicht-durchfuehrung-uegk-2020.pdf)

<sup>2</sup> COVID-19-Verordnung gymnasiale Maturitätsprüfungen: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20201212/index.html>

in Zusammenarbeit mit den Direktionen der Mittelschulen unter Berücksichtigung der von den Gesundheitsbehörden empfohlenen Hygienemassnahmen zu organisieren, so konnte doch die Besorgnis der Schülerinnen und Schüler, ihrer Eltern und einiger Lehrpersonen nicht einfach ignoriert werden.

2. *Was sind die epidemiologischen oder pädagogischen Gründe für einen Kurswechsel?*

Wie in der obigen Antwort auf die erste Frage erwähnt, ist der Entscheid des Staatsrates das Ergebnis einer Abwägung der Interessen unter den verschiedenen Beteiligten. Er berücksichtigt bei seiner Entscheidungsfindung die von der Bevölkerung geäußerten Befürchtungen, aber auch die Frage der Chancengleichheit zwischen Schülerinnen und Schülern, die während der Zeit des Fernunterrichts nicht alle von gleich guten Lernbedingungen profitieren konnten. Ein aussergewöhnlicher Entscheid in einer aussergewöhnlichen Lage. Darüber hinaus wurde dieser Entscheid dadurch erleichtert, dass den Schülerinnen und Schülern mit ungenügenden Noten die Möglichkeit gegeben wurde, ihre Maturitätsprüfungen abzulegen, damit wegen dieser Pandemie niemand im Stich gelassen wird. Zudem wurden auch die Promotionsbedingungen gelockert.

3. *Hat der Staatsrat von Freiburg zu schnell gewissen Kreisen nachgegeben, die den einfachen Weg bevorzugten, indem sie diese Prüfungen nicht durchführten?*

Nein, der Staatsrat hat in seiner Entscheidung die Situation als Ganzes beurteilt. Er hat die Interessen abgewogen.

4. *Die Abschlussprüfungen für die Berufsmaturität und die Fachmaturität werden beibehalten. Warum ist das für einige möglich und für andere nicht?*

Von den insgesamt etwas mehr als 1200 Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe 2 haben rund 250 junge Menschen die Prüfungen abgelegt, sei es um ihre ungenügenden Noten zu verbessern oder für die Fachmaturität Pädagogik oder die Passerelle, die Inhaberinnen und Inhaber einer Berufs- oder Fachmaturität den Zugang zu den universitären Hochschulen ermöglicht.

Die verschiedenen Ausbildungsgänge der Sekundarstufe 2 werden in Verordnungen, Reglementen und Richtlinien behandelt, die in der alleinigen oder geteilten Entscheidungskompetenz des Bundes, der EDK oder des Kantons liegen. Der Bundesrat hat bereits am 29. April 2020 (COVID-19-Verordnung kantonale Berufsmaturitätsprüfungen) entschieden, dass die schulischen Prüfungen für die Berufsmaturität durch die Erfahrungsnoten ersetzt werden. Die schriftlichen und mündlichen Prüfungen für die Fachmaturität Pädagogik mussten gemäss EDK-Beschluss vom 5. Mai 2020 durchgeführt werden, dies in Ermangelung einer fortlaufenden summativen Evaluation während des Schuljahres. Der Bund

hat auch die schriftlichen und mündlichen Prüfungen für die Passerelle Berufsmaturität/Fachmaturität universitäre Hochschulen beibehalten.

Den 17. August 2020

**Question 2020-CE-84 Romain Collaud/  
Sébastien Dorthe  
Procédure simplifiée pour l'exploitation  
des terrasses des restaurants – COVID-19**

**Question**

Les beaux jours reviennent et les terrasses vont faire leur retour. Beaucoup de monde s'est réjoui de la réouverture des restaurants mais les directives sont contraignantes et limitent notamment les places disponibles dans les établissements, à l'intérieur comme à l'extérieur.

La pandémie touche fortement ce secteur important pour le canton de Fribourg et il est impératif de pouvoir donner aux différents acteurs de la gastronomie toutes les cartes nécessaires pour éviter des faillites.

Dès lors, nous demandons au Conseil d'Etat et plus particulièrement à la DAEC:

1. *Serait-il possible de supprimer toute procédure constructive remplacée par le seul consentement écrit de la personne privée ou de la commune propriétaire de la surface dédiée à la terrasse?*
2. *L'autorisation d'exploitation pourrait-elle être délivrée par les préfetures sur la même base que la patente K pour les manifestations temporaires?*
3. *Les préfetures pourraient sur le modèle lausannois appliquer une certaine souplesse sur l'espace octroyé et ce notamment dans les rues piétonnes afin de permettre aux établissements d'augmenter le nombre de tables?*

L'idée fondamentale de la question étant d'orienter les voies d'autorisation sur un processus simple, efficace, rapide et d'envisager également la gratuité avec pour but ultime l'aide au secteur gastronomique.

Le 14 mai 2020

**Réponse du Conseil d'Etat**

La demande des députés visant à assouplir la procédure d'autorisation pour permettre l'agrandissement de terrasses liées aux restaurants et aider ainsi le secteur gastronomique se justifie pleinement dans le contexte actuel de la crise sanitaire et de ses effets sur l'économie.

En application de l'article 84 al. 1 let. c du règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la LATeC (ReLATeC), l'aménagement de terrasses liées à des établissements publics est en principe soumis à la procédure ordinaire. Cette procédure nécessite une mise à l'enquête publique de 14 jours, la consultation des services de l'Etat intéressés et une décision de la préfecture, statuant sur les éventuelles oppositions. Même si les autorités et services concernés peuvent faire diligence pour traiter les demandes de permis dans le cadre de cette procédure, un traitement des dossiers ne peut que difficilement se faire en moins de deux mois, de sorte qu'il ne serait pas possible de répondre aux besoins pressants des restaurateurs qui souhaiteraient agrandir leur terrasse durant la période estivale de cette année afin d'augmenter le nombre de tables à l'extérieur. Par conséquent, le Conseil d'Etat est tout à fait favorable à ce qu'un processus rapide et efficace puisse être mis en place durant cette période particulière, compte tenu des importants enjeux économiques.

Cela étant dit, il faut constater qu'en date du 28 mai 2020, la Conférence des préfets a diffusé auprès des communes et des établissements publics intéressés un document prévoyant une procédure spéciale d'autorisation relative à l'agrandissement des terrasses des établissements publics durant la période de COVID-19, en précisant que cette procédure était applicable immédiatement. Ce document a fait l'objet d'une consultation entre les préfectures, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et le Service de la police du commerce (SPoCo). Il a également été validé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). La procédure spéciale prévoit que les demandes des établissements publics sont à adresser à la commune par courrier ou courriel, accompagnée uniquement du plan d'extension de la commune et de l'accord signé du ou de la propriétaire du fonds (uniquement si ce propriétaire n'est pas la commune). Après transmission de la demande par la commune à la préfecture, celle-ci donne son autorisation après avoir contrôlé si les conditions requises sont remplies et, en cas de doute sur ce point, rapide consultation des services concernés. L'autorisation octroyée est limitée dans le temps et peut être révoquée si les conditions ne sont plus remplies par l'exploitant de la terrasse. Les droits des tiers demeurent réservés. Il s'agit de relever enfin que la procédure mise en place n'engendre la perception d'aucune taxe et d'aucun émolument de préfecture.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate qu'une procédure particulière répondant à la demande des députés a d'ores et déjà été mise en place par les préfectures, avec effet immédiat, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures pour atteindre l'objectif recherché.

Le 14 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-84 Romain Collaud/ Sébastien Dorthe Vereinfachtes Verfahren für den Betrieb von Terrassen durch öffentliche Gaststätten – Covid-19**

### **Anfrage**

Mit den steigenden Temperaturen und dem schönen Wetter gehen auch die Terrassen wieder auf. Viele freuen sich auf die Wiedereröffnung der Restaurants, doch sind die Vorgaben wegen des Coronavirus restriktiv und haben namentlich zur Folge, dass die Gaststätten sowohl drinnen als auch draussen nur eine beschränkte Anzahl Plätze anbieten können.

Dieser für den Kanton Freiburg wichtige Sektor wurde von der Pandemie hart getroffen und es ist unerlässlich, den verschiedenen Akteuren des Gastronomiesektors alle notwendigen Mittel in die Hand zu geben, um Konkurse zu vermeiden.

Deshalb stellen wir dem Staatsrat und insbesondere der RUBD folgende Fragen:

1. *Wäre es möglich, von jeglichem Baubewilligungsverfahren abzusehen und sich stattdessen mit einer schriftlichen Zustimmung der Privatperson oder der Gemeinde, die den für die Terrasse vorgesehenen Bereich besitzt, zu begnügen?*
2. *Könnte die Bewilligung für den Betrieb der Terrasse von den Oberämtern auf der gleichen Grundlage wie das Patent K für temporäre Veranstaltungen erteilt werden?*
3. *Könnten die Oberämter nach dem Lausanner Modell eine gewisse Flexibilität beim zugebilligten Raum anwenden, insbesondere in den Fussgängerzonen, um den Gaststätten die Möglichkeit zu geben, die Zahl der Tische zu erhöhen?*

Die Grundidee dieser Anfrage besteht darin, ein einfaches, effizientes, schnelles Bewilligungsverfahren vorzusehen und auch die Unentgeltlichkeit in Betracht zu ziehen, mit dem Ziel, dem Gastronomiesektor zu helfen.

Den 14. Mai 2020

### **Antwort des Staatsrats**

Die Forderung der beiden Grossräte nach einem flexibleren Bewilligungsverfahren, um die Vergrösserung von Terrassen öffentlicher Gaststätten zu ermöglichen und damit dem Gastronomiesektor zu helfen, ist im aktuellen Kontext der Gesundheitskrise und ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaft vollauf gerechtfertigt.

Nach Artikel 84 Abs. 1 Bst. c des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) ist die Einrichtung von Terrassen öffentlicher Gaststätten grundsätzlich nach dem ordentlichen Verfah-

ren baubewilligungspflichtig. Dieses Verfahren erfordert eine öffentliche Auflage während 14 Tagen, die Anhörung der betroffenen staatlichen Dienststellen, ein Entscheid des Oberamts sowie die Behandlung allfälliger Beschwerden. Selbst wenn die betroffenen Behörden und Dienststellen die Bewilligungsgesuche im Rahmen dieses Verfahrens rasch behandeln, ist es kaum möglich, die Dossiers in weniger als zwei Monaten zu bearbeiten; entsprechend ist es im ordentlichen Baubewilligungsverfahren nicht möglich, der Dringlichkeit der Anliegen der öffentlichen Gaststätten, die ihre Terrassen während der Sommerperiode dieses Jahres vergrössern möchten, um die Anzahl der Tische im Freien zu erhöhen, gerecht zu werden. Aus diesem Grund und in Anbetracht der bedeutenden wirtschaftlichen Herausforderungen befürwortet der Staatsrat die Einführung eines raschen und effizienten Verfahrens in diesen besonderen Zeiten.

Nun ist es so, dass die Oberamt männerkonferenz am 28. Mai 2020 den Gemeinden und betroffenen öffentlichen Gaststätten ein Dokument hat zukommen lassen, mit dem per sofort ein besonderes Bewilligungsverfahren für die Vergrösserung der Terrassen öffentlicher Gaststätten während der Covid-19-Pandemie eingeführt wurde. Dieses Dokument war bei den Oberämtern, dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) und dem Amt für Gewerbepolizei (GePoA) in die Anhörung gegeben und von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) validiert worden. Das besondere Verfahren sieht vor, dass solche Gesuche von den öffentlichen Gaststätten per Post oder E-Mail an die Gemeinde zu richten sind und dass dem Gesuch lediglich der Plan der Vergrösserung der Terrasse und, soweit nicht die Gemeinde Eigentümerin ist, das unterzeichnete Einverständnis der Grundstückseigentümerin oder des Grundstückseigentümers beigelegt werden müssen. Die Gemeinde übermittelt darauf ihren Antrag unverzüglich dem Oberamt, nachdem sie geprüft hat, ob alle Voraussetzungen erfüllt sind. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, bewilligt das Oberamt das Gesuch. Zweifelt das Oberamt daran, dass die Voraussetzungen erfüllt sind, kann es zusätzliche Ämter anhören. Die Bewilligung ist befristet. Wenn die Voraussetzungen für das Gesuch nicht mehr erfüllt sind, kann die Bewilligung widerrufen werden. Die Rechte Dritter bleiben vorbehalten. Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass das Oberamt im Rahmen dieses besonderen Verfahrens keine Verfahrenskosten oder sonstige Gebühren erhebt.

Mit den vorstehenden Ausführungen stellt der Staatsrat fest, dass die Oberämter bereits und mit sofortiger Wirkung ein besonderes Bewilligungsverfahren eingeführt haben, das dem Anliegen der Verfasser der Anfrage entspricht, sodass keine weiteren Massnahmen zur Erreichung des angestrebten Ziels ergriffen werden müssen.

Den 14. September 2020

## Question 2020-CE-89 Bruno Marmier/ Paola Ghielmini Krayenbühl Soutien aux communes dans le cadre du plan de relance économique?

### Question

Le Conseil d'Etat a annoncé, le vendredi 8 mai 2020, un plan de relance économique dont les contours sont encore à définir. Le Conseil d'Etat a souligné l'importance de l'investissement des collectivités publiques dans cette période d'incertitude afin de mener une politique anticyclique.

Dans ce contexte, il convient de rappeler quelques éléments sur les finances cantonales et communales:

- > Ces dix dernières années, le canton de Fribourg réalise des investissements plutôt faibles, selon le *Comparatif des finances cantonales et communales*, établi par l'IDHEAP (voir diagramme ci-dessous)<sup>1</sup>. Ils totalisent 181 millions de francs d'investissement en 2019 pour un total des charges de 3,7 milliards<sup>2</sup>;
- > Avec 182 millions d'investissements cumulés en 2018 pour un total de charges de 1,6 milliard<sup>3</sup>, les communes investissent plus que le canton, avec moins de moyens;
- > Le canton dispose d'une fortune de plus d'un milliard de francs;
- > La dette cumulée des communes avoisine le milliard de francs;
- > Les revenus fiscaux représentent moins de 40% des revenus du canton alors qu'ils représentent souvent plus de 60% des revenus des communes.

Ces éléments nous permettent de conclure que l'Etat de Fribourg investit peu et accumule de la fortune pendant que les communes investissent beaucoup et s'endettent pour répondre aux besoins de la population. De plus, les finances communales se caractérisent par une plus grande dépendance des rentrées fiscales que les finances cantonales.

<sup>1</sup> Comparatif 2018 des finances cantonales et communales 2018, Cahier de l'IDHEAP 308/2019, <https://www.unil.ch/idheap/fr/home/menueinst/unitescompetences/finances-publiques/comparatif-des-finances-cantonales-et-communales.html>

<sup>2</sup> Message n° 2019-DFIN-37 du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au compte d'Etat du canton de Fribourg pour l'année 2019

<sup>3</sup> Service de la statistique, 18. Administration et finances publiques, <https://www.fr.ch/ssstat/>

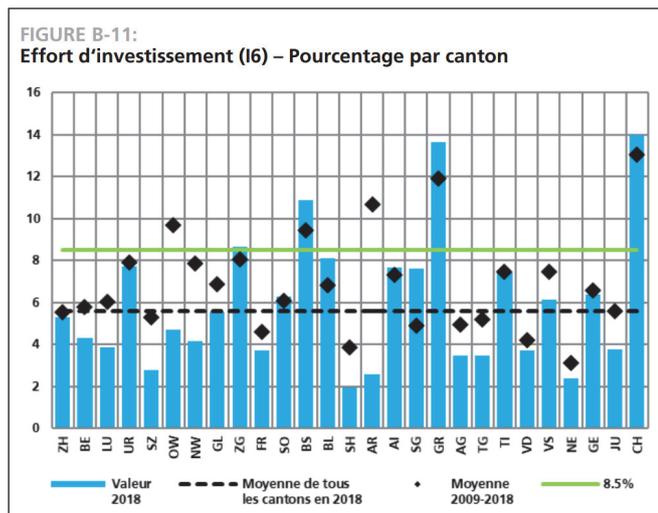


Figure 1: Comparatif 2018 des finances cantonales et communales 2018, Cahier de l'IDHEAP 308/2019

Dans un contexte de relance économique par l'investissement public, relance appelée tant par les milieux économiques que par l'ensemble des partis politiques, il est évident que les communes devraient s'efforcer de maintenir leur niveau élevé d'investissement pour soutenir la demande. Elles devront pourtant affronter de fortes diminutions de rentrées fiscales qui pèseront lourdement sur leur budget. A cela s'ajoute l'entrée en vigueur de MCH2 qui pourrait réduire leur marge de manœuvre financière.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Le Conseil d'Etat partage-t-il le constat selon lequel le maintien de l'investissement des communes est indispensable à la relance économique?
2. Le Conseil d'Etat est-il conscient que les communes seront davantage affectées que le canton par les baisses de rentrées fiscales?
3. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat est-il prêt à soutenir les communes dans leur effort continu d'investissement? Si oui, de quelle manière?

Le 19 mai 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à apporter quelques précisions et compléments par rapport aux considérations d'ordre contextuel formulées par les députés Marmier et Ghilmini Kraysenbühl en préambule de leurs questions.

- > En 2019, le montant des dépenses brutes d'investissement de l'Etat s'est effectivement élevé à 181,5 millions de francs. Se sont toutefois ajoutés à cela des dépenses d'entretien des bâtiments et des routes d'un montant de 33,9 millions de francs, pour atteindre un total général de 215,5 millions de francs.

- > La fortune nette de l'Etat au 31 décembre 2019 atteignait certes 1109,3 millions de francs. 71,2% de ce montant était toutefois déjà affecté à des objets et projets précis et n'était donc pas à libre disposition des autorités cantonales. S'ajoute à cela le fait que les incidences financières de la modification de la loi sur Caisse de prévoyance absorberont la quasi-totalité de la part de la fortune non affectée, qui se montait à la fin de l'année dernière à environ 319 millions de francs.
- > Selon la statistique des finances communales 2018, les impôts directs, qui constituent la valeur de référence la plus adéquate pour une comparaison avec l'Etat, représentaient 49% des revenus communaux. Venait s'ajouter à cela les «autres impôts» (ex: contribution immobilière, impôt sur les prestations en capital, impôt sur les spectacles et divertissement, impôt sur les appareils et distributeurs, etc...), qui n'ont pas tous d'équivalent au niveau cantonal, pour un montant représentant 14% des revenus communaux.
- > Considéré dans son ensemble, le MCH2 n'induit pas une réduction de la marge de manœuvre financière des communes. Il a en outre été décidé dans le cadre des mesures adoptées par le Conseil d'Etat en raison du Covid-19, que sa mise en œuvre pourrait être décalée d'une année dans les communes qui en ressentiraient le besoin. Les communes ont désormais le choix d'appliquer le MCH2 dès le budget 2021 ou de repousser son entrée en vigueur au budget 2022.

Il apparaît ensuite opportun de rappeler que dans un système fédéraliste les divers niveaux de gouvernement ont à assumer des tâches et responsabilités différentes, qui se reflètent dans la structure de leurs budget et compte. En Suisse, cela signifie concrètement, de manière schématique, que l'essentiel des charges incombant à la Confédération sont des charges de transfert. Les cantons doivent quant à eux principalement faire face à une combinaison de charges de transferts et de personnel. Dans les communes, au-delà des transferts et du personnel, les achats de biens et services représentent une part particulièrement importante des charges comparative-ment à la Confédération et aux cantons.

Il convient enfin de garder à l'esprit que les communes, compte tenu de la répartition des tâches actuelles, sont particulièrement actives dans les domaines de l'action publique financés par des contributions causales (taxes et redevances diverses). Les investissements qu'elles réalisent dans ces domaines sont dès lors majoritairement, voire totalement couverts par les utilisateurs effectifs ou les bénéficiaires potentiels des prestations fournies et induisent donc des charges résiduelles nettes limitées pour les comptes communaux.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère qu'il convient de faire preuve de prudence dans les compa-

raisons effectuées entre niveau de gouvernement. Il s'agit d'adopter une approche nuancée dans leur interprétation et d'éviter d'en tirer des conclusions péremptoires. Dans la mesure où les tâches et les composantes principales des budgets divergent entre l'Etat et les communes, il n'est somme toute pas surprenant que leur niveau d'investissements respectifs ne soit pas les mêmes. Le constat chiffré des Députés, qu'il ne s'agit pas de contester ici, n'appelle dès lors en soit aucune mesure corrective particulière.

Cela dit, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions posées.

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il le constat selon lequel le maintien de l'investissement des communes est indispensable à la relance économique?*

La Constitution fédérale prévoit à son article 100 al. 4 que: «(l)a Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle». Cela signifie selon le Conseil d'Etat que tous les niveaux de gouvernement doivent contribuer à l'aide qu'il convient d'octroyer aux citoyens et entreprises dans les situations de crise économique majeure. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il est effectivement important que les communes apportent, à l'instar de la Confédération et du canton, leur contribution au soutien public à la population et à l'économie. Cela passe notamment et dans toute la mesure du possible, par un maintien, voire une augmentation de leur niveau d'investissement.

2. *Le Conseil d'Etat est-il conscient que les communes seront davantage affectées que le canton par les baisses de rentrées fiscales?*

Le Conseil d'Etat est conscient que les rentrées fiscales représentent en moyenne une part plus importante des revenus des communes que de l'Etat. Il estime toutefois, comme indiqué en préambule, qu'il convient de relativiser cette différence, en distinguant les impôts directs des autres impôts, et de garder à l'esprit le fait que tous les impôts ne seront pas impactés de la même manière par le COVID-19 et ses répercussions économiques. Il rappelle en outre qu'au-delà des baisses de revenus, la crise du COVID-19 a déjà engendré et engendrera surtout des charges supplémentaires pour les collectivités publiques, charges qui seront proportionnellement plus importantes pour la Confédération et les cantons que pour les communes.

3. *Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat est-il prêt à soutenir les communes dans leur effort continu d'investissement? Si oui, de quelle manière?*

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas opportun d'apporter un soutien spécifique aux communes dans leur effort d'investissement pour répondre aux effets de la crise du COVID-19. Il considère que l'aide des

collectivités publiques, qu'il s'agit bien entendu de coordonner au mieux, doit avant tout être adressée à la population et aux entreprises, plutôt qu'à d'autres collectivités publiques. Dans cette optique, et en tenant également compte du mandat découlant de la Constitution fédérale, le Conseil d'Etat a fait sienne l'appréciation du groupe de travail ayant préparé le plan de relance. Ce dernier a estimé, dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices du plan de relance, qu'il était plus pertinent de privilégier le renforcement de programmes existants ainsi que l'accélération de nouvelles constructions ou de projets d'infrastructures, permettant ainsi de recourir aux acteurs économiques locaux, plutôt que des aides spécifiques et directes aux communes.

Le 14 septembre 2020

—

## **Anfrage 2020-CE-89 Bruno Marmier/ Paola Ghielmini Krayenbühl Unterstützung der Gemeinden im Rahmen des Plans zur Wiederankurbelung der Wirtschaft?**

### **Anfrage**

Der Staatsrat hat am 8. Mai 2020 einen noch näher auszuarbeitenden Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft angekündigt und betont, wie wichtig öffentliche Investitionen in dieser unsicheren Zeit für eine antizyklische Politik sind.

In diesem Zusammenhang sei an einige Punkte zu den Kantons- und Gemeindefinanzen erinnert:

- > In den letzten zehn Jahren sind die Investitionen des Kantons Freiburg gemäss dem vom IDHEAP erstellten *Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen* (siehe Grafik unten)<sup>1</sup> eher gering ausgefallen. 2019 belaufen sie sich auf insgesamt 181 Millionen Franken bei einem Gesamtaufwand von 3,7 Milliarden Franken<sup>2</sup>.
- > Mit Gesamtinvestitionen von 182 Millionen Franken im Jahr 2018 bei einem Gesamtaufwand von 1,6 Milliarden Franken<sup>3</sup> investieren die Gemeinden mit weniger Mitteln mehr als der Kanton.
- > Der Kanton verfügt über ein Vermögen von über einer Milliarde Franken.
- > Die kumulierten Schulden der Gemeinden betragen fast eine Milliarde Franken.
- > Die Steuererträge machen weniger als 40% der Einnahmen des Kantons aus, hingegen häufig über 60% der Einnahmen der Gemeinden.

<sup>1</sup> Vergleich 2018 der Kantons- und Gemeindefinanzen, Cahier de l'IDHEAP 308/2019, [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_FB85070E7F9C.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_FB85070E7F9C.P001/REF)

<sup>2</sup> Botschaft Nr. 2019-DFIN-37 des Staatsrats an den Grossen Rat zur Staatsrechnung des Kantons Freiburg für das Jahr 2019.

<sup>3</sup> Amt für Statistik, 18. Öffentliche Verwaltung und Finanzen, <https://www.fr.ch/de/vwd/stata/>

Daraus lässt sich schliessen, dass der Staat wenig investiert und Vermögen anhäuft, während die Gemeinden viel investieren und sich verschulden, um die Bedürfnisse der Bevölkerung abzudecken. Zudem sind die Gemeindefinanzen stärker von den Steuereinnahmen abhängig als die Kantonsfinanzen.

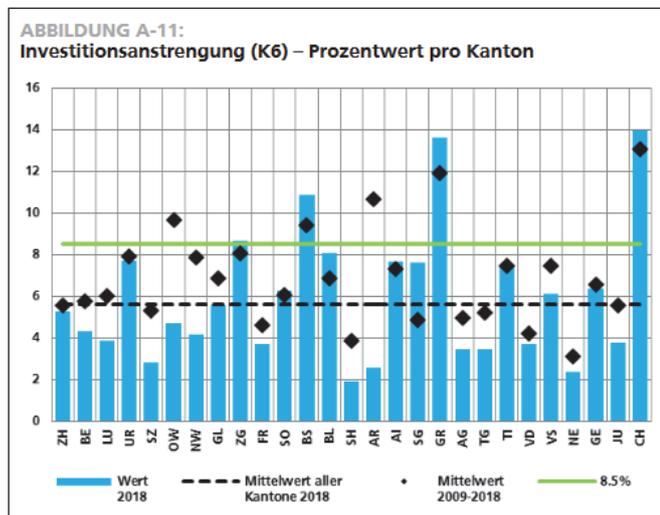


Abbildung 1: Vergleich 2018 der Kantons- und Gemeindefinanzen, Cahier de l'IDHEAP 308/2019

Es liegt auf der Hand, dass die Gemeinden in einem Kontext, in dem die Wirtschaft mit öffentlichen Investitionen wieder angekurbelt werden soll und dies auch von den Wirtschaftskreisen sowie von allen politischen Parteien gefordert wird, ihr hohes Investitionsvolumen zur Stützung der Nachfrage beibehalten sollten. Sie werden jedoch mit massiven Steuerausfällen zu kämpfen haben, die ihre Haushalte stark belasten werden. Darüber hinaus könnte das Inkrafttreten des HRM2 ihren finanziellen Handlungsspielraum einschränken.

Wir stellen dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Teilt der Staatsrat unsere Feststellung, dass weiterhin hohe Investitionen der Gemeinden für die Ankurbelung der Wirtschaft unabdingbar sind?
2. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass die Gemeinden stärker von den rückläufigen Steuereinnahmen betroffen sein werden als der Kanton?
3. Ist der Staatsrat unter diesen Umständen bereit, die Gemeinden in ihren anhaltenden Investitionsbemühungen zu unterstützen? Wenn ja, wie?

Den 19. Mai 2020

## Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat möchte einleitend einige Punkte der Vorbemerkungen zu den Fragen von Grossrat Marmier und Grossrätin Ghelmini Krayenbühl klarstellen und ergänzen.

- > 2019 beliefen sich die Bruttoinvestitionen des Staates effektiv auf 181,5 Millionen Franken. Es müssen allerdings noch die Ausgaben für den Gebäude- und den Strassenunterhalt im Umfang von 33,9 Millionen Franken hinzugerechnet werden, was ein Gesamtinvestitionsvolumen von 215,5 Millionen Franken ergibt.
- > Das Reinvermögen des Staates belief sich zwar per 31. Dezember 2019 auf 1109,3 Millionen Franken, jedoch waren 71,2% dieses Betrags bereits an konkrete Vorhaben und Projekte gebunden und für die Kantonsbehörden nicht frei verfügbar. Darüber hinaus werden die finanziellen Auswirkungen der Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals praktisch das gesamte restliche, nicht zweckgebundene Vermögen absorbieren, das sich Ende 2019 auf rund 319 Millionen Franken belief.
- > Gemäss Statistik der Gemeindefinanzen 2018 machten die direkten Steuern, die sich am besten für einen Vergleich mit dem Staat eignen, 49% der Gemeindeeinnahmen aus. Dazu kamen die Einnahmen aus der Kategorie «Übrige Steuern» (z.B.: Liegenschaftssteuern, Steuern auf Kapitalabfindungen, Steuern auf Vorstellungen und Vergnügungsanlässen, Steuern auf Spielapparaten und Warenverteilern usw.), die nicht alle eine Entsprechung auf kantonaler Ebene haben und 14% der Gemeindeeinnahmen ausmachten.
- > Auf's Ganze gesehen schmälert das HRM2 den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden nicht. Zudem hat der Staatsrat im Rahmen seiner Covid-19-Massnahmen auch beschlossen, dass die Gemeinden seine Einführung falls nötig um ein Jahr verschieben können. Damit können die Gemeinden das HRM2 ab dem Voranschlag 2021 anwenden oder sein Inkrafttreten auf den Voranschlag 2022 verschieben.

In einem föderalistischen System haben die verschiedenen Regierungsebenen unterschiedliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die sich in ihrer Voranschlags- und Rechnungsstruktur widerspiegeln. Vereinfacht gesagt handelt es sich in der Schweiz beim grössten Teil der vom Bund getragenen Kosten um Transferkosten. Bei den Kantonen handelt es sich hauptsächlich um eine Kombination von Personal- und Transferkosten. Bei den Gemeinden machen neben den Transfer- und Personalkosten auch die Kosten für Güter und Dienstleistungen im Vergleich zu Bund und Kantonen einen besonders hohen Anteil aus.

Man darf auch nicht vergessen, dass die Gemeinden aufgrund der geltenden Aufgabenteilung in denjenigen politischen Handlungsbereichen besonders aktiv sind, die durch Kausalabgaben (verschiedene Abgaben und Gebühren) finanziert werden. Ihre Investitionen in diesen Bereichen werden damit mehrheitlich bis vollumfänglich von den effektiven Nutzern oder potenziellen Empfängern der erbrachten Leistungen

gedeckt und schlagen in den Gemeinderechnungen nur mit einem geringen restlichen Nettoaufwand zu Buche.

In Anbetracht des Gesagten ist nach Auffassung des Staatsrats bei Vergleichen zwischen Regierungsebenen Vorsicht geboten. Es braucht eine nuancierte Interpretation ohne vorilige Schlussfolgerungen. Insofern sich die Aufgaben und Hauptbestandteile der Budgets von Staat und Gemeinden unterscheiden, sind unterschiedliche Investitionsvolumen nicht überraschend. Die von den Grossratsmitgliedern vorgebrachten Zahlen, die hier nicht bestritten werden sollen, erfordern somit kein besonderes Korrektiv.

Der Staatsrat antwortet nun folgendermassen auf die gestellten Fragen:

1. *Teilt der Staatsrat unsere Feststellung, dass weiterhin hohe Investitionen der Gemeinden für die Ankurbelung der Wirtschaft unabdingbar sind?*

Artikel 100 Abs. 4 der Bundesverfassung bestimmt Folgendes: «Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage». Gemäss Staatsrat heisst dies, dass sich alle Regierungsebenen an der Hilfe beteiligen müssen, die den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen in grösseren Wirtschaftskrisen gewährt werden soll. So erachtet es der Staatsrat effektiv als wichtig, dass die Gemeinden ebenso wie Bund und Kantone ihren Beitrag zur öffentlichen Unterstützung von Bevölkerung und Wirtschaft leisten, und zwar namentlich indem sie ihr Investitionsvolumen soweit wie möglich beibehalten oder sogar erhöhen.

2. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass die Gemeinden stärker von den rückläufigen Steuereinnahmen betroffen sein werden als der Kanton?*

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass der Anteil der Steuern an den Einnahmen der Gemeinden durchschnittlich über demjenigen beim Staat liegt. Wie einleitend gesagt, ist dieser Unterschied jedoch zu relativieren, und es muss zwischen den direkten und den übrigen Steuern unterschieden und bedacht werden, dass nicht alle Steuern in gleichem Masse von Covid-19 und dessen wirtschaftlichen Auswirkungen betroffen sind. Er erinnert auch daran, dass die Coronakrise neben Einnahmeneinbussen für die öffentliche Hand Mehrkosten verursacht hat und verursachen wird, die für Bund und Kantone verhältnismässig höher sein werden als für die Gemeinden.

3. *Ist der Staatsrat unter diesen Umständen bereit, die Gemeinden in ihren anhaltenden Investitionsbemühungen zu unterstützen? Wenn ja, wie?*

In Anbetracht des Gesagten ist der Staatsrat der Auffassung, dass es nicht angebracht wäre, die Gemeinden in ihren Investitionsbemühungen zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronakrise speziell zu unterstützen. Die Hilfe der öffentli-

chen Hand, die selbstverständlich bestmöglich koordiniert werden muss, sollte in erster Linie der Bevölkerung und den Unternehmen und nicht anderen Gemeinwesen zugutekommen. Vor diesem Hintergrund sowie unter Berücksichtigung des Auftrags gemäss Bundesverfassung hat sich der Staatsrat die Einschätzung der Arbeitsgruppe, die den Wiederankurbelungsplan ausgearbeitet hat, zu eigen gemacht. Diese hielt bei der Ausarbeitung der Leitlinien des Wiederankurbelungsplans den Ausbau bestehender Programme sowie die Beschleunigung neuer Bau- oder Infrastrukturhaben mit Einbindung lokaler Wirtschaftsakteure für zielführender als spezifische Direkthilfen für die Gemeinden.

Den 14. September 2020

---

## **Question 2020-CE-94 Erika Schnyder Financement des coûts supplémentaires extraordinaires, des baisses de revenus et de la diminution des recettes dans les soins ambulatoires et stationnaires**

### **Question**

Les services d'aide et de soins à domicile (SASD) du canton ont dû fournir une contribution très importante et engagée quant à la maîtrise de la crise du Covid-19. Outre des soins ambulatoires et un soutien à domicile, ils ont dû assumer d'autres tâches dans le cadre de la gestion de la crise (par ex. des soins aux patients atteints de COVID-19). Cela a nécessité un effort supplémentaire considérable: notamment l'organisation et la mise à disposition de matériel de protection, ou le déploiement de personnel spécifiquement formé dans des situations particulières. Ce travail supplémentaire génère des coûts supplémentaires correspondants.

La plupart des bénéficiaires des prestations appartiennent au groupe des personnes particulièrement vulnérables, ce qui expose les employés des SASD à des risques particuliers. La mise en œuvre de mesures de protection spécifiques à la fois à l'égard tant des patients que des collaborateurs, a impliqué une dépense de temps particulièrement élevée en termes de préparation, d'application, de contrôle et de suivi.

Par ailleurs, un nombre important de bénéficiaires ont renoncé à des prestations par crainte d'une potentielle contamination, ce qui a souvent entraîné, du point de vue médical et infirmier, des complications ou une détérioration ultérieure de l'état de santé des personnes concernées. Les services se sont donc efforcés de rester en contact téléphonique avec ces personnes ou leurs proches notamment pour les personnes fragilisées ou encore souffrant de pathologies impliquant un soutien psychiatrique ou encore pour vérifier leur prise de médicaments ou pour obtenir des informations

sur leur état de santé, afin d'intervenir en cas de besoin, parfois par voie de téléconsultation. Certains services se sont vus, de plus, confier des tâches supplémentaires, entre autres, la réalisation de tests ou la participation à des équipes mobiles pluridisciplinaires.

A l'instar d'autres prestataires de soins, les SASD ont été contraints d'anticiper la vague pandémique annoncée et, à cet effet, ont dû mettre en œuvre la priorisation des prestations. Cette situation qui a nécessité la suspension temporaire de prestations qualifiées de non complexes ou vitales, plus fortement dans le domaine des prestations d'économie domestique et d'accompagnement, a eu pour effet corollaire une baisse des heures de prestations facturables. Par ailleurs, il a fallu aussi compter avec des absences au sein du personnel, étant donné que les collaborateurs font également partie des personnes à risque, ce qui a entraîné en conséquence des coûts salariaux, notamment lorsqu'il a fallu recourir à du personnel temporaire.

A cela se sont ajoutés des coûts supplémentaires liés à l'achat de matériel de protection, avec un surcroît considérable des coûts au vu de l'augmentation des prix, sachant la pénurie qui n'est plus à démontrer au sujet du matériel de base (blouses, lunettes, masques de protection...). A noter aussi que les autres mesures de réorganisation au sein des SASD, par exemple les solutions de télétravail (infrastructure, frais informatiques, administration), mais aussi la transmission d'informations aux patients ainsi qu'à leur famille ont entraîné des frais administratifs supplémentaires et non prévus aux budgets des services.

Cela étant, indépendamment de l'obligation de prester, les soins ambulatoires sont soumis à l'ajustement des bases de calcul par les responsables du financement résiduel pour la durée de la crise. Cela devrait inclure la compensation directe et intégrale des coûts supplémentaires et de la perte de revenus liés au COVID-19, pour tous les prestataires de services, pour l'exercice financier en cours.

L'Association faîtière suisse d'aide et de soins à domicile a pris contact avec la Conférence des Directeurs cantonaux de la santé (CDS), laquelle, tout en rendant hommage à la grande disponibilité et à l'engagement des organisations d'aide et de soins à domicile et des indépendants, a, dans sa missive du 15 mai 2020, je cite: «*acté que les décisions relatives aux modalités et à l'ampleur du financement éventuel des coûts supplémentaires et de la perte de recettes pour les soins ambulatoires devront être prises par les cantons ou, conformément à la réglementation cantonale, par les communes*». Le Comité directeur de la CDS a, en effet, considéré qu'il n'est pas judicieux de rechercher des solutions à l'échelle nationale ou d'élaborer des recommandations de la CDS pour le financement, quand bien même les cantons ou les communes doivent s'attendre à des coûts supplémentaires dans le secteur des soins ambulatoires et stationnaires. Il a néanmoins

admis la nécessité de financer les services à distance de soins ambulatoires et s'est engagé à ce que soit trouvée une solution au sein de l'AOS. Les cantons ou bien les communes devront sans doute cofinancer ces prestations également.

Actuellement, ces surcoûts ne sont pas chiffrables dans le détail, pas davantage que les pertes financières. Néanmoins ils vont s'ajouter à la charge financière conséquente relative à la LiMa (voir à ce sujet la question Schnyder, Müller, de Weck sur la prise en charge du matériel LiMa suite aux arrêts de 2017/2018 rendus par le TAF), ainsi que de la diminution des recettes, depuis le début 2020, consécutive à la baisse linéaire de 3,6% du financement OPAS, que les SASD – et avec eux les communes qui couvrent leurs déficits – ont dû assumer intégralement.

Au vu des considérations qui précèdent, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Comment le canton de Fribourg entend-il se positionner sur les coûts résiduels, pour les services d'aide et de soin à domicile, liés à cette crise du coronavirus?*
2. *Entre-t-il en matière sur le financement des pertes mentionnées ci-dessus?*
3. *Prévoit-il un dédommagement pour le surcoût lié aux mesures de protection et autres mesures imposées en raison du coronavirus (frais informatiques, télétravail, etc.)?*
4. *Comment entend-il, cas échéant, répartir ces frais entre l'Etat et les communes?*

Le 26 mai 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Préalablement, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les services d'aides et de soins à domicile (SASD) mandatés ou exploités par les associations de communes sont subventionnés par l'Etat (Art. 16 LPMS), à hauteur de 30% des frais du personnel exécutant les prestations d'aide et de soins (salaires, charges sociales et frais de déplacement, déduction faite des recettes à charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Et ce dans les limites de la dotation (EPT) qui est décidée par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) (Art. 29 RPMS) et fixée annuellement lors de la procédure budgétaire.

Dans le cadre de la crise COVID-19, le Conseil d'Etat est conscient de la contribution importante et engagée des SASD. Ces structures, mais également l'ensemble des acteurs sanitaires du canton, ont dû adapter leurs prestations, moyennant parfois des coûts supplémentaires. Dans certains cas, ils ont également dû faire face à une diminution des recettes. Aussi la DSAS étudie les conséquences financières de la crise COVID-19 pour l'ensemble des établissements et structures subventionnés par l'Etat. Il y a par ailleurs de rele-

ver que des discussions sont en cours entre la Confédération, les assureurs maladie et les cantons.

1. *Comment le canton de Fribourg entend-il se positionner sur les coûts résiduels, pour les services d'aide et de soin à domicile, liés à cette crise du coronavirus?*
2. *Entre-t-il en matière sur le financement des pertes mentionnées ci-dessus?*

Dans le cadre de l'analyse d'un éventuel financement des coûts supplémentaires engendrés par les mesures ordonnées dans le cadre de la pandémie de coronavirus, le Conseil d'Etat a fixé comme principe d'utiliser les règles usuelles de répartition des coûts. Ainsi, les coûts qui ne relèvent habituellement pas de la compétence financière de l'Etat ne seront pas quantifiés, ni subventionnés par celui-ci. Les organismes qui subventionnent ou financent ces éléments en temps normal restent en charge de régler les pertes et/ou les coûts liés à la crise COVID-19.

Ainsi, après analyse, l'Etat subventionnera le 30% des dépenses reconnues de personnel d'aide et de soins des SASD mandatés par les associations de communes après déduction des recettes provenant de l'assurance obligatoire des soins.

3. *Prévoit-il un dédommagement pour le surcoût lié aux mesures de protection et autres mesures imposées en raison du coronavirus (frais informatiques, télétravail, etc.)?*

L'Etat ne prévoit pas de subventionner des coûts autres que la dotation. Le Conseil d'Etat précise que le matériel de protection fourni par la centrale logistique de l'Organe cantonal de conduite (OCC) jusqu'au 24 avril 2020 n'a pas été facturé

Il est à noter que le Conseil fédéral a adopté le 27 mai 2020 son message concernant la modification de la LAMal relative à la rémunération du matériel de soins. Il entend ainsi introduire un remboursement uniforme au niveau national pour le matériel de soins qui sera à charge des assureurs-maladie.

4. *Comment entend-il, cas échéant, répartir ces frais entre l'Etat et les communes?*

La répartition des coûts entre l'Etat et les communes n'est pas modifiée.

Le 14 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-94 Erika Schnyder Finanzierung der ausserordentlichen Mehrkosten, der Einkommensrückgänge und der Mindereinnahmen in der ambulanten und stationären Pflege**

### **Anfrage**

Die Spitex-Dienste des Kantons mussten bei der Bewältigung der Corona-Krise einen sehr grossen und engagierten Beitrag leisten. Zusätzlich zur ambulanten Pflege und zur Unterstützung zu Hause mussten sie im Rahmen des Krisenmanagements weitere Aufgaben übernehmen (z. B. Pflege der Corona-Patientinnen und -Patienten). Dazu war ein erheblicher Mehraufwand notwendig, namentlich die Organisation und die Bereitstellung von Schutzmaterial oder der Einsatz von speziell ausgebildetem Personal in besonderen Situationen. Diese zusätzliche Arbeit ist mit entsprechenden Mehrkosten verbunden.

Die meisten Leistungsbeziehenden gehören zur Gruppe der besonders gefährdeten Personen, wodurch die Spitex-Angestellten besonderen Risiken ausgesetzt sind. Die Umsetzung spezifischer Schutzmassnahmen sowohl für die Patientinnen und Patienten als auch für die Mitarbeitenden nahm punkto Vorbereitung, Umsetzung, Kontrolle und Nachsorge sehr viel Zeit in Anspruch.

Darüber hinaus haben viele Leistungsbeziehende aus Angst vor einer möglichen Ansteckung auf Leistungen verzichtet, was aus medizinischer und pflegerischer Sicht oftmals zu Komplikationen oder einer späteren Verschlechterung des Gesundheitszustands der Betroffenen geführt hat. Die Spitex-Dienste haben sich deshalb bemüht, telefonisch mit diesen Personen oder ihren Angehörigen in Kontakt zu bleiben, vor allem mit den besonders Schwachen unter ihnen oder noch mit denjenigen, die an einer Erkrankung leiden, die eine psychiatrische Unterstützung erfordert. Sie kontrollierten auch ihre Medikamenteneinnahme oder versuchten, an Informationen zu ihrem Gesundheitszustand zu gelangen, um im Bedarfsfall einschreiten zu können, manchmal auch in Form von Telekonsultation. Einigen Diensten wurden zudem zusätzliche Aufgaben zugewiesen, u. a. die Durchführung von Tests oder die Mitwirkung in interdisziplinären mobilen Teams.

Wie andere Pflegeleistungserbringende waren auch die Spitex-Dienste gezwungen, der angekündigten Pandemiewelle vorzugreifen; zu diesem Zweck mussten sie eine Priorisierung der Leistungen vornehmen. Diese Situation erforderte die vorübergehende Einstellung von als nicht komplex oder nicht lebenswichtig eingestuft Leistungen, insbesondere im Bereich der Hauswirtschaft und der Begleitung, die ihrerseits einen Rückgang der verrechenbaren Leistungsstunden zur Folge hatte. Des Weiteren musste auch mit Absenzen beim Personal gerechnet werden, insofern als die Mitarbei-

tenden ebenfalls zu den Risikopersonen gehören; dies hat wiederum Lohnkosten verursacht, wenn Temporärpersonal eingestellt werden musste.

Hinzu kommen Mehrkosten im Zusammenhang mit dem Erwerb von Schutzmaterial, wobei die Kosten angesichts der Preiserhöhungen beträchtlich gestiegen sind – die Knappheit in Bezug auf die Grundausrüstung (Kittel, Brillen, Schutzmasken, ...) muss ja nicht mehr bewiesen werden. Ebenfalls anzumerken ist, dass die anderen Umstrukturierungsmassnahmen innerhalb der Spitex-Dienstes wie z. B. Homeoffice-Lösungen (Infrastruktur, EDV-Kosten, Verwaltung), aber auch die Informationsübermittlung an die Patientinnen und Patienten und ihre Familien zusätzliche Verwaltungskosten verursacht haben, die nicht in den Voranschlägen der Dienste vorgesehen waren.

Nun, ungeachtet der Verpflichtung zur Erbringung eines Dienstes untersteht die ambulante Pflege einer Anpassung der Berechnungsgrundlagen durch die Restfinanzierer für die Dauer der Krise. Diese sollte für das laufende Geschäftsjahr für alle Leistungserbringenden den direkten und vollständigen Ausgleich der Mehrkosten und des Einkommensverlustes im Zusammenhang mit dem Coronavirus umfassen.

Der nationale Dachverband der Spitex hat die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) kontaktiert, worauf diese in ihrem Schreiben vom 15. Mai 2020 – unter Würdigung der grossen Verfügbarkeit und des Engagements der Spitex-Organisationen und der Selbstständigen – geantwortet hat, dass die Beschlüsse hinsichtlich der Modalitäten und der Tragweite einer allfälligen Finanzierung der Mehrkosten und der Einkommensverluste für die ambulante Pflege von den Kantonen oder – in Übereinstimmung mit der kantonalen Regelung – von den Gemeinden zu treffen seien. Der Vorstand der GDK war nämlich der Ansicht, dass es nicht sinnvoll sei, Lösungen auf nationaler Ebene zu suchen oder Finanzierungsempfehlungen der GDK auszuarbeiten, auch wenn die Kantone oder die Gemeinden in der ambulanten und stationären Pflege mit Zusatzkosten rechnen müssten. Er hat jedoch zugegeben, dass es notwendig ist, die Ferndienstleistungen der ambulanten Pflege zu finanzieren und sich dazu verpflichtet, dass im Rahmen der OKP eine Lösung gefunden wird. Sicher werden die Kantone oder die Gemeinden auch diese Leistungen mitfinanzieren müssen.

Derzeit sind die Mehrkosten nicht genau bezifferbar, ebenso wenig die finanziellen Einbussen. Trotzdem werden sie zum finanziellen Aufwand infolge MiGeL hinzukommen (vgl. Anfrage Schnyder, Müller «Übernahme von MiGeL-Material infolge Bundesgerichtsurteile 2017/2018») sowie zu den Mindereinnahmen seit Anfang 2020 infolge der linearen Senkung um 3,6% der KLV-Finanzierung, für welche die Spitex-Dienste – und mit ihnen die Gemeinden, die ihre Defizite decken – vollständig aufkommen mussten.

Dies vorausgeschickt, stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. *Wie positioniert sich der Kanton Freiburg punkto Restkosten für die Spitex-Dienste in Verbindung mit der Corona-Krise?*
2. *Wird er auf die Finanzierung der aufgeführten Verluste eintreten?*
3. *Plant er eine Entschädigung für die Mehrkosten im Zusammenhang mit den Schutzmassnahmen und den anderen Massnahmen, die aufgrund des Coronavirus getroffen werden mussten (EDV-Kosten, Homeoffice usw.)?*
4. *Wenn ja, wie will er diese Kosten zwischen dem Staat und den Gemeinden aufteilen?*

Den 26. Mai 2020

### Antwort des Staatsrats

Vorab möchte der Staatsrat daran erinnern, dass die von einem Gemeindeverband beauftragten oder betriebenen Spitex-Dienste gemäss Artikel 16 des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) vom Staat in Höhe von 30% der Kosten des Personals für die Ausführung der Hilfe- und Pflegeleistungen subventioniert werden (Gehälter, Sozialleistungen und Fahrkosten, nach Abzug der Einnahmen aus der Verrechnung zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [OKP]). Dies geschieht in den Grenzen der von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) nach Artikel 29 des Reglements über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLR) beschlossenen und im Rahmen des jährlichen Voranschlagsverfahrens festgesetzten Dotation (VZÄ).

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Spitex-Dienste während der Corona-Krise einen grossen und engagierten Beitrag geleistet haben. Sie, aber auch alle anderen Akteurinnen und Akteure des kantonalen Gesundheitswesens, mussten ihr Leistungsangebot anpassen, wodurch zuweilen Mehrkosten entstanden sind. In manchen Fällen musste auch ein Einnahmerückgang hingenommen werden. Aus diesem Grund analysiert die GSD die finanziellen Folgen der Corona-Krise für alle staatlich subventionierten Einrichtungen und Strukturen. Überdies sind derzeit Gespräche zwischen Bund, Versicherern und Kantonen im Gange.

1. *Wie positioniert sich der Kanton Freiburg punkto Restkosten für die Spitex-Dienste in Verbindung mit der Corona-Krise?*
2. *Wird er auf die Finanzierung der aufgeführten Verluste eintreten?*

Im Rahmen der Prüfung einer allfälligen Finanzierung der Mehrkosten aufgrund der anlässlich der Coronavirus-Pande-

mie verhängten Massnahmen hat der Staatsrat ein Vorgehen nach den üblichen Regeln der Kostenverteilung angeordnet. Demnach werden die Kosten, die für gewöhnlich nicht in die finanzielle Zuständigkeit des Staates fallen und auch nicht von ihm subventioniert werden, nicht quantifiziert. Die Stellen, die diese Kosten normalerweise subventionieren oder finanzieren, bleiben auch weiterhin für die Deckung der Verluste und/oder Kosten im Zusammenhang mit der Corona-Krise zuständig.

Somit wird der Staat – nach einer Analyse – 30% der anerkannten Personalausgaben der von den Gemeindeverbänden beauftragten Spitex-Dienste übernehmen, nach Abzug der Einnahmen aus der OKP.

3. *Plant er eine Entschädigung für die Mehrkosten im Zusammenhang mit den Schutzmassnahmen und den anderen Massnahmen, die aufgrund des Coronavirus getroffen werden mussten (EDV-Kosten, Homeoffice usw.)?*

Der Staatsrat hat nicht vor, andere Kosten zu subventionieren als die Dotation. Der Staatsrat präzisiert, dass das Schutzmaterial, welches die Logistikzentrale des Kantonalen Führungsorgans (KFO) bis zum 24. April 2020 geliefert hat, nicht verrechnet wurde.

Hier ist anzufügen, dass der Bundesrat am 27. Mai 2020 die Botschaft zur KVG-Änderung betreffend Vergütung des Pflegematerials verabschiedet hat. Damit will er eine schweizweit einheitliche Vergütung für das Pflegematerial einführen; Letzteres soll künftig von den Krankenversicherern finanziert werden.

4. *Wenn ja, wie will er diese Kosten zwischen dem Staat und den Gemeinden aufteilen?*

Die Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden wird nicht geändert.

Den 14. September 2020

## **Question 2020-CE-101 Muriel Besson Gumy/Benoît Piller Aide sociale pendant les mesures contre l'épidémie**

### **Question**

En raison de la crise liée au coronavirus, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a publié le document<sup>1</sup> «Recommandations concernant l'aide sociale pendant les mesures contre l'épidémie». Le document indique: «Une partie importante des personnes qui demandent l'aide

sociale pendant la situation extraordinaire sont de nationalité étrangère. La CSIAS recommande qu'en vertu de l'art. 97, al. 3, let. d de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), il soit précisé lors de l'annonce de l'octroi que l'aide sociale a été perçue pendant la crise du coronavirus. Le secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) recommande aux cantons de tenir compte des circonstances extraordinaires et de veiller à ce que les bénéficiaires n'en subissent aucun désavantage».

Les articles 62 et 63 de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) régissent la révocation des permis. La dépendance à l'égard de l'aide sociale peut entraîner la révocation du permis d'établissement ou le déclassement en permis de séjour. L'ordonnance sur la nationalité suisse (OLN) stipule qu'une personne qui a bénéficié de l'aide sociale au cours des trois années précédant immédiatement la demande de naturalisation ou pendant la procédure de naturalisation est exclue de la naturalisation. La situation professionnelle est également vérifiée en cas de régularisation des sans-papiers. De nombreux sans-papiers ont été touchés plus durement que la moyenne par la crise du coronavirus et ont perdu leur emploi, souvent dans des ménages privés.

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a demandé au Conseil fédéral d'aborder cette question avec les cantons afin de garantir que la perte d'un emploi ou de la perception de prestations sociales pour des raisons liées à la crise du coronavirus n'entraîne pas de désavantages lors de l'obtention ou du renouvellement d'une autorisation, de la procédure de naturalisation ou du regroupement familial. Le Conseil fédéral a annoncé qu'il partageait ces craintes. Une directive pour la mise en œuvre de l'ordonnance 2 sur les mesures de lutte contre les coronavirus (COVID-19) du 16 mai 2020 précise que les cantons doivent faire usage de leur pouvoir discrétionnaire en la matière afin de tenir compte de la situation extraordinaire: «Cela signifie que, en raison de la situation extraordinaire actuelle, les autorités peuvent prolonger, au cas par cas, les délais fixés par une autorité. C'est pourquoi les cantons sont tenus de faire usage de manière appropriée de leur marge de manœuvre concernant la prolongation de délais et l'appréciation matérielle des demandes et des autorisations. L'objectif est que les intéressés ne soient pas préjudiciés à cause de la situation liée à la pandémie». L'extension des délais peut être très importante pour les personnes concernées, puisque, par exemple, la possibilité de suivre des cours de langue est actuellement très limitée. En ce qui concerne la perception de l'aide économique, elle indique: «Concernant le critère de la dépendance de l'aide sociale, il y a lieu de tenir compte du fait qu'elle puisse avoir été occasionnée ou prolongée à cause de la situation liée à la pandémie et de ses conséquences». La situation des personnes touchées ne doit donc pas être aggravée par la crise du coronavirus.

Il est important que les cantons appliquent ces assouplissements de manière cohérente et fournissent des informations complètes aux personnes concernées. Parce que – pour ne citer

<sup>1</sup> <https://skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/recommandations-pour-des-servicessociaux/>

qu'un exemple – environ un tiers des personnes qui reçoivent des colis alimentaires n'osent pas demander l'aide sociale par crainte des conséquences liées à la législation sur les étrangers.

Dans ce contexte, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Comment le Conseil d'Etat entend-il appliquer la directive précitée?*
2. *Comment le Conseil d'Etat compte-t-il informer les personnes concernées, leurs associations et collectifs ainsi que les tiers sur l'assouplissement des exigences et la possibilité de prolonger les délais?*

Le 29 mai 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a adressé le 14 avril 2020 à l'Association des services cantonaux de migration (ASM) des recommandations au regard de l'octroi de l'aide sociale pendant la crise du coronavirus.

La perception de l'aide sociale dans une telle crise majeure ne dépend manifestement pas de la seule volonté des personnes concernées et ne peut donc pas être répréhensible. Le Service cantonal de la population et des migrants (SPoMi) n'a donc pas attendu lesdites recommandations pour considérer que le recours à l'aide sociale en raison du contexte de crise ne devait pas interférer négativement sur les situations de police des étrangers. Le SPoMi a, dès la mi-mars 2020, appliqué les règles ordinaires et habituelles en la matière, lesquelles excluent d'une part tout automatisme entre le recours à l'aide sociale et la révocation du permis de séjour, et, d'autre part exigent un reproche fondé pour justifier une telle mesure. C'est l'application du principe de proportionnalité.

Il en découle dans tous les cas que le statut de séjour des ressortissants étrangers du canton est maintenu et prolongé nonobstant un éventuel recours à l'aide sociale à cause de la crise actuelle. Dans ces circonstances, les droits rattachés à chacun de ces statuts sont aussi maintenus. Conformément aux règles ordinaires et habituelles de proportionnalité, les périodes d'aide sociale sans faute de la personne concernée ne lui occasionnent pas de préjudice en cas d'examen de sa situation du point de vue du droit des étrangers.

En l'occurrence, le SPoMi a eu l'occasion de confirmer l'application des recommandations de la CSIAS soit en répondant directement aux demandes des personnes concernées, soit en renseignant à leur demande certaines associations et services sociaux.

La marge de manœuvre du SPoMi est par contre, par principe, moindre dans l'examen des demandes de regroupement familial. La législation fédérale fixe en effet explicite-

ment comme préalable, entre autres conditions, l'absence de dépendance de l'aide sociale au moment de l'examen de la demande. Toutefois, en raison de la fermeture des frontières et conformément aux prescriptions du Conseil fédéral, les demandes de regroupement familial ne pouvaient pas être traitées. Le Conseil fédéral a décidé d'autoriser à nouveau le regroupement familial à compter du 8 juin 2020. En vue de cette échéance et compte tenu de l'entorse – justifiable – aux règles en la matière, le SPoMi a intégré sur ses pages Internet consacrées au regroupement familial une précision *ad hoc* dès début juin, dans le sens que, compte tenu des circonstances actuelles exceptionnelles, un recours à l'aide sociale uniquement dû à la crise du Covid-19 n'exclura pas le regroupement familial si toutes les autres conditions sont remplies et si un pronostic favorable peut être posé.

La prolongation des délais en particulier pour suivre des cours de langue constitue une justification fréquemment utilisée. Le législateur fédéral a d'ailleurs prévu expressément l'obligation pour l'autorité compétente de tenir compte de manière appropriée de la situation particulière de l'étranger. Qu'il s'agisse d'un empêchement à suivre un cours en raison de la crise du Covid-19 ou d'un autre empêchement personnel légitime, le SPoMi a toujours fait preuve de souplesse en la matière et traite ces situations de manière individuelle, au fur et à mesure des examens en vue de la prolongation du permis. A ce jour, le SPoMi n'a encore jamais été confronté à une situation dans laquelle un renvoi de Suisse se justifiait au regard de l'obligation de suivre un cours de langue. La possibilité de reporter les délais en matière de cours de langue a été communiquée par la Déléguée à l'intégration le 23 mars 2020 aux divers prestataires d'attestations de niveau de langue reconnus dans le canton, en exprimant que «compte tenu des circonstances liées à l'état d'urgence décrété le 16 mars 2020, aucun reproche ne sera retenu à l'égard des personnes empêchées en conséquence de produire une attestation de langue ou retardées dans leur inscription ou dans le suivi d'un cours de langue en raison des mesures de prévention dorénavant appliquées par les prestataires. Au regard de ces situations, le SPoMi fera preuve de souplesse dans l'aménagement de nouveaux délais».

1. *Comment le Conseil d'Etat entend-il appliquer la directive précitée?*

Le Conseil d'Etat souligne que le document de la CSIAS contient des recommandations. Comme développé ci-dessus, en matière de droit des étrangers, les règles existantes ont permis de prendre immédiatement en compte les circonstances liées à la crise pour un traitement non préjudiciable des situations des personnes affectées soit économiquement, soit dans leurs démarches d'intégration.

2. *Comment le Conseil d'Etat compte-t-il informer les personnes concernées, leurs associations et collectifs ainsi que les tiers sur l'assouplissement des exigences et la possibilité de prolonger les délais?*

En matière de droit des étrangers, l'assouplissement concerne les conditions devant être remplies au moment de l'examen de la demande de regroupement familial. L'information ad hoc figure sur les pages Internet du SPoMi depuis début juin, au regard de la réactivation décidée par le Conseil fédéral de la possibilité d'obtenir à nouveau à partir du 8 juin 2020 le regroupement familial. Le SPoMi a eu l'occasion de confirmer l'application des recommandations de la CSIAS soit en répondant directement aux demandes des personnes concernées, soit en renseignant à leur demande certaines associations ou services sociaux. Les prestataires reconnus du canton ont été informés du report des délais en lien avec les cours de langue.

Parallèlement, le Service de l'action sociale (SASoc) a transmis aux services sociaux régionaux (SSR) le 14 avril 2020 les recommandations émises par la CSIAS. Il a invité les SSR, dans une circulaire datée du 4 mai, à informer les personnes qui ont besoin de prestations d'aide sociale pendant et à cause de la crise sanitaire du Covid-19, qu'elles ne doivent pas craindre de subir des préjudices, à ce titre, pour l'obtention ou le renouvellement de leur autorisation de séjour. Enfin, dans le cadre des actions de distributions d'aide alimentaire, l'information auprès des personnes concernées a été renforcée, notamment à travers Fribourg pour tous (FpT), dont le SASoc assure la conduite, afin d'orienter ces personnes vers les services et associations fournissant les aides spécialisées dont elles ont besoin, notamment les SSR.

Le 17 août 2020

—

**Anfrage 2020-CE-101 Muriel Besson  
Gumy/Benoît Piller  
Sozialhilfe während den Epidemie-  
Massnahmen**

**Anfrage**

Angesichts der Corona-Krise hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) das Dokument<sup>1</sup> «Empfehlungen zur Sozialhilfe während Epidemie-Massnahmen» veröffentlicht. Darin heisst es: «Ein erheblicher Teil jener Personen, die während der besonderen und ausserordentlichen Lage einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, sind ausländischer Nationalität. Die SKOS empfiehlt, bei der Meldung des Sozialhilfebezugs gemäss Art. 97 Abs 3, lit d AIG darauf hinzuweisen, dass der Sozialhilfebezug während der Corona-Krise

erfolgt. Das SEM empfiehlt den Kantonen, die ausserordentlichen Umstände zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass unterstützte Personen keine Nachteile daraus erleiden.»

Die Artikel 62 und 63 des Ausländer- und Integrationsgesetzes regeln den Widerruf von Bewilligungen. Abhängigkeit von der Sozialhilfe kann zu Widerruf der Niederlassungsbewilligung oder auch zu einer Rückstufung in eine Aufenthaltsbewilligung führen. Gemäss Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV) sind Personen, die in den drei Jahren unmittelbar vor der Gestellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe beziehen, von der Einbürgerung ausgeschlossen. Auch bei einer allfälligen Regularisierung von Sans-Papiers wird die berufliche Situation überprüft. Viele Sans-Papiers sind von der Corona-Krise überdurchschnittlich betroffen und haben ihre Stellen – häufig in privaten Haushalten – verloren.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPKN) hat den Bundesrat aufgefordert, diesbezüglich bei den Kantonen vorzusprechen, um sicherzustellen, dass der Verlust der Arbeitsstelle oder auch der Bezug von Sozialhilfe aus Gründen, die mit der Corona-Krise zusammenhängen, keine Benachteiligungen beim Erhalt oder bei der Erneuerung einer Bewilligung, im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens oder beim Familiennachzug mit sich bringt. Der Bundesrat hat bekannt gegeben, dass er diese Befürchtungen teilt. In einer Weisung vom 16. Mai 2020 zur Umsetzung der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) heisst es, dass die Kantone von ihrem einschlägigen Ermessensspielraum Gebrauch machen sollen, um der ausserordentlichen Situation Rechnung zu tragen: «Dies bedeutet, dass die behördlichen Fristen aufgrund der ausserordentlichen Situation im Einzelfall von den Behörden erstreckt werden können. Die Kantone sind daher gehalten, ihren Ermessensspielraum bei der Verlängerung von Fristen angemessen sowie bei der materiellen Beurteilung von Gesuchen und Bewilligungen auszuschöpfen. Im Ergebnis soll den Betroffenen infolge der Pandemiesituation keine zusätzlichen Nachteile entstehen.» Die Verlängerung von Fristen kann für die Betroffenen sehr wichtig sein, da beispielsweise die Möglichkeit, Sprachkurse zu besuchen, aktuell massiv eingeschränkt ist. Mit Hinweis auf den Bezug wirtschaftlicher Hilfe heisst es in der Weisung: «Hinsichtlich des Kriteriums der Sozialhilfeabhängigkeit ist zu berücksichtigen, ob diese durch die Pandemiesituation und ihrer Folgen eingetreten ist bzw. verlängert worden ist.» Die Situation der betroffenen Menschen darf somit durch die Corona-Krise nicht noch weiter verschlechtert werden.

Es ist wichtig, dass der Kanton diese Lockerungen konsequent umsetzt und die Betroffenen umfassend informiert werden. Denn – um nur ein Beispiel zu nennen – etwa ein Drittel der Menschen, die Lebensmittelpakete beziehen, trauen sich nicht, Sozialhilfe zu beantragen, aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen.

<sup>1</sup> <https://skos.ch/themen/sozialhilfe-und-corona/empfehlungen-fuer-sozialdienste/>

In diesem Zusammenhang bitten wir den Staatsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. *Wie gedenkt der Staatsrat, die erwähnte Weisung umzusetzen?*
2. *Wie gedenkt der Staatsrat, die betroffenen Personen, die Verbände und Vereine sowie Drittpersonen über die Lockerung der Vorgaben und die Möglichkeit zur Verlängerung von Fristen zu informieren?*

Den 29. Mai 2020

### **Antwort des Staatsrats**

Am 14. April 2020 hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbekörden (VSAA) Empfehlungen zur Sozialhilfepraxis während der Corona-Krise geschickt.

In einer derartigen Krise ist eine Sozialhilfeabhängigkeit offensichtlich nicht nur einzig vom Willen der Betroffenen abhängig und daher keinesfalls verwerflich. Deshalb hat das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) bereits vor den erwähnten Empfehlungen notwendige Schritte unternommen, damit sich die Krise nicht negativ auf die fremdenpolizeiliche Lage auswirkt. Seit Mitte März 2020 wendet das BMA diesbezüglich die gewohnten und üblichen Regeln an; sie schliessen einerseits jegliche Automatismen zwischen Sozialhilfeabhängigkeit und Entzug der Aufenthaltsbewilligung aus und verlangen andererseits für eine derartige Massnahme einen begründeten Vorwurf. Kurz: die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

Daraus ist ableitbar, dass der Aufenthaltsstatus von ausländischen Staatsangehörigen im Kanton ungeachtet einer allfälligen Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund der Corona-Krise aufrechterhalten und weitergeführt wird. Unter diesen Umständen werden auch die mit dem betreffenden Status verbundenen Rechte erhalten. Entsprechend den gewohnten und üblichen Regeln der Verhältnismässigkeit führen verschuldensunabhängige Sozialhilfeperioden der Betroffenen bei der ausländerrechtlichen Überprüfung des Falles zu keinen Nachteilen.

Im vorliegenden Fall hatte das BMA die Gelegenheit, die Anwendung der SKOS-Empfehlungen zu bekräftigen, sei es durch direkte Antworten auf die Anfragen von Betroffenen oder durch Beratung von Organisationen und Sozialdiensten.

Hingegen ist der Handlungsspielraum des BMA bei Gesuchen um Familiennachzug grundsätzlich kleiner. Die Bundesgesetzgebung legt als Voraussetzung für den Familiennachzug ausdrücklich fest, dass zum Zeitpunkt der Gesuchsprüfung keine Sozialabhängigkeit bestehen darf. Nichtsdestotrotz konnten Gesuche um Familiennachzug aufgrund der Grenzschiessungen und der Vorgaben des Bundesrates bisher

nicht bearbeitet werden. Der Bundesrat hat beschlossen, den Familiennachzug in die Schweiz ab dem 8. Juni 2020 wieder zu ermöglichen. Hinsichtlich dieses Beschlusses und unter Berücksichtigung des – vertretbaren – Verstosses gegen die diesbezüglichen Regelungen ergänzte das BMA seine Webseite zum Familiennachzug Anfang Juni mit einer *Ad-hoc*-Präzisierung. Sie besagt, dass unter den derzeitigen speziellen Umständen eine Sozialhilfeabhängigkeit, die einzig auf die COVID-19-Krise zurückzuführen ist, einen Familiennachzug nicht ausschliesst, sofern alle anderen Bedingungen erfüllt sind und eine günstige Prognose gestellt werden kann.

Die Fristverlängerung, insbesondere zum Besuch von Sprachkursen, wird häufig als Begründung angeführt. Der Bundesgesetzgeber sieht ausserdem ausdrücklich die Pflicht der zuständigen Behörde vor, die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers angemessen zu berücksichtigen. Ob eine COVID-19-bedingte oder andere legitime persönliche Verhinderung beim Absolvieren eines Kurses: Das BMA hat sich immer flexibel gezeigt und bearbeitet diese Fälle individuell und schrittweise gemäss Prüfung der Bewilligungsverlängerungen. Bis heute war das BMA nie mit einem Fall konfrontiert, in dem eine Wegweisung aus der Schweiz mit Bezug auf den Sprachkursbesuch begründet worden war. Am 23. März 2020 informierte die Integrationsdelegierte die Kursanbieter der im Kanton anerkannten Sprachzertifikate über die mögliche Fristverlängerung: «Angesichts des Notstandes, der am 16. März 2020 ausgerufen wurde, wird Personen, die dementsprechend kein Sprachzertifikat vorlegen können oder bei denen sich die Anmeldung oder Durchführung des Sprachkurses aufgrund der Präventionsmassnahmen der Kursanbieter verzögert, kein Vorwurf gemacht. Bei solchen Fällen wird sich das BMA bei der Festlegung neuer Termine flexibel zeigen.»

1. *Wie gedenkt der Staatsrat, die erwähnte Weisung umzusetzen?*

Der Staatsrat betont, dass das Dokument der SKOS Empfehlungen umfasst. Wie vorgängig erläutert, erlaubten es die bestehenden Regelungen in Sachen Ausländergesetzgebung, den besonderen Umständen im Zusammenhang mit der Krise Rechnung zu tragen und Fälle betroffener Personen so zu bearbeiten, dass für sie sowohl wirtschaftlich wie auch in Sachen Integration keine nachteiligen Auswirkungen entstehen.

2. *Wie gedenkt der Staatsrat, die betroffenen Personen, die Verbände und Vereine sowie Drittpersonen über die Lockerung der Vorgaben und die Möglichkeit zur Verlängerung von Fristen zu informieren?*

Im Ausländerrecht betrifft die Lockerung Bedingungen, die bei Prüfung des Gesuchs um Familiennachzug erfüllt sein müssen. Die *Ad-hoc*-Information zum Beschluss des Bundesrats, den Familiennachzug ab dem 8. Juni 2020 wieder zu ermöglichen, ist seit Anfang Juni auf der Website des BMA

aufgeschaltet. Das BMA hatte die Gelegenheit, die Anwendung der SKOS-Empfehlungen zu bekräftigen, sei es durch direkte Antworten auf die Anfragen von Betroffenen oder durch Beratung von Organisationen und Sozialdiensten. Die im Kanton anerkannten Kursanbieter wurden über die Verlängerung der Fristen hinsichtlich Sprachkurse informiert.

Parallel dazu übermittelte das Kantonale Sozialamt (KSA) den regionalen Sozialdiensten (RSD) am 14. April 2020 die SKOS-Empfehlungen. Es hat die RSD im Rundschreiben vom 4. Mai 2020 dazu eingeladen, Personen mit Sozialhilfebedarf zu informieren, dass die Gewährung von Leistungen während und wegen der COVID-Krise keinen Einfluss auf die Weiterführung ihres Aufenthalts hat, spricht auf den Erhalt oder die Erneuerung einer Aufenthaltsbewilligung. Schliesslich wurde die Information der Betroffenen im Rahmen der Verteilung der Nahrungsmittelhilfe verstärkt, namentlich über die dem KSA unterstellte Beratungsstelle Freiburg für alle (Ffa), um die Personen an Dienste und Organisationen für spezifische Hilfe weiterzuleiten, allen voran die RSD.

Den 17. August 2020

## **Question 2020-CE-105 Ruedi Schläfli Permis de la catégorie C1 et remplacement de la flotte des véhicules pour les collaborateurs «cantonniers» des routes cantonales des ponts et chaussées**

### **Question**

Le Service des ponts et chaussées du canton de Fribourg va obliger ses collaborateurs «cantonniers» à passer le permis C1 permettant de conduire des véhicules jusqu'à 7,5 tonnes et va changer sa flotte de véhicules de service actuels.

Les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat:

- 1. Pourquoi les camionnettes de service actuelles des ponts et chaussées, jusqu'à 3,5 tonnes, utilisées par les cantonniers et nécessitant le permis de la catégorie B (voiture) ne répondent-elles plus aux besoins présents?*
- 2. Y a-t-il un gain écologique en utilisant des véhicules plus lourds et plus encombrants sur les routes du canton de Fribourg?*
- 3. Combien coûtera le remplacement de la flotte de ces véhicules et quels genres de véhicules sont prévus pour les remplacer?*
- 4. Les ponts et chaussées ont-ils pris en compte l'avis des collaborateurs «cantonniers» qui œuvrent au quotidien sur le terrain (hauteur du véhicule pour le chargement, véhicules plus grands pour les manœuvres, etc.)?*

- 5. Quels sont les coûts pour le changement de la flotte actuelle et faire passer le permis C1 aux collaborateurs de l'Etat de Fribourg?*
- 6. Les titulaires du nouveau permis C1 peuvent-ils utiliser leur nouveau permis dans le privé ou s'ils ne sont plus salariés de l'Etat de Fribourg?*

Le 3 juin 2020

### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a à cœur d'offrir des conditions de travail attrayantes à tous ses collaborateurs, et la formation continue, source de motivation et de progression, s'inscrit pleinement dans cette politique. La sécurité des collaborateurs de l'Etat, et en particulier celle des plus exposés d'entre eux, est aussi un souci permanent de l'Etat employeur. Dans ce sens, l'audit de sécurité mené en 2019 a mis en évidence que le système actuel de déplacement des cantonniers du Service des ponts et chaussées, à l'arrière du pont du véhicule pour les travaux qui nécessitent des arrêts fréquents, n'est plus conforme aux normes de sécurité en vigueur. Il a été donc décidé de changer de manière de travailler et d'équiper les nouvelles camionnettes de portes latérales à rideau permettant aux collaborateurs de rester à l'intérieur du véhicule pour faire les travaux le long de la chaussée. Ces portes à rideaux alourdissent cependant le véhicule.

Sur la base de ces considérants, le Conseil d'Etat répond aux questions comme suit:

- 1. Pourquoi les camionnettes de service actuelles des ponts et chaussées, jusqu'à 3,5 tonnes, utilisées par les cantonniers et nécessitant le permis de la catégorie B (voiture) ne répondent-elles plus aux besoins présents?*

La flotte actuelle des véhicules camionnettes du Service des ponts et chaussées (28 camionnettes réparties dans 10 dépôts sur tout le territoire cantonal) est composée principalement de véhicules avec double cabine (7 places), un pont basculant, un panneau avertisseur à LED sur le toit de la cabine et une grue (1 tonne).

La charge totale de ce type de camionnette est limitée à 3,5 t (permis B). Dès lors, la charge utile, qui se situe aux alentours 600 kg (en tenant compte du réservoir plein et du chauffeur) est très vite atteinte, voire risque d'être dépassée.

Suite à ces constats et à celui lié à la sécurité exposé en introduction, la décision a été prise de s'équiper, dans le cadre du programme de renouvellement des véhicules, de nouvelles camionnettes dont la charge totale est de 5 t (permis C1 valable jusqu'à 7,5 t), pour éviter des surcharges.

2. *Y a-t-il un gain écologique en utilisant des véhicules plus lourds et plus encombrants sur les routes du canton de Fribourg?*

La charge utile des camionnettes de 5 tonnes, supérieure à celle des 3,5 t permet d'éviter des trajets supplémentaires à moindre charge. Dans ce sens, l'augmentation du poids du véhicule, nécessaire pour des raisons de sécurité et de respect de la législation, est partiellement compensée.

3. *Combien coûtera le remplacement de la flotte de ces véhicules et quels genres de véhicules sont prévus pour les remplacer?*

La flotte de camionnettes sera changée au fur et à mesure, selon les besoins et le budget à disposition. Certaines camionnettes comprendront un pont à l'arrière et d'autres des portes latérales coulissantes.

4. *Les ponts et chaussées ont-ils pris en compte l'avis des collaborateurs «cantonniers» qui œuvrent au quotidien sur le terrain (hauteur du véhicule pour le chargement, véhicules plus grands pour les manœuvres, etc.)?*

D'une façon générale, dans l'esprit d'une démarche participative, les chefs d'équipes des cantonniers concernés ont été consultés lors de la définition du cahier des charges des nouvelles camionnettes.

5. *Quels sont les coûts pour le changement de la flotte actuelle et faire passer le permis C1 aux collaborateurs de l'Etat de Fribourg?*

Les coûts pour le renouvellement progressif de la flotte de camionnettes, comme mentionné plus haut, n'impactent pas les montants inscrits dans le cadre du plan financier. S'agissant du budget de formation des quelques 80 cantonniers au permis C1, il est estimé à environ 300 000 francs répartis sur 4 ans et partiellement financé par le fonds des routes principales suisses (fonds RPS).

6. *Les titulaires du nouveau permis C1 peuvent-ils utiliser leur nouveau permis dans le privé ou s'ils ne sont plus salariés de l'Etat de Fribourg?*

Les cantonniers ne sont pas soumis à l'OTR (Ordonnance sur les chauffeurs) ni à l'OACP (Ordonnance réglant l'admission des conducteurs au transport de personnes et de marchandises). Etant donné que le Service des ponts et chaussées ne fournit pas de prestations à des tiers privés, il n'est pas prévu que les cantonniers suivent le cours de base OACP. Cette formation est exigée pour effectuer des transports professionnels de personnes et de marchandises.

Le 17 août 2020

## **Anfrage 2020-CE-101 Muriel Besson Gummy/Benoît Piller Führerausweis C1 und Ersatz der Fahrzeugflotte für die Strassenwärterinnen und Strassenwärter beim Tiefbauamt**

### **Anfrage**

Das Tiefbauamt des Kantons Freiburg wird von seinen Strassenwärterinnen und Strassenwärtern den Erwerb des Führerausweises der Kategorie C1, der zum Führen von Motorwagen mit einem Gesamtgewicht von bis zu 7,5 t berechtigt, verlangen und seine derzeitige Flotte von Dienstfahrzeugen umstellen.

Ich stelle dem Staatsrat in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

1. *Warum entsprechen die derzeit von den Strassenwärterinnen und Strassenwärtern des Tiefbauamts eingesetzten Kleintransporter bis 3,5 t, für die ein Führerschein der Kategorie B (Personenwagen) ausreicht, nicht mehr den heutigen Bedürfnissen?*
2. *Inwieweit ist der Einsatz von schwereren und sperrigeren Fahrzeugen auf den Strassen des Kantons Freiburg ökologisch vorteilhaft?*
3. *Wie viel wird es kosten, diese Fahrzeugflotte zu erneuern, und welche Arten von Fahrzeugen sind als Ersatz vorgesehen?*
4. *Hat das Tiefbauamt die Meinung und Praxiserfahrung der Strassenwärterinnen und Strassenwärter berücksichtigt, z. B. betreffend Auswirkung der Fahrzeughöhe auf das Beladen und der Fahrzeuggrösse auf die Manövrierfähigkeit?*
5. *Wie hoch sind die Kosten für den Austausch der Fahrzeugflotte und für den Erwerb des Führerausweises der Kategorie C1 durch die betroffenen Staatsangestellten?*
6. *Können diese Angestellten die neu erworbenen Führerausweise der Kategorie C1 auch privat, oder wenn sie nicht mehr beim Staat Freiburg angestellt sind, nutzen?*

Den 3. Juni 2020

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass er all seinen Angestellten attraktive Arbeitsbedingungen bieten will und dass die Weiterbildung, die eine Quelle von Motivation und beruflicher Weiterentwicklung ist, in Einklang mit diesem Ziel steht. Die Sicherheit der Staatsangestellten, insbesondere der am stärksten exponierten Angestellten, ist ebenfalls ein ständiges Anliegen des Arbeitgebers Staat. In diesem Zusam-

menhang hat das 2019 durchgeführte Sicherheitsaudit ergeben, dass das derzeitige System, bei dem die Strassenwärterinnen und Strassenwärter für Arbeiten, die häufige Stopps erfordern, hinten auf der Ladefläche mitfahren, nicht mehr den geltenden Sicherheitsnormen entspricht. Daher wurde beschlossen, die Arbeitsweise zu ändern und die neuen Kleintransporter mit seitlichen Rolltüren auszustatten, die es den Angestellten ermöglichen, im Fahrzeug zu bleiben, wenn sie ihre Arbeit entlang der Fahrbahn erledigen. Diese Türen machen das Fahrzeug jedoch schwerer.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Warum entsprechen die derzeit von den Strassenwärterinnen und Strassenwärttern des Tiefbauamts eingesetzten Kleintransporter bis 3,5 t, für die ein Führerschein der Kategorie B (Personenwagen) ausreicht, nicht mehr den heutigen Bedürfnissen?*

Die aktuelle Flotte des Tiefbauamts (28 Kleintransporter in 10 Werkhöfen im ganzen Kanton) besteht hauptsächlich aus Fahrzeugen mit Doppelkabine (7 Sitze), Kippbrücke, LED-Warnschild auf dem Kabinendach und Kran (1 t).

Das Gesamtgewicht dieses Fahrzeugtyps ist auf 3,5 t begrenzt (Fahrausweis Kat. B). Das bedeutet, dass die Nutzlast von rund 600 kg (unter Berücksichtigung des vollen Tanks und des Fahrers) schnell erreicht oder sogar überschritten wird.

Aus diesem Grund und aus den in der Einleitung dargelegten Sicherheitsüberlegungen wurde beschlossen, das Tiefbauamt im Rahmen des Fahrzeugerneuerungsprogramms mit neuen Kleintransportern, die ein Gesamtgewicht von 5 t aufweisen (Fahrausweis Kat. C1, gültig für Motorwagen bis 7,5 t), auszurüsten, um eine Überladung zu vermeiden.

2. *Inwieweit ist der Einsatz von schwereren und sperrigeren Fahrzeugen auf den Strassen des Kantons Freiburg ökologisch vorteilhaft?*

Dank der höheren Nutzlast der 5 t-Kleintransporter im Vergleich zu den 3,5 t-Kleintransportern sind weniger Fahrten nötig. In diesem Sinne wird die Erhöhung des Fahrzeuggewichts, die aus Sicherheitsgründen und in Erfüllung der einschlägigen Rechtsvorschriften beschlossen wurde, teilweise kompensiert.

3. *Wie viel wird es kosten, diese Fahrzeugflotte zu erneuern, und welche Arten von Fahrzeugen sind als Ersatz vorgesehen?*

Die Fahrzeugflotte wird nach und nach, unter Berücksichtigung des Bedarfs und des verfügbaren Budgets erneuert werden. Ein Teil der Kleintransporter wird eine Pritsche haben, während der andere Teil mit seitlichen Rolltüren ausgestattet sein wird.

4. *Hat das Tiefbauamt die Meinung und Praxiserfahrung der Strassenwärterinnen und Strassenwärter berücksichtigt, z. B. betreffend Auswirkung der Fahrzeughöhe auf das Beladen und der Fahrzeuggrösse auf die Manövrierfähigkeit?*

Im Sinne eines partizipatorischen Ansatzes wurden die Equipenchefs der Strassenwärterinnen und Strassenwärter bei der Festlegung der Spezifikationen für die neuen Kleintransporter angehört.

5. *Wie hoch sind die Kosten für den Austausch der Fahrzeugflotte und für den Erwerb des Führerausweises der Kategorie C1 durch die betroffenen Staatsangestellten?*

Die Kosten für die schrittweise Erneuerung der Flotte wirken sich, wie oben erwähnt, nicht auf die im Finanzplan eingestellten Beträge aus. Was das Weiterbildungsbudget für den Erwerb des Führerausweises der Kategorie C1 durch die rund 80 Strassenwärterinnen und Strassenwärter betrifft, so wird dieses auf rund 300 000 Franken über 4 Jahre geschätzt und teilweise aus dem Fonds für die schweizerischen Hauptstrassen (SHS-Fonds) finanziert.

6. *Können diese Angestellten die neu erworbenen Führerausweise der Kategorie C1 auch privat, oder wenn sie nicht mehr beim Staat Freiburg angestellt sind, nutzen?*

Die Strassenwärterinnen und Strassenwärter unterstehen weder der Chauffeurverordnung des Bundes (ARV) noch der Bundesverordnung über die Zulassung von Fahrzeugführern und Fahrzeugführerinnen zum Personen- und Gütertransport auf der Strasse (CZV). Da das Tiefbauamt keine Dienstleistungen für private Dritte erbringt, ist nicht vorgesehen, dass die Strassenwärterinnen und Strassenwärter den CZV-Grundkurs absolvieren. Diese Ausbildung ist jedoch eine Voraussetzung, um berufsmässige Personen- und Gütertransporte durchführen zu können.

Den 17. August 2020

**Question 2020-CE-109 Hubert Dafflon/  
André Schoenenweid  
Fortune de l'Etat – situation des fonds  
et des provisions – mise à disposition  
de cette fortune pour les mesures  
urgentes et le plan de relance économique  
à terme à la suite de la pandémie  
de COVID-19**

**Question**

La pandémie de Coronavirus avec ses effets négatifs sur le fonctionnement des institutions publiques telles que l'Hôpital fribourgeois (HFR) et les EMS, suivie par une crise économique sans précédent, démontre toute l'importance de la situation financière actuelle saine de l'Etat de Fribourg.

En ces temps de difficultés économiques, l'Etat a un rôle prépondérant à jouer pour soutenir toutes les personnes et les entreprises en grandes difficultés financières, il en va de la sauvegarde de nombreux emplois.

C'est une chance pour le canton de Fribourg de posséder une fortune pouvant être utilisée durant ces temps de crise. Celle-ci doit permettre à l'Etat de jouer un rôle essentiel et de premier rang dans la mise en place des mesures d'urgence. Ces premières mesures devront être suivies par un plan de relance économique ambitieux afin de retrouver une stabilité sociale et économique dans le canton de Fribourg.

La fortune de l'Etat est composée de différents fonds et provisions déjà affectés à des projets définis. Une partie de la fortune n'est pas affectée, une utilisation pour lutter contre cette crise semble opportune et judicieuse.

Cette situation de crise va obliger l'Etat de Fribourg à assumer de nouvelles charges financières importantes et inhérentes à cette situation extraordinaire qui risque de durer en fonction de la rapidité de la reprise économique en Suisse et dans le monde.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quelle est l'estimation du Conseil d'Etat quant au coût global (frais supplémentaires inhérents à la crise, soutiens à l'économie et pertes fiscales) de cette pandémie suivie d'une crise économique sans précédent pour les finances de l'Etat?*
2. *Quelle est la fortune globale de l'Etat et quels sont les fonds et provisions constitués par cette fortune et leur utilisation?*
3. *A ce jour, quelle est la fortune non affectée pouvant être utilisée dans le cadre des mesures urgentes et pour un plan de relance économique et social?*

4. *Le Conseil d'Etat pense-t-il vouloir utiliser tout ou partie des fonds et des provisions déjà affectés afin de lutter au mieux contre la crise actuelle?*

5. *Le Conseil d'Etat peut-il nous présenter l'usage des fonds et des provisions lors des 3 dernières années?*

Le 8 juin 2020

**Réponse du Conseil d'Etat**

**1. Considérations générales**

Comme l'évoque les Députés Dafflon et Schoenenweid, la pandémie COVID-19 a d'ores et déjà lourdement impacté la situation financière des collectivités publiques, au niveau suisse comme dans de très nombreux pays. Si des premiers effets sont aujourd'hui établis et perceptibles, l'incertitude demeure très importante quant aux incidences de la crise pour les mois et années à venir. Au niveau cantonal, le Conseil d'Etat a pris tôt de premières mesures, à la fois pour combattre la pandémie et protéger la population, ainsi que pour en atténuer les effets économiques et financiers. Les dernières décisions en la matière se matérialisent par les projets visant à alléger significativement la charge fiscale des ménages et des entreprises et par le déploiement d'un plan de relance ambitieux en faveur de l'économie cantonale.

Dans le cadre du bouclage des comptes 2019, le Conseil d'Etat relevait en mars dernier qu'au vu de la situation, il était particulièrement important de pouvoir s'appuyer sur des finances publiques saines, des réserves et provisions judicieuses ainsi que des capacités de réactions et d'actions élevées. Au stade actuel, les incidences de la crise du COVID et les mesures prises ont et auront des effets très importants sur les comptes de l'Etat et seront perceptibles durant plusieurs années. Si pour l'heure il reste difficile à évaluer tant la durée que l'intensité de la crise, force est de constater que la situation financière de l'Etat constitue un appui déterminant. Il faut en effet s'attendre, dans les années à venir, à un choc important pour les finances publiques au sens large, et pour l'Etat en particulier.

Avec ces considérations, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions des Députés Dafflon et Schoenenweid.

**2. Réponses aux questions**

1. *Quelle est l'estimation du Conseil d'Etat quant au coût global (frais supplémentaires inhérents à la crise, soutiens à l'économie et pertes fiscales) de cette pandémie suivie d'une crise économique sans précédent pour les finances de l'Etat?*

Les incidences financières liées à la pandémie de COVID-19 peuvent se décomposer en trois catégories, à savoir les mesures

urgentes prises par le Conseil d'Etat ou demandées par le Grand Conseil, les mesures découlant du plan de soutien à l'économie cantonale, comprenant le plan de relance et les baisses fiscales, et enfin les autres impacts de la pandémie.

Les mesures urgentes prises par le gouvernement jusqu'ici ont été exposées de manière détaillée dans le cadre du message du Conseil d'Etat sur le plan de relance de l'économie après la crise du nouveau coronavirus. Le chapitre 4 dudit message précise chacune de ces mesures. Elles représentent globalement un coût estimé à 103,47 mios de francs.

Dans le cadre du message 2020-DFIN-5 du 17 août 2020 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs, les différentes mesures fiscales envisagées représentent au total une réduction des recettes fiscales de 48,1 mios de francs en 2021, puis 60,1 mios de francs annuellement dès 2022. Le détail des allègements fiscaux est décrit dans le chapitre 5 dudit message. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a adopté le 1<sup>er</sup> septembre dernier et transmis au Grand Conseil son message (message 2020-DEE-14) concernant le plan de relance de l'économie après la crise du COVID-19. Ce plan comprend 25 mesures, dont le coût global représente 50 mios de francs, prélevés sur la fortune de l'Etat.

Quant aux autres impacts financiers de la crise COVID sur les comptes et budgets de l'Etat, cela concerne notamment des réductions de recettes ensuite de la contraction de l'activité économique, ainsi que des charges additionnelles dans des domaines tel que les hôpitaux, la santé, le social ou encore les transports publics. A ce jour, des discussions ont encore lieu au plan fédéral afin de déterminer la manière dont certains de ces coûts exceptionnels directement liés à la pandémie seront financés, respectivement cofinancés. L'ensemble de ces impacts financier demeure très difficile à quantifier. Les entités touchées, tel que l'HFR ou les entreprises de transport, travaillent à l'identification et à la mesure des impacts subis. Ce ne sera que dans plusieurs mois que des chiffres tangibles seront disponibles. Nonobstant ces difficultés, une première évaluation de l'ensemble des autres impacts financiers de la crise COVID sur les comptes de l'Etat conduit à un montant de 287 mios de francs, répartis sur les exercices 2020 à 2022. Il faut toutefois rappeler que les incertitudes relatives à l'évolution de la pandémie dans les semaines et mois à venir, ainsi que l'absence de visibilité quant au moment et à l'intensité de la reprise économique, au niveau national et mondial, sont autant de facteurs qui rendent toute prévision très difficile. Il convient dès lors de considérer avec toute la prudence nécessaire ces premières estimations.

2. *Quelle est la fortune globale de l'Etat et quels sont les fonds et provisions constitués par cette fortune et leur utilisation?*

5. *Le Conseil d'Etat peut-il nous présenter l'usage des fonds et des provisions lors des 3 dernières années?*

Les tableaux ci-dessous contiennent l'ensemble des provisions, des engagements envers les fonds et l'ensemble des préfinancements, tels qu'ils ressortent des comptes 2019 de l'Etat<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Pour le détail: cf. Fascicule des comptes 2019 de l'Etat, pages 332-333 (tableau des provisions) et pages 328-329 (capital propre; financements spéciaux & réserves et fonds)

## 1. Affectation des provisions de 10 millions de francs et plus, situation au 31.12.2019, en millions de francs

Désignation de la provision	Montant	Année de création	Explications
Risques liés à la diminution du bénéfice de la BNS	103.5	2007	Risques liés aux fluctuations de la part des cantons au bénéfice de la BNS
Provisions pour faire face aux incidences de la RFFA	83.0	2015	Montants dévolus aux communes et paroisses (aide transitoire) dans le cadre de la RIE III
Provisions pour l'augmentation des charges de personnel (MSE – CP)	31.0	2015	Provisions permettant de faire face aux augmentations particulières des charges de personnel
Provision pour l'assainissement du bilan de l'HFR	30.0	2018	En relation avec l'art.8 de la Loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (reports de pertes)
Provisions liées aux risques d'engagement hors bilan	27.0	2003	L'Etat pourrait faire face à des risques en lien avec de nombreux engagements hors bilan
Pila (décharge)	18.0	2007	Anticipation des coûts d'assainissement de la décharge
Provision pour le master en médecine	17.7	2016	Appui à la mise en œuvre du master en médecine
Provision institutions subventionnées affiliées à la CPPEF	13.0	2018	Provision pour les conséquences de la réforme de la CPPEF sur les organisations tierces affiliées à la CPPEF et subventionnées par l'Etat
Hospitalisations hors canton	10.0	2015	Provision liée aux fluctuations des dépenses concernant les hospitalisations hors canton
Autres (promotion économique (cautionnements), établissements, asile, HFR et cliniques privées, politique en faveur des personnes âgées, subventionnement des constructions du CO, décharge d'En Craux, développement durable, financement du renouvellement des remontées mécaniques, etc.)	47.8		
<b>Total des provisions au 31.12.2019</b>	<b>381.0</b>		

## 2. Engagements envers les fonds spéciaux et préfinancements; situation au 31.12.2019 (en millions de francs)

Désignation du fonds	Montant	Année de création	Explications
Fonds d'infrastructures	175.1	2009	Préfinancement d'investissements stratégiques de l'Etat
Fonds de politique foncière active	58.4	2016	Fonds destiné au financement des mesures de politique foncière active
Réserve pour risques liés à la volatilité de la péréquation des ressources (RPT)	40.0	2007	La péréquation financière fédérale représente un revenu annuel de l'ordre de 380 millions pour l'Etat.
Fonds cantonal de l'énergie	50.0	2011	Financement de mesures d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelables
Nouvelle politique régionale	14.0	2008	Selon la loi sur la promotion économique; en lien avec le programme pluriannuel de NPR
Fonds routes principales pour régions de montagne et périphériques	17.6	2008	Fonds alimenté par la Confédération et la part aux redevances RPLP pour routes principales région montagne/périph. Sert à couvrir les charges de fonctionnement liées aux routes principales
Autres fonds (de l'emploi, de la mensuration officielle, des contributions de remplacement (protection civile), des sites pollués, d'incitation à la création de places de crèche et places d'accueil extrafamilial, de l'asile, de l'action sociale, mesures de relance [2008])	53.7		
<b>Total selon bilan</b>	<b>408.8</b>		

## 3. Récapitulation (en millions de francs) – état au 31.12.2019

	2019
Provisions	381.0
Fonds	408.8
<b>Total</b>	<b>789.8</b>
<i>Fortune nette totale</i>	<i>1109.3</i>
Part de la fortune affectée, en%	71.2
<b>Fortune non-affectée</b>	<b>319.5</b>

## 4. Evolution en millions de francs

	C2016	C2017	C2018	C2019
Provisions	287.8	311.2	363.8	381.0
Fonds	439.6	406.0	407.5	408.8
<b>Total</b>	<b>727.4</b>	<b>717.2</b>	<b>771.3</b>	<b>789.8</b>
<i>Fortune nette totale</i>	<i>1087.6</i>	<i>1083.0</i>	<i>1161.8</i>	<i>1109.3</i>
Part de la fortune affectée, en%	66.9	66.2	66.4	71.2
<b>Fortune non-affectée</b>	<b>360.2</b>	<b>365.8</b>	<b>390.5</b>	<b>319.5</b>

A noter que l'augmentation du volume des provisions sur les derniers exercices concerne avant tout la dotation d'une provision qui a pour objectif d'assurer le financement des aides financières transitoires en faveur des communes et des paroisses décidées dans le cadre du volet cantonal de la réforme de la fiscalité des entreprises et du financement de l'AVS (RFFA).

Dans le cadre du plan financier et des budgets et des comptes de l'Etat, les fonds et provisions sont mis à contribution en fonction des domaines concernés et selon les bases légales qui les régissent. En considérant le plan financier de l'Etat que le Conseil d'Etat a actualisé à l'automne 2019, les évolutions attendues se présentent de la manière suivante:

## Fonds et provisions: perspective d'évolution

	Solde 31.12.2019	Evolution nette	Solde 31.12.2020	Evolution nette	Solde 31.12.2021	Evolution nette	Solde 31.12.2022	Evolution nette	Solde 31.12.2023
Provisions	381.0	- 60.3	320.7	- 49.7	271.0	- 50.8	220.2	- 37.7	182.5
Fonds	408.8	- 35.1	373.7	- 28.7	345.0	- 24.9	320.1	- 26.8	293.3
<b>Total</b>	<b>789.8</b>	<b>- 95.5</b>	<b>694.3</b>	<b>- 78.4</b>	<b>615.9</b>	<b>- 75.7</b>	<b>540.2</b>	<b>- 64.5</b>	<b>475.7</b>

Sur la durée du plan financier présenté à l'automne 2019, le volume total des fonds et provisions se réduit de 314 mios de francs. Il n'est pas tenu compte de la fortune non affectée, dans la mesure où, comme explicité ci-dessous, celle-ci sera quasiment entièrement utilisée pour faire face aux incidences de la révision de la CPPEF (317,8 mios de francs).

Il convient de préciser que les chiffres ci-dessus résultent du plan financier actualisé courant 2019, soit avant la crise COVID. De fait, ces données ne comprennent pas les incidences décrites ci-avant (mesures d'urgence, mesures fiscales et plan de relance, autres impacts financiers). Par ailleurs, les chiffres ressortant du plan financier se basent en particulier sur un taux de croissance de l'économie qui n'est plus d'actualité. Il en va de même pour l'évolution attendue de plusieurs domaines de charges, particulièrement impactés par le COVID. Le projet de budget 2021 que le Conseil d'Etat présentera prochainement au Grand Conseil illustre parfaitement l'écart précité, avec une croissance marquée de plusieurs charges spécifiques et une contraction significative du produit de certains revenus fiscaux. Un recours nettement plus important aux fonds et aux provisions s'est avéré indispensable au vu du résultat du projet de budget.

3. *A ce jour, quelle est la fortune non affectée pouvant être utilisée dans le cadre des mesures urgentes et pour un plan de relance économique et social?*

Au 31 décembre 2019, la fortune de l'Etat non affectée s'élevait à 319,5 mios de francs. Toutefois, en date du 26 juin 2020, le Grand Conseil a accepté la modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF). Les incidences financières de la révision en question entraînent pour l'Etat des charges additionnelles uniques s'élevant à 317,8 mios de francs pour ce qui concerne les mesures transitoires et compensatoires, comme explicité dans le message y-relatif. La fortune de l'Etat permet de faire face aux engagements pris par l'Etat-employeur et sera directement touchée par les décaissements à venir. Il en résulte qu'avec cet élément, la fortune encore non affectée à fin 2019 est aujourd'hui quasiment entièrement accaparée par les charges découlant de la révision de la loi sur la CPPEF.

4. *Le Conseil d'Etat pense-t-il vouloir utiliser tout ou partie des fonds et des provisions déjà affectés afin de lutter au mieux contre la crise actuelle?*

Dans le cadre de sa stratégie de soutien à l'économie cantonale, le Conseil d'Etat a décidé de réaffecter une partie de la fortune de l'Etat dans le but de financer un plan de soutien à

l'économie, afin de compléter les mesures urgentes d'ores et déjà déployées depuis ce printemps et en appui des mesures fiscales qui devraient entrer en vigueur dès 2021. Dans ce but, il a décidé d'allouer un montant de 50 mio de francs, en prélevant ce montant sur des fonds et provisions existantes. Le détail de ces prélèvements est décrit dans le message du Conseil d'Etat sur le plan de relance de l'économie après la crise du nouveau coronavirus qui a été transmis récemment au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat estime en l'état qu'au vu de la situation, en tenant compte de l'ensemble des mesures prises et en considérant les effets financiers globaux de la crise COVID pour l'Etat, il ne serait pas raisonnable d'engager davantage les moyens financiers dont dispose l'Etat. Il importe également de faire preuve de réserve quant à l'évolution de la situation, tant sur le front de l'épidémie qu'en ce qui concerne la situation conjoncturelle. Comme évoqué, les finances publiques vont entrer dans une zone de turbulences marquées; ce qui doit inciter à la prudence afin de conserver la maîtrise des finances de l'Etat sur la durée.

Le 14 septembre 2020

—

**Anfrage 2020-CE-109 Hubert Dafflon/  
André Schoenenweid  
Staatsvermögen – Stand der Fonds  
und Rückstellungen – Bereitstellung  
dieses Vermögens für die  
Sofortmassnahmen und den Plan  
zur Wiederankurbelung der Wirtschaft  
angesichts der COVID-19-Pandemie**

**Anfrage**

Die Coronapandemie mit ihren negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Einrichtungen wie das Freiburger Spital (HFR) und die Pflegeheime, gefolgt von einer beispiellosen Wirtschaftskrise machen klar, wie wichtig die gegenwärtig gesunden Finanzen des Staates Freiburg sind.

In diesen wirtschaftlich schwierigen Zeiten muss der Staat eine führende Rolle bei der Unterstützung von Personen und Firmen in finanziellen Schwierigkeiten spielen, denn es stehen zahlreiche Arbeitsplätze auf dem Spiel.

Es ist eine Chance für den Kanton Freiburg, dass er über ein Vermögen verfügt, das in diesen Krisenzeiten genutzt werden kann. Damit sollte der Staat in der Lage sein, eine wichtige und führende Rolle bei der Ergreifung und Umsetzung von Sofortmassnahmen zu spielen. Auf diese ersten Massnahmen muss ein ehrgeiziges Konjunkturprogramm folgen, um die wirtschaftliche und soziale Stabilität im Kanton Freiburg wiederherzustellen.

Das Vermögen des Staates setzt sich aus verschiedenen bereits an bestimmte Projekte gebundenen Fonds und Rückstellungen zusammen. Ein Teil des Vermögens ist nicht zweckgebunden, und seine Verwendung zur Bewältigung der Krise scheint zweckmässig und sinnvoll.

Diese Krisensituation wird den Staat zwingen, massive neue Kosten zu übernehmen, die mit dieser ausserordentlichen Situation zusammenhängen, die je nach dem Tempo der wirtschaftlichen Erholung in der Schweiz und weltweit andauern könnte.

Wir stellen dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Wie hoch schätzt der Staatsrat die Gesamtkosten (krisenbedingte Mehrkosten, Unterstützung der Wirtschaft, Steuerausfälle) dieser Pandemie und der darauffolgenden beispiellosen Wirtschaftskrise?*
2. *Wie hoch ist das Gesamtvermögen des Staates, welche Fonds und Rückstellungen sind mit diesem Vermögen gebildet worden und wie werden sie verwendet?*
3. *Wie hoch ist heute das nicht zweckgebundene Vermögen, das im Rahmen der Sofortmassnahmen und des wirtschaftlichen und sozialen Wiederankurbelungsplans eingesetzt werden kann?*
4. *Zieht der Staatsrat in Betracht, einen Teil oder die gesamten bereits zweckgebundenen Fonds und Rückstellungen zur besseren Bekämpfung der gegenwärtigen Krise zu verwenden?*
5. *Kann der Staatsrat einen Überblick über die Verwendung der Fonds und Rückstellungen in den letzten drei Jahren geben?*

Den 8. Juni 2020

**Antwort des Staatsrats**

**1. Allgemeines**

Wie die Grossräte Dafflon und Schoenenweid richtig bemerken, hat die COVID-19-Pandemie bereits drastische Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen der Schweiz und vieler anderer Länder. Heute sind die ersten Folgen der Krise spür- und fassbar, nach wie vor ist aber äusserst ungewiss, wie sie sich in den kommenden Monaten und Jahren auswirken wird. Auf kantonaler Ebene hat der Staatsrat frühzeitig erste Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie, zum Schutz der Bevölkerung und zur Abfederung der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen ergriffen. Die letzten diesbezüglichen Beschlüsse konkretisieren sich in den Vorhaben zur steuerlichen Entlastung der Haushalte und Unternehmen sowie in einem ehrgeizigen Plan zur Wiederankurbelung der kantonalen Wirtschaft.

Beim Abschluss der Staatsrechnung 2019 im vergangenen März hat der Staatsrat betont, dass es gerade in einer Krisenzeit wie dieser besonders wichtig ist, sich auf solide öffentliche Finanzen, vernünftige Reserven und Rückstellungen sowie auf weitreichende Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten verlassen zu können. Die ergriffenen Massnahmen zeigen bereits jetzt deutliche Auswirkungen in der Staatsrechnung, die über mehrere Jahre spürbar sein werden. Auch wenn sich Dauer und Ausmass der Krise nach wie vor nur schwer abschätzen lassen, so sind die gesunden Finanzen des Staates jedoch ein wesentlicher Stützpfeiler. In den kommenden Jahren werden nämlich die öffentlichen Finanzen allgemein und der Staat im Besonderen regelrecht gebeutelt werden.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen beantwortet der Staatsrat die Fragen der Grossräte Dafflon und Schoenenweid wie folgt.

## 2. Antworten auf die Fragen

1. *Wie hoch schätzt der Staatsrat die Gesamtkosten (krisenbedingte Mehrkosten, Unterstützung der Wirtschaft, Steuerausfälle) dieser Pandemie und der darauffolgenden beispiellosen Wirtschaftskrise?*

Die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie lassen sich in drei Kategorien unterteilen, nämlich erstens die vom Staatsrat ergriffenen oder vom Grossen Rat verlangten Sofortmassnahmen, zweitens die Massnahmen aus dem kantonalen Plan zur Unterstützung der Wirtschaft mit dem Wiederankurbelungsplan und den Steuersenkungen und schliesslich drittens die sonstigen Auswirkungen der Pandemie.

Die bis heute ergriffenen Sofortmassnahmen der Regierung mit geschätzten Gesamtkosten von 103,47 Millionen Franken sind in der Botschaft des Staatsrats zum Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft nach der vom neuen Coronavirus verursachten Krise ausführlich dargelegt und in Kapitel 4 dieser Botschaft einzeln erläutert worden.

Gemäss Botschaft 2020-DFIN-5 vom 17. August 2020 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern führen die verschiedenen geplanten steuerlichen Massnahmen zu Mindereinnahmen von 48,1 Millionen Franken im Jahr 2021 und dann von 60,1 Millionen Franken jährlich ab 2022. Auf die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Steuererleichterungen wird in Kapitel 5 dieser Botschaft eingegangen. Überdies hat der Staatsrat am vergangenen 1. September seine Botschaft (Botschaft 2020-DEE-14) zum Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft nach der vom neuen Coronavirus verursachten Krise verabschiedet und an den Grossen Rat überwiesen. Dieser Plan umfasst 25 Massnahmen, deren Gesamtkosten sich auf 50 Millionen Franken belaufen und aus dem Staatsvermögen finanziert werden sollen.

Bei den sonstigen Auswirkungen der Coronakrise auf Staatsrechnungen und Staatsvoranschläge handelt es sich namentlich um Einnahmenausfälle aufgrund des Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit sowie um Mehrkosten im Spital-, Gesundheits- und Sozialwesen sowie im öffentlichen Verkehr. Auf Bundesebene sind nach wie vor Gespräche zur Finanzierung oder Ko-Finanzierung einiger dieser ausserordentlichen und direkt mit der Pandemie zusammenhängenden Kosten im Gang. Die finanziellen Auswirkungen lassen sich in ihrer Gesamtheit nur schwer beziffern. Die betroffenen Einheiten wie das HFR oder die Transportunternehmen ermitteln derzeit Art und Ausmass der Auswirkungen, konkrete Zahlen werden allerdings erst in einigen Monaten vorliegen. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ergibt eine erste Auswertung aller sonstigen finanziellen Auswirkungen der Coronakrise auf die Staatsrechnung einen Betrag von 287 Millionen Franken, verteilt auf die Rechnungsjahre 2020–2022. Eine nationale oder globale Prognose ist allerdings angesichts der ungewissen Entwicklung der Pandemie in den kommenden Wochen und Monaten sowie des Zeitpunkts und Ausmasses der wirtschaftlichen Erholung sehr schwierig. Bei diesen ersten Schätzungen ist daher entsprechende Vorsicht angebracht.

2. *Wie hoch ist das Gesamtvermögen des Staates, welche Fonds und Rückstellungen sind mit diesem Vermögen gebildet worden und wie werden sie verwendet?*
5. *Kann der Staatsrat einen Überblick über die Verwendung der Fonds und Rückstellungen in den letzten drei Jahren geben?*

Die folgenden Tabellen verzeichnen sämtliche Rückstellungen, Fondsverpflichtungen und Vorfinanzierungen gemäss Staatsrechnung 2019<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Einzelheiten siehe Staatsrechnung 2019, S. 332–333 (Rückstellungsspiegel) und S. 328–329 (Eigenkapital, Spezialfinanzierungen & Rücklagen und Fonds)

## 1. Zweckbestimmung der Rückstellungen im Betrag von 10 Millionen Franken und darüber, Stand per 31.12.2019, in Millionen Franken

Bezeichnung der Rückstellung	Betrag	Bildung (Jahr)	Erläuterungen
SNB-Gewinnrisiko	103.5	2007	Risiken schwankender SNB-Gewinnanteil der Kantone
Rückstellung zur Abfederung der Auswirkungen der STAF	83.0	2015	Beträge für die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden (Übergangshilfe) im Rahmen der USR III
Rückstellung für Personalmehrkosten (SSM – PK)	31.0	2015	Rückstellung für spezifische Zunahmen des Personalaufwands
Rückstellung für die Bilanzsanierung des HFR	30.0	2018	In Zusammenhang mit Artikel 8 des Gesetzes vom 4. November 2011 über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser (Verlustvorträge)
Rückstellungen für Risiken nicht bilanzierter Verpflichtungen	27.0	2003	Der Staat könnte sich mit Risiken in Zusammenhang mit zahlreichen nicht bilanzierten Verpflichtungen konfrontiert sehen
Pila (Deponie)	18.0	2007	Vorwegnahme der Sanierungskosten der Deponie
Rückstellung für den Master in Humanmedizin	17.7	2016	Unterstützung zur Einführung des Masters in Humanmedizin
Rückstellung für die der PKSPF angeschlossenen subventionierten Institutionen	13.0	2018	Rückstellung zur Abfederung der Auswirkungen der Reform der PKSPF auf die der PKSPF angeschlossenen und vom Staat subventionierten Einrichtungen.
Spitaleinweisungen ausserhalb des Kantons	10.0	2015	Rückstellung für die Ausgabenschwankungen betreffend die Spitaleinweisungen ausserhalb des Kantons
Sonstige (Wirtschaftsförderung, (Bürgerschaftsverluste), Anstalten, Asylwesen, HFR und Privatkliniken, Alterspolitik, Subventionierung von OS-Schulbauten, Abfalldeponie En Craux, nachhaltige Entwicklung, Finanzierung der Erneuerung der Bergbahnen und Skilifte usw.)	47.8		
<b>Total Rückstellungen per 31.12.2019</b>	<b>381.0</b>		

## 2. Verpflichtungen gegenüber Spezialfonds und Vorfinanzierungen; Stand per 31.12.2019 (in Millionen Franken)

Bezeichnung des Fonds	Betrag	Bildung (Jahr)	Erläuterungen
Infrastrukturfonds	175.1	2009	Vorfinanzierung strategischer Investitionen des Staates
Fonds für aktive Bodenpolitik	58.4	2016	Fonds zur Finanzierung der Massnahmen einer aktiven Bodenpolitik
Rücklage für Schwankungsrisiko der Finanzausgleichsgelder (NFA)	40.0	2007	Die Finanzausgleichsgelder des Bundes belaufen sich für den Staat auf jährlich rund 380 Millionen Franken
Kantonaler Energiefonds	50.0	2011	Finanzierung von Energiesparmassnahmen und Massnahmen zur Erzeugung erneuerbarer Energien
Neue Regionalpolitik	14.0	2008	Gemäss Gesetz über die Wirtschaftsförderung; in Zusammenhang mit dem Mehrjahresprogramm der NRP
Fonds für Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen	17.6	2008	Fonds gespiesen vom Bund und aus dem Anteil der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe für Hauptstrassen in Berg-/Randgebieten. Dient zur Deckung der Betriebskosten der Hauptstrassen
Sonstige Fonds (Beschäftigungsfonds, Fonds Amtliche Vermessung, Ersatzabgabefonds (Zivilschutz), Altlastenfonds, Fonds zur Förderung ausserschulischer Betreuungsplätze, Asylfonds, Fonds des Sozialamts, Konjunkturfonds [2008])	53.7		
<b>Total gemäss Bilanz</b>	<b>408.8</b>		

3. Zusammenfassung (in Millionen Franken) – Stand per 31.12.2019

	<b>2019</b>
Rückstellungen	381.0
Fonds	408.8
<b>Total</b>	<b>789.8</b>
<i>Total Eigenkapital</i>	<i>1109.3</i>
Anteil zweckgebundenes Eigenkapital, in %	71.2
<b>Frei verfügbares Eigenkapital</b>	<b>319.5</b>

4. Veränderung in Millionen Franken

	<b>R2016:</b>	<b>R2017</b>	<b>R2018</b>	<b>R2019</b>
Rückstellungen	287.8	311.2	363.8	381.0
Fonds	439.6	406.0	407.5	408.8
<b>Total</b>	<b>727.4</b>	<b>717.2</b>	<b>771.3</b>	<b>789.8</b>
<i>Total Eigenkapital</i>	<i>1087.6</i>	<i>1083.0</i>	<i>1161.8</i>	<i>1109.3</i>
Anteil zweckgebundenes Eigenkapital, in %	66.9	66.2	66.4	71.2
<b>Frei verfügbares Eigenkapital</b>	<b>360.2</b>	<b>365.8</b>	<b>390.5</b>	<b>319.5</b>

Das zunehmende Rückstellungsvolumen der letzten Rechnungsjahre ist hauptsächlich auf die Äufnung einer Rückstellung zur Finanzierung des Übergangsausgleichs für die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden im Rahmen der kantonalen Umsetzung der Unternehmenssteuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) zurückzuführen.

Im Finanzplan und in den Staatsvoranschlägen und Staatsrechnungen werden die Fonds und Rückstellungen entsprechend den betreffenden Bereichen und gemäss den einschlägigen Rechtsgrundlagen eingesetzt. Ausgehend vom Finanzplan, den der Staatsrat im Herbst 2019 aktualisiert hat, ist mit folgenden Entwicklungen zu rechnen:

Fonds und Rückstellungen: Erwartete Entwicklung

	<b>Saldo 31.12.2019</b>	<b>Entwicklung netto</b>	<b>Saldo 31.12.2020</b>	<b>Entwicklung netto</b>	<b>Saldo 31.12.2021</b>	<b>Entwicklung netto</b>	<b>Saldo 31.12.2022</b>	<b>Entwicklung netto</b>	<b>Saldo 31.12.2023</b>
Rückstellungen	381.0	- 60.3	320.7	- 49.7	271.0	- 50.8	220.2	- 37.7	182.5
Fonds	408.8	- 35.1	373.7	- 28.7	345.0	- 24.9	320.1	- 26.8	293.3
<b>Total</b>	<b>789.8</b>	<b>- 95.5</b>	<b>694.3</b>	<b>- 78.4</b>	<b>615.9</b>	<b>- 75.7</b>	<b>540.2</b>	<b>- 64.5</b>	<b>475.7</b>

Über den für den im Herbst 2019 präsentierten Finanzplan geltenden Zeitraum nehmen die Fonds und Rückstellungen um insgesamt 314 Millionen Franken ab. Das nicht zweckgebundene Eigenkapital ist insofern nicht berücksichtigt, als es wie weiter unten dargelegt praktisch vollständig für die Auswirkungen der Revision der PKSPF (317,8 Millionen Franken) verwendet wird.

Bei den obigen Zahlen handelt es sich um Zahlen aus dem im Laufe des Jahres 2019 aktualisierten Finanzplan, also um Zahlen vor der Coronakrise. Das heisst, dass in diesen Zahlen die oben beschriebenen Auswirkungen (Sofortmassnahmen, steuerliche Massnahmen, Wiederankurbelungsplan und sonstige finanzielle Auswirkungen) nicht berücksichtigt sind. Weiter gehen die Finanzplanzahlen von einem inzwischen nicht mehr aktuellen Wirtschaftswachstum aus, und auch die in verschiedenen von der Coronakrise besonders betroffenen Ausgabenbereichen erwartete Entwicklung entspricht nicht mehr der Realität. Der Voranschlagsentwurf 2021, den der Staatsrat demnächst an den Grossen Rat überweisen wird, zeigt diese Unterschiede deutlich, mit einem markanten Anstieg einiger spezifischer Ausgaben und einem signifikanten Rückgang gewisser Steuereinnahmenerträge. Angesichts des Ergebnisses des Voranschlagsentwurfs hat

sich ein vermehrter Rückgriff auf Fonds und Rückstellungen als unvermeidlich erwiesen.

3. *Frage 3: Wie hoch ist heute das nicht zweckgebundene Vermögen, das im Rahmen der Sofortmassnahmen und des wirtschaftlichen und sozialen Wiederankurbelungsplans eingesetzt werden kann?*

Per 31. Dezember 2019 belief sich das frei verfügbare Eigenkapital des Staates auf 319,5 Millionen Franken. Am 26. Mai 2020 hat der Grosse Rat jedoch die Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) angenommen. Diese Revision hat für den Staat einmalige Mehrkosten von 317,8 Millionen Franken für Übergangs- und Kompensationsmassnahmen, wie in der entsprechenden Botschaft ausgeführt, zur Folge. Das Vermögen des Staates ermöglicht es, die vom Arbeitgeber Staat eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, und wird natürlich von den bevorstehenden Geldabflüssen direkt betroffen sein. Damit ist das Ende 2019 noch frei verfügbare Eigenkapital des Staates heute praktisch durch die Kosten der Revision des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals aufgezehrt.

4. *Frage 4: Zieht der Staatsrat in Betracht, einen Teil oder die gesamten bereits zweckgebundenen Fonds und Rückstellungen zur besseren Bekämpfung der gegenwärtigen Krise zu verwenden?*

Der Staatsrat hat im Rahmen seiner Strategie zur Unterstützung der kantonalen Wirtschaft beschlossen, einen Teil des Staatsvermögens zur Finanzierung eines Wiederankurbelungsplans einzusetzen, der die im Frühling bereits eingeleiteten Sofortmassnahmen ergänzen und die steuerlichen Massnahmen, die ab 2021 in Kraft treten sollten, unterstützen soll. Dafür wird er 50 Millionen Franken aus bestehenden Fonds und Rückstellungen bereitstellen. Die Einzelheiten sind der Botschaft des Staatsrats zum Plan zur Wiederankurbelung der Wirtschaft zu entnehmen, die der Staatsrat jüngst an den Grossen Rat überwiesen hat.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es angesichts der aktuellen Situation und aller getroffenen Massnahmen sowie der der gesamthaften finanziellen Auswirkungen der Coronakrise für den Staat nicht vernünftig wäre, zusätzliche finanzielle Mittel, über die der Staat verfügt, einzusetzen. Es ist mit Blick auf die epidemiologische und die konjunkturelle Entwicklung auch Zurückhaltung angebracht. Es kommen wie schon gesagt turbulente Zeiten auf die öffentlichen Finanzen zu, was zur Vorsicht mahnen sollte, um die Staatsfinanzen langfristig unter Kontrolle halten zu können.

Den 14. September 2020

**Question 2020-CE-111 Julia Senti/  
Grégoire Kubski  
Stagiaires et apprentis au sein de l'Etat  
de Fribourg – d'une pierre deux coups**

**Question**

La crise sanitaire liée au COVID-19 crée un grand climat d'incertitude sur le marché de l'emploi. Les entreprises privées sont actuellement réticentes à engager de jeunes collaboratrices et collaborateurs qui doivent être formés. Ainsi, il existe un risque extrêmement fort qu'un nombre de jeunes ayant achevé tant leur scolarité obligatoire qu'également une formation post-obligatoire d'une HES ou d'une université ne trouvent pas de place de travail. Une forte demande existe également pour les stages pré-HEG notamment. Cette situation de fait nous démontre l'importance de maintenir et de renforcer l'offre de places de stages et d'apprentissage au sein de l'Etat.

L'Etat doit être un employeur modèle. Pour pallier partiellement le manque actuel de places d'apprentissage, l'Etat devrait augmenter son nombre de places d'apprentissage et faire un effort particulier en cette période. De plus, sortent des hautes écoles et des universités beaucoup d'étudiantes et d'étudiants qui ne sont pas au bénéfice d'une première expérience professionnelle. L'Etat a également un rôle à jouer en augmentant le nombre de stages dans son administration, pour pallier le manque d'entreprises qui embauchent les jeunes en cette période. Cette mesure pourra notamment permettre d'affronter la surcharge de travail au sein des tribunaux ou des préfectures, qui font face à une reprise importante à la suite de la suspension des délais durant la crise. Par ailleurs, ces mesures pourraient permettre de garder dans notre canton un nombre conséquent de jeunes qui quittent le canton après avoir achevé leur formation post-graduée.

En complément à deux instruments parlementaires déposés (question 2020 CE-75 et mandat 2020-GC-86), nous souhaiterions obtenir des réponses circonstanciées concernant l'offre de places de stages et d'apprentissage auprès de l'Etat de Fribourg et nous permettons ainsi de poser les questions suivantes:

1. *Est-il prévu d'augmenter le nombre de 400 places d'apprentissage auprès de l'Etat de Fribourg? Quelles sont les mesures entreprises par l'Etat pour encourager l'apprentissage en son sein?*
2. *Quel est le nombre des places de stages proposés par l'Etat de Fribourg par année? Est-ce que des mesures ont été prises pour augmenter ce nombre de places à la suite de la crise sanitaire?*
3. *Y a-t-il une véritable vision et une volonté d'augmenter l'offre de stages au sein de l'Etat et d'offrir aux jeunes sortant des universités et hautes écoles des places leur permettant d'éviter de s'exiler dans d'autres cantons?*
4. *Quelle est la part des étudiantes et étudiants fribourgeois du post-obligatoire qui quittent le canton à l'issue de leur formation? Quelle est la part des étudiantes et étudiants venant d'autres cantons du post-obligatoire qui quittent le canton à l'issue de leur formation?*

Le 8 juin 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a toujours attaché une grande importance à ce que l'Etat-employeur offre des places de stages et d'apprentissage. Il n'a pas attendu la crise sanitaire du COVID-19 pour prendre des mesures favorisant notamment la création de places de stages et l'intégration de jeunes demandeurs d'emploi (ci-après JDE) dans l'administration cantonale. Elles figurent dans une ordonnance (<https://www.fr.ch/travail-et-entreprises/travailler-a-letat/stages-et-jeunes-demandeurs-demploi-jde>) qui a débouché sur:

- a) L'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un concept de mise en œuvre des mesures favorisant la création de places de stages dans l'administration cantonale et l'intégration des JDE dans le monde du travail;
- b) L'édiction de directives relatives aux stages non réglementés par la législation sur le chômage ni par d'autres règles spéciales;
- c) L'adoption d'une rubrique budgétaire 3775/301.139 (950 000 francs pour 2020) permettant prioritairement l'engagement hors effectifs pour des durées limitées de JDE et, subsidiairement, le financement des stages.

1. *Est-il prévu d'augmenter le nombre de 400 places d'apprentissage auprès de l'Etat de Fribourg? Quelles sont les mesures entreprises par l'Etat pour encourager l'apprentissage en son sein?*

En mai 2019, le Conseil d'Etat a mandaté le Service du personnel et d'organisation (ci-après SPO) pour analyser et proposer des mesures afin d'augmenter le nombre de place d'apprentissage. Il a ensuite retenu trois axes interdépendants en matière de promotion de l'apprentissage à l'Etat de Fribourg qui sont en cours de développement:

- > **Le premier axe** consiste à répondre aux besoins de l'Etat-employeur en identifiant les domaines susceptibles de devenir un défi pour le recrutement (départs à la retraite, évolutions technologiques, démographiques, sociétales, etc.). En d'autres termes, il s'agit d'assurer la relève en anticipant les métiers dans lesquels l'Etat-employeur doit former aujourd'hui pour garantir l'embauche du personnel compétent de demain.
- > **Le deuxième axe** contribue partiellement à la réalisation du premier. Il s'agit de l'identification des besoins du canton en matière de formation professionnelle. Quels métiers sont en perte de vitesse? Grâce à une collaboration avec le Service de la formation professionnelle (ci-après SFP), le SPO recense depuis cette année, les métiers formés au sein de l'Etat qui pourraient bénéficier d'une promotion. Cette analyse se fera ensuite annuellement et débouchera sur l'ouverture de places d'apprentissage supplémentaires dans les métiers identifiés. Cela permettra également la formation de nouveaux métiers au sein de l'Etat-employeur, dans le respect des exigences de

l'ordonnance sur la formation professionnelle initiale desdits métiers.

- > **Le troisième axe** a pour but de garantir l'égalité des chances en matière de formation professionnelle. Dans sa réponse donnée en juin 2019 à la question Kolly/Collaud «*Le canton de Fribourg est-il un mauvais élève en matière d'apprentissage?*» (2019-CE-142), le Conseil d'Etat a mentionné qu'en comparaison avec d'autres cantons l'Etat de Fribourg se situait dans la moyenne quant à la proportion de ses apprenti-e-s par rapport aux collaborateur-trice-s. Certaines Directions forment davantage d'apprenti-e-s que d'autres, et de ce fait, s'investissent plus dans la formation professionnelle. L'Etat-employeur pourra, après analyse de la situation, le cas échéant, demander aux Directions dont la proportion apprenti-e-s/collaborateur-trice-s est inférieure à la moyenne cantonale d'augmenter leur nombre de places d'apprentissage afin d'atteindre au minimum la moyenne cantonale.

En complément de ces 3 axes, le Conseil d'Etat a maintenu sa politique de permettre aux services, en tout temps, d'ouvrir de nouvelles places d'apprentissage car celles-ci sont hors effectif des postes. Il encourage ses unités administratives à engager des apprentis, mais sans contrainte car il tient à ce qu'une formation de qualité soit dispensée au sein d'infrastructures appropriées par des professionnels qualifiés ayant fréquenté les cours pour formateur-trice en entreprise.

2. *Quel est le nombre des places de stages proposés par l'Etat de Fribourg par année? Est-ce que des mesures ont été prises pour augmenter ce nombre de places à la suite de la crise sanitaire?*

162 postes de stagiaires figurent au budget de l'Etat de Fribourg pour 2020. Chaque poste permet l'engagement d'un, voire de plusieurs stagiaires. Le budget total prévu pour l'engagement de stagiaires se monte à 5 320 085 francs. A ce jour, il reste suffisamment de budget disponible pour permettre l'engagement de stagiaires au sein des unités administratives qui le souhaitent.

Le Conseil d'Etat a chargé le SPO de faciliter d'éventuels transferts de montants forfaitaires alloués aux postes de stagiaires entre les unités administratives. Il a constaté que récemment de nombreux services et établissements ont entamé une procédure de recrutement de stagiaire ce qui renforce l'offre de places de stages. De 2017 à 2019, l'Etat de Fribourg a engagé en moyenne 162 EPT stagiaires par année (152,76 EPT en 2017/163,2 EPT en 2018/170,10 EPT en 2019).

3. *Y a-t-il une véritable vision et une volonté d'augmenter l'offre de stages au sein de l'Etat et d'offrir aux jeunes sortant des universités et hautes écoles des places leur permettant d'éviter de s'exiler dans d'autres cantons?*

Comme indiqué en préambule, l'Etat-employeur encourage de façon permanente l'engagement de stagiaires et favorise également l'intégration des JDE. De 2017 à 2019, l'Etat de Fribourg a engagé 31 JDE en 2017, 24 en 2018 et 27 en 2019. Pour 2020, 18 JDE ont été engagé jusqu'à fin juillet.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les mesures proposées par l'Etat-employeur sont suffisantes et surtout sont gages d'un suivi de qualité car les jeunes sont encadrés par du personnel formé à cet effet.

4. *Quelle est la part des étudiantes et étudiants fribourgeois du post-obligatoire qui quittent le canton à l'issue de leur formation? Quelle est la part des étudiantes et étudiants venant d'autres cantons du post-obligatoire qui quittent le canton à l'issue de leur formation?*

Les données statistiques à disposition permettent d'apporter les éléments de réponse suivants.

La population cible est celle dont l'âge moyen était de 15 à 25 ans et qui avait son domicile légal dans le canton de Fribourg 5 ans avant la date de référence (2018). Le meilleur indicateur qui puisse être fourni en l'état, pour tenter de répondre aux questions posées, est la part des personnes de 20 à 30 ans (en 2018, donc en moyenne 15 à 25 ans 5 ans auparavant) qui ont changé de canton de domicile entre la date de référence (2018) et 5 ans auparavant. Comme près de 95% des personnes de 20 à 30 ans disposent d'une formation post obligatoire, la question posée revient quasiment à savoir quelle est la part de l'ensemble des personnes de cette tranche d'âge qui ont changé de canton de domicile.

Ainsi, sur la base d'une exploitation ad hoc des données du Relevé structurel 2018 de l'Office fédéral de la Statistique, il est possible d'estimer que, sur 100 personnes de 20 à 30 ans (en 2018) dont on savait en 2018 qu'elles avaient leur domicile dans le canton de Fribourg 5 ans auparavant, 90 étaient encore domiciliées dans le canton en 2018. Pour information, ce chiffre est de 95 pour Genève, 93 pour Vaud et le Valais, 89 pour Neuchâtel. Il faut toutefois préciser que cette enquête ne couvre pas les personnes qui sont parties à l'étranger et que certaines données sur le domicile 5 ans auparavant sont manquantes. Enfin, le Relevé structurel est une enquête par échantillon dont les résultats sont des estimations.

Pour ce qui est de «la part des étudiantes et étudiants venant d'autres cantons du post-obligatoire qui quittent le canton à l'issue de leur formation», il n'est malheureusement pas possible de retracer l'historique migratoire intercantonal complet des personnes à la fois avant et après la scolarisation. Une telle donnée serait par ailleurs difficile à interpréter. Il faut en effet tenir compte du fait que le canton de Fribourg attire un nombre exceptionnellement élevé d'étudiants et étudiantes extracantonales. C'est en particulier le cas de l'Université de Fribourg dont ils et elles constituent 60% de l'effectif. Ces étudiants et étudiantes, pour lesquels les cantons de domi-

cile versent une contribution aux frais d'études, viennent à Fribourg pour leur formation et il est normal que la majorité d'entre eux quitte notre canton une fois le diplôme obtenu.

Il convient également de noter que dans le cadre de la politique de formation actuelle, les étudiants et étudiantes du post-obligatoire sont activement encouragés à partir, tant pendant leur formation qu'à l'issue de celle-ci. Cet encouragement vise à élargir leurs compétences, notamment linguistiques, et de faire des expériences d'apprentissage et professionnelles dans un autre contexte culturel que celui qui leur est connu de par leur canton de domicile. Le départ pendant ou après la formation est jugé utile et précieux dans la construction d'un CV et ne peut pas être considéré par défaut comme problématique.

Le 17 août 2020

**Anfrage 2020-CE-111 Julia Senti/  
Grégoire Kubski  
Praktikant/innen und Lernende beim Staat  
Freiburg – zwei Fliegen mit einer Klappe**

**Anfrage**

Die Gesundheitskrise im Zusammenhang mit COVID-19 führt zu einer grossen Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt. Privatunternehmen schrecken derzeit davor zurück, junge Mitarbeitende einzustellen, die ausgebildet werden müssen. Es besteht daher ein ausserordentlich hohes Risiko, dass zahlreiche junge Menschen, die die obligatorische aber auch eine postobligatorische Ausbildung auf FH- oder Hochschulstufe abgeschlossen haben, keine Stelle finden. Es gibt auch eine grosse Nachfrage nach Berufspraktika, namentlich für die HSW. Dies zeigt uns, dass es sehr wichtig ist, das Praktikums- und Lehrstellenangebot beim Staat zu erhalten und auszubauen.

Der Staat muss ein vorbildlicher Arbeitgeber sein, und um den derzeitigen Lehrstellenmangel abzufedern, sollte er gerade jetzt einen besonderen Effort leisten und mehr Lehrstellen schaffen. Überdies fehlt vielen Fachhochschul- und Hochschulabgängerinnen und -abgängern die Berufserfahrung. Der Staat hat mit einer Aufstockung der Praktikumsplätze in der Verwaltung auch hier eine Rolle zu spielen, um das Manko an Unternehmen, die gegenwärtig junge Menschen einstellen, auszugleichen. Damit liesse sich etwa die Arbeitsüberlastung der Gerichte oder Oberämter bewältigen, auf die nach der Aussetzung der Fristen während der Krise sehr viel Arbeit zukommt. Darüber hinaus würden dadurch wohl viele junge Menschen im Kanton bleiben, die diesen sonst nach ihrer höheren Ausbildung verlassen würden.

Ergänzend zu zwei eingereichten Vorstössen (Anfrage 2020 CE-75 und Auftrag 2020-GC-86) möchten wir ausführliche Angaben zum Angebot von Praktikums- und Lehrstellen beim Staat Freiburg und stellen deshalb folgende Fragen:

1. *Sollen die 400 Lehrstellen beim Staat Freiburg aufgestockt werden? Welche Massnahmen trifft der Staat zur Förderung seiner Lernendenausbildung?*
2. *Wie viele Praktikumsplätze bietet der Staat Freiburg pro Jahr an? Wurden Massnahmen zu ihrer Aufstockung im Zuge der Gesundheitskrise getroffen?*
3. *Gibt es eine echte Vision und eine Bereitschaft, das Praktikumsangebot beim Staat aufzustocken, so dass junge Hochschul- und Fachhochschulabgängerinnen und -abgänger nicht in andere Kantone abwandern müssen?*
4. *Wie gross ist der Anteil der Freiburger Studierenden, die nach ihrer postobligatorischen Ausbildung den Kanton verlassen? Wie gross ist der Anteil der Studierenden aus anderen Kantonen, die nach ihrer postobligatorischen Ausbildung den Kanton verlassen?*

Den 8. Juni 2020

## Antwort des Staatsrats

Zunächst einmal weist der Staatsrat darauf hin, dass ihm das Praktikums- und Lehrstellenangebot beim Arbeitgeber Staat immer sehr wichtig gewesen ist. Er hat nicht bis zur COVID-19-Krise gewartet, um Fördermassnahmen insbesondere zur Schaffung von Praktikumsplätzen und zur Integration junger Arbeitssuchender in der Kantonsverwaltung zu treffen. Sie sind in einer Verordnung verankert (<https://www.fr.ch/de/arbeit-und-unternehmen/arbeiten-beim-staat/praktika-und-jug-arbeitssuchende>) und hatten zur Folge:

- a) die Verabschiedung eines Konzepts zur Umsetzung der Massnahmen zur Förderung der Schaffung von Praktikumsplätzen und der Integration von jungen Stellensuchenden in die Arbeitswelt und die Kantonsverwaltung durch den Staatsrat;
- b) den Erlass von Weisungen durch das Amt für Personal und Organisation (POA) für Praktika, die weder in der Arbeitslosengesetzgebung noch in speziellen Vorschriften geregelt sind;
- c) die Schaffung einer neuen Budgetrubrik 3775.301.139 (950 000 Franken für 2020), die vorrangig der befristeten und nicht im ordentlichen Stellenbestand berücksichtigten Anstellung junger Stellensuchender und in zweiter Linie der Finanzierung der Praktika dient.

1. *Sollen die 400 Lehrstellen beim Staat Freiburg aufgestockt werden? Welche Massnahmen trifft der Staat zur Förderung seiner Lernendenausbildung?*

Im Mai 2019 beauftragte der Staatsrat das Amt für Personal und Organisation (POA) damit, Massnahmen für mehr Lehrstellen zu prüfen und vorzuschlagen. Er hat sich dann für drei Hand in Hand gehende Stossrichtungen zur Lehrstellenförderung beim Staat Freiburg entschieden, die noch in Arbeit sind:

- > **Die erste Stossrichtung** besteht darin, den Bedürfnissen des Arbeitgebers Staat zu entsprechen und abzuklären, in welchen Bereichen die Personalrekrutierung zu einer Herausforderung werden könnte (Pensionierungen, technologische, demografische, gesellschaftliche Entwicklungen usw.). Mit anderen Worten geht es um die Nachfolgeplanung mit Blick auf die Berufe, in denen der Arbeitgeber Staat heute eine Ausbildung anbieten muss, um die Anstellung des kompetenten Personals von morgen sicherzustellen.
- > **Die zweite Stossrichtung** trägt teilweise zur Realisierung der ersten bei. Es geht dabei um die Abklärung des Berufsbildungsbedarfs des Kantons. Welche Berufe sind immer weniger gefragt? Dank einer Zusammenarbeit mit dem Amt für Berufsbildung (BBA) erhebt das POA seit diesem Jahr die Berufe, in denen der Staat eine Ausbildung anbietet und die gefördert werden könnten. Diese Analyse soll dann jedes Jahr durchgeführt werden und dazu führen, dass in den jeweiligen Berufen zusätzlich Lehrstellen geschaffen werden. Dies wird auch ein Ausbildungsangebot in neuen Berufen beim Arbeitgeber Staat ermöglichen, entsprechend den Anforderungen der Verordnungen über die berufliche Grundbildung in diesen Berufen.
- > **Die dritte Stossrichtung** soll die Chancengleichheit in der Berufsbildung garantieren. In seiner Antwort von Juni 2019 auf die Anfrage Kolly/Collaud «*Ist der Kanton Freiburg ein schlechter Schüler bei der Lernendenausbildung*» (2019-CE-142) hielt der Staatsrat fest, der Kanton Freiburg liege punkto Anzahl Lernende im Verhältnis zu den Mitarbeitenden verglichen mit anderen Kantonen im Mittelfeld. Einige Direktionen bilden mehr Lernende aus als andere und investieren so mehr in die Berufsbildung. Der Arbeitgeber Staat kann nach Analyse der Situation gegebenenfalls von den Direktionen mit einem kantonal unterdurchschnittlichen Verhältnis zwischen Lernenden und Mitarbeitenden verlangen, dass sie mehr Lehrstellen schafft, um zumindest den kantonalen Durchschnitt zu erreichen.

Zusätzlich zu diesen drei Stossrichtungen hat der Staatsrat an seiner Politik festgehalten, wonach die Dienststellen jederzeit neue Lehrstellen schaffen können, da diese nicht im Stellenbestand eingeschlossen sind. Er hält seine Verwaltungseinheiten dazu an, Lernende anzustellen, aber ohne Zwang, da es ihm wichtig ist, dass eine qualitative Ausbildung in geeigneten Infrastrukturen von qualifizierten Berufsleuten erteilt

wird, die Kurse für Berufsbildner/innen in Lehrbetrieben besucht haben.

2. *Wie viele Praktikumsplätze bietet der Staat Freiburg pro Jahr an? Wurden Massnahmen zu ihrer Aufstockung im Zuge der Gesundheitskrise getroffen?*

162 Praktikumsplätze sind im Voranschlag des Staates Freiburg für 2020 eingestellt. Für jeden Platz ist die Anstellung von einer Praktikantin/einem Praktikanten oder auch mehreren möglich. Für die Anstellung von Praktikantinnen und Praktikanten ist ein Gesamtbudget von 5 320 085 Franken vorgesehen. Bis jetzt reicht das Budget immer noch aus, um Praktikantinnen und Praktikanten in den Verwaltungseinheiten anzustellen, die dies wünschen.

Der Staatsrat hat das POA angewiesen, allfällige Übertragungen von Pauschalbeträgen für Praktikumsstellen zwischen den Verwaltungseinheiten zu vereinfachen. Er hat festgestellt, dass kürzlich viele Dienststellen und Anstalten ein Praktikantenrekrutierungsverfahren eingeleitet haben, wodurch das Praktikumsstellenangebot erweitert wird. Von 2017 bis 2019 hat der Staat Freiburg durchschnittlich 162 VZÄ Praktikant/innen pro Jahr angestellt (152,76 VZÄ im Jahr 2017/163,2 VZÄ im Jahr 2018/170,10 VZÄ im Jahr 2019).

3. *Gibt es eine echte Vision und eine Bereitschaft, das Praktikumsangebot beim Staat aufzustocken, so dass junge Hochschul- und Fachhochschulabgängerinnen und -abgänger nicht in andere Kantone abwandern müssen?*

Wie schon eingangs erwähnt, fördert der Arbeitgeber Staat ständig die Anstellung von Praktikantinnen und Praktikanten und auch die Integration junger Stellensuchender. Von 2017 bis 2019 hat der Staat Freiburg 31 junge Stellensuchende im Jahr 2017 angestellt, 2018 waren es 24 und 2019 27. Für 2020 sind bis Ende Juli 18 junge Stellensuchende angestellt worden.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Massnahmenvorschläge des Arbeitgebers Staat ausreichend und vor allem eine Garantie für eine gute Betreuung sind, da sich entsprechend geschultes Personal um diese jungen Menschen kümmert.

4. *Wie gross ist der Anteil der Freiburger Studierenden, die nach ihrer postobligatorischen Ausbildung den Kanton verlassen? Wie gross ist der Anteil der Studierenden aus anderen Kantonen, die nach ihrer postobligatorischen Ausbildung den Kanton verlassen?*

Nach den verfügbaren statistischen Daten lassen sich die Fragen wie folgt beantworten.

Zielgruppe ist die Gruppe im Alter von 15 bis 25 Jahren mit gesetzlichem Wohnsitz im Kanton Freiburg 5 Jahre vor dem Stichdatum (2018). Der derzeit beste mögliche Indikator zur Beantwortung der gestellten Fragen, ist der Anteil der Perso-

nen im Alter von 20 bis 30 Jahren (im Jahr 2018, d.h. 5 Jahre früher im Durchschnitt 15 bis 25 Jahre), die zwischen dem Stichtag (2018) und 5 Jahre früher den Wohnkanton gewechselt haben. Da fast 95% der Personen im Alter von 20 bis 30 Jahren über eine nachobligatorische Ausbildung verfügen, ist die gestellte Frage praktisch gleichzusetzen mit der Frage, welcher Anteil aller Personen dieser Altersgruppe in einen anderen Kanton gezogen ist.

So kann auf der Grundlage einer Ad-hoc-Auswertung der Strukturhebungsdaten 2018 des Bundesamts für Statistik geschätzt werden, dass von 100 Personen im Alter von 20 bis 30 Jahren (2018), von denen man 2018 wusste, dass sie 5 Jahre zuvor ihren Wohnsitz im Kanton Freiburg hatten, 90 im Jahr 2018 noch im Kanton wohnhaft waren. Zur Information liegt diese Zahl für Genf bei 95, für Waadt und Wallis bei 93 und für Neuenburg bei 89. Es ist jedoch zu bedenken, dass in dieser Umfrage keine ins Ausland gezogenen Personen erfasst sind und dass einige Daten zum Wohnsitz vor 5 Jahren fehlen. Schliesslich ist die Strukturhebung eine Stichprobenerhebung, deren Ergebnisse Schätzungen sind.

Bezüglich des Anteils «der Studierenden aus anderen Kantonen, die nach ihrer postobligatorischen Ausbildung den Kanton verlassen» ist es leider nicht möglich, den gesamten interkantonalen Wanderungsverlauf dieser Personen vor und nach der Schulzeit nachzuvollziehen. Eine solche Zahl liesse sich ausserdem nur schwer interpretieren. Im Kanton Freiburg gibt es nämlich ausserordentlich viele ausserkantonale Studierende. Dies gilt insbesondere für die Universität Freiburg, wo sie 60% der Studierenden ausmachen. Diese Studierenden, für die die Wohnsitzkantone einen Beitrag an die Studienkosten leisten, kommen für ihre Ausbildung nach Freiburg, und es ist normal, dass die meisten von ihnen unseren Kanton nach Erhalt des Diploms wieder verlassen.

Es muss auch gesagt werden, dass die aktuelle Bildungspolitik die Studierenden im postobligatorischen Bereich aktiv zu einem Horizontwechsel während oder nach ihrer Ausbildung ermutigt. So sollen sie ihre Kompetenzen, namentliche ihre Sprachkenntnisse, erweitern und Lern- und Berufserfahrung in einem kulturellen Umfeld sammeln können, das sich vom bekannten Umfeld ihres Wohnkantons unterscheidet. Den Kanton während oder nach der Ausbildung zu verlassen, ist für den Lebenslauf sinnvoll und nützlich und nicht zum vornherein problematisch.

Den 17. August 2020

## Question 2020-CE-115 Christine Jakob Quel avenir pour l'hôpital de Tavel?

### Question

Pendant la crise du coronavirus, le canton de Fribourg s'est retrouvé confronté à une situation inédite, qui a notamment affecté son système de santé. L'hôpital cantonal a été équipé pour faire face, durant cette période, à un éventuel goulot d'étranglement. On a ainsi fermé les salles d'opération de Tavel pour installer leur matériel dans l'hôpital cantonal. Les salariées et les salariés de Tavel ont donc dû se rendre à l'hôpital cantonal, où ils se sont retrouvés en sureffectif. Cette situation a aussi conduit l'hôpital cantonal à recourir au chômage partiel dans différentes catégories professionnelles (surplus de collaboratrices et de collaborateurs). Le fait que des collaboratrices et collaborateurs de langue allemande soient présents a par ailleurs été trop peu considéré. Le personnel a assisté à une séance d'information qui ne s'est tenue qu'en français, sans que le texte allemand s'affiche sur l'écran de projection.

J'en viens maintenant à mes questions.

1. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il de ne plus faire réaliser d'opérations dans l'hôpital de Tavel?*
2. *Les collaboratrices et les collaborateurs de cet hôpital doivent-ils s'attendre à déménager?*
3. *Les séances d'information se tiendront-elles à l'avenir aussi en allemand?*
4. *Quel avenir est envisagé pour l'hôpital de Tavel?*
5. *Est-il vrai que l'hôpital cantonal a mis plusieurs collaboratrices et collaborateurs au chômage partiel?*

Le 12 juin 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

1. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il de ne plus faire réaliser d'opérations dans l'hôpital de Tavel?*

Premièrement, le Conseil d'Etat rappelle que la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10 LAMal) instaure l'obligation pour l'Etat d'assurer la couverture des besoins en soins hospitaliers stationnaires de sa population. Dans cette optique, l'Etat évalue les besoins sanitaires de la population et établit, sur préavis de la Commission de planification sanitaire, la planification hospitalière cantonale qui liste les hôpitaux autorisés à fournir des prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). L'attribution des prestations par hôpital se fait par appel d'offre puis est formalisée dans des mandats annuels et pluriannuels.

La liste hospitalière actuelle a été adoptée par le Conseil d'Etat en 2015 (Ordonnance du 31 mars 2015 fixant la liste des hôpitaux et des maisons de naissance RSF 822.0.21) puis révisée en 2017. Cette liste énumère les prestations attribuées à l'hôpital fribourgeois (HFR). De plus, le Conseil d'Etat définit la mission et les objectifs stratégiques de l'Etat pour l'HFR afin de répondre aux besoins de la population fribourgeoise. Parmi les missions attribuées à l'HFR, on peut souligner ici l'accès de la population fribourgeoise à un éventail conséquent de prestations hospitalières et ambulatoires dans les domaines de la médecine interne et de la chirurgie générale ainsi que des soins urgents.

L'HFR garantit également l'exploitation de structures de réadaptation et de soins palliatifs adaptées aux besoins de la population. Pour ce qui est de la répartition des missions et des prestations sur les sites de l'HFR, celle-ci ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat mais de la gestion opérationnelle et dépend dès lors de la compétence du Conseil d'administration (article 12 al. 1 let. a LHFR). Seule l'éventuelle fermeture de site ou la suppression complète des prestations stationnaires sur un site entre dans les compétences du Conseil d'Etat (article 25 de la Loi sur l'hôpital fribourgeois RSF 822.0.1 LHFR), sur préavis de la Commission de planification sanitaire.

Deuxièmement, le Conseil d'Etat indique que le communiqué de presse de l'HFR du 8 juillet 2020 détaillait la réorganisation de l'exploitation du site de Tavel suite à la crise de coronavirus. Il était ainsi prévu, pour le site de Tavel, une cessation de l'activité des blocs opératoires, à l'exception des examens endoscopiques. Par ailleurs, l'HFR y mentionnait que le service des urgences de l'HFR Tavel serait maintenu 7 jours/7 et 24 heures/24. Par ailleurs, l'HFR a communiqué par conférence de presse le 23 septembre 2020 son plan opérationnel 2020–2024 décrivant les premières étapes concrètes de la mise en œuvre de sa stratégie 2030. Par la participation de la Présidente du Conseil d'Etat et Directrice de la santé et des affaires sociales (DSAS) à cette conférence de presse, le Conseil d'Etat a manifesté son soutien à la stratégie HFR ainsi qu'à son plan opérationnel. Ce plan précise notamment que les activités de médecine interne et gériatrie seront maintenues et développées. Par ailleurs, comme l'avait déjà indiqué l'HFR dans son communiqué du 8 juillet 2020, le bloc opératoire, quant à lui, cessera définitivement son activité.

2. *Les collaboratrices et les collaborateurs de cet hôpital doivent-ils s'attendre à déménager?*

La stratégie 2030 de l'HFR et le plan opérationnel 2020–2024 prévoient une transformation du site de Tavel (cf. réponse à la question 4). Il s'ensuivra une réorganisation des prestations médicales délivrées sur le site. Les conséquences en termes de déménagement/réaffectation de personnel devront être précisées par l'HFR.

3. *Les séances d'information se tiendront-elles à l'avenir aussi en allemand?*

Les informations relatives à la réorganisation des sites HFR en lien avec le coronavirus et la stratégie 2030 du HFR ont été communiquées officiellement par l'HFR le 8 juillet 2020 en français et en allemand. Par ailleurs, l'HFR a réalisé une communication officielle sur le plan opérationnel 2020–2024 relatif à la stratégie HFR 2030 le 23 septembre 2020, communication qui s'est faite également dans les deux langues.

4. *Quel avenir est envisagé pour l'hôpital de Tavel?*

La stratégie HFR 2030 prévoit un réseau de santé fribourgeois coordonné et articulé sous la forme d'un nouveau centre hospitalier de soins aigus entouré de centres de santé implantés dans les régions périphériques. Les centres de santé représenteront des entités HFR dédiées à la prise en charge médicale ambulatoire de base en lien avec les besoins de la population. Certains sites proposeront une permanence médicale. La prise en charge stationnaire se fera, quant à elle, dans le centre hospitalier de soins aigus de Fribourg et dans des centres de compétences (p.ex. réadaptation, soins palliatifs, gériatrie, etc.), lesquels pourront être localisés sur le même site qu'un centre de santé (p.ex. réadaptation). Conformément au plan à 4 ans, les activités opératoires stationnaires ont été centralisées sur le site HFR Fribourg – hôpital cantonal et ce sera également le cas pour les soins palliatifs d'ici à la fin octobre 2020. Les spécialités de la médecine et de la médecine de pointe y seront également maintenues et à terme développées.

Le plan opérationnel de l'HFR vise à présenter un concept sur les centres de santé pour le printemps 2021, concept élaboré en collaboration avec les régions concernées et les autorités sanitaires cantonales. Il prévoit par ailleurs de mettre en œuvre deux centres de santé durant les quatre années à venir. A ce stade des discussions entre les différents partenaires, un centre de santé du sud du canton avec des antennes est prévu à Riaz. Pour ce qui concerne le site de Tavel, le plan projette d'y maintenir et développer des prestations de médecine interne et de gériatrie. De plus, la terminologie du service d'urgences a été revue et remplacée par le terme de «permanence» afin d'éviter toute confusion au sein de la population sur les possibilités de prise en charge. D'ici fin 2020, cette permanence 24/24 sera ouverte 7 jours/7 et 24 heures/24. Par la suite, l'horaire d'ouverture de ce service sera examiné en fonction de l'évolution de la situation (p.ex. volumes d'activité). Comme indiqué lors du communiqué HFR du 8 juillet 2020, le bloc opératoire, quant à lui, cessera définitivement son activité. A noter que cette transformation reste sous la réserve de l'évolution d'éléments externes, comme le volume de patient-e-s ou encore la quantité de personnel spécialisé à disposition ou à recruter.

Le Conseil d'Etat attache une grande importance à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel de

l'HFR, plus particulièrement sous l'angle des besoins de la population. Il veillera à une évaluation de l'impact de l'offre en prestations. Le but ici est de garantir des prestations de qualité pour couvrir les besoins de la population dans les deux langues officielles du canton. Dans cette optique, le projet de déploiement d'un premier centre de santé pilote sur Riaz débutera en 2021 pour une mise en exploitation planifiée pour 2022. Cela permettra une analyse plus détaillée de la couverture effective des besoins de la population en lien avec la mise en place de ces centres de santé. Le Conseil d'Etat soutient ce projet pilote qui apportera des éléments pertinents à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel. Il salue le fait que les Préfets de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse soutiennent également ce projet.

5. *Est-il vrai que l'hôpital cantonal a mis plusieurs collaboratrices et collaborateurs au chômage partiel?*

Non. En tant qu'établissement public, dont le statut du personnel est régi par la législation sur le personnel de l'Etat, l'HFR ne peut pas prétendre au régime des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT).

Le 22 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-115 Christine Jakob Wie weiter mit dem Spital Tafers?**

### **Anfrage**

Während der Corona-Krise herrschte eine aussergewöhnliche Situation im Kanton Freiburg, auch für das Gesundheitswesen. Das Kantonsspital wurde für diese Zeit aufgerüstet, um einem allfälligen Engpass gewachsen zu sein. So hat man die Operationssäle in Tafers geschlossen, um deren Material im Kantonsspital einzusetzen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Tafers mussten sich entsprechend ins Kantonsspital begeben, wo sie sich auf den Füßen herumtraten. Eine Folge davon war auch, dass das Kantonsspital in diversen Berufssparten Kurzarbeit einsetzen musste (zu viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Die deutschsprachigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kamen in Freiburg betreffend der Sprache definitiv zu kurz. Eine Mitarbeiterinformation wurde nur in französischer Sprache abgehalten und der deutsche Text auf der Leinwand funktionierte nicht.

Nun zu meinen Fragen.

1. *Gedenkt der Staatsrat, im Spital Tafers keine Operationen mehr durchführen zu lassen?*
2. *Müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Tafers auf einen Ortswechsel gefasst machen?*
3. *Werden in Zukunft Mitarbeiterinformationen auch in deutscher Sprache stattfinden?*

4. *Was für eine Zukunft für das Spital Tafers ist vorgesehen?*
5. *Stimmt es, dass das Kantonsspital Kurzarbeit für diverse Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angemeldet hat?*

Den 12. Juni 2020

## Antwort des Staatsrats

1. *Gedenkt der Staatsrat, im Spital Tafers keine Operationen mehr durchführen zu lassen?*

Als Erstes ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass der Staat laut Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) dazu verpflichtet ist, ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Spitalleistungen für seine Bevölkerung zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Staat die gesundheitlichen Bedürfnisse der Bevölkerung und erstellt auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung die kantonale Spitalplanung, auf der die Spitäler aufgeführt sind, die zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zugelassen sind. Die Zuweisung der Leistungen an die verschiedenen Spitäler erfolgt per Ausschreibung, woraufhin die Leistungen in ein- und mehrjährigen Leistungsaufträgen festgehalten werden.

Die aktuelle Spitalliste wurde vom Staatsrat im Jahr 2015 verabschiedet (Verordnung vom 31. März 2015 über die Liste der Spitäler und Geburtshäuser SGF 822.0.21) und im 2017 überarbeitet. Auf dieser Liste sind alle Leistungen aufgeführt, die dem freiburger Spital (HFR) zugewiesen wurden. Darüber hinaus legt der Staatsrat den Auftrag und die strategischen Ziele des Staates für das HFR fest, um den Bedürfnissen der Freiburger Bevölkerung zu entsprechen. Zu den Aufträgen, die dem HFR zugewiesen wurden, gehört hier insbesondere Zugang der Freiburger Bevölkerung zu einem breiten Spektrum an stationären und ambulanten Leistungen in den Bereichen Innere Medizin, Allgemeine Chirurgie und Notfallmedizin.

Auch garantiert das HFR den Betrieb von Einrichtungen der Rehabilitation und der Palliative Care, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt sind. Die Organisation der Spitaltätigkeiten an den HFR-Standorten fällt nicht in die Zuständigkeit des Staatsrats; sie ist Teil der operativen Führung und fällt somit in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats (Art. 12 Abs. 1 Bst. a Gesetz über das freiburger Spital –HFRG; SGF 822.0.1). Einzig eine allfällige Standort-schliessung oder eine vollständige Stilllegung der stationären Leistungen an einem Standort fallen in die Zuständigkeit des Staatsrats (Art. 25 HFRG), auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung.

Als Zweites möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass die Neuorganisation des Betriebs am Standort Tafers infolge Coronakrise in der Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020 im Detail beschrieben wird. Für den Standort

Tafers wurde die Aufhebung der Operationstätigkeit, mit Ausnahme von endoskopischen Eingriffen, geplant. In der HFR-Medienmitteilung stand ausserdem, dass die Notfallstation am HFR Tafers rund um die Uhr geöffnet bleiben wird. Darüber hinaus hat das HFR an der Medienkonferenz vom 23. September 2020 seinen operativen Plan für die Jahre 2020–2024 veröffentlicht, wo die ersten konkreten Schritte der Umsetzung seiner Strategie 2030 beschrieben werden. Mit Teilnahme der Staatsratspräsidentin und Direktorin für Gesundheit und Soziales (GSD) an dieser Medienkonferenz hat der Staatsrat seine Unterstützung der HFR-Strategie und des operativen Plans unterstrichen. Dieser Plan präzisiert namentlich, dass die Aktivitäten der Inneren Medizin und der Geriatrie beibehalten und ausgebaut werden. Wie überdies in der Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020 mitgeteilt, wird die Operationstätigkeit am HFR Tafers definitiv aufgehoben.

2. *Müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Tafers auf einen Ortswechsel gefasst machen?*

Die HFR-Strategie 2030 und der operative Plan 2020–2024 sehen vor, dass der Standort Tafers umfunktioniert wird (vgl. Antwort auf Frage 4). Darauf wird eine Neuorganisation des medizinischen Leistungsangebots am Standort folgen. Die Konsequenzen bzgl. Umzug/Weiterbeschäftigung des Personals wird das HFR festlegen müssen.

3. *Werden in Zukunft Mitarbeiterinformationen auch in deutscher Sprache stattfinden?*

Am 8. Juli 2020 hat das HFR eine offizielle Mitteilung auf Deutsch und Französisch über die Neuorganisation der HFR-Standorte infolge Coronavirus und die HFR-Strategie 2030 herausgegeben. Am 23. September 2020 hat das HFR zudem in beiden Sprachen offiziell über den operativen Plan 2020–2024 im Zusammenhang mit der HFR-Strategie 2030 informiert.

4. *Was für eine Zukunft für das Spital Tafers ist vorgesehen?*

Die HFR-Strategie sieht ein koordiniertes Freiburger Gesundheitsnetz in Form eines Zentrumsspitals, umgeben von Gesundheitszentren in den ländlichen Gebieten, vor. Die Gesundheitszentren werden als HFR-Einheiten für die ambulante medizinische Grundversorgung zur Deckung der Bedürfnisse der Freiburger Bevölkerung zuständig sein. Einige werden auch eine medizinische Permanence anbieten. Die stationären Behandlungen werden im Zentrumsspital in Freiburg und in den Kompetenzzentren erbracht (bspw. Rehabilitation, Palliative Care, Geriatrie), die sich am gleichen Standort wie ein Gesundheitszentrum befinden können (bspw. Rehabilitation). Gemäss Vierjahresplan werden die stationären Operationstätigkeiten am Standort HFR Freiburg – Kantonsspital zentralisiert, wie auch die Palliative Care bis Ende Oktober 2020. Die Spezialgebiete der Medizin und Spitzenmedizin werden ebenfalls weitergeführt und schliesslich weiterentwickelt.

Der operative Plan des HFR zielt für Frühling 2021 auf ein Konzept zu den Gesundheitszentren ab, das in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen und den kantonalen Gesundheitsbehörden ausgearbeitet wird. Zudem sieht er die Einrichtung von zwei Gesundheitszentren in den kommenden vier Jahren vor. Im Rahmen dieser Diskussionen zwischen den Partnern ist in Riaz ein Gesundheitszentrum im Süden des Kantons mit Aussenstellen geplant. Für den Standort Tafers sind die Aufrechterhaltung und der Ausbau der Leistungen der Inneren Medizin und der Geriatrie vorgesehen. Weiter wurde die Terminologie der Notfalldienste überarbeitet und durch den Begriff «Permanence» ersetzt; so sollen Missverständnisse zur Versorgung in der Bevölkerung vermieden werden. Die Permanence 24/24 wird ab Ende 2020 rund um die Uhr geöffnet sein. Danach werden die Öffnungszeiten dieser Abteilung anhand der Lageentwicklung beurteilt (bspw. Tätigkeitsvolumen). Wie in der Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020 mitgeteilt, wird der Operationstrakt definitiv geschlossen. Bei dieser Anpassung vorbehalten bleibt die Entwicklung äusserer Faktoren, wie Patientenvolumen oder Menge an verfügbarem oder einzustellendem Fachpersonal.

Für den Staatsrat ist es wichtig, dass der operative Plan des HFR einer Beurteilung unterzogen wird, insbesondere unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung. Er wird die Auswirkungen des Leistungsangebots evaluieren. Ziel ist es, qualitativ hochstehende Leistungen zur Deckung des Bevölkerungsbedarfs in beiden Kantonssprachen zu garantieren. Im Hinblick darauf wird im 2021 ein Projekt für ein erstes Pilot-Gesundheitszentrum in Riaz beginnen. Die Erstinbetriebnahme ist für 2022 geplant. Damit wird eine genaue Analyse der tatsächlichen Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Gesundheitszentren möglich sein. Der Staatsrat unterstützt das Pilotprojekt, das entscheidend zur Entwicklung und Umsetzung des operativen Plans beitragen wird. Er begrüsst die Tatsache, dass die Oberamtmänner des Glane-, Greyerz- und Vivisbachbezirk dieses Projekt ebenfalls unterstützen.

5. *Stimmt es, dass das Kantonsspital Kurzarbeit für diverse Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angemeldet hat?*

Nein. Als öffentliche Einrichtung, dessen Personalstatus der Gesetzgebung über das Staatspersonal unterliegt, kann das HFR keinen Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung geltend machen.

Den 22. September 2020

## **Question 2020-CE-120 Erika Schnyder Pertes financières des EMS suite au COVID-19, compensation des lits vides, des pertes des recettes annexes et des coûts extraordinaires**

### **Question**

Ainsi qu'on a pu le constater à tous les échelons de la société, le coronavirus a généré des pertes économiques importantes. Il a aussi causé des surcoûts aux diverses institutions publiques qui s'occupent de malades, de personnes âgées ou handicapées. C'est aussi le cas des EMS. On sait que ces institutions, surtout lorsqu'elles relèvent des communes, accueillent non seulement des personnes âgées, mais offrent encore une palette de prestations en faveur de la population et sur mandat public.

A cet égard, ces établissements ont été confrontés à plusieurs situations inédites, explicitées ci-après.

A la suite des contaminations, des résidents et du personnel de certains EMS, plusieurs mesures sanitaires ont été prises. Parmi celles-ci, les EMS ayant compté des cas positifs au COVID-19 ont dû suspendre les accueils de nouveaux résidents pendant une période de quarantaine de quinze jours. Or, parmi ces EMS les plus touchés, le nombre de pensionnaires décédés de la pandémie (ou d'autre cause du reste) a été plus élevé que la moyenne. Cela étant, de manière plus générale, les EMS ont aussi dû renoncer à certaines prestations et, par conséquent, aux rentrées financières y relatives.

Comme il n'était guère possible aux EMS d'accueillir des nouveaux résidents, il s'en est suivi une période de latence plus ou moins importante (en fonction des derniers cas de personnes contaminées) engendrant un réel manque à gagner pour les établissements concernés en raison des lits vides.

Le manque à gagner auquel les EMS se sont trouvés confrontés concerne non seulement les lits vides, mais également les autres pertes d'exploitation liées aux recettes issues de la vente de repas et autres prestations aux personnes extérieures, aux foyers de jour, et aux crèches et AES pour ne citer que ceux-ci. Il s'en est suivi une absence totale de chiffre d'affaires à ce niveau, alors que les coûts de personnel et des infrastructures ont, eux, dû être assurés. Pour rappel, les EMS liés aux collectivités publiques n'ont pas pu faire bénéficier leur personnel des RHT, à l'instar des autres entreprises privées.

A cela s'ajoutent encore les coûts supplémentaires générés par l'acquisition de matériel non budgétisé mais rendu nécessaire par la crise. Parmi le matériel supplémentaire, il a fallu prévoir les éléments nécessaires aux aménagements des bureaux, locaux, chambres d'isolement, de l'infrastructure pour le télétravail, ainsi que les frais administratifs y relatifs. Il a aussi été nécessaire d'acquérir du matériel de protection, à savoir des masques, des blouses, des lunettes, du gel hydro-

alcoolique, des gants, etc. A ce propos, la flambée des prix liée au manque crucial de matériel et à la mise en place très tardive de la plateforme d'achat sont encore venues alourdir la facture. On ignore, de plus, si ces surcoûts seront ou non financés dans le cadre de la LiMa.

Aux coûts de matériel, il faut encore tenir compte des surcoûts générés par les charges de personnel. Les absences maladies liées au COVID-19 ou les mesures de protection des personnes vulnérables ou à risque ont engendré des pertes financières, à charge des communes, dans les services hôteliers, en raison du personnel de remplacement auquel il a fallu recourir pour assurer le fonctionnement normal des établissements. On a également dénombré une hausse importante des heures supplémentaires des collaborateurs de tous les services des EMS, qu'à l'instar de l'Etat, il faudra compenser en espèces. Ces coûts, pour le personnel hors soignant, incomberont aux communes si l'Etat ne les prend pas en charge.

Ce déficit d'exploitation impactera les finances des EMS et, par ricochet, pour ceux qui sont liés à des communes ou à un réseau de communes, desdites communes qui devront supporter financièrement les pertes. Pour les EMS indépendants (ou dont aucune commune ne prend en charge les déficits d'exploitation autres que les frais financiers, ce qui est le cas de la grande majorité des EMS de la Ville de Fribourg, notamment), ce sera encore plus difficile d'éponger les pertes.

A cela s'ajoute le (très complexe...) calcul des dotations lié aux cas RAI des résidents et des réductions financières des subventions liées au personnel de soins et d'accompagnement, en surnombre suite aux décès non compensés par des nouvelles rentrées. Ce calcul impliquant le remboursement des subventions aura un impact encore plus important sur les pertes cumulées de ces établissements qui pourraient se trouver dans une situation financière difficile.

A ce sujet, je pose les questions suivantes:

1. *Le canton a-t-il pris des mesures extraordinaires pour financer, dans le cadre des crédits spéciaux liés au COVID-19, les pertes d'exploitation des EMS contaminés par le COVID-19, contraints à fermer et dans l'impossibilité d'accueillir des nouveaux résidents suite aux décès en grand nombre?*
2. *Si non, comment entend-il soulager les communes d'une telle prise en charge et les EMS qui doivent eux-mêmes supporter les pertes extraordinaires liées au COVID-19?*
3. *Comment le canton traitera les calculs des subventions du personnel pour soins spéciaux et accompagnement à la suite des décès non remplacés engendrant un surcroît de dotation dans les établissements concernés?*
4. *Quelles autres mesures le canton prendra-t-il à l'égard des EMS dans une situation de crise?*

5. *De manière générale, il serait bon de connaître la situation de la répartition des frais canton communes pour tout le domaine médico-social, en l'occurrence dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches qui traîne depuis des années dans les tiroirs de l'administration!*

Le 19 juin 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance du travail effectué par les établissements médico-sociaux (EMS) dans le cadre de la crise COVID-19 et remercie l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs. Grâce aux soins fournis dans ces établissements, le nombre d'infections a pu être limité.

En effet, un quart des EMS a été touché par des infections et 45 personnes résidant en EMS (sur 2863 places) sont malheureusement décédées entre le 15 mars et le 15 juillet (16,4% des décès totaux en EMS fribourgeois durant cette période).

L'interdiction des visites a été une mesure très stricte qui a été ordonnée par la centrale de conduite sanitaire le 12 mars 2020. Elle a, pour de nombreux EMS, permis de bloquer à temps l'entrée du virus et ainsi de protéger les résident-e-s.

La cellule logistique de l'Organe cantonal de conduite (OCC) a également pu livrer des masques de protection ainsi que du désinfectant hydroalcoolique permettant d'assurer que le personnel travaillant en contact étroit avec les résident-e-s ne soient pas vecteur de la maladie. Entre le 16 mars et le 15 avril, les livraisons ont été faites par petite quantité, mais de manière régulière. Dès l'arrivée de la première grande commande, il n'y a plus eu de limitation des quantités.

Le Conseil d'Etat est conscient de la contribution importante des EMS. Ces derniers ont très rapidement dû mettre en œuvre leur plan pandémie et modifier de manière importante leurs prestations. Certains ont également dû faire face à une diminution des recettes. Aussi la Direction de la santé et des affaires sociales DSAS étudie les conséquences financières de la crise COVID-19 pour l'ensemble des établissements et structures subventionnés par l'Etat.

Pour les travaux de ce groupe, le Conseil d'Etat a fixé comme principe d'utiliser les règles usuelles de répartition des coûts. Ainsi, les coûts qui ne relèvent habituellement pas de la compétence financière de l'Etat ne seront pas quantifiés, ni subventionnés par celui-ci. Les organismes qui subventionnent ou financent ces coûts en temps normal restent en charge de régler les pertes et/ou les coûts liés à la crise COVID-19.

Durant la crise, le GIR (Groupe institutions à risques) a demandé de suspendre les entrées dans 3 EMS particulièrement touchés et ceci durant une courte période au mois de

mai. Les autorités cantonales n'ont jamais interdit l'accès à de nouveaux résident-e-s dans d'autres établissements.

1. *Le canton a-t-il pris des mesures extraordinaires pour financer, dans le cadre des crédits spéciaux liés au COVID-19, les pertes d'exploitation des EMS contaminés par le COVID-19, contraints à fermer et dans l'impossibilité d'accueillir des nouveaux résidents suite aux décès en grand nombre?*

Dans le cas des 3 EMS particulièrement touchés pour lesquels le GIR (Groupe institutions à risques) a demandé la suspension provisoire de nouvelles entrées, l'Etat envisage exceptionnellement de financer un forfait compensant les pertes des prix de pension non perçus pour les lits vides et habituellement facturés à la charge des résident-e-s.

2. *Si non, comment entend-il soulager les communes d'une telle prise en charge et les EMS qui doivent eux-mêmes supporter les pertes extraordinaires liées au COVID-19?*
3. *Comment le canton traitera les calculs des subventions du personnel pour soins spéciaux et accompagnement à la suite des décès non remplacés engendrant un surcroît de dotation dans les établissements concernés?*

Il sied tout d'abord de rappeler que le financement du personnel de soin et d'accompagnement dans les EMS est réglé dans le cadre de la législation sur les prestations médico-sociales (LPMS). Sur cette base, la dotation en personnel est surveillée et contrôlée, évitant ainsi tout financement de charges en personnel supplémentaire non reconnue selon les critères définis.

La baisse importante et rapide de la demande en places d'EMS combinée aux besoins en personnel nécessaire liés à la crise sanitaire a conduit à une dotation en personnel par résident-e supérieure à la normale. Pour le personnel de soins et d'accompagnement, l'Etat accepte le principe de financer la sur-dotation jusqu'au 30 juin 2020, selon les critères usuels de répartition des charges entre les différents contributeurs.

Il y a lieu de relever que des démarches sont actuellement en cours au niveau fédéral. A la demande des cantons, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé CDS exige que les charges financières du système de santé engendrées par la crise COVID-19 soient réparties entre les différents agents payeurs. La CDS a demandé de prévoir temporairement une adaptation des niveaux de soins requis dans l'Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS) pour les EMS et la possibilité de prévoir une classification rétroactivement plus élevée afin que les besoins accrus en soins des cas de COVID-19 soient équitablement répartis. Selon le résultat de ces discussions, les coûts à la charge des pouvoirs publics pourraient être réduits.

4. *Quelles autres mesures le canton prendra-t-il à l'égard des EMS dans une situation de crise?*

L'Etat a déjà accepté de reconnaître l'ensemble du matériel de protection comme faisant partie du coût des soins et donc à charge des pouvoirs publics, conformément à la décision du Conseil d'Etat du 21 avril 2020. De plus, afin d'éviter la situation très pénible de pénurie de matériel de protection entre mars et début avril, l'Etat a créé un stock important de matériel de protection.

L'Etat a également accepté de permettre le remplacement des collaboratrices et collaborateurs malades dès le premier jour et reconnaître les coûts qui y sont liés. Une dotation supplémentaire pour les cas positifs et quarantaines est également prévue.

5. *De manière générale, il serait bon de connaître la situation de la répartition des frais canton communes pour tout le domaine médico-social, en l'occurrence dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches qui traîne depuis des années dans les tiroirs de l'administration!*

Le Comité de pilotage du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC) a analysé le domaine médico-social durant l'année 2018. La réforme fédérale des prestations complémentaires a toutefois nécessité d'importants travaux d'actualisation en 2019 et 2020 afin d'évaluer ses effets combinés avec les différentes variantes de répartition des tâches et des charges envisagées dans le cadre du DETTEC. Le Comité de pilotage du DETTEC travaille actuellement sur l'équilibrage des incidences financière de l'ensemble du premier paquet et devrait rendre son rapport final au Conseil d'Etat dans le courant de l'automne 2020. Un avant-projet législatif sera ensuite mis en consultation durant le premier semestre 2021.

Le 14 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-120 Erika Schnyder Finanzielle Verluste der Pflegeheime aufgrund von Corona, Ausgleich für leere Betten, verlorene Nebeneinnahmen und ausserordentliche Kosten**

### **Anfrage**

Das Coronavirus hat zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten geführt, spürbar auf allen Gesellschaftsebenen. Auch in den öffentlichen Einrichtungen, die sich um kranke oder betagte Menschen und um Menschen mit Behinderungen kümmern, verursachte das Virus Mehrkosten – so auch in den Pflegeheimen. Bekannterweise nehmen diese Einrichtungen, vor allem wenn sie von den Gemeinden abhängen, nicht nur Betagte auf, sondern bieten auch verschiedene Leistungen für die Bevölkerung im öffentlichen Auftrag an.

Diesbezüglich waren diese Einrichtungen mit noch nie dagewesenen Situationen konfrontiert, die nachfolgend erläutert werden.

Nachdem sich sowohl Bewohnerinnen und Bewohner als auch Mitarbeitende verschiedener Pflegeheime mit COVID-19 angesteckt hatten, wurden verschiedene Gesundheitsmassnahmen getroffen. So mussten z. B. Pflegeheime mit Corona-Positiven die Aufnahme neuer Bewohnenden während einer zweiwöchigen Quarantänezeit unterbrechen. In den am stärksten betroffenen Pflegeheimen war die Anzahl Personen, die wegen der Pandemie (oder anderer Ursache) verstorben waren, überdurchschnittlich hoch. Ganz allgemein mussten die Pflegeheime zudem auf bestimmte Leistungen und somit auf die entsprechenden Einkünfte verzichten.

Weil es ihnen nicht möglich war, neue Bewohnende aufzunehmen, kam es zu einer mehr oder weniger langen Latenzzeit (abhängig von den letzten Ansteckungsfällen), die für die betroffenen Einrichtungen aufgrund der leerstehenden Betten zu einem regelrechten Verdienstausschlag geführt hat.

Der Verdienstausschlag, mit dem sich die Pflegeheime auseinandersetzen mussten, betrifft nicht nur die leeren Betten, sondern auch weitere Betriebsverluste im Zusammenhang mit Einnahmen aus dem Verkauf von Mahlzeiten und anderen Leistungen für externe Personen, Tagesstätten, Krippen, ausserschulische Betreuungseinrichtungen u. v. a. m. Somit konnten die Pflegeheime in diesem Bereich keinen Umsatz erzielen, mussten aber gleichzeitig Personal- und Infrastrukturkosten stemmen. Zur Erinnerung: Die Pflegeheime, die von den Gemeinwesen abhängen, konnten ihrem Personal keine Kurzarbeitsentschädigung gewähren, wie dies andere Privatunternehmen taten.

Hinzu kamen Mehrkosten infolge Beschaffung von Material, das nicht im Voranschlag vorgesehen, jedoch aufgrund der Krise notwendig war. Beim Zusatzmaterial galt es die notwendigen Elemente zur Einrichtung von Büros, Räumlichkeiten, Isolationszimmern, Homeoffice-Infrastruktur sowie damit verbundene Verwaltungskosten zu berücksichtigen. Auch Schutzmaterial musste erworben werden, soll heissen: Masken, Kittel, Brillen, Handdesinfektionsmittel, Handschuhe usw. In diesem Zusammenhang trieb die Preisexplosion aufgrund des akuten Materialmangels und der späten Einrichtung der Einkaufsplattform die Rechnung zusätzlich in die Höhe. Weiter ist unklar, ob diese Mehrkosten im Rahmen der MiGeL finanziert werden oder nicht.

Ausser den Materialkosten müssen die durch Personalkosten verursachten Mehrkosten berücksichtigt werden. Krankheitsbedingte Abwesenheiten in Zusammenhang mit COVID-19 oder Schutzmassnahmen für besonders gefährdete Personen verursachten in der Hotellerie finanzielle Verluste zulasten der Gemeinden, da der normale Betrieb mit

Ersatzpersonal gewährleistet werden musste. Zudem gab es bei den Mitarbeitenden aller Pflegeheimbereiche eine deutliche Zunahme der Überstunden, die es – wie beim Staat – durch Geldleistungen abzugelten gilt. Diese Kosten entfallen – ausser für das Pflegepersonal – auf die Gemeinden, sofern sie nicht der Staat übernimmt.

Das Betriebsdefizit wird sich auf die Finanzen der Pflegeheime auswirken und damit – für diejenigen, die den Gemeinden oder einem Gemeinnetz angeschlossen sind – auch auf die entsprechenden Gemeinden, welche die Verluste finanziell mittragen müssen. Für die unabhängigen Pflegeheime (bei denen die Gemeinde ausser den Finanzierungskosten kein Betriebsdefizit übernimmt, wie namentlich bei den meisten Pflegeheimen der Stadt Freiburg) werden die Verluste noch schwieriger auszugleichen sein.

Hinzu kommt die (äusserst komplexe) Berechnung der Dotationen in Verbindung mit den RAI-Stufen der Bewohnenden sowie der finanziellen Subventionskürzungen in Verbindung mit dem Pflege- und Betreuungspersonal, das infolge Todesfälle, die nicht durch Neueintritte ausgeglichen wurden, überzählig ist. Diese Berechnung, die eine Erstattung der Subventionen bedingt, wird sich noch stärker auf die kumulierten Verluste dieser Einrichtungen auswirken, wodurch sich diese in einer schwierigen Finanzlage wiederfinden könnten.

Dies vorausgeschickt, stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. *Hat der Kanton aussergewöhnliche Massnahmen ergriffen, um im Rahmen der COVID-19-Spezialkredite die Betriebsdefizite von Pflegeheimen zu finanzieren, die wegen COVID-19-Infektionen schliessen mussten und infolge der hohen Anzahl Todesfälle keine neuen Bewohnenden aufnehmen konnten?*
2. *Wenn nicht, wie gedenkt er die Gemeinden sowie die Pflegeheime, welche die aussergewöhnlichen Verluste in Verbindung mit COVID-19 selbst tragen müssen, zu entlasten?*
3. *Wie wird der Kanton die Subventionen für das Pflege- und Betreuungspersonal berechnen, das in den betroffenen Einrichtungen aufgrund der nicht ausgeglichenen Todesfälle in zu hoher Dotation vertreten ist?*
4. *Welche anderen Massnahmen wird der Kanton hinsichtlich Pflegeheime in Krisensituationen ergreifen?*
5. *Es wäre grundsätzlich gut, die Situation der Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden für den gesamten sozialmedizinischen Bereich zu kennen, im vorliegenden Fall im Rahmen der neuen Aufgabenteilung, die seit Jahren in den Schubladen der Verwaltung verstaubt!*

Den 19. Juni 2020

## Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat ist sich bewusst, wie viel die Pflegeheime während der Corona-Krise geleistet haben, und dankt allen Mitarbeitenden für ihren Einsatz. Dank ihrer Pflege konnte die Zahl der Ansteckungen in Grenzen gehalten werden.

In einem Viertel der Pflegeheimen ist es zu Ansteckungen gekommen, 45 Pflegeheimbewohnende (bei 2863 Plätzen) sind leider zwischen dem 15. März und dem 15. Juli verstorben (16,4% aller Todesfälle in den Freiburger Pflegeheimen in diesem Zeitraum).

Das Besuchsverbot war eine sehr strenge Massnahme, welche die sanitätsdienstliche Führungszentrale am 12. März 2020 angeordnet hat. Dank dieser Massnahme ist es zahlreichen Pflegeheimen gelungen, den Eintritt des Virus rechtzeitig zu verhindern und somit die Bewohnerinnen und Bewohner zu schützen.

Die Logistikzelle des Kantonalen Führungsorgans (KFO) konnte ebenfalls Schutzmasken und Händedesinfektionsmittel liefern, wodurch garantiert werden konnte, dass das Personal, das in engem Kontakt mit den Pflegeheimbewohnenden arbeitete, nicht zum Krankheitsvektor wurde. Zwischen dem 16. März und dem 15. April 2020 erfolgten zwar nur kleine, dafür regelmässige Lieferungen. Sobald die erste Grossbestellung eingetroffen war, gab es aber keine Mengenbeschränkungen mehr.

Der Staatsrat ist sich bewusst, welchen grossen Beitrag die Pflegeheime geleistet haben. Sie mussten ihren Pandemieplan sehr schnell umsetzen und ihr Leistungsangebot erheblich anpassen. Manche mussten auch einen Einnahmerückgang hinnehmen. Aus diesem Grund analysiert die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die finanziellen Folgen der Corona-Krise für alle staatlich subventionierten Einrichtungen und Strukturen.

Für diese Analyse hat der Staatsrat ein Vorgehen nach den üblichen Regeln der Kostenaufteilung vorgegeben. Demnach werden die Kosten, die für gewöhnlich nicht in die finanzielle Zuständigkeit des Staates fallen und auch nicht von ihm subventioniert werden, nicht quantifiziert. Die Stellen, die diese Kosten normalerweise subventionieren oder finanzieren, bleiben auch weiterhin für die Deckung der Verluste und/oder Kosten im Zusammenhang mit der Corona-Krise zuständig.

Während der Krise hat die Gruppe Risikoinstitutionen (GRI) angeordnet, dass die Neueintritte in drei Pflegeheimen, die besonders stark betroffen waren, während eines kurzen Zeitraums im Monat Mai unterbrochen wurden. In den anderen Pflegeheimen haben die Kantonsbehörden die Neueintritte nie verboten.

1. *Hat der Kanton aussergewöhnliche Massnahmen ergriffen, um im Rahmen der COVID-19-Spezialkredite die*

*Betriebsdefizite von Pflegeheimen zu finanzieren, die wegen COVID-19-Infektionen schliessen mussten und infolge der hohen Anzahl Todesfälle keine neuen Bewohnenden aufnehmen konnten?*

In den drei besonders betroffenen Pflegeheimen, für welche die GRI den vorübergehenden Eintrittsstopp verhängt hatte, sieht der Staatsrat ausnahmsweise die Finanzierung einer Pauschale vor, welche die Verluste wegen den aufgrund der leeren Betten nicht einkassierten Pensionspreise (diese werden normalerweise den Bewohnenden in Rechnung gestellt) ausgleichen soll.

2. *Wenn nicht, wie gedenkt er die Gemeinden sowie die Pflegeheime, welche die aussergewöhnlichen Verluste in Verbindung mit COVID-19 selbst tragen müssen, zu entlasten?*

3. *Wie wird der Kanton die Subventionen für das Pflege- und Betreuungspersonal berechnen, das in den betroffenen Einrichtungen aufgrund der nicht ausgeglichenen Todesfälle in zu hoher Dotation vertreten ist?*

Zuerst sei daran erinnert, dass die Finanzierung des Pflege- und Betreuungspersonals in den Pflegeheimen im Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) geregelt wird. Auf dieser Grundlage wird die Personaldotation überwacht und kontrolliert, wodurch vermieden werden kann, dass zusätzliche Personalkosten finanziert werden, die nicht den vorgegebenen Kriterien entsprechen.

Der erhebliche und rasche Rückgang bei den Pflegeheimplätzen, gekoppelt an den auf die Gesundheitskrise zurückführenden Personalbedarf, hat dazu geführt, dass die Personaldotation je Bewohner/in höher ausgefallen ist, als zu normalen Zeiten. Für das Pflege- und Betreuungspersonal ist der Staatsrat grundsätzlich gewillt, die Überdotation bis zum 30. Juni 2020 zu finanzieren, und zwar nach den üblichen Kriterien der Lastenaufteilung zwischen den verschiedenen Beitragenden.

Hier ist anzumerken, dass auf Bundesebene derzeit Bestrebungen laufen: Auf Verlangen der Kantone fordert die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), dass die Finanzierungslasten, die das Gesundheitssystem aufgrund der Corona-Krise stemmen musste, zwischen den verschiedenen Kostenträgern aufgeteilt werden. Die GDK verlangt, dass die Pflegestufen gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) für die Pflegeheime vorübergehend angepasst und rückwirkend eine höhere Klassifikation vorgesehen wird, um den gesteigerten Pflegebedarf der Corona-Fälle gleichmässig zu verteilen. Je nach dem, wie die Gespräche ausgehen, könnten die Kosten zulasten der öffentlichen Hand geringer ausfallen.

4. *Welche anderen Massnahmen wird der Kanton hinsichtlich Pflegeheime in Krisensituationen ergreifen?*

Der Staat hat sich schon bereit erklärt, das gesamte Schutzmaterial als Bestandteil der Pflegekosten und somit als Ausgabe zulasten der öffentlichen Hand zu betrachten (vgl. Beschluss des Staatsrats vom 21. April 2020. Darüber hinaus hat der Staat einen beträchtlichen Schutzmaterialvorrat angelegt, damit es nicht wieder zu einem derart unangenehmen Engpass wie von März bis Anfang April kommt.

Auch hat der Staat eingewilligt, dass kranke Mitarbeitende ab dem ersten Tag ersetzt werden dürfen und dass er die damit verbundenen Kosten anerkennt. Eine Zusatzdotations für die positiven Corona-Fälle und die Quarantänen ist ebenfalls vorgesehen.

5. *Es wäre grundsätzlich gut, die Situation der Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden für den gesamten sozialmedizinischen Bereich zu kennen, im vorliegenden Fall im Rahmen der neuen Aufgabenteilung, die seit Jahren in den Schubladen der Verwaltung verstaubt!*

Der Steuerausschuss des Projekts zur Entflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) hat im Jahr 2018 den sozialmedizinischen Bereich analysiert. Wegen der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen waren jedoch 2019 und 2020 erhebliche Anpassungen nötig, um deren Auswirkungen in Kombination mit den verschiedenen Varianten der im Rahmen des DETTEC geplanten Aufgaben- und Lastenteilung zu analysieren. Der DETTEC-Steuer- und Ausschuss arbeitet derzeit daran, die finanziellen Auswirkungen des ersten Massnahmenpakets ins Gleichgewicht zu bringen; im Laufe des Herbst 2020 will er dem Staatsrat seinen Schlussbericht unterbreiten. Im ersten Halbjahr 2021 wird dann ein Gesetzesvorentwurf in die Vernehmlassung geschickt.

Den 14. September 2020

## **Question 2020-CE-124 Stéphane Sudan Hôpital de Riaz – Quel avenir après-COVID-19?**

### **Question**

Durant la crise COVID-19, des décisions d'urgence ont été prises concernant de nombreux domaines, dont celle de restructurer l'accueil dans nos hôpitaux cantonaux. Concernant le site de Riaz, la fermeture des blocs opératoires et du service des urgences de ce site a été décidée.

Dans le plan hospitalier de l'HFR, de nombreuses planifications échelonnées dans les années futures ont été présentées,

mais il ne faudrait pas que la crise que nous traversons précipite celui-ci. Il est clair que la densité hospitalière en Suisse est très importante et que celle-ci doit être retravaillée et étudiée à l'échelle cantonale afin d'être efficiente et économiquement supportable pour la population fribourgeoise et les finances cantonales. Mais la crise que nous traversons ne doit pas être le biais par lequel le site de Riaz doit être prétérité et amputé de plusieurs de ses services à la population du sud.

Questions:

1. *Quelle est la date prévue pour la reprise en charge des patients dans les blocs opératoires à Riaz?*
2. *Quand le service des urgences sera-t-il à nouveau totalement accessible aux patients du sud fribourgeois?*
3. *Cette crise sanitaire va-t-elle accélérer le nouveau statut d'accueil de cette porte sud de l'HFR?*
4. *Ne craint-on pas une fuite précipitée des patients hors canton des régions périphériques du sud dans des délais proches?*

Le 23 juin 2020

### **Réponse du Conseil d'Etat**

1. *Quelle est la date prévue pour la reprise en charge des patients dans les blocs opératoires à Riaz?*
2. *Quand le service des urgences sera-t-il à nouveau totalement accessible aux patients du sud fribourgeois?*
3. *Cette crise sanitaire va-t-elle accélérer le nouveau statut d'accueil de cette porte sud de l'HFR?*

Premièrement, le Conseil d'Etat rappelle que la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10 LAMal) instaure l'obligation pour l'Etat d'assurer la couverture des besoins en soins hospitaliers stationnaires de sa population. Dans cette optique, l'Etat évalue les besoins sanitaires de la population et établit, sur préavis de la Commission de planification sanitaire, la planification hospitalière cantonale qui liste les hôpitaux autorisés à fournir des prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). L'attribution des prestations par hôpital se fait par appel d'offre puis est formalisée dans des mandats annuels et pluriannuels.

La liste hospitalière actuelle a été adoptée par le Conseil d'Etat en 2015 (Ordonnance du 31 mars 2015 fixant la liste des hôpitaux et des maisons de naissance RSF 822.0.21) puis révisée en 2017. Cette liste énumère les prestations attribuées à l'hôpital fribourgeois (HFR). De plus, le Conseil d'Etat définit la mission et les objectifs stratégiques de l'Etat pour l'HFR afin de répondre aux besoins de la population fribourgeoise. Parmi les missions attribuées à l'HFR, on peut souligner ici l'accès de la population fribourgeoise à un éventail

conséquent de prestations hospitalières et ambulatoires dans les domaines de la médecine interne et de la chirurgie générale ainsi que des soins urgents. L'HFR garantit également l'exploitation de structures de réadaptation et de soins palliatifs adaptées aux besoins de la population. Pour ce qui est de la répartition des missions et des prestations sur les sites de l'HFR, celle-ci ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat mais de la gestion opérationnelle et dépend dès lors de la compétence du Conseil d'administration (article 12 al. 1 let. a LHFR). Seule l'éventuelle fermeture de site ou la suppression complète des prestations stationnaires sur un site entre dans les compétences du Conseil d'Etat (article 25 de la loi sur l'hôpital fribourgeois RSF 822.0.1 LHFR), sur préavis de la Commission de planification sanitaire.

Deuxièmement, le Conseil d'Etat indique que le communiqué de presse de l'HFR du 8 juillet 2020 détaille la réorganisation de l'exploitation du site de Riaz suite à la crise de coronavirus. En résumé, cette communication indique, pour le site de Riaz, une réouverture des blocs opératoires le plus rapidement possible (début 2021), ceci jusqu'à la centralisation de l'activité chirurgicale stationnaire et ambulatoire sur le site de Fribourg. Cette reprise temporaire est associée à des travaux de rénovation des salles d'opération. Par ailleurs, l'HFR mentionne la transformation du service des urgences de l'HFR Riaz, fermé la nuit depuis la mi-mars, en une permanence avec des horaires étendus de 7 heures à 22 heures, ceci au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre. A la suite de cela, l'HFR a également communiqué le 23 septembre 2020 son plan opérationnel 2020–2024 décrivant les premières étapes concrètes de la mise en œuvre de sa stratégie 2030. Par la participation de la Présidente du Conseil d'Etat et Directrice de la santé et des affaires sociales (DSAS) à cette conférence de presse, le Conseil d'Etat a manifesté son soutien à la stratégie HFR ainsi qu'à son plan opérationnel.

Cette stratégie prévoit un réseau de santé fribourgeois coordonné et articulé sous la forme d'un nouveau centre hospitalier de soins aigus entouré de centres de santé implantés dans les régions périphériques. Les centres de santé représenteront des entités HFR dédiées à la prise en charge médicale ambulatoire de base en lien avec les besoins de la population. Certains sites proposeront une permanence médicale. La prise en charge stationnaire se fera, quant à elle, dans le centre hospitalier de soins aigus de Fribourg et dans des centres de compétences (p.ex. réadaptation, soins palliatifs, gériatrie, etc.), lesquels pourront être localisés sur le même site qu'un centre de santé (p.ex. réadaptation). Conformément au plan à 4 ans, les activités opératoires stationnaires ont été centralisées sur le site HFR Fribourg – hôpital cantonal et ce sera également le cas pour les soins palliatifs d'ici à la fin octobre 2020. Les spécialités de la médecine et de la médecine de pointe y seront également maintenues et à terme développées.

Le plan opérationnel de l'HFR vise à présenter un concept sur les centres de santé pour le printemps 2021, concept élaboré en collaboration avec les régions concernées et les autorités sanitaires cantonales. Il prévoit par ailleurs de mettre en œuvre deux centres de santé durant les quatre années à venir. A ce stade des discussions entre les différents partenaires, un centre de santé du sud du canton avec des antennes est prévu à Riaz. Le plan prévoit de maintenir et développer les prestations de médecine interne et de gériatrie à Riaz. De plus, comme indiqué lors du communiqué HFR du 8 juillet 2020, il est prévu d'y redémarrer au plus vite et de façon temporaire l'activité des blocs opératoires pour une activité exclusivement ambulatoire dès le début 2021, ceci, jusqu'à la centralisation de l'ensemble de l'activité chirurgicale sur le site de Fribourg et la mise en place d'un centre opératoire ambulatoire cantonal. Des travaux minimaux et nécessaires devront encore être effectués cette année afin de permettre une réouverture des blocs opératoires au début de l'année 2021. Un concept d'utilisation pour une plus longue période devra être établi, impliquant une évaluation de l'évolution du contexte médical et socio-sanitaire. En fonction de ce concept, des travaux plus conséquents pourraient alors devoir être réalisés entre 2021 et 2022. Pour ce qui est de la prise en charge d'urgence, comme indiqué ci-dessus, le service des urgences de l'HFR Riaz est ouvert depuis le 1<sup>er</sup> septembre avec des horaires étendus de 7 heures à 22 heures et sera transformé définitivement en permanence d'ici à fin 2020. L'horaire d'ouverture de ce service sera examiné en fonction de l'évolution de la situation (p.ex. volumes d'activité). Des discussions sont actuellement en cours entre les médecins installés du district de la Gruyère et l'HFR en vue de la mise en place d'un système de garde à l'hôpital. A noter que ce plan reste sous la réserve de l'évolution d'éléments externes, comme le volume de patient-e-s ou encore la quantité de personnel spécialisé à disposition ou à recruter.

Le Conseil d'Etat attache une grande importance à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel de l'HFR, plus particulièrement sous l'angle des besoins de la population. Il veillera à une évaluation de l'impact de l'offre en prestations. Le but ici est de garantir des prestations de qualité pour couvrir les besoins de la population dans les deux langues officielles du canton. Dans cette optique, le projet de déploiement d'un premier centre de santé pilote sur Riaz débutera en 2021 pour une mise en exploitation planifiée pour 2022. Cela permettra une analyse plus détaillée de la couverture effective des besoins de la population en lien avec la mise en place de ces centres de santé. Le Conseil d'Etat soutient ce projet pilote qui apportera des éléments pertinents à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel. Il salue le fait que les Préfets de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse soutiennent également ce projet.

4. *Ne craint-on pas une fuite précipitée des patients hors canton des régions périphériques du sud dans des délais proches?*

Tout d'abord, le Conseil d'Etat rappelle que la stratégie 2030 formulée par l'HFR prévoit des portes d'entrée régionales, pour permettre à chaque habitante et habitant de recevoir un accès rapide et efficient au système de santé fribourgeois. Face aux défis démographiques et épidémiologiques, il est, en effet, impératif que l'hôpital consolide et élargisse sa présence régionale. Les missions par site doivent être basées sur leur adéquation avec les besoins du ou de la patient-e ainsi qu'une politique de prise en charge permettant de répondre aux exigences de qualité, de sécurité ainsi que d'efficience clinique et économique.

Le 22 septembre 2020

## Anfrage 2020-CE-124 Stéphane Sudan HFR Riaz: Welche Zukunft nach Corona?

### Anfrage

Während der Corona-Krise wurden in zahlreichen Bereichen Notfallbeschlüsse getroffen, darunter die Umstrukturierung der Versorgung in unseren kantonalen Spitälern. Am Standort Riaz wurde die Schliessung der Operationstrakte und der Notaufnahme beschlossen.

In der Spitalplanung des HFR wurden zahlreichen Pläne präsentiert, die in den kommenden Jahren schrittweise umgesetzt werden sollen, aber die derzeitige Krise sollte nicht dazu führen, dass dies überstürzt geschieht. Sicher, die Spitaldichte in der Schweiz ist sehr hoch und muss auf kantonaler Ebene überarbeitet und untersucht werden, damit sie für die Freiburger Bevölkerung und für die kantonalen Finanzen effizient und wirtschaftlich tragbar ist. Doch die Krise, die wir derzeit durchmachen, soll nicht dazu benutzt werden, um dem Standort Riaz zu schaden und ihm verschiedene Dienstleistungen zugunsten der Bevölkerung des Südens des Kantons zu entreissen.

Fragen:

1. *Ab wann soll in den Operationstrakten in Riaz wieder operiert werden?*
2. *Wann wird die Bevölkerung des Freiburger Südens die Notaufnahme wieder vollumfänglich nutzen können?*
3. *Wird die Gesundheitskrise den neuen Empfangs-Status dieser südlichen Eintrittspforte des HFR beschleunigen?*
4. *Befürchtet man nicht, dass die Patientinnen und Patienten der südlichen Randregionen bald schon voreilig die Flucht in andere Kantone antreten?*

Den 23. Juni 2020

### Antwort des Staatsrats

1. *Ab wann soll in den Operationstrakten in Riaz wieder operiert werden?*
2. *Wann wird die Bevölkerung des Freiburger Südens die Notaufnahme wieder vollumfänglich nutzen können?*
3. *Wird die Gesundheitskrise den neuen Empfangs-Status dieser südlichen Eintrittspforte des HFR beschleunigen?*

Als Erstes ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass der Staat laut Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) dazu verpflichtet ist, ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Spitalleistungen für seine Bevölkerung zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Staat die gesundheitlichen Bedürfnisse der Bevölkerung und erstellt auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung die kantonale Spitalplanung, auf der die Spitäler aufgeführt sind, die zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zugelassen sind. Die Zuweisung der Leistungen an die verschiedenen Spitäler erfolgt per Ausschreibung, woraufhin die Leistungen in ein- und mehrjährigen Leistungsaufträgen festgehalten werden.

Die aktuelle Spitalliste wurde vom Staatsrat im Jahr 2015 verabschiedet (Verordnung vom 31. März 2015 über die Liste der Spitäler und Geburtshäuser; SGF 822.0.21) und im 2017 überarbeitet. Auf dieser Liste sind alle Leistungen aufgeführt, die dem freiburger Spital (HFR) zugewiesen wurden. Darüber hinaus legt der Staatsrat den Auftrag und die strategischen Ziele des Staates für das HFR fest, um den Bedürfnissen der Freiburger Bevölkerung zu entsprechen. Zu den Aufträgen, die dem HFR zugewiesen wurden, gehört hier insbesondere Zugang der Freiburger Bevölkerung zu einem breiten Spektrum an stationären und ambulanten Leistungen in den Bereichen Innere Medizin, Allgemeine Chirurgie und Notfallmedizin. Auch garantiert das HFR den Betrieb von Einrichtungen der Rehabilitation und der Palliative Care, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt sind. Die Organisation der Spitaltätigkeiten an den HFR-Standorten fällt nicht in die Zuständigkeit des Staatsrats; sie ist Teil der operativen Führung und fällt somit in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats (Art. 12 Abs. 1 Bst. a Gesetz über das freiburger Spital – HFRG; SGF 822.0.1). Einzig eine allfällige Standortschliessung oder eine vollständige Stilllegung der stationären Leistungen an einem Standort fallen in die Zuständigkeit des Staatsrats (Art. 25 HFRG), auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung.

Als Zweites möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass die Neuorganisation des Betriebs am Standort Riaz infolge Coronakrise in der Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020 im Detail beschrieben wird. Zusammenfassend informiert diese Mitteilung für den Standort Riaz über eine möglichst rasche (Anfang 2021) Wiederaufnahme der Operationstätigkeit, bis am Standort Freiburg die gesamte stationäre

näre und ambulante Operationstätigkeit zentralisiert werden kann. Diese vorübergehende Wiederaufnahme ist mit Renovationsarbeiten an den Operationstrakten verbunden. Des Weiteren spricht die Medienmitteilung von einer Umwandlung der Notfallstation (seit Mitte März nachts geschlossen) am Standort Riaz in eine Permanence mit verlängerten Öffnungszeiten von 7 bis 22 Uhr, dies spätestens ab 1. September 2020. Darauf folgend veröffentlichte das HFR am 23. September 2020 seinen operativen Plan für die Jahre 2020–2024, in dem die ersten konkreten Schritte der Umsetzung seiner Strategie 2030 beschrieben werden. Mit Teilnahme der Staatsratspräsidentin und Direktorin für Gesundheit und Soziales (GSD) an der Medienkonferenz hat der Staatsrat seine Unterstützung der HFR-Strategie und des operativen Plans unterstrichen.

Diese Strategie sieht ein koordiniertes Freiburger Gesundheitsnetz in Form eines Zentrumsspitals, umgeben von Gesundheitszentren in den ländlichen Gebieten, vor. Die Gesundheitszentren werden als HFR-Einheiten für die ambulante medizinische Grundversorgung zur Deckung der Bedürfnisse der Freiburger Bevölkerung zuständig sein. Einige werden auch eine medizinische Permanence anbieten. Die stationären Behandlungen werden im Zentrumsspital in Freiburg und in den Kompetenzzentren erbracht (bspw. Rehabilitation, Palliative Care, Geriatrie), die sich am gleichen Standort wie ein Gesundheitszentrum befinden können (bspw. Rehabilitation). Gemäss Vierjahresplan werden die stationären Operationstätigkeiten am Standort HFR Freiburg – Kantonsspital zentralisiert, ebenso die Palliative Care bis Ende Oktober 2020. Die Spezialgebiete der Medizin und Spitzenmedizin werden ebenfalls erhalten und letztendlich weiterentwickelt.

Der operative Plan des HFR zielt für Frühling 2021 auf ein Konzept zu den Gesundheitszentren ab, das in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen und den kantonalen Gesundheitsbehörden ausgearbeitet wird. Zudem sieht er die Einrichtung von zwei Gesundheitszentren in den kommenden vier Jahren vor. Im Rahmen dieser Diskussionen zwischen den Partnern ist in Riaz ein Gesundheitszentrum im Süden des Kantons mit Aussenstellen geplant. Der Plan sieht eine Beibehaltung und Weiterentwicklung der Inneren Medizin und der Geriatrie in Riaz vor. Darüber hinaus soll die ambulante Operationstätigkeit so rasch wie möglich (bzw. Anfang 2021) wieder aufgenommen werden, bis am Standort Freiburg die gesamte Operationstätigkeit zentralisiert werden kann und ein kantonales ambulantes Operationszentrum geschaffen ist (vgl. Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020). Allerdings müssen noch in diesem Jahr ganz kleine Arbeiten vorgenommen werden, damit eine Wiedereröffnung der Operationstrakte anfangs 2021 möglich ist. Es muss ein längerfristiges Nutzungskonzept erstellt werden, das eine Beurteilung der Entwicklung des medizinischen und sozial-gesundheitlichen Kontexts erfordert. In

Übereinstimmung mit diesem Konzept könnten somit zwischen 2021 und 2022 grössere Arbeiten erforderlich sein. Wie bereits erwähnt, ist die Notaufnahme am HFR Riaz seit dem 1. September 2020 wieder in Betrieb, dies mit erweiterten Öffnungszeiten (7 bis 22 Uhr); bis Ende 2020 soll sie definitiv in eine Permanence umgebaut werden. Ihre Öffnungszeiten werden anhand der Lageentwicklung beurteilt (bspw. Tätigkeitsvolumen). Derzeit laufen Gespräche zwischen den niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten des Greyerzbezirks und dem HFR hinsichtlich der Errichtung eines ärztlichen Notfalldienstes am Spital. Vorbehalten bleibt bei diesem Plan die Entwicklung äusserer Faktoren, wie Patientenvolumen oder Menge an verfügbarem oder einzustellendem Fachpersonal.

Für den Staatsrat ist es wichtig, dass der operative Plan des HFR einer Beurteilung unterzogen wird, insbesondere unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung. Er wird die Auswirkungen des Leistungsangebots evaluieren. Ziel ist es, qualitativ hochstehende Leistungen zur Deckung des Bevölkerungsbedarfs in beiden Kantonssprachen zu garantieren. Im Hinblick darauf wird im 2021 ein Projekt für ein erstes Pilot-Gesundheitszentrum in Riaz beginnen. Die Erstinbetriebnahme ist für 2022 geplant. Damit wird eine genaue Analyse der tatsächlichen Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Gesundheitszentren möglich sein. Der Staatsrat unterstützt das Pilotprojekt, das entscheidend zur Entwicklung und Umsetzung des operativen Plans beitragen wird. Er begrüsst die Tatsache, dass die Oberamtmänner des Glane-, Greyerz- und Vivisbachbezirk dieses Projekt ebenfalls unterstützen.

#### 4. *Befürchtet man nicht, dass die Patientinnen und Patienten der südlichen Randregionen bald schon voreilig die Flucht in andere Kantone antreten?*

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Strategie 2030, welche das HFR formuliert hat, regionale Eintrittspforten vorsieht, damit jede Bewohnerin und jeder Bewohner das Freiburger Gesundheitssystem schnell und effizient nutzen kann. In Anbetracht der demografischen und epidemiologischen Herausforderungen muss das Spital nämlich seine regionale Präsenz zwingend stärken und ausbauen. Die Aufträge nach Standort müssen auf ihrer Eignung hinsichtlich Patientenbedürfnisse und auf einer Betreuungspolitik beruhen, die den Anforderungen an Qualität, Sicherheit sowie klinischer und wirtschaftlicher Effizienz gerecht wird.

Den 22. September 2020

## Question 2020-CE-125 Pierre Mauron/ Grégoire Kubski HFR – Site de Riaz

### Question

Depuis plusieurs années, l'HFR, site de Riaz, fait l'objet de restructurations importantes. Après la maternité, disparue depuis quelques années, après les soins aigus, ce sont aujourd'hui les blocs opératoires et les urgences qui semblent mis sur la sellette. Les blocs opératoires et les urgences sont en tous les cas fermés depuis le 19 mars 2020.

Ce démantèlement en règle de cette institution semble à l'ordre du jour de la vision du conseil d'administration de l'HFR. Mais est-ce que la tactique du salami va encore être appliquée durant longtemps? Est-ce que l'avenir de l'HFR sur le site de Riaz, sous une forme ou sous une autre, pourrait être enfin décidée? Est-ce que la population, les communes, les districts du sud, grands perdants de cette réforme hospitalière, pourront encore bénéficier de soins d'urgence? La fermeture nocturne prolongée de cet établissement, sans que le public ne soit informé, n'est en tout cas pas une bonne solution. Et, selon *La Gruyère* du 20 juin 2020, le groupement des médecins praticiens du sud fribourgeois craint que cet affaiblissement du secteur public entraîne une fuite des patients vers le secteur privé cantonal, voire extracantonal.

Nous posons dès lors les questions suivantes:

1. *Quel est l'avenir de l'HFR, site de Riaz, dans la vision du conseil d'administration et du Conseil d'Etat?*
2. *Est-ce que la fermeture des blocs opératoires en raison de la pandémie COVID-19 constituera une fermeture définitive? Si non, quand les blocs seront-ils rouverts?*
3. *Est-ce que la fermeture des urgences en raison de la pandémie COVID-19 constituera une fermeture définitive? Si non, quand les urgences seront-elles rouvertes?*
4. *Quelle est la communication prévue? Dans quels délais la population du sud du canton sera-t-elle informée de ces éléments?*
5. *Le conseil d'administration de l'HFR partage-t-il les préoccupations du groupement des médecins praticiens du sud fribourgeois concernant cette fuite de patients?*
6. *Est-ce que le conseil d'administration de l'HFR estime que les habitants du sud du canton, pourtant tout aussi contribuables que ceux du centre et du nord du canton, sont moins sujets aux maladies, de sorte qu'ils ont moins besoin d'infrastructures hospitalières et de soins d'urgence?*

7. *Lorsque le conseil d'administration de l'HFR aura définitivement vidé de sa substance l'HFR site de Riaz, comment compte-t-il utiliser les bâtiments vides?*

Le 26 juin 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

1. *Quel est l'avenir de l'HFR, site de Riaz, dans la vision du conseil d'administration et du Conseil d'Etat?*
2. *Est-ce que la fermeture des blocs opératoires en raison de la pandémie COVID-19 constituera une fermeture définitive? Si non, quand les blocs seront-ils rouverts?*
3. *Est-ce que la fermeture des urgences en raison de la pandémie COVID-19 constituera une fermeture définitive? Si non, quand les urgences seront-elles rouvertes?*

Premièrement, le Conseil d'Etat rappelle que la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10 LAMal) instaure l'obligation pour l'Etat d'assurer la couverture des besoins en soins hospitaliers stationnaires de sa population. Dans cette optique, l'Etat évalue les besoins sanitaires de la population et établit, sur préavis de la Commission de planification sanitaire, la planification hospitalière cantonale qui liste les hôpitaux autorisés à fournir des prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). L'attribution des prestations par hôpital se fait par appel d'offre puis est formalisée dans des mandats annuels et pluriannuels.

La liste hospitalière actuelle a été adoptée par le Conseil d'Etat en 2015 (Ordonnance du 31 mars 2015 fixant la liste des hôpitaux et des maisons de naissance RSF 822.0.21) puis révisée en 2017. Cette liste énumère les prestations attribuées à l'hôpital fribourgeois (HFR). De plus, le Conseil d'Etat définit la mission et les objectifs stratégiques de l'Etat pour l'HFR afin de répondre aux besoins de la population fribourgeoise. Parmi les missions attribuées à l'HFR, on peut souligner ici l'accès de la population fribourgeoise à un éventail conséquent de prestations hospitalières et ambulatoires dans les domaines de la médecine interne et de la chirurgie générale ainsi que des soins urgents. L'HFR garantit également l'exploitation de structures de réadaptation et de soins palliatifs adaptées aux besoins de la population. Pour ce qui est de la répartition des missions et des prestations sur les sites de l'HFR, celle-ci ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat mais de la gestion opérationnelle et dépend dès lors de la compétence du Conseil d'administration (article 12 al. 1 let. a de la Loi sur l'hôpital fribourgeois RSF 822.0.1 LHFR). Seule l'éventuelle fermeture de site ou la suppression complète des prestations stationnaires sur un site entre dans les compétences du Conseil d'Etat (article 25 LHFR), sur préavis de la Commission de planification sanitaire.

Deuxièmement, le Conseil d'Etat indique que le communiqué de presse de l'HFR du 8 juillet 2020 détaille la

réorganisation de l'exploitation du site de Riaz suite à la crise de coronavirus. En résumé, cette communication indique, pour le site de Riaz, une réouverture des blocs opératoires le plus rapidement possible (début 2021), ceci jusqu'à la centralisation de l'activité chirurgicale stationnaire et ambulatoire sur le site de Fribourg. Cette reprise temporaire est associée à des travaux de rénovation des salles d'opération. Par ailleurs, l'HFR mentionne la transformation du service des urgences de l'HFR Riaz, fermé la nuit depuis la mi-mars, en une permanence avec des horaires étendus de 7 heures à 22 heures, ceci au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre.

A la suite de cela, l'HFR a également communiqué, le 23 septembre 2020, son plan opérationnel 2020–2024 décrivant les premières étapes concrètes de la mise en œuvre de sa stratégie 2030. Cette dernière prévoit un réseau de santé fribourgeois coordonné et articulé sous la forme d'un nouveau centre hospitalier de soins aigus entouré de centres de santé implantés dans les régions périphériques. Les centres de santé représenteront des entités HFR dédiées à la prise en charge médicale ambulatoire de base en lien avec les besoins de la population. Certains sites proposeront une permanence médicale. La prise en charge stationnaire se fera, quant à elle, dans le centre hospitalier de soins aigus de Fribourg et dans des centres de compétences (p.ex. réadaptation, soins palliatifs, gériatrie, etc.), lesquels pourront être localisés sur le même site qu'un centre de santé (p.ex. réadaptation). Conformément au plan à 4 ans, les activités opératoires stationnaires ont été centralisées sur le site HFR Fribourg – hôpital cantonal et ce sera également le cas pour les soins palliatifs d'ici à la fin octobre 2020. Les spécialités de la médecine et de la médecine de pointe y seront également maintenues et à terme développées.

Le plan opérationnel de l'HFR vise à présenter un concept sur les centres de santé pour le printemps 2021, concept élaboré en collaboration avec les régions concernées et les autorités sanitaires cantonales. Il prévoit par ailleurs de mettre en œuvre deux centres de santé durant les quatre années à venir. A ce stade des discussions entre les différents partenaires, un centre de santé du sud du canton avec des antennes est prévu à Riaz. Le plan prévoit de maintenir et développer les prestations de médecine interne et de gériatrie à Riaz. De plus, comme indiqué lors du communiqué HFR du 8 juillet 2020, il est prévu d'y redémarrer au plus vite et de façon temporaire l'activité des blocs opératoires pour une activité exclusivement ambulatoire dès le début 2021, ceci, jusqu'à la centralisation de l'ensemble de l'activité chirurgicale sur le site de Fribourg et la mise en place d'un centre opératoire ambulatoire cantonal. Des travaux minimaux et nécessaires devront encore être effectués cette année afin de permettre une réouverture des blocs opératoires au début de l'année 2021. Un concept d'utilisation pour une plus longue période devra être établi, impliquant une évaluation de l'évolution du contexte médical et socio-sanitaire. En fonction de ce

concept, des travaux plus conséquents pourraient alors devoir être réalisés entre 2021 et 2022. Pour ce qui est de la prise en charge d'urgence, comme indiqué ci-dessus, le service des urgences de l'HFR Riaz est ouvert depuis le 1<sup>er</sup> septembre avec des horaires étendus de 7 heures à 22 heures et sera transformé définitivement en permanence d'ici à fin 2020. L'horaire d'ouverture de ce service sera examiné en fonction de l'évolution de la situation (p.ex. volumes d'activité). Des discussions sont actuellement en cours entre les médecins installés du district de la Gruyère et l'HFR en vue de la mise en place d'un système de garde à l'hôpital. A noter que ce plan reste sous la réserve de l'évolution d'éléments externes, comme le volume de patient-e-s ou encore la quantité de personnel spécialisé à disposition ou à recruter.

Le Conseil d'Etat attache une grande importance à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel de l'HFR, plus particulièrement sous l'angle des besoins de la population. Il veillera à une évaluation de l'impact de l'offre en prestations. Le but ici est de garantir des prestations de qualité pour couvrir les besoins de la population dans les deux langues officielles du canton. Dans cette optique, le projet de déploiement d'un premier centre de santé pilote sur Riaz débutera en 2021 pour une mise en exploitation planifiée pour 2022. Cela permettra une analyse plus détaillée de la couverture effective des besoins de la population en lien avec la mise en place de ces centres de santé. Le Conseil d'Etat soutient ce projet pilote qui apportera des éléments pertinents à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel. Il salue le fait que les Préfets de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse soutiennent également ce projet.

#### *4. Quelle est la communication prévue? Dans quels délais la population du sud du canton sera-t-elle informée de ces éléments?*

Comme indiqué à la question 1, les informations relatives à la réorganisation des sites HFR en lien avec le coronavirus et la stratégie 2030 de l'HFR ont été communiquées officiellement par l'HFR le 8 juillet 2020 en français et en allemand.

Par ailleurs, l'HFR a élaboré un programme de communications officielles sur le plan opérationnel 2020–2024 relatif à la stratégie 2030. Ainsi, les collaboratrices et collaborateurs HFR ont été informés via différents canaux en dates des 22 et 23 septembre. Une communication externe est également prévue en deux temps, avec une conférence de presse effectuée le 23 septembre par l'HFR. Par la participation de la Présidente du Conseil d'Etat et Directrice de la santé et des affaires sociales (DSAS) à cette conférence de presse, le Conseil d'Etat a manifesté son soutien à la stratégie HFR ainsi qu'à son plan opérationnel. A ceci s'ajouteront des séances d'informations «forum santé HFR» organisées entre fin septembre et début octobre pour les député-e-s, les partenaires de santé, les représentant-e-s des partis politiques, les syndiqués et les syndicats et les médecins installés. De plus, afin

de renforcer le dialogue avec la population, un «roadtrip», soit une tournée d'information dans les régions, est planifié du 24 septembre au 25 octobre. Elle permettra aux différents représentants de l'HFR d'aller à la rencontre de la population, pour expliquer la stratégie, notamment à l'aide d'une maquette du canton installée dans un pavillon mobile. Les visiteuses et visiteurs pourront également y expérimenter la télémédecine en direct. La communication au grand public est complétée par une vidéo explicative, une édition spéciale du magazine HFR ainsi que d'autres publications sur le site internet de l'HFR et sur le nouveau compte Instagram.

5. *Le conseil d'administration de l'HFR partage-t-il les préoccupations du groupement des médecins praticiens du sud fribourgeois concernant cette fuite de patients?*
6. *Est-ce que le conseil d'administration de l'HFR estime que les habitants du sud du canton, pourtant tout aussi contribuables que ceux du centre et du nord du canton, sont moins sujets aux maladies, de sorte qu'ils ont moins besoin d'infrastructures hospitalières et de soins d'urgence?*
7. *Lorsque le conseil d'administration de l'HFR aura définitivement vidé de sa substance l'HFR site de Riaz, comment compte-t-il utiliser les bâtiments vides?*

Tout d'abord, le Conseil d'Etat rappelle que la stratégie 2030 formulée par l'HFR prévoit des portes d'entrée régionales permettant à chaque habitante et habitant de recevoir un accès rapide et efficient au système de santé fribourgeois. Face aux défis démographiques et épidémiologiques, il est, en effet, impératif que l'hôpital consolide et élargisse sa présence régionale. Les missions par site doivent être basées sur leur adéquation avec les besoins du ou de la patient-e ainsi que sur une politique de prise en charge permettant de répondre aux exigences de qualité, de sécurité ainsi que d'efficience clinique et économique.

Dans cette optique, la stratégie HFR 2030 et son plan opérationnel 2020–2024 n'envisagent pas la suppression du site de Riaz mais prévoient au contraire son maintien et le développement de plusieurs prestations médicales sur ce site, dans le but d'offrir un système sanitaire de proximité garantissant une prise en charge efficiente, coordonnée et de haute qualité.

Le 22 septembre 2020

—

## **Anfrage 2020-CE-125 Pierre Mauron/ Grégoire Kubski HFR – Standort Riaz**

### **Anfrage**

Seit mehreren Jahren werden am HFR Riaz umfassende Umstrukturierungen vorgenommen. Nach der Schliessung der Geburtenabteilung vor einigen Jahren und danach der Stilllegung der Akutpflege scheinen heute die Operations-trakte und die Notaufnahme an der Reihe zu sein. Jedenfalls sind beide seit dem 19. März 2020 zu.

Der regelrechte Abbau dieser Einrichtung scheint an der Tagesordnung der Vision des HFR-Verwaltungsrats zu sein. Doch soll es mit dieser Salami-taktik noch lange weitergehen? Könnte nicht endlich festgelegt werden, wie es in Zukunft mit dem HFR Riaz – in welcher Form auch immer – weitergehen soll? Die Bevölkerung, die Gemeinden und die Bezirke des Südens sind die grossen Verlierer dieser Spitalreform; werden sie je wieder in die Notaufnahme gehen können? Auf alle Fälle ist die verlängerte nächtliche Schliessung dieser Einrichtung, ohne entsprechende Information an die Öffentlichkeit, keine gute Lösung. Laut *La Gruyère* vom 20. Juni 2020 befürchtet die Vereinigung der Hausärztinnen und Hausärzte des Freiburger Südens, dass diese Ausmergelung des öffentlichen Sektors zu einer Flucht der Patientinnen und Patienten in den kantonalen, wenn nicht sogar ausserkantonalen Privatsektor führt.

Wir stellen dem Staatsrat deshalb die folgenden Fragen:

1. *Wie sieht die Zukunft des HFR Riaz in der Vision des Verwaltungsrats und des Staatsrats aus?*
2. *Stellt die Schliessung der Operationstrakte aufgrund der Corona-Pandemie die endgültige Schliessung dar? Wenn nicht, wann werden sie wieder geöffnet?*
3. *Stellt die Schliessung der Notaufnahme aufgrund der Corona-Pandemie die endgültige Schliessung dar? Wenn nicht, wann wird sie wieder geöffnet?*
4. *Welche Kommunikation ist vorgesehen? In welcher Frist wird die Bevölkerung des Freiburger Südens über diese Punkte informiert?*
5. *Teilt der HFR-Verwaltungsrat die Befürchtungen der Vereinigung der Hausärztinnen und Hausärzte des Freiburger Südens punkto Patientenflucht?*
6. *Findet der HFR-Verwaltungsrat, dass die Bewohnerinnen und Bewohner des Freiburger Südens weniger krank sind und deshalb weniger stark auf Spitalstrukturen und Notaufnahmen angewiesen sind? Sie sind doch genauso Steuerzahlende wie die Bewohnenden des Zentrums und des Nordens.*

7. *Was gedenkt der HFR-Verwaltungsrat mit dem leerstehenden HFR Riaz zu tun, nachdem er es quasi vollständig ausgesaugt hat?*

Den 26. Juni 2020

### Antwort des Staatsrats

1. *Wie sieht die Zukunft des HFR Riaz in der Vision des Verwaltungsrats und des Staatsrats aus?*
2. *Stellt die Schliessung der Operationstrakte aufgrund der Corona-Pandemie die endgültige Schliessung dar? Wenn nicht, wann werden sie wieder geöffnet?*
3. *Stellt die Schliessung der Notaufnahme aufgrund der Corona-Pandemie die endgültige Schliessung dar? Wenn nicht, wann wird sie wieder geöffnet?*

Als Erstes ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass der Staat laut Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) dazu verpflichtet ist, ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Spitalleistungen für seine Bevölkerung zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Staat die gesundheitlichen Bedürfnisse der Bevölkerung und erstellt auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung die kantonale Spitalplanung, auf der die Spitäler aufgeführt sind, die zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zugelassen sind. Die Zuweisung der Leistungen an die verschiedenen Spitäler erfolgt per Ausschreibung, woraufhin die Leistungen in ein- und mehrjährigen Leistungsaufträgen festgehalten werden.

Die aktuelle Spitalliste wurde vom Staatsrat im Jahr 2015 verabschiedet (Verordnung vom 31. März 2015 über die Liste der Spitäler und Geburtshäuser; SGF 822.0.21) und im 2017 überarbeitet. Auf dieser Liste sind alle Leistungen aufgeführt, die dem freiburger Spital (HFR) zugewiesen wurden. Darüber hinaus legt der Staatsrat den Auftrag und die strategischen Ziele des Staates für das HFR fest, um den Bedürfnissen der Freiburger Bevölkerung zu entsprechen. Zu den Aufträgen, die dem HFR zugewiesen wurden, gehört hier insbesondere der Zugang der Freiburger Bevölkerung zu einem breiten Spektrum an stationären und ambulanten Leistungen in den Bereichen Innere Medizin, Allgemeine Chirurgie und Notfallmedizin. Auch garantiert das HFR den Betrieb von Einrichtungen der Rehabilitation und der Palliative Care, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt sind. Die Organisation der Spitaltätigkeiten an den HFR-Standorten fällt nicht in die Zuständigkeit des Staatsrats; sie ist Teil der operativen Führung und fällt somit in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats (Art. 12 Abs. 1 Bst. a Gesetz über das freiburger Spital – HFRG; SGF 822.0.1). Einzig eine allfällige Standortschliessung oder eine vollständige Stilllegung der stationären Leistungen an einem Standort fallen in die

Zuständigkeit des Staatsrats (Art. 25 HFRG), auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung.

Als Zweites möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass die Neuorganisation des Betriebs am Standort Riaz infolge Coronakrise in der Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020 im Detail beschrieben wird. Zusammenfassend informiert diese Mitteilung für den Standort Riaz über eine möglichst rasche (Anfang 2021) Wiederaufnahme der Operationstätigkeit, bis am Standort Freiburg die gesamte stationäre und ambulante Operationstätigkeit zentralisiert werden kann. Diese vorübergehende Wiederaufnahme ist mit Renovationsarbeiten an den Operationstrakten verbunden. Des Weiteren spricht die Medienmitteilung von einer Umwandlung der Notfallstation (seit Mitte März nachts geschlossen) am Standort Riaz in eine Permanence mit verlängerten Öffnungszeiten von 7 bis 22 Uhr, dies spätestens ab 1. September 2020.

Darauffolgend veröffentlichte das HFR am 23. September 2020 auch seinen operativen Plan für die Jahre 2020–2024, in dem die ersten konkreten Schritte der Umsetzung seiner Strategie 2030 beschrieben werden. Die HFR-Strategie sieht ein koordiniertes Freiburger Gesundheitsnetz in Form eines Zentrumsspitals, umgeben von Gesundheitszentren in den ländlichen Gebieten, vor. Die Gesundheitszentren werden als HFR-Einheiten für die ambulante medizinische Grundversorgung zur Deckung der Bedürfnisse der Freiburger Bevölkerung zuständig sein. Einige werden auch eine medizinische Permanence anbieten. Die stationären Behandlungen werden im Zentrumsspital in Freiburg und in den Kompetenzzentren erbracht (bspw. Rehabilitation, Palliative Care, Geriatrie), die sich am gleichen Standort wie ein Gesundheitszentrum befinden können (bspw. Rehabilitation). Gemäss Vierjahresplan werden die stationären Operationstätigkeiten am Standort HFR Freiburg – Kantonsspital zentralisiert, ebenso die Palliative Care bis Ende Oktober 2020. Die Spezialgebiete der Medizin und Spitzenmedizin werden ebenfalls weitergeführt und schliesslich weiterentwickelt.

Der operative Plan des HFR zielt für Frühling 2021 auf ein Konzept zu den Gesundheitszentren ab, das in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen und den kantonalen Gesundheitsbehörden ausgearbeitet wird. Zudem sieht er die Einrichtung von zwei Gesundheitszentren in den kommenden vier Jahren vor. Im Rahmen dieser Diskussionen zwischen den Partnern ist in Riaz ein Gesundheitszentrum im Süden des Kantons mit Aussenstellen geplant. Der Plan sieht eine Beibehaltung und Weiterentwicklung der Inneren Medizin und der Geriatrie in Riaz vor. Darüber hinaus soll die ambulante Operationstätigkeit so rasch wie möglich (bzw. Anfang 2021) wieder aufgenommen werden, bis am Standort Freiburg die gesamte Operationstätigkeit zentralisiert werden kann und ein kantonales ambulantes Operationszentrum geschaffen ist (vgl. Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020). Allerdings müssen noch in diesem Jahr

ganz kleine Arbeiten vorgenommen werden, damit eine Wiedereröffnung der Operationstrakte anfangs 2021 möglich ist. Es muss ein längerfristiges Nutzungskonzept erstellt werden, das eine Beurteilung der Entwicklung des medizinischen und sozial-gesundheitlichen Kontexts erfordert. In Übereinstimmung mit diesem Konzept könnten somit zwischen 2021 und 2022 grössere Arbeiten erforderlich sein. Wie bereits erwähnt, ist die Notaufnahme am HFR Riaz seit dem 1. September 2020 wieder in Betrieb, dies mit erweiterten Öffnungszeiten (7 bis 22 Uhr); bis Ende 2020 soll sie definitiv in eine Permanence umgebaut werden. Ihre Öffnungszeiten werden anhand der Lageentwicklung beurteilt (bspw. Tätigkeitsvolumen). Derzeit laufen Gespräche zwischen den niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten des Greyerzbezirks und dem HFR hinsichtlich der Errichtung eines ärztlichen Notfalldienstes am Spital. Vorbehalten bleibt bei diesem Plan die Entwicklung äusserer Faktoren, wie Patientenvolumen oder Menge an verfügbarem oder einzustellendem Fachpersonal.

Für den Staatsrat ist es wichtig, dass der operative Plan des HFR einer Beurteilung unterzogen wird, insbesondere unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung. Er wird die Auswirkungen des Leistungsangebots evaluieren. Ziel ist es, qualitativ hochstehende Leistungen zur Deckung des Bevölkerungsbedarfs in beiden Kantonsprachen zu garantieren. Im Hinblick darauf wird im 2021 ein Projekt für ein erstes Pilot-Gesundheitszentrum in Riaz beginnen. Die Erstinbetriebnahme ist für 2022 geplant. Damit wird eine genaue Analyse der tatsächlichen Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Gesundheitszentren möglich sein. Der Staatsrat unterstützt das Pilotprojekt, das entscheidend zur Entwicklung und Umsetzung des operativen Plans beitragen wird. Er begrüsst die Tatsache, dass die Oberamtämänner des Glane-, Greyerz- und Vivisbachbezirk dieses Projekt ebenfalls unterstützen.

4. *Welche Kommunikation ist vorgesehen? In welcher Frist wird die Bevölkerung des Freiburger Südens über diese Punkte informiert?*

Wie bei Antwort auf Frage 1 erwähnt, veröffentlichte das HFR am 8. Juli 2020 eine offizielle Mitteilung auf Deutsch und Französisch über die Neuorganisation der HFR-Standorte infolge Coronavirus und die HFR-Strategie 2030.

Am 23. September 2020 informierte das HFR zudem in beiden Sprachen offiziell über den operativen Plan 2020–2024 im Zusammenhang mit der HFR-Strategie 2030. Die Mitarbeitenden des HFR wurden am 22. und 23. September über verschiedene Kanäle informiert. Weiter ist zweimal eine externe Kommunikation geplant, mit einer Medienkonferenz des HFR am 23. September 2020. Mit Teilnahme der Staatsratspräsidentin und Direktorin für Gesundheit und Soziales (GSD) an der Medienkonferenz hat der Staatsrat seine Unterstützung der HFR-Strategie und des operativen Plans unterstrichen. Hinzukommen werden Informations-

veranstaltungen «Forum Santé HFR», die zwischen Ende September und Anfang Oktober für die Grossrätinnen und Grossräte, Partner aus dem Gesundheitswesen, Vertreterinnen und Vertreter der politischen Parteien, Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten und niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten organisiert werden. Um den Dialog mit der Bevölkerung zu fördern, ist von 24. September bis 25. Oktober 2020 zudem ein «Roadtrip», also eine Informationstour durch die Regionen, geplant. Während dieser werden die Vertreterinnen und Vertreter des HFR die Bevölkerung treffen und die Strategie anhand eines Modells des Kantons, das in einem mobilen Pavillon installiert ist, erklären. Die Besucherinnen und Besucher werden die Telemedizin live erleben können. Die Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit wird ergänzt durch ein Informationsvideo, eine Sonderausgabe des HFR-Magazins sowie weitere Publikationen auf der HFR-Website und seinem neuen Instagram-Account.

5. *Teilt der HFR-Verwaltungsrat die Befürchtungen der Vereinigung der Hausärztinnen und Hausärzte des Freiburger Südens punkto Patientenflucht?*
6. *Findet der HFR-Verwaltungsrat, dass die Bewohnerinnen und Bewohner des Freiburger Südens weniger krank sind und deshalb weniger stark auf Spitalstrukturen und Notaufnahmen angewiesen sind? Sie sind doch genauso Steuerzahlende wie die Bewohnenden des Zentrums und des Nordens.*
7. *Was gedenkt der HFR-Verwaltungsrat mit dem leerstehenden HFR Riaz zu tun, nachdem er es quasi vollständig ausgesaugt hat?*

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Strategie 2030, welche das HFR formuliert hat, regionale Eintrittspforten vorsieht, damit jede Bewohnerin und jeder Bewohner das Freiburger Gesundheitssystem schnell und effizient nutzen kann. In Anbetracht der demografischen und epidemiologischen Herausforderungen muss das Spital nämlich seine regionale Präsenz zwingend stärken und ausbauen. Die Aufträge nach Standort müssen auf ihrer Eignung hinsichtlich Patientenbedürfnisse und auf einer Betreuungspolitik beruhen, die den Anforderungen an Qualität, Sicherheit sowie klinischer und wirtschaftlicher Effizienz gerecht wird.

Vor diesem Hintergrund sehen die HFR-Strategie 2030 und ihr operativer Plan 2020–2024 nicht die Schliessung des Standorts Riaz vor, sondern – im Gegenteil – seine Aufrechterhaltung und den dortigen Ausbau mehrerer medizinischer Leistungen, mit dem Ziel, ein patientennahes Gesundheitssystem mit einer effizienten, koordinierten und qualitativ hochstehenden Versorgung anzubieten.

Den 22. September 2020

**Question 2020-CE-126 Muriel Besson  
Gumy/Bernard Bapst  
A quand une femme garde-faune?  
Questions complémentaires à la réponse  
du Conseil d'Etat du 25 mai 2020**

**Question**

Les dépositaires remercient le Conseil d'Etat pour sa réponse du 25 mai dernier à la question «A quand une femme garde-faune?». Les dépositaires sont peu satisfait-e-s de la réponse donnée qui suscite plusieurs questions complémentaires à l'adresse du Conseil d'Etat:

1. *Dans sa réponse, le Conseil d'Etat remarquait «que le poste concerné a été pourvu dans le cadre de la procédure de sélection. La personne retenue entrera en fonction prochainement». Or, apparemment, selon des sources officieuses, le poste de garde-faune mis au concours a été repourvu au 1<sup>er</sup> mai 2020 et attribué à un homme, domicilié dans le canton de Berne. Pouvez-vous nous confirmer l'entrée en fonction de Monsieur Dominik Zaugg au 1<sup>er</sup> mai 2020?*
2. *Dans ce cas, pourquoi mentionner dans votre réponse du 25 mai qu'il entrera en fonction prochainement alors qu'il est déjà en fonction depuis le 1<sup>er</sup> mai?*
3. *Comment se fait-il que, bien qu'entré en fonction depuis le 1<sup>er</sup> mai 2020, le Service n'a communiqué aucune information à ce sujet? Le nom du nouveau garde-faune n'apparaît pas sur le site internet du Service, bien qu'il s'agisse d'une information publique. Les citoyennes et citoyens du canton et en particulier les habitantes et habitants de la circonscription concernée n'ont-ils pas le droit de connaître l'identité de ce nouveau garde-faune auquel elles ou ils doivent pourtant se référer en cas de problème? Lorsqu'on appelle le Service pour savoir qui occupe ce poste, on refuse de nous répondre. Pourquoi ce manque total de transparence? Que veut-on cacher?*
4. *Le poste en question a été mis au concours en août 2019 pour une entrée en fonction au 1<sup>er</sup> mars 2020. Dans sa réponse à notre question, le Conseil d'Etat confirme qu'une personne retenue s'est désistée. Comment se fait-il qu'aucune ou aucun vient ensuite n'ait été engagé-e et que le poste est resté vacant durant deux mois?*
5. *Monsieur Dominik Zaugg avait-il postulé lors de la mise au concours en août 2019? Si oui, pourquoi n'est-il pas effectivement entré en fonction à la date fixée, à savoir le 1<sup>er</sup> mars? Si non, comment son dossier est-il parvenu au Service? Une nouvelle mise au concours a-t-elle été organisée? Si oui, pourquoi n'était-elle pas officielle?*
6. *Dans sa réponse à notre question, le Conseil d'Etat confirmait «qu'à compétences égales, le Service s'engage à donner la priorité aux candidatures féminines». N'y avait-il donc aucune autre candidature féminine dont les compétences égalaient celles du candidat retenu?*
7. *Selon l'article 19 lettre f) de l'ordonnance sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche, pour être engagé en qualité de garde-faune ou de surveillant, le candidat doit disposer notamment de connaissances suffisantes de la géographie, de la faune et de la flore du canton. Comment se fait-il que de nombreux gardes-faune masculins sont recrutés hors canton alors qu'il y a d'excellents dossiers de candidates féminines dans le canton, soutenues par plusieurs fédérations cantonales, qui sont originaires de la région et qui, elles, remplissent cette condition de l'article 19 lettre f)? On remarquera au passage que l'ordonnance sur la surveillance est rédigée au masculin exclusivement et ne s'adresse dès lors qu'aux hommes (alors que tous les textes législatifs doivent être rédigés de manière non sexiste).*
8. *Ces dernières années, lors de mises au concours, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a donné la priorité à des personnes domiciliées hors canton sans leur imposer une obligation de déménager. En effet, outre l'ancien chef de secteur Denis Vallan, qui était domicilié dans le canton de Soleure,*
  - > *Le garde-faune du district de la Glâne est domicilié dans le canton de Vaud. Il ne dispose que d'une boîte à lettres à Romont.*
  - > *Un garde-faune germanophone engagé en 2017 est domicilié dans le canton de Berne. Il dispose d'une boîte aux lettres en Singine.*
  - > *La garde-faune qui s'est désistée lors de la dernière mise au concours était domiciliée dans le canton d'Argovie.*
  - > *Dominik Zaugg, le garde-faune qui vient d'être engagé est domicilié dans l'Oberland bernois.*

*Sachant que les gardes-faune peuvent être appelés à travailler la nuit, le samedi, le dimanche et les jours fériés et chômés et qu'ils assurent un service de piquet, sachant encore qu'ils doivent prendre toutes les mesures utiles à l'égard des animaux morts, blessés, malades, faibles ou abandonnés, à savoir intervenir dans l'urgence, comment se fait-il que le recrutement se fasse aussi systématiquement hors de notre canton? N'y a-t-il décidément parmi toutes les candidates fribourgeoises ou les candidats fribourgeois aucune personne compétente?*

9. Existe-t-il des statistiques du nombre de candidatures féminines reçues pour des postes de gardes-faune mis au concours? Si oui, quel est ce nombre et comment se fait-il que parmi toutes ces candidates aucune n'ait jamais été engagée? Si non, comment se fait-il qu'une Direction qui, selon la réponse du 25 mai dernier, est préoccupée par l'absence de femmes et a d'ailleurs incité le Service des forêts et de la nature à privilégier une candidature féminine à compétences égales, ne se donne pas les moyens professionnels d'y parvenir?

Le 24 juin 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord que la question posée contient plusieurs données personnelles relatives à des membres du personnel de l'Etat et le regrette. Le domicile personnel des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat relèvent de la sphère privée. Dans le cadre de la procédure d'engagement, la disponibilité des candidats et candidates est prise en compte, notamment en lien avec le temps d'intervention depuis leur domicile. Le Conseil d'Etat constate à ce sujet qu'un domicile hors du canton n'exclut aucunement une disponibilité pour des interventions urgentes, tout comme, à l'inverse, un domicile dans le canton ne garantit pas cette disponibilité. En fonction du lieu d'intervention, un domicile dans le canton de Berne pourrait parfaitement s'avérer plus proche qu'un domicile en Veveyse, par exemple. De plus, il convient de souligner qu'il n'y a aucune obligation légale de domicile dans le canton pour les gardes-faunes.

Quant aux allégations relatives à l'occupation d'un domicile («boîte aux lettres»...), le Conseil d'Etat n'est pas informé d'une quelconque procédure les ayant confirmées. Il regrette donc leur affirmation dans la présente question, surtout qu'elles touchent aux données personnelles s'agissant de la vie privée et de la vie de famille des personnes mises en cause.

Ayant déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ce dossier dans sa réponse du 25 mai 2020, le Conseil d'Etat se limite donc aux compléments suivants:

**Question 1:** M. Dominik Zaugg a effectivement été engagé comme garde-faune au 1<sup>er</sup> mai 2020.

**Question 2:** Le projet de réponse a été rédigé dans le courant du mois d'avril 2020, mais sa finalisation a pris plus de temps que prévu, d'où cette erreur.

**Question 3:** Les coordonnées d'un nouveau garde-faune ne sont publiées sur le site Internet de l'Etat qu'après quelques mois d'activité, temps nécessaire pour sa formation interne. Ce n'est qu'une fois la personne à même de donner les renseignements au téléphone que son nom figure sur internet.

**Questions 4 et 5:** Le garde-faune engagé au 1<sup>er</sup> mai 2020 avait déposé sa candidature lors de la mise au concours d'août 2019.

**Question 6:** Lors de la procédure d'engagement, sur la base du dossier et des entretiens, le service concerné et l'autorité d'engagement ont effectivement estimé qu'aucune autre candidature, masculine ou féminine, ne présentait de compétences et d'aptitudes au poste égales ou supérieures à celles du candidat finalement retenu.

**Question 7:** Conformément aux directives cantonales en matière de rédaction égalitaire, la formulation non sexiste doit être appliquée à tout nouveau texte législatif et lors de toute révision générale. L'Ordonnance sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv; RSF 922.21) date du 16 décembre 2003 et n'a pas connu de révision générale depuis. La formulation non sexiste sera naturellement appliquée à l'OSurv en cas de révision. Le Conseil d'Etat constate que cette situation n'est pas exceptionnelle dans la législation fribourgeoise. C'est notamment le cas de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), qui ne connaît que des «syndics» et des «conseillers communaux».

**Question 8:** Les candidats retenus l'ont été pour leurs compétences et leur adéquation au poste. Comme indiqué plus haut, leur disponibilité concrète pour le poste et ses contraintes a été prise en compte.

**Question 9:** A ce jour, il n'existe aucune statistique systématique sur le nombre de candidatures féminines déposées pour les postes de garde-faune, ni d'ailleurs pour aucun autre poste mis au concours par l'Etat de Fribourg. Pour des raisons de protection des données, les dossiers sont détruits au terme de la procédure d'engagement. Aucune statistique ne peut donc être réalisée ex post.

Le 14 septembre 2020

—

### Anfrage 2020-CE-126 Muriel Besson Gummy/Bernard Bapst Wann wird es die erste Wildhüterin-Fischereiaufseherin geben? Zusätzliche Fragen zur Antwort des Staatsrats vom 25. Mai 2020

#### Anfrage

Die Urheberin und der Urheber der Anfrage danken dem Staatsrat für seine Antwort vom 25. Mai 2020 auf die Anfrage «Wann wird es die erste Wildhüterin-Fischereiaufseherin geben?». Die Urheberin und der Urheber erachten die Antwort als unbefriedigend. Sie wirft mehrere zusätzliche Fragen zuhanden des Staatsrats auf:

1. In seiner Antwort hatte der Staatsrat darauf hingewiesen, «dass die betreffende Stelle im Rahmen des Auswahlverfahrens besetzt worden ist. Die Person, die berücksichtigt wurde, wird ihre Stelle demnächst antreten». Gemäss inoffiziellen Quellen ist die Stelle des Wildhüters-Fischereiaufsehers jedoch am 1. Mai besetzt worden. Sie wurde an einen im Kanton Bern wohnhaften Mann vergeben. Können Sie uns bestätigen, dass Dominik Zaugg am 1. Mai 2020 seine Stelle angetreten hat?
2. Wenn dies der Fall sein sollte, weshalb haben Sie in Ihrer Antwort vom 25. Mai erwähnt, dass er seine Stelle demnächst antreten werde, obwohl er seine Tätigkeit bereits am 1. Mai aufgenommen hatte?
3. Wie kommt es, dass das Amt keine Informationen zum neuen Wildhüter-Fischereiaufseher abgegeben hat, obwohl er schon seit dem 1. Mai 2020 im Amt ist? Sein Name ist der Website des Amtes nicht zu entnehmen, obwohl es sich um eine öffentliche Information handelt. Haben die Bürgerinnen und Bürger des Kantons und insbesondere die Einwohnerinnen und Einwohner des betreffenden Kreises nicht ein Recht darauf, zu erfahren, wer der neue Wildhüter-Fischereiaufseher ist, an den sie sich im Falle eines Problems wenden müssen? Erkundigt man sich telefonisch beim Amt danach, wer diesen Posten innehat, so weigert man sich, uns Auskunft zu geben. Weshalb gibt es hier überhaupt keine Transparenz? Was will man verbergen?
4. Die besagte Stelle wurde im August 2019 für einen Stellenantritt am 1. März 2020 ausgeschrieben. In seiner Antwort auf unsere Frage bestätigt der Staatsrat, dass eine Person, auf die die Wahl gefallen war, ihre Kandidatur zurückgezogen hat. Wie kommt es, dass keine andere Person, die in die engere Auswahl gekommen ist, angestellt wurde, und die Stelle während zwei Monaten unbesetzt geblieben ist?
5. Hatte sich Dominik Zaugg bereits anlässlich der Ausschreibung im August 2019 beworben? Wenn ja, weshalb hat er seine Stelle nicht am tatsächlich festgelegten Datum, also am 1. März, angetreten? Wenn nicht, wie ist seine Bewerbung an das Amt gelangt? Gab es eine erneute Ausschreibung? Wenn ja, weshalb war diese nicht offiziell?
6. In seiner Antwort auf unsere Frage bestätigte der Staatsrat, dass sich das Amt dafür einsetzt, «bei gleichen Kompetenzen [...] weiblichen Kandidaturen den Vorzug zu geben». Gab es somit keine weibliche Kandidatur, deren Kompetenzen jenen des gewählten Kandidaten entsprachen?
7. Nach Artikel 19 Bst. f) der Verordnung über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV) können nur Personen als Wildhüter-Fischereiaufseher und Aufseher in den Naturschutzgebieten angestellt werden, die insbesondere die Geografie und die Fauna und Flora des Kantons ausreichend kennen. Wie kommt es, dass zahlreiche männliche Wildhüter-Fischereiaufseher von ausserhalb des Kantons eingestellt werden, obwohl es ausgezeichnete Bewerbungen von Kandidatinnen aus dem Kanton gibt, die von mehreren kantonalen Verbänden unterstützt werden, aus der Region stammen und die Voraussetzungen nach Artikel 19 Bst. f erfüllen? Nebenbei bemerkt ist die AufsV ausschliesslich in männlicher Form verfasst und richtet sich somit nur an Männer (obwohl sämtliche Erlasstexte geschlechtergerecht verfasst werden müssen).
8. Bei Stellenausschreibungen in den letzten Jahren hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft Personen den Vorzug gegeben, die nicht im Kanton wohnhaft waren, ohne sie zu einem Umzug zu verpflichten. Nebst dem ehemaligen Sektorchef Denis Vallan, der im Kanton Solothurn wohnte,
  - > wohnt der Wildhüter-Fischereiaufseher des Glanebezirks im Kanton Waadt. Er hat einen Briefkasten in Romont;
  - > ein 2017 angestellter deutschsprachiger Wildhüter-Fischereiaufseher wohnt im Kanton Bern. Er verfügt über einen Briefkasten im Sensebezirk;
  - > die Wildhüterin-Fischereiaufseherin, die bei der letzten Ausschreibung ihre Kandidatur zurückgezogen hat, wohnte im Kanton Aargau.
  - > Dominik Zaugg, der neu angestellte Wildhüter-Fischereiaufseher, wohnt im Berner Oberland.
9. Wie kommt es, dass systematisch ausserhalb des Kantons wohnhafte Personen angestellt werden, wo von Wildhütern-Fischereiaufsehern doch verlangt werden kann, dass sie auch nachts, samstags, sonntags, an Feier- oder dienstfreien Tagen arbeiten oder Pikett-Dienst leisten, und sie die erforderlichen Massnahmen bei toten, verletzten, kranken, schwachen oder verlassenen Tieren treffen, also im Notfall einschreiten müssen? Findet sich unter all den freiburgischen Kandidatinnen und Kandidaten wirklich keine kompetente Person?
9. Gibt es eine Statistik zur Anzahl weiblicher Bewerberinnen, die für die ausgeschriebenen Wildhüter-Fischereiaufseher-Stellen eingegangen sind? Wenn ja, wie viele sind es und wie kommt es, dass von all diesen weiblichen Kandidatinnen nie jemand eingestellt worden ist? Wenn nicht, wie kommt es, dass eine Direktion, der es gemäss der Antwort vom 25. Mai ein Anliegen ist und die das Amt für Wald und Natur im Übrigen dazu angeregt hat, bei gleichen Kompetenzen der Bewerbung einer Frau den Vorzug zu geben, sich nicht die professionellen Hilfsmittel verschafft, um dieses Ziel zu erreichen?

Den 24. Juni 2020

## Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt einleitend fest, dass die gestellte Frage mehrere personenbezogene Angaben zu Mitgliedern des Staatspersonals enthält, was er bedauert. Der Wohnort der Staatsangestellten fällt in den Bereich der Privatsphäre. Im Rahmen eines Anstellungsverfahrens wird die Verfügbarkeit der Kandidatinnen und Kandidaten berücksichtigt, namentlich in Zusammenhang mit dem Zeitaufwand für einen Einsatz von ihrem Wohnsitz aus. Der Staatsrat stellt in diesem Zusammenhang fest, dass ein Wohnsitz ausserhalb des Kantons die Verfügbarkeit für notfallmässige Einsätze in keiner Weise ausschliesst, genauso wie umgekehrt ein Wohnsitz im Kanton diese Verfügbarkeit nicht garantiert. Je nach Einsatzort kann sich ein Wohnsitz im Kanton Bern durchaus als näher erweisen als zum Beispiel ein Wohnsitz im Vivisbachbezirk. Zudem sei darauf hingewiesen, dass Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher nicht gesetzlich verpflichtet sind, im Kanton wohnhaft zu sein.

Der Staatsrat ist über kein etwaiges Verfahren informiert, das die Behauptungen zu allfälligen Wohnsitzen («Briefkasten» ...) bestätigen würde. Er bedauert daher die Behauptungen in der vorliegenden Anfrage, vor allem, weil sie persönliche Angaben zum Privat- und Familienleben der besagten Personen betreffen.

Da der Staatsrat bereits in seiner Antwort vom 25. Mai 2020 zu diesem Dossier Stellung nehmen konnte, beschränkt er sich nun auf folgende zusätzliche Informationen:

**Frage 1:** Herr Dominik Zaugg wurde in der Tat auf den 1. Mai 2020 als Wildhüter-Fischereiaufseher angestellt.

**Frage 2:** Der Antwortentwurf wurde im April 2020 ausgearbeitet, aber es dauerte länger als vorgesehen, ihn abzuschliessen. Daher dieser Fehler.

**Frage 3:** Die Angaben eines neuen Wildhüters-Fischereiaufsehers werden erst nach einigen Monaten im Amt, die zu seiner internen Schulung genutzt werden, auf der Website des Staates publiziert. Der Name der Person erscheint erst dann im Internet, wenn sie telefonisch Auskunft geben kann.

**Fragen 4 und 5:** Der auf den 1. Mai 2020 eingestellte Wildhüter-Fischereiaufseher hatte sich anlässlich der Ausschreibung im August 2019 beworben.

**Frage 6:** Beim Einstellungsverfahren, aufgrund des Dossiers und der Vorstellungsgespräche, waren das betroffene Amt und die Anstellungsbehörde in der Tat der Ansicht, dass keine andere Bewerberin und kein anderer Bewerber die gleichen oder höhere für die zu besetzende Stelle erforderlichen Kompetenzen und Fähigkeiten aufwies als der schliesslich angestellte Bewerber.

**Frage 7:** In den kantonalen Weisungen zur geschlechtergerechten Formulierung ist vorgesehen, dass die sprachliche Gleichbehandlung in allen neuen Erlassen und bei allen Totalrevisionen von Erlassen verwirklicht werden sollte. Die Verordnung über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV; SGF 922.21) stammt vom 16. Dezember 2003 und wurde seither nicht totalrevidiert. Im Falle einer Revision der AufsV wird selbstverständlich die geschlechtergerechte Formulierung angewendet werden. Der Staatsrat stellt fest, dass dies kein Einzelfall in der freiburgischen Gesetzgebung ist. So ist zum Beispiel namentlich auch im Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) lediglich von «Gemeindeammännern» und «Gemeinderäten» die Rede.

**Frage 8:** Die erfolgreichen Bewerber wurden aufgrund ihrer Kompetenzen und ihrer Eignung für die Stelle ausgewählt. Wie bereits erwähnt, wurde ihre konkrete Verfügbarkeit für die Stelle und deren Auflagen berücksichtigt.

**Frage 9:** Derzeit gibt es keine systematischen Statistiken zur Anzahl Bewerbungen von Frauen für die Stelle als Wildhüterin-Fischereiaufseherin, genauso wenig wie für jede andere vom Staat Freiburg ausgeschriebene Stelle. Aus Gründen des Datenschutzes werden die Bewerbungsdossiers nach dem Bewerbungsverfahren vernichtet. Daher kann nachträglich keine Statistik erstellt werden.

Den 14. September 2020

## Question 2020-CE-127 Markus Julmy Centre de formation pour apprenti(e)s – correspondances de transports publics pour rejoindre le centre

### Question

Comme l'ont rapporté les médias aujourd'hui, un emplacement pour un centre de formation pour apprentis a été trouvé après une longue recherche. C'est une bonne chose, d'autant plus que l'évaluation et la planification du projet ont pris beaucoup de temps.

Comme le futur site n'est pas vraiment «central», il est important pour moi de veiller à ce que les apprenti(e)s de tous les districts bénéficient des meilleures correspondances de transports publics en fonction de la distance à parcourir, en particulier pour les districts de la Singine et du Lac.

D'un point de vue environnemental, l'intégration de la mobilité électrique, qui jouera un rôle central dans un avenir proche, doit être incluse dans la réalisation. Ainsi, il faut également veiller à ce que les places de stationnement et les bornes de recharge soient disponibles en nombre suffisant.

Ces circonstances soulèvent notamment les questions suivantes:

1. *L'évaluation a-t-elle pris en compte le temps de déplacement à partir des districts les plus éloignés?*
2. *Comment s'assure-t-on que les correspondances de transports publics sont bien développées pour les apprenti(e)s de tous les districts, générant des temps de déplacement modérés et des temps d'attente minimaux?*
3. *La croissance rapide de l'e-mobilité est prise en compte par la mise à disposition d'une infrastructure de recharge suffisante sur place et de places de stationnement appropriées?*
4. *A cet égard, existe-t-il un projet de production d'énergie solaire pour soutenir/approvisionner l'infrastructure de recharge en énergie neutre en CO<sub>2</sub>?*
5. *La situation «décentralisée» est-elle prise en compte et un système de stationnement avec une capacité suffisante est-il mis à disposition?*

Le 24 juin 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Les cours interentreprises (CIE) visent à transmettre et à faire acquérir les techniques fondamentales du métier. Ils complètent la pratique professionnelle en entreprise et la formation scolaire théorique. Leurs modalités sont définies par les organisations du monde du travail (Ortras) et réglées dans l'ordonnance de formation propre à chaque métier.

Les CIE sont dispensés à raison de 4 à 14,5 jours par an suivant les professions de trois ans, de 10 à 17 jours par an suivant les professions de quatre ans et de 8 à 14 jours par an suivant les professions pour les formations de deux ans (AFP).

L'Association du Centre professionnel cantonal (ACPC) a entamé, en 2015, la recherche de nouveaux locaux pour héberger les cours interentreprises (CIE) des professions de l'électricité, du bois, de l'automobile, de la carrosserie, du métal, de la technique du bâtiment, de la branche technique industrielle, de la cuisine, de l'hôtellerie, de la santé, du social et de la coiffure.

Les critères d'emplacement étaient les suivants:

- > situation dans une des communes du Grand Fribourg;
- > accessibilité par les transports publics.

L'ACPC a mené des réflexions et recherches sur un nombre important de sites potentiels du Grand Fribourg, pour lesquels aucune négociation n'a pu aboutir. Une analyse pointue, portant sur un choix restreint de cinq sites, a ensuite été entreprise par l'ACPC, le Service des bâtiments (SBat) et le Bureau d'architectes Boeglikramp, mandaté par l'ACPC

pour l'épauler dans ses recherches. Cependant, après de nombreuses négociations avec les différents propriétaires et administrations communales, l'ACPC a été contrainte de se rendre à l'évidence qu'implanter un tel projet de construction dans le Grand Fribourg se révélait impossible. Dès lors, l'ACPC a dû adapter ses critères d'emplacement en élargissant son cercle de recherches. C'est ainsi, qu'en 2019, l'ACPC a lancé un appel d'offres, sous la forme de mandats d'études parallèles (MEP), comprenant le terrain et la réalisation d'un projet de construction. Le critère de choix du lieu a été modifié par le comité de l'ACPC (nouvellement: à 20 minutes de transports publics de la gare de Fribourg) afin d'augmenter le nombre de candidats potentiels.

Le projet de construction, présenté par la Société Implenia Suisse, lauréate du concours, se situe à exactement vingt minutes en transports publics depuis la gare de Fribourg et le trajet de la gare de Villaz-St-Pierre au futur bâtiment (estimé à 6 minutes à pied) est relativement court et sécurisé, du fait que le site est pratiquement totalement dédié aux piétons et aux deux roues.

En outre, au début de l'année scolaire 2019–2020, les CIE des professions de l'électricité ont déjà été déplacées sur le site «Le Vivier» à Villaz-St-Pierre. Moyennant une réduction de la pause de midi et la possibilité offerte de pouvoir manger sur place (cafétéria avec prix adaptés aux personnes en formation), les horaires des cours ont été adaptés en fonction des déplacements (de 7h45 à 11h45 et de 12h30 à 16h15). A ce jour, nous n'avons pas enregistré de plaintes ou de commentaires négatifs de la part des membres de l'Association cantonale fribourgeoise des installateurs-électriciens (ACFIE) quant au déplacement de leurs professions à Villaz-St-Pierre. L'ACFIE se déclare très satisfaite de la solution mise en place, notamment pour la partie de l'accès (facilités d'accès et de parkings).

1. *L'évaluation a-t-elle pris en compte le temps de déplacement à partir des districts les plus éloignés?*

Pour rappel, un critère de 20 minutes de déplacement en transports publics depuis la gare de Fribourg a été choisi. La provenance des apprentis, par district, a également été analysée et est la suivante: Broye: 6,8%, Glâne: 7,9%, Gruyère: 21,2%, Lac: 7,7%, Sarine: 35,7%, Singine: 9,0%, Veveyse: 4,5%, hors canton 7,2%. La majorité des personnes en formation provient de l'axe Fribourg – Bulle.

2. *Comment s'assure-t-on que les correspondances de transports publics sont bien développées pour les apprenti(e)s de tous les districts, générant des temps de déplacements modérés et des temps d'attentes minimaux?*

Les CIE durent en moyenne une dizaine de jours, soit 2 semaines. Il s'agit donc de déplacements ponctuels durant l'année scolaire. De façon générale, et comme le démontre le tableau ci-dessous, les déplacements sont en moyenne plus

longs pour la majorité des apprentis que si les CIE avaient lieu à Fribourg. Cependant, les heures de départ et d'arrivée restent dans les limites de l'acceptable (cf. tableau des

correspondances principales ci-dessous). De plus, à l'instar de l'ACFIE, les horaires des cours seront adaptés en fonction des déplacements.

Domicile	Trajet aller: Domicile – Fribourg	Trajet aller: Domicile – Villaz-St-Pierre	Différence	Heure départ du domicile	Heure arrivée à Villaz-St-Pierre (début des cours 7h30)	Heure départ de Villaz-St-Pierre (heure fin des cours 16h15)	Heure arrivée à domicile
Grolley	13	56	43	06:30	07:26	16:28	17:24
Farvagny	30	25	-5	07:00	07:25	16:32	16:47
Fribourg (chef-lieu)	0	21	21	07:07	07:28	16:28	16:52
Grandvillard	76	72	-4	06:14	07:26	16:58	18:06
La Roche	37	66	29	06:22	07:28	16:28	17:32
Bulle (chef-lieu)	36	37	1	06:49	07:26	16:33	17:11
Plaffeien	33	64	31	06:24	07:28	16:28	17:33
Wünnewil	16	56	40	06:32	07:28	16:28	17:24
Tafers (chef-lieu)	19	47	28	06:41	07:28	16:28	17:16
Ursy	40	33	-7	06:53	07:26	16:33	17:01
Châtonnaye	39	14	-25	07:09	07:23	16:32	16:41
Romont (chef-lieu)	17	3	-14	07:25	07:28	16:28	16:34
Kerzers	49	79	30	06:04	07:23	16:32	17:56
Gurmels	27	68	41	06:20	07:28	16:28	17:30
Morat (chef-lieu)	32	62	30	06:26	07:28	16:28	17:32
Nuvilly	52	97	45	05:51	07:28	16:32	17:31
Domdidier	55	52	-3	06:31	07:23	16:32	17:25
Estavayer-le-Lac (chef-lieu)	39	49	10	06:34	07:23	16:32	17:24
La Verrerie	52	53	1	06:33	07:26	16:33	17:25
Châtel-St-Denis (chef-lieu)	49	44	-5	06:44	07:28	16:28	17:14
Attalens	48	43	-5	06:45	07:28	16:28	17:13

3. *La croissance rapide de l'e-mobilité est prise en compte par la mise à disposition d'une infrastructure de recharge suffisante sur place et de places de stationnement appropriées?*

Cet aspect a été pris en compte, le projet comptant 14 places équipées d'une borne dans une première phase et les infrastructures pour 20 autres places supplémentaires dans une seconde phase.

4. *A cet égard, existe-t-il un projet de production d'énergie solaire pour soutenir/approvisionner l'infrastructure de recharge en énergie neutre en CO<sub>2</sub>?*

Une installation solaire photovoltaïque pour une puissance de 214 kWc est prévue en toiture, avec une estimation annuelle de production de 235 000 kWh.

5. *La situation «décentralisée» est-elle prise en compte et un système de stationnement avec une capacité suffisante est-il mis à disposition?*

Le projet comporte 68 places de parc pour véhicules 4 roues, dont 46 directement à proximité du transformateur électrique. Il prévoit également 100 places pour deux roues, placées à proximité du transformateur si un raccordement est souhaité. De plus, le site «Le Vivier», sis à proximité immédiate de la future construction, dispose également de places de parc en suffisance, qui pourront être partiellement utilisées en cas de nécessité.

## Conclusion

Ce projet est le fruit d'un long travail de préparation, auquel ont été intégrés tous les partenaires habituels de la formation professionnelle, à savoir des représentants des organisations syndicales et patronales ainsi que de l'Etat. Ce projet a fait également l'unanimité du jury, conformément aux exigences du cahier des charges, y compris les durées de déplacement depuis la gare de Fribourg.

Le 22 septembre 2020

## Anfrage 2020-CE-127 Markus Julmy Ausbildungszentrum Lernende – Anbindung ÖV zur Erreichung des Zentrums

### Anfrage

Wie heute aus den Medien zu erfahren war, konnte nach langer Suche ein Standort für ein Ausbildungszentrum für Lernende gefunden werden. Dies ist sehr zu begrüßen, zumal die Evaluation und Projektierung viel Zeit in Anspruch genommen hat.

Da der zukünftige Standort nicht wirklich «zentral» gelegen ist, ist es mir ein Anliegen, sicherzustellen, dass Lernende aus allen Bezirken, mit Sicht auf die zurückzulegende Distanz, vor allem aber die Bezirke Sense und See, die bestmögliche Verkehrsanbindung erhalten.

Aus umwelttechnischer Sicht soll ebenfalls die Integration der Elektromobilität, welche in naher Zukunft eine zentrale Rolle spielen wird, in die Realisierung miteinbezogen werden. Somit muss auch sichergestellt werden, dass Parkplätze und Ladestationen in genügender Zahl vorhanden sind.

Diese Umstände werfen namentlich folgende Fragen auf:

1. Wurde bei der Evaluation die Anreisezeit aus den weiter entfernten Bezirken berücksichtigt?
2. Wie wird sichergestellt, dass die ÖV-Anbindungen für die Lernenden aus allen Bezirken gut ausgebaut sind und moderate Anreisezeiten sowie kleinstmögliche Wartezeiten generieren?
3. Wird dem stark wachsenden Anteil an E-Mobilität in Form der Bereitstellung von genügend Ladeinfrastruktur vor Ort sowie geeigneten Abstellplätzen Rechnung getragen?
4. Besteht in dieser Hinsicht ein Projekt zur Gewinnung von Solarstrom, um die Ladeinfrastruktur mit CO<sub>2</sub>-neutraler Energie zu unterstützen/versorgen?
5. Wird der «dezentralen» Lage Rechnung getragen und ein Parkplatzsystem mit genügender Kapazität zur Verfügung gestellt?

Den 24. Juni 2020

### Antwort des Staatsrats

Das Ziel der überbetrieblichen Kurse (üK) ist es, grundlegende berufliche Fertigkeiten zu vermitteln. Sie ergänzen die praktische Bildung im Betrieb und die theoretische Bildung an der Berufsfachschule. Ihre Modalitäten werden von den Organisationen der Arbeitswelt festgelegt und in der Bildungsverordnung der einzelnen Berufe geregelt.

Bei Berufen mit dreijähriger Lehre finden die üK je nach Beruf an 4 bis 14,5 Tagen pro Jahr statt, bei Berufen mit vierjähriger Lehre sind es je nach Beruf 10 bis 17 Tage pro Jahr und bei den zweijährigen Attestausbildungen (EBA) je nach Beruf 8 bis 14 Tage.

Die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums (VKBZ) hat 2015 begonnen, nach neuen Räumlichkeiten für die überbetrieblichen Kurse in den Berufsfeldern Elektro, Holz, Automobil, Karosserie, Metall, Gebäudetechnik, Industrietechnik, Küche, Hotellerie, Gesundheit, Soziales und Coiffeurgewerbe zu suchen.

Für den Standort galten folgende Kriterien:

- > Ansiedlung in einer der Gemeinden Grossfreiburgs
- > Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln

Die VKBZ hat Überlegungen und Nachforschungen an einer grossen Zahl von möglichen Standorten Grossfreiburgs angestellt, bei denen die Verhandlungen jedoch erfolglos geblieben sind. Schliesslich haben die VKBZ, das Hochbauamt (HBA) und das Architekturbüro Boegli Kramp eine vertiefte Analyse von fünf Standorten durchgeführt. Die VKBZ hat das Büro in Auftrag genommen, um ihr bei der Suche zur Seite zu stehen. Doch nach zahlreichen Verhandlungen mit verschiedenen Eigentümern und Gemeindeverwaltungen musste sich die VKBZ der Tatsache stellen, dass ein derartiges Bauprojekt im Raum Grossfreiburg nicht realisierbar ist. In der Folge musste die VKBZ ihre Standortkriterien anpassen und ihre Suche auf ein grösseres Gebiet ausdehnen. So hat die VKBZ im Jahr 2019 eine öffentliche Ausschreibung in Form eines Parallelstudienauftrags für ein Gelände und den Bau eines Gebäudes lanciert. Bei den Standortkriterien hat der Vorstand der VKBZ eine Änderung vorgenommen (neu: maximale Fahrzeit von 20 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln ab Bahnhof Freiburg), um die Anzahl potenzieller Kandidaturen zu steigern.

Das Bauprojekt, das von der Firma Implenia Schweiz, der Gewinnerin des Wettbewerbs, vorgelegt wurde, befindet sich genau in zwanzigminütiger Entfernung vom Bahnhof Freiburg und der Weg vom Bahnhof Villaz-St-Pierre zum künftigen Gebäude ist relativ kurz (etwa 6 Gehminuten) und sicher, da er praktisch auf der ganzen Strecke für den Fussgänger- und Zweiradverkehr reserviert ist.

Auf den Schulbeginn 2019–2020 wurden die üK der Elektro-Berufe bereits an den Standort «Le Vivier» in Villaz-St-Pierre verlegt. Durch eine Verkürzung der Mittagspause und dank der Möglichkeit, sich an Ort zu verpflegen (Cafeteria mit fairen Preisen für Auszubildende), konnten die Unterrichtszeiten auf die Fahrzeiten der öffentlichen Verkehrsmittel abgestimmt werden (7.45–11.45 Uhr und von 12.30–16.15 Uhr). Bis heute sind keine Beschwerden oder negativen Bemerkungen von den Mitgliedern des Freiburger Kantonalverbands der Elektroinstallationsfirmen eingegangen, was die Verle-

gung ihrer üK nach Villaz-St-Pierre betrifft. Die Vereinigung ist mit der gefundenen Lösung sehr zufrieden, insbesondere was die Erreichbarkeit betrifft (Anfahrt und Parkmöglichkeiten).

1. *Wurde bei der Evaluation die Anreisezeit aus den weiter entfernten Bezirken berücksichtigt?*

Zur Erinnerung: Als Kriterium wurde eine maximale Fahrzeit von 20 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln ab dem Bahnhof Freiburg gewählt. Die Herkunft der Lernenden nach Bezirk wurde ebenfalls untersucht und sieht wie folgt aus: Broye: 6,8%, Glane: 7,9%, Greyerz: 21,2%, See: 7,7%, Saane: 35,7%, Sense: 9,0%, Vivisbach: 4,5%, ausserhalb des Kantons: 7,2%. Der grösste Teil der Lernenden wohnt auf der Achse Freiburg–Bulle.

2. *Wie wird sichergestellt, dass die ÖV-Anbindungen für die Lernenden aus allen Bezirken gut ausgebaut sind und moderate Anreisezeiten sowie kleinstmögliche Wartezeiten generieren?*

Die üK finden im Durchschnitt während rund zehn Tagen pro Jahr statt, das sind 2 Wochen. Es handelt sich also um vereinzelte Fahrten im Laufe des Schuljahres. Aus der unten stehenden Tabelle geht hervor, dass die durchschnittlichen Fahrzeiten für die meisten Lernenden länger sind, als wenn die üK in Freiburg stattfinden würden. Die Abfahrts- und Ankunftszeiten bleiben aber im Rahmen des Zumutbaren (vgl. Tabelle der wichtigsten Anschlüsse unten). Ausserdem werden die Unterrichtszeiten wie beim Verband der Elektrofirmafirmen an die Fahrpläne der öffentlichen Verkehrsmittel angepasst.

Wohnort	Hinfahrt: Wohnort – Freiburg	Hinfahrt: Wohnort – Villaz-St-Pierre	Differenz	Abfahrts- zeit Wohnort	Ankunftszeit in Villaz-St-Pierre (Kursbeginn 7.30 Uhr)	Abfahrtszeit Villaz-St-Pierre (Kursende 16.15 Uhr)	Ankunfts- zeit am Wohnort
Grolley	13	56	43	06:30	07:26	16:28	17:24
Farvagny	30	25	-5	07:00	07:25	16:32	16:47
Freiburg (Hauptort)	0	21	21	07:07	07:28	16:28	16:52
Grandvillard	76	72	-4	06:14	07:26	16:58	18:06
La Roche	37	66	29	06:22	07:28	16:28	17:32
Bulle (Hauptort)	36	37	1	06:49	07:26	16:33	17:11
Plaffeien	33	64	31	06:24	07:28	16:28	17:33
Wünnewil	16	56	40	06:32	07:28	16:28	17:24
Tafers (Hauptort)	19	47	28	06:41	07:28	16:28	17:16
Ursy	40	33	-7	06:53	07:26	16:33	17:01
Châtonnaye	39	14	-25	07:09	07:23	16:32	16:41
Romont (Hauptort)	17	3	-14	07:25	07:28	16:28	16:34
Kerzers	49	79	30	06:04	07:23	16:32	17:56
Gurmels	27	68	41	06:20	07:28	16:28	17:30
Murten (Hauptort)	32	62	30	06:26	07:28	16:28	17:32
Nuvilly	52	97	45	05:51	07:28	16:32	17:31
Domdidier	55	52	-3	06:31	07:23	16:32	17:25
Estavayer-le-Lac (Hauptort)	39	49	10	06:34	07:23	16:32	17:24
La Verrerie	52	53	1	06:33	07:26	16:33	17:25
Châtel-St-Denis (Hauptort)	49	44	-5	06:44	07:28	16:28	17:14
Attalens	48	43	-5	06:45	07:28	16:28	17:13

3. *Wird dem stark wachsenden Anteil an E-Mobilität in Form der Bereitstellung von genügend Ladeinfrastruktur vor Ort sowie geeigneten Abstellplätzen Rechnung getragen?*

Dieser Aspekt wurde berücksichtigt. Das Projekt zählt in der ersten Phase 14 Plätze mit einer Ladestelle. Zudem ist die Infrastruktur so ausgelegt, dass in einer zweiten Phase 20 weitere Plätze bereitgestellt werden können.

4. *Besteht in dieser Hinsicht ein Projekt zur Gewinnung von Solarstrom, um die Ladeinfrastruktur mit CO<sub>2</sub>-neutraler Energie zu unterstützen/versorgen?*

Auf dem Dach ist der Einbau einer Fotovoltaikanlage mit einer Leistung von 214 kWp vorgesehen, die voraussichtlich 235 000 kWh Strom pro Jahr produzieren wird.

5. *Wird der «dezentralen» Lage Rechnung getragen und ein Parkplatzsystem mit genügender Kapazität zur Verfügung gestellt?*

Das Projekt beinhaltet 68 Parkplätze für Personenfahrzeuge, 46 davon in unmittelbarer Nähe des Transformators. Es sieht ferner 100 Abstellplätze für Zweiräder vor, die in der Nähe des Transformators platziert werden können, falls ein Anschluss gewünscht wird. Der Standort «Le Vivier», der sich neben dem künftigen Neubau befindet, verfügt ebenfalls über ausreichend Parkplätze, die bei Bedarf teilweise genutzt werden können.

## Schluss

Dieses Projekt ist das Resultat einer langwierigen Vorarbeit, an der alle üblichen Partner der Berufsbildung, das heisst die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der Staat, mitgewirkt haben. Das Projekt wurde auch von der Jury einstimmig gewählt und entspricht den Anforderungen des Pflichtenhefts, auch in Bezug auf die Fahrzeit ab dem Bahnhof Freiburg.

Den 22. September 2020

## Question 2020-CE-128 Savio Michellod Les jeunes diplômés fribourgeois privés de l'émotion d'une séance finale

### Question

Après une année scolaire particulière, les jeunes diplômés fribourgeois, qu'ils achèvent leur école obligatoire ou obtiennent un diplôme supérieur, seront privés de cérémonie de remise des diplômes. J'ai en effet appris que la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) avait interdit la tenue de ce genre de manifestation. Si je peux comprendre que l'on fasse preuve de précaution, priver totalement les jeunes diplômés d'un moment important dans leur vie en annulant la tenue de toute cérémonie me semble excessif. D'autres cantons ont en effet pris des mesures pour que celles-ci puissent avoir lieu, dans le respect des normes sanitaires imposées par l'OFSP.

A ce sujet, je pose donc les questions suivantes:

1. *Pourquoi la DICS a-t-elle été si loin, en interdisant la tenue des cérémonies de remise des diplômes?*
2. *Au vu de l'évolution favorable de la situation sanitaire, la DICS peut-elle modifier la directive à ce sujet et autoriser les établissements scolaires à organiser une cérémonie, afin que les jeunes diplômés ne soient pas privés d'un moment unique dans leur vie?*

3. *Le cas échéant, la DICS peut-elle édicter, dans les plus brefs délais, des directives précises encadrant ces cérémonies, mêmes si lesdites cérémonies sont restreintes (restriction quant au nombre de participants, au programme, etc.), en s'inspirant de ce qui s'est fait dans d'autres cantons?*

Le 25 juin 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Par suite de la pandémie de coronavirus qui a conduit à l'interdiction de l'enseignement en présentiel dès le 16 mars 2020 dans toute la Suisse et l'état de situation «particulière» qui a succédé à l'état de situation «extraordinaire» à partir du 19 juin dernier, les dernières semaines de classe tout comme la fin de l'année scolaire 2019/20 ont dû être aménagées afin de protéger la santé des élèves et celle du personnel enseignant.

1. *Pourquoi la DICS a-t-elle été si loin, en interdisant la tenue des cérémonies de remise des diplômes?*

Dans le plan de protection établi le 6 mai 2020 pour l'école obligatoire en étroite collaboration avec l'Organe cantonal de conduite, des mesures de protection ont été prévues dans les écoles en vue de la reprise de l'enseignement présentiel afin de maintenir le taux de nouveaux cas à un faible niveau malgré la présence de beaucoup de personnes. A cette fin, les activités comportant des risques de transmission plus élevés, par exemple des activités avec des contacts interpersonnels étroits ou impliquant un grand nombre de personnes, comme des manifestations scolaires, des camps, des courses d'école, des fêtes de fin d'année, ont été interdites jusqu'à la fin de l'année scolaire. Les écoles du post-obligatoire, outre la mise en place de mesures générales d'hygiène et de conduite, devaient également garantir que chaque élève ait 4 mètres carrés à sa disposition dans chaque salle de classe. C'est pourquoi les cours ont repris en demi-classe seulement et le 8 juin.

Ces précautions étaient justifiées à ce moment-là. S'il en faut une preuve, le Conseil d'Etat rappelle que faisant suite à plusieurs contaminations dans la région de Bulle, les autorités sanitaires cantonales et le préfet ont décidé d'interdire une manifestation qui devait rassembler le 19 juin 500 collégiens et collégiennes désireux de célébrer la fin de l'année scolaire.

Force est de constater que cette interdiction de grands rassemblements n'a toutefois pas empêché la grande majorité des écoles de faire preuve de créativité et d'imaginer de nouvelles formules pour célébrer la fin de l'école obligatoire ou, plus important, la remise d'un diplôme.

2. *Au vu de l'évolution favorable de la situation sanitaire, la DICS peut-elle modifier la directive à ce sujet et autoriser les établissements scolaires à organiser une cérémonie,*

*afin que les jeunes diplômés ne soient pas privés d'un moment unique dans leur vie?*

Comme mentionné plus haut, la plupart des écoles a célébré d'une façon ou d'une autre la fin de l'école obligatoire ou la remise d'un diplôme.

Dans certains cycles d'orientation, une petite cérémonie a été organisée au sein de la classe, filmée et mise à disposition des parents qui le souhaitent. Dans d'autres, la direction est passée dans chaque classe de 11<sup>e</sup> (ou en regroupant quelques classes dans une grande salle) pour un temps solennel. Parfois, c'est une intervention en visioconférence du président du comité d'école afin d'adresser un message aux élèves qui a été aménagée. Une école a, par exemple, organisé conjointement pour toutes les classes de 11H une cérémonie virtuelle via un outil numérique avec discours de la direction et chant commun de toutes les classes. Il convient de préciser qu'il n'y a pas de remise de diplômes à la fin de l'école obligatoire à proprement parler. C'est le bulletin scolaire portant sur les 11 ans de scolarité qui est transmis aux élèves à la fin du cycle 3.

Les cérémonies de clôture des écoles du degré secondaire supérieur ont bien eu lieu pour les collèges, l'école de culture générale et l'école de commerce, mais leur organisation a dû être revue pour respecter les règles sanitaires en vigueur à la fin de l'année scolaire 2019/20. Il n'était en effet pas permis de rassembler, comme à l'ordinaire, plusieurs centaines de personnes assises l'une à côté de l'autre dans une seule salle. Il n'était notamment malheureusement pas possible d'accueillir tous les parents des personnes lauréates. Le Collège St-Michel a choisi de remettre les certificats par classes regroupées autour d'un-e proviseur-e et d'enseignant-e-s. Au Collège Ste-Croix, la cérémonie s'est déroulée en deux parties et a été diffusée quelques jours plus tard sur le site internet de l'école. A l'Ecole de culture générale, chaque enseignant-e titulaire de classe a remis les certificats aux lauréat-e-s dans des lieux «improbables» (dans un jardin, devant le bâtiment du Grand Conseil ou dans des institutions partenaires par exemple). Au Collège du Sud, la cérémonie s'est déroulée en deux parties et a été diffusée en direct. Au Collège de Gambach, la cérémonie a été diffusée en direct et les élèves avaient la possibilité de recevoir leur certificat sur place. Des photos et/ou vidéos de ces cérémonies sont disponibles sur les sites internet des écoles du S2.

Quant au Secondaire II professionnel, ce sont plus de 8000 personnes qui sont conviées chaque année à la journée consacrée aux quatre cérémonies de remise des titres de fin de formation. Cet événement, fixé initialement au 10 juillet dernier, constitue pour les lauréats un rite de passage vers leur carrière professionnelle. C'est pourquoi la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et le Service de la formation professionnelle (SFP) ont décidé de mandater des partenaires fribourgeois afin de réaliser cet événement de manière virtuelle, sur un site internet dédié, qui a permis de mettre à

l'honneur les jeunes professionnels. Lors de la réception de leur titre par voie postale, les lauréats ont reçu un flyer les informant de la création dudit site. Ils étaient invités à mettre en scène leur propre remise de titre et à l'immortaliser. Grâce à un QR Code, ils ont eu la possibilité de télécharger jusqu'à quatre photos personnelles qui ont été publiées sur le site en question. Les intervenants officiels des cérémonies ont délivré leur message et félicitations de manière originale, à travers un petit film, agrémenté de la traditionnelle partie musicale, présente grâce à une contribution inédite.

Pour les élèves de l'Institut agricole de Grangeneuve, les cérémonies ont également été annulées et les lauréat-e-s ont été intégré-e-s au film mis en place par la DEE.

3. *Le cas échéant, la DICS peut-elle édicter, dans les plus brefs délais, des directives précises encadrant ces cérémonies, mêmes si lesdites cérémonies sont restreintes (restriction quant au nombre de participants, au programme, etc.), en s'inspirant de ce qui s'est fait dans d'autres cantons?*

La grande majorité des écoles a réussi à mettre sur pied des cérémonies de diplômes parfaitement réussies tout en prenant en compte le cadre restrictif imposé en cette fin d'année scolaire si particulière.

La possibilité d'un retour à une cérémonie impliquant un grand rassemblement de personnes sera analysée par les trois Directions concernées en fonction de la situation sanitaire qui prévaudra dans notre canton en juin 2021 avec, toujours pour priorité, la préservation de la santé des élèves – celle de leurs parents – et du personnel enseignant.

Le 14 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-128 Savio Michellod Junge Freiburgerinnen und Freiburger müssen auf Abschlussfeier verzichten**

### **Anfrage**

Nach einem aussergewöhnlichen Schuljahr müssen die jungen Freiburger Absolventinnen und Absolventen am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit oder ihrer Ausbildung auf der Sekundarstufe 2 auf die Abschlussfeier bzw. die feierliche Übergabe der Diplome verzichten. So habe ich erfahren, dass die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) die Durchführung solcher Veranstaltungen verboten hat. Auch wenn ich Verständnis dafür habe, dass wir vorsichtig sein sollten, erscheint es mir übertrieben, jegliche Zeremonie abzusagen und so den jungen Absolventinnen und Absolventen ein wichtiges Ereignis in ihrem Leben gänzlich vorzuenthalten. Andere Kantone haben hingegen Massnahmen ergriffen, damit Abschlussfeiern unter Einhaltung

der Gesundheitsauflagen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) stattfinden können.

Deshalb stelle ich folgende Fragen an den Staatsrat:

1. *Warum ist die EKSD so weit gegangen, alle Abschlussfeierlichkeiten zu verbieten?*
2. *Kann die EKSD angesichts der günstigen Entwicklung der Gesundheitssituation nicht die diesbezüglichen Weisungen ändern und es den Schulen gestatten, eine Zeremonie zu organisieren, damit die jungen Absolventinnen und Absolventen nicht auf ein einzigartiges Ereignis in ihrem Leben verzichten müssen?*
3. *Kann die EKSD allenfalls so rasch als möglich genaue Richtlinien für diese Abschlussfeiern erlassen, auch wenn diese eingeschränkt sind (Beschränkung der Teilnehmerzahl, des Programms usw.), und sich dabei auf die in anderen Kantonen gemachten Erfahrungen stützen?*

Den 25. Juni 2020

### Antwort des Staatsrats

Infolge der Covid-19-Pandemie, die dazu führte, dass der Präsenzunterricht in der ganzen Schweiz ab dem 16. März 2020 verboten wurde, und der «besonderen Lage», die ab dem 19. Juni auf die «ausserordentliche Lage» folgte, mussten die letzten Unterrichtswochen wie auch der Abschluss des Schuljahres 2019/20 angepasst werden, um die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrpersonen zu schützen.

1. *Warum ist die EKSD so weit gegangen, alle Abschlussfeierlichkeiten zu verbieten?*

Im Schutzkonzept, das am 6. Mai 2020 in enger Zusammenarbeit mit dem kantonalen Führungsorgan für die obligatorische Schule erarbeitet wurde, sind im Hinblick auf die Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts Schutzmassnahmen für die Schulen vorgesehen, um die Neuinfektionsrate trotz der vielen anwesenden Personen niedrig zu halten. Daher wurden Aktivitäten mit erhöhtem Ansteckungsrisiko, wie zum Beispiel Aktivitäten mit engen zwischenmenschlichen Kontakten oder an denen eine grosse Zahl von Personen beteiligt sind, wie Schulanlässe, Schullager, Schulausflüge und -reisen sowie eben auch Abschlussfeiern, bis zum Ende des Schuljahres verboten. Die nachobligatorischen Schulen mussten nebst der Einhaltung allgemeiner Hygiene- und Verhaltensmassnahmen auch dafür sorgen, dass für jede Schülerin und jeden Schüler in den jeweiligen Unterrichtsräumen jeweils 4 Quadratmeter zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund wurde der Präsenzunterricht ab dem 8. Juni nur in halben Klassen wieder aufgenommen.

Diese Vorsichtsmassnahmen waren zu diesem Zeitpunkt gerechtfertigt. Dies zeigt sich laut dem Staatsrat daran, dass die kantonalen Gesundheitsbehörden und der Oberamtmann nach mehreren Ansteckungen in der Region Bulle beschlossen haben, eine Veranstaltung zu verbieten, an der am 19. Juni 500 Mittelschülerinnen und Mittelschüler den Schuljahresabschluss hätten feiern wollen.

Gleichzeitig kann man feststellen, dass dieses Verbot grösserer Versammlungen die überwiegende Mehrheit der Schulen nicht daran gehindert hat, kreativ zu sein und sich neue Möglichkeiten auszudenken, um das Ende der obligatorischen Schulzeit oder, was noch wichtiger ist, die Diplomübergabe zu feiern.

2. *Kann die EKSD angesichts der günstigen Entwicklung der Gesundheitssituation nicht die diesbezüglichen Weisungen ändern und es den Schulen gestatten, eine Zeremonie zu organisieren, damit die jungen Absolventinnen und Absolventen nicht auf ein einzigartiges Ereignis in ihrem Leben verzichten müssen?*

Wie oben erwähnt, haben die meisten Schulen das Ende der obligatorischen Schule oder die Diplomübergabe in irgendeiner Form gefeiert.

In einigen Orientierungsschulen wurde eine kleine Feier im Klassenzimmer organisiert, gefilmt und den Eltern, die dies wünschten, zur Verfügung gestellt. In anderen hat die Schuldirektion alle Klassen der 11H aufgesucht, um das Ereignis zu feiern, wobei teilweise mehrere Klassen in einem grossen Saal untergebracht wurden. In manchen Fällen hat die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident der Gemeinde oder des OS-Verbands eine Video-Botschaft an die Schülerinnen und Schüler übermittelt. Eine Schule hat zum Beispiel gemeinsam für alle Klassen der 11H eine virtuelle Zeremonie über ein Online-Tool organisiert mit einer Rede der Schuldirektion und einem gemeinsamen Lied für alle Klassen. Auch ist darauf hinzuweisen, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit keine eigentliche Diplomübergabe stattfindet. Vielmehr erhalten die Schülerinnen und Schüler am Ende der Orientierungsschule (3. Zyklus) das Schulzeugnis für die 11 Schuljahre.

An den Schulen der Sekundarstufe 2 haben die Abschlussfeiern für die Kollegien, die Fachmittelschulen und die Handelsmittelschulen stattgefunden, aber sie mussten organisatorisch angepasst werden, um die am Ende des Schuljahres 2019/20 geltenden Hygiene- und Abstandsregeln zu erfüllen. Denn es war nicht erlaubt, dass wie üblich mehrere hundert Personen in einem einzigen Saal eng nebeneinandersitzend an einem solchen Anlass teilnehmen. Insbesondere war es leider nicht möglich, alle Eltern der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen zu empfangen. Das Kollegium St. Michael hat sich dafür entschieden, die Diplomübergabe für die betreffenden Klassen jeweils mit einer Vorsteherin oder

einen Vorsteher sowie Lehrpersonen durchzuführen. Am Kollegium Heilig Kreuz bestand die Feier aus zwei Teilen und das Video der Feier wurde einige Tage später auf der Website der Schule veröffentlicht. An der Fachmittelschule übergab jeweils die Klassenlehrerin oder der Klassenlehrer den Absolventinnen und Absolventen die Diplome an «ungewöhnlichen Orten» (beispielsweise in einem Garten, vor dem Gebäude des Grossen Rates oder in Partnerinstitutionen). Am Kollegium des Südens erfolgte die Feier ebenfalls in zwei Teilen und wurde direkt ausgestrahlt. Und am Kollegium Gambach wurde die Feier ebenfalls direkt übertragen und die Schülerinnen und Schüler hatten die Möglichkeit, ihr Diplom vor Ort zu erhalten. Fotos und allenfalls Videos dieser Abschlussfeiern können auf den jeweiligen Websites der Schule der S2 angesehen werden.

Was die berufsbildende Sekundarstufe 2 betrifft, so werden jedes Jahr mehr als 8000 Personen zu dem Tag eingeladen, der den vier Abschlussfeiern gewidmet ist. Für die Lernenden ist die Feier zur Übergabe der Titel, die dieses Jahr ursprünglich am 10. Juli hätte stattfinden sollen, fast schon ein Übergangsritual in ihre berufliche Laufbahn. Daher haben die Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und das Amt für Berufsbildung (BBA) beschlossen, diese Veranstaltung gemeinsam mit den Freiburger Partnern virtuell auf einer eigens dafür eingerichteten Website zu organisieren, um den erfolgreichen Lehrabschluss der Lernenden gebührend zu würdigen. Zusammen mit dem per Post zugestellten Titel erhielten die Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger einen Flyer mit Informationen über die Gestaltung dieser neuen Website. Sie wurden eingeladen, ihre eigene Preisverleihung zu inszenieren und diese zu verewigen. Mit Hilfe eines QR-Codes konnten sie bis zu vier persönliche Fotos hochladen, die auf der betreffenden Website veröffentlicht wurden. Die offiziellen Rednerinnen und Redner übermittelten ihre Botschaft und Glückwünsche auf originelle Weise durch einen Kurzfilm, ergänzt mit der traditionellen musikalischen Einlage, ebenfalls in neuartiger Form.

Auch für die Schülerinnen und Schüler des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve wurden die Feiern abgesagt und die Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger wurden in den von der VWD gedrehten Videofilm einbezogen.

3. *Kann die EKSD allenfalls so rasch als möglich genaue Richtlinien für diese Abschlussfeiern erlassen, auch wenn diese eingeschränkt sind (Beschränkung der Teilnehmerzahl, des Programms usw.), wobei sie sich daran orientiert, wie dies in anderen Kantonen geregelt wird?*

Der überwiegenden Mehrheit der Schulen ist es gelungen, unter Einhaltung des restriktiven Rahmens, der an diesem ganz besonderen Schuljahresabschluss auferlegt wurde, gelungene Abschlussfeierlichkeiten durchzuführen.

Ob im Juni 2021 wieder eine Feier mit grossen Menschenansammlungen organisiert werden kann, werden die drei betroffenen Direktionen unter Berücksichtigung der dann in unserem Kanton herrschenden gesundheitlichen Situation prüfen, wobei der Schutz der Gesundheit der Lernenden - und ihrer Eltern - sowie der Lehrpersonen weiterhin Priorität haben wird.

Den 14. September 2020

---

## **Question 2020-CE-131 Adrian Brügger/ Markus Zosso Blocs opératoires et service d'urgence à l'HFR Tavel**

### **Question**

Depuis plusieurs années, l'HFR du site de Tavel a connu d'importantes restructurations, tout comme le site de Meyriez. La partie germanophone du canton de Fribourg a été la grande perdante de cette réforme du système hospitalier.

Le fait est qu'il y a eu fermeture des blocs opératoires jusqu'à nouvel ordre et démantèlement du service d'urgence à l'HFR Tavel. Le personnel n'est pas le seul à être préoccupé par ces mesures, on peut, en effet, également constater un très grand malaise parmi la population. Ces mesures drastiques sont mises en œuvre sous le prétexte du Covid-19. Mais la crise que nous vivons ne doit pas représenter un moyen de couper un grand nombre de prestations destinées à la population germanophone du site de Tavel. Les récentes décisions en matière de politique hospitalière renforcent une fois de plus la centralisation visée vers Fribourg. Par ailleurs, la très forte réduction du service d'urgence à Tavel indique clairement que cette prestation sera également centralisée. Les craintes actuelles ne reposent plus sur une restructuration mais plutôt sur la tactique du saucissonnage, la mauvaise communication et l'incapacité du Conseil d'Etat à prendre des décisions impopulaires, en remettant les objets à plus tard.

Le futur de l'HFR a déjà fait l'objet de présentations de nombreux projets pour les années à venir, mais ce n'est pas la crise que nous vivons qui devrait les déclencher. Il est clair qu'il faut revoir et examiner la densité des établissements hospitaliers à l'échelle cantonale afin qu'elle soit à la fois efficiente et économiquement viable pour la population fribourgeoise et les finances cantonales. La stratégie révisée de l'HFR devait être révélée au cours du premier semestre 2020, mais ici aussi, on se cache derrière la crise du Covid-19.

Fort de ces constats, les questions suivantes se posent:

1. *A quoi ressemble l'avenir du site HFR Tavel dans la stratégie du Conseil d'Etat et du Conseil d'administration de l'hôpital fribourgeois?*
2. *Les blocs opératoires fermés en raison de la pandémie de COVID-19 le seront-ils définitivement? Si tel n'est pas le cas, quand seront-ils rouverts?*
3. *Le démantèlement du service d'urgence en raison de la pandémie de COVID-19 sera-t-il permanent? Si tel n'est pas le cas, quand les urgences fonctionneront-elles de nouveau normalement?*
4. *Quelle communication est prévue?*
5. *Dans quels délais la population de la partie germanophone du canton sera-t-elle informée de cet état de fait?*
6. *Comment le Conseil d'Etat et le Conseil d'administration de l'HFR comptent-ils utiliser le site de Tavel à l'avenir?*
7. *N'est-ce pas au Conseil d'Etat qu'incombe la responsabilité de la fermeture des services sur un site?*
8. *Le Conseil d'Etat exploite-t-il la crise sanitaire pour se cacher derrière des décisions impopulaires?*
9. *Vu l'actuel libre choix de l'hôpital, pourquoi prend-on autant de temps et remet-on de telles décisions continûment à plus tard?*
10. *Le Conseil d'Etat est-il conscient que cette démarche inquiète et ébranle la population dans les régions périphériques du canton, le sud et le nord ainsi que dans la partie alémanique?*

Le 30 juin 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

1. *A quoi ressemble l'avenir du site HFR Tavel dans la stratégie du Conseil d'Etat et du Conseil d'administration de l'hôpital fribourgeois?*
2. *Les blocs opératoires fermés en raison de la pandémie de COVID-19 le seront-ils définitivement? Si tel n'est pas le cas, quand seront-ils rouverts?*
3. *Le démantèlement du service d'urgence en raison de la pandémie de COVID-19 sera-t-il permanent? Si tel n'est pas le cas, quand les urgences fonctionneront-elles de nouveau normalement?*

Premièrement le Conseil d'Etat rappelle que le communiqué de presse de l'HFR du 8 juillet 2020 détaille la réorganisation de l'exploitation du site de Tavel suite à la crise de coronavirus. Brièvement, cette communication indique, pour le site de Tavel, une cessation de l'activité des blocs opéra-

toires, à l'exception des examens endoscopiques. Il est prévu que le service des urgences de l'HFR Tavel soient maintenus 7 jours/7 et 24 heures sur 24.

A la suite de cela, l'HFR a communiqué par conférence de presse le 23 septembre 2020 son plan opérationnel 2020–2024 décrivant les premières étapes concrètes de la mise en œuvre de sa stratégie 2030. Cette dernière prévoit un réseau de santé fribourgeois coordonné et articulé sous la forme d'un nouveau centre hospitalier de soins aigus entouré de centres de santé implantés dans les régions périphériques. Les centres de santé représenteront des entités HFR dédiées à la prise en charge médicale ambulatoire de base en lien avec les besoins de la population. Certains sites proposeront une permanence médicale. La prise en charge stationnaire se fera, quant à elle, dans le centre hospitalier de soins aigus de Fribourg et dans des centres de compétences (p.ex. réadaptation, soins palliatifs, gériatrie, etc.), lesquels pourront être localisés sur le même site qu'un centre de santé (p.ex. réadaptation). Conformément au plan à 4 ans, les activités opératoires stationnaires ont été centralisées sur le site HFR Fribourg – hôpital cantonal et ce sera également le cas pour les soins palliatifs d'ici à la fin octobre 2020. Les spécialités de la médecine et de la médecine de pointe y seront également maintenues et à terme développées.

Le plan opérationnel de l'HFR vise à présenter un concept sur les centres de santé pour le printemps 2021, concept élaboré en collaboration avec les régions concernées et les autorités sanitaires cantonales. Il prévoit par ailleurs de mettre en œuvre deux centres de santé durant les quatre années à venir. A ce stade des discussions entre les différents partenaires, un centre de santé du sud du canton avec des antennes est prévu à Riaz. Pour ce qui concerne le site de Tavel, le plan projette d'y maintenir et développer des prestations de médecine interne et de gériatrie. De plus, la terminologie du service d'urgences a été revue et remplacée par le terme de «permanence» afin d'éviter toute confusion au sein de la population sur les possibilités de prise en charge. D'ici fin 2020, cette permanence 24/24 sera ouverte 7 jours/7 et 24 heures/24. Par la suite, l'horaire d'ouverture de ce service sera examiné en fonction de l'évolution de la situation (p.ex. volumes d'activité). Comme indiqué lors du communiqué HFR du 8 juillet 2020, le bloc opératoire, quant à lui, cessera définitivement son activité. A noter que cette transformation reste sous la réserve de l'évolution d'éléments externes, comme le volume de patient-e-s ou encore la quantité de personnel spécialisé à disposition ou à recruter.

Le Conseil d'Etat attache une grande importance à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel de l'HFR, plus particulièrement sous l'angle des besoins de la population. Il veillera à une évaluation de l'impact de l'offre en prestations. Le but ici est de garantir des prestations de qualité pour couvrir les besoins de la population dans les deux langues officielles du canton. Dans cette optique, le projet de déploie-

ment d'un premier centre de santé pilote sur Riaz débutera en 2021 pour une mise en exploitation planifiée pour 2022. Cela permettra une analyse plus détaillée de la couverture effective des besoins de la population en lien avec la mise en place de ces centres de santé. Le Conseil d'Etat soutient ce projet pilote qui apportera des éléments pertinents à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel. Il salue le fait que les Préfets de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse soutiennent également ce projet.

4. *Quelle communication est prévue?*

5. *Dans quels délais la population de la partie germanophone du canton sera-t-elle informée de cet état de fait?*

Comme indiqué à la question 1, les informations relatives à la réorganisation des sites HFR en lien avec le coronavirus et la stratégie 2030 du HFR ont été communiquées officiellement par l'HFR le 8 juillet 2020 en français et en allemand.

Par ailleurs, l'HFR a élaboré un programme de communications officielles sur le plan opérationnel 2020–2024 relatif à la stratégie 2030. Ainsi, les collaborateurs HFR ont été informés via différents canaux en dates des 22 et 23 septembre. Une communication externe est également prévue en deux temps, avec une conférence de presse effectuée le 23 septembre par l'HFR. Par la participation de la Présidente du Conseil d'Etat et Directrice de la santé et des affaires sociales (DSAS) à cette conférence de presse, le Conseil d'Etat a manifesté son soutien à la stratégie HFR ainsi qu'à son plan opérationnel. A ceci s'ajouteront des séances d'informations «forum santé HFR» organisées entre fin septembre et début octobre pour les députés, les partenaires de santé, les représentants des partis politiques, les syndicats et les médecins installés. De plus, afin de renforcer le dialogue avec la population, un «roadtrip», soit une tournée d'information dans les régions, est planifié du 24 septembre au 25 octobre, elle permettra aux différents représentants de l'HFR d'aller à la rencontre de la population, pour expliquer la stratégie, notamment à l'aide d'une maquette du canton installée dans un pavillon mobile. Les visiteurs pourront également y expérimenter la télémédecine en direct. La communication au grand public est complétée par une vidéo explicative, une édition spéciale du magazine HFR ainsi que d'autres publications sur le site internet de l'HFR et sur le nouveau compte Instagram.

6. *Comment le Conseil d'Etat et le Conseil d'administration de l'HFR comptent-ils utiliser le site de Tavel à l'avenir?*

Cf. réponse aux questions 1 à 3.

7. *N'est-ce pas au Conseil d'Etat qu'incombe la responsabilité de la fermeture des services sur un site?*

Seule l'éventuelle fermeture de site ou la suppression complète des prestations stationnaires sur un site relève de la compétence du Conseil d'Etat (article 25 LHFR), sur préavis de la Commission de planification sanitaire. La fermeture de

prestations spécifiques ou le changement de leur répartition sur les sites relève de la gestion opérationnelle et dépend dès lors de la compétence du Conseil d'administration (article 12 al. 1 let. a LHFR).

8. *Le Conseil d'Etat exploite-t-il la crise sanitaire pour se cacher derrière des décisions impopulaires?*

Le Conseil d'Etat rappelle que les décisions de réorganisations sanitaires prises en Suisse et dans le canton de Fribourg depuis le début de la crise COVID-19 se basent sur les exigences des Ordonnances fédérales COVID-19. Ainsi, selon l'article 10 de l'Ordonnance 2, le canton a dû s'assurer que le domaine stationnaire des hôpitaux et des cliniques dispose de capacités suffisantes pour les patients COVID-19, et notamment en lits de soins intensifs. De plus, les établissements de santé ont dû renoncer à tous les traitements et interventions médicaux non urgents entre le 17 mars et le 27 avril 2020. La crise sanitaire a engendré une réorganisation nécessaire afin d'augmenter de manière conséquente la capacité en soins intensifs de 18 à 38 lits. Cela a nécessité l'intervention de personnel compétent et spécialisé supplémentaire à hauteur de quelque 120 personnes. Pour répondre à ce besoin, les blocs opératoires et les services d'urgence de Tavel et de Riaz ont dû fermer pour que le personnel puisse être mobilisé aux soins intensifs.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève qu'une nouvelle planification hospitalière est prévue pour 2023. Celle-ci permettra à l'HFR de postuler pour des prestations médicales répondant aux besoins de la population fribourgeoise. Il incombera ensuite à l'HFR de répartir les prestations sur les différents sites selon sa stratégie et son plan opérationnel. Le Conseil d'Etat souligne ici l'importance de disposer de portes d'entrée régionales permettant à chaque habitante et habitant de bénéficier d'un accès rapide et efficient au système de santé fribourgeois. Face aux défis démographiques et épidémiologiques, il est impératif que l'hôpital consolide et élargisse sa présence régionale. Les missions par site doivent être basées sur leur adéquation avec les besoins du patient ainsi qu'une politique de prise en charge permettant de répondre aux exigences de qualité, de sécurité ainsi que d'efficacité clinique et économique.

9. *Vu l'actuel libre choix de l'hôpital, pourquoi prend-on autant de temps et remet-on de telles décisions continuellement à plus tard?*

10. *Le Conseil d'Etat est-il conscient que cette démarche inquiète et ébranle la population dans les régions périphériques du canton, le sud et le nord ainsi que dans la partie alémanique?*

Le Conseil d'Etat peut comprendre que cette situation crée de l'incertitude auprès d'une partie de la population. Comme mentionné ci-dessus, le Conseil d'administration de l'HFR travaille de façon assidue sur la mise en œuvre de sa nouvelle

stratégie. Cependant, la crise COVID a nécessité une réorganisation des priorités et a induit un certain retard dans cette mise en œuvre.

Le 22 septembre 2020

## **Anfrage 2020-CE-131 Adrian Brügger/ Markus Zosso Operationssäle und Notfall im HFR Tafers**

### **Anfrage**

Der HFR-Standort Tafers wurde seit mehreren Jahren erheblich umstrukturiert. Dasselbe ist auch mit dem Standort Meyriez passiert. Der deutschsprachige Teil des Kantons Freiburg ist der grosse Verlierer dieser Spitalreform.

Im Spital Tafers ist die Schliessung der Operationssäle bis auf weiteres und der Abbau des Notfalldienstes Tatsache. Diese Massnahmen beunruhigen nicht nur das Personal, sondern es ist auch sehr grosses Unbehagen in der Bevölkerung feststellbar. Unter dem Vorwand von Covid-19 werden diese einschneidenden Massnahmen umgesetzt. Aber die Krise, die wir durchmachen, darf nicht das Mittel sein, mit dem der Standort Tafers von vielen seiner Leistungen für die deutschsprachige Bevölkerung abgeschnitten wird. Die jüngsten Entscheide in der Spitalpolitik bekräftigen einmal mehr die angestrebte Zentralisierung nach Freiburg. Zudem ist die extreme Reduzierung des Notfalldienstes in Tafers ein neues Indiz dafür, dass auch diese Leistung zentralisiert wird. Die Ängste bestehen nicht mehr wegen den Umstrukturierungen, sondern wegen der Salami-Taktik, der sehr schlechten Kommunikation und der Unfähigkeit des Staatsrates auch einmal unpopuläre Entscheide zu treffen, statt immer alles vor sich her zu schieben.

Betreffend die Zukunft des HFR wurden schon viele Pläne für die kommenden Jahre vorgestellt, aber die Krise, die wir durchmachen, sollten diese nicht auslösen. Es ist klar, dass die Spitaldichte auf kantonaler Ebene überarbeitet und untersucht werden muss, um für die Freiburger Bevölkerung und die kantonalen Finanzen effizient und wirtschaftlich tragbar zu sein. Die überarbeitete Strategie des HFR sollte im ersten Halbjahr 2020 vorgestellt werden, aber auch hier versteckt man sich hinter der Covid-19 Krise.

Aufgrund dieser Feststellungen stellen sich folgende Fragen:

1. *Wie sieht die Zukunft des HFR-Standorts Tafers in der Strategie des Staatsrates und des Verwaltungsrates des HFR aus?*
2. *Wird die Schliessung der Operationssäle aufgrund der COVID-19-Pandemie eine dauerhafte Schliessung darstellen? Wenn nicht, wann werden diese wieder geöffnet?*

3. *Wird der Abbau des Notfalldienstes aufgrund der COVID-19-Pandemie ein dauerhafter Abbau darstellen? Wenn nicht, wann wird der Notfalldienst wieder normal betrieben?*
4. *Welche Kommunikation ist vorgesehen?*
5. *Wie schnell wird die Bevölkerung im deutschen Teil des Kantons über diesen Sachverhalt informiert?*
6. *Wie beabsichtigen der Staatsrat und der Verwaltungsrat des HFR, den Standort Tafers künftig zu nutzen?*
7. *Ist nicht der Staatsrat zuständig für die Schliessung von Bereichen an einem Standort?*
8. *Benutzt der Staatsrat die Gesundheitskrise, um sich hinter unpopulären Entscheidungen zu verstecken?*
9. *Warum lässt man sich bei der heutigen freien Spitalwahl, so viel Zeit und schiebt solche Entscheide immer und immer wieder auf die lange Bank?*
10. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass er mit einem solchen Vorgehen in den Randgebieten des Kantons, dem Süden und Norden, sowie in Deutschfreiburg Angst und Verunsicherung verbreitet?*

Den 30. Juni 2020

### **Antwort des Staatsrats**

1. *Wie sieht die Zukunft des HFR-Standorts Tafers in der Strategie des Staatsrates und des Verwaltungsrates des HFR aus?*
2. *Wird die Schliessung der Operationssäle aufgrund der COVID-19-Pandemie eine dauerhafte Schliessung darstellen? Wenn nicht, wann werden diese wieder geöffnet?*
3. *Wird der Abbau des Notfalldienstes aufgrund der COVID-19-Pandemie ein dauerhafter Abbau darstellen? Wenn nicht, wann wird der Notfalldienst wieder normal betrieben?*

Als Erstes erinnert der Staatsrat daran, dass die Neuorganisation des Betriebs am Standort Tafers infolge der Coronakrise in der Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020 im Detail beschrieben wird. Zusammengefasst wird in der Mitteilung über die Aufhebung der Operationstätigkeit am HFR Tafers, mit Ausnahme von endoskopischen Eingriffen, informiert. Es ist geplant, die Notfallstation in Tafers wieder rund um die Uhr zu öffnen.

Darauffolgend veröffentlichte das HFR am 23. September 2020 anlässlich einer Medienkonferenz seinen operativen Plan für die Jahre 2020–2024, in dem die ersten konkreten Schritte der Umsetzung seiner Strategie 2030 beschrieben werden. Diese Strategie sieht ein koordiniertes Freiburger Gesundheits-

netz in Form eines Zentrumsspitals, umgeben von Gesundheitszentren in den ländlichen Gebieten, vor. Die Gesundheitszentren werden als HFR-Einheiten für die ambulante medizinische Grundversorgung zur Deckung der Bedürfnisse der Freiburger Bevölkerung zuständig sein. Einige werden auch eine medizinische Permanence anbieten. Die stationären Behandlungen werden im Zentrumsspital in Freiburg und in den Kompetenzzentren erbracht (bspw. Rehabilitation, Palliative Care, Geriatrie), die sich am gleichen Standort wie ein Gesundheitszentrum befinden können (bspw. Rehabilitation). Gemäss Vierjahresplan werden die stationären Operationstätigkeiten am Standort HFR Freiburg – Kantonsspital zentralisiert, wie auch die Palliative Care bis Ende Oktober 2020. Die Spezialgebiete der Medizin und Spitzenmedizin werden ebenfalls weitergeführt und schliesslich weiterentwickelt.

Der operative Plan des HFR zielt für Frühling 2021 auf ein Konzept zu den Gesundheitszentren ab, das in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen und den kantonalen Gesundheitsbehörden ausgearbeitet wird. Zudem sieht er die Einrichtung von zwei Gesundheitszentren in den kommenden vier Jahren vor. Im Rahmen der Diskussionen zwischen den Partnern ist in Riaz ein Gesundheitszentrum im Süden des Kantons mit Aussenstellen geplant. Für den Standort Tafers sind die Aufrechterhaltung und der Ausbau der Leistungen der Inneren Medizin und der Geriatrie vorgesehen. Weiter wurde die Terminologie der Notfalldienste überarbeitet und durch den Begriff «Permanence» ersetzt; so sollen Missverständnisse zur Versorgung in der Bevölkerung vermieden werden. Die Permanence 24/24 wird ab Ende 2020 rund um die Uhr geöffnet sein. Danach werden die Öffnungszeiten dieser Abteilung anhand der Lageentwicklung beurteilt (bspw. Tätigkeitsvolumen). Wie in der Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020 mitgeteilt, wird der Operationstrakt definitiv geschlossen. Bei dieser Anpassung vorbehalten bleibt die Entwicklung äusserer Faktoren, wie Patientenvolumen oder Menge an verfügbarem oder einzustellendem Fachpersonal.

Für den Staatsrat ist es wichtig, dass der operative Plan des HFR einer Beurteilung unterzogen wird, insbesondere unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung. Er wird die Auswirkungen des Leistungsangebots evaluieren. Ziel ist es, qualitativ hochstehende Leistungen zur Deckung des Bevölkerungsbedarfs in beiden Kantonssprachen zu garantieren. Im Hinblick darauf wird im 2021 ein Projekt für ein erstes Pilot-Gesundheitszentrum in Riaz beginnen. Die Erstinbetriebnahme ist für 2022 geplant. Damit wird eine genaue Analyse der tatsächlichen Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Gesundheitszentren möglich sein. Der Staatsrat unterstützt das Pilotprojekt, das entscheidend zur Entwicklung und Umsetzung des operativen Plans beitragen wird. Er begrüsst die Tatsache, dass die Oberamtmänner des Glane-, Greyerz- und Vivisbachbezirk dieses Projekt ebenfalls unterstützen.

4. *Welche Kommunikation ist vorgesehen?*

5. *Wie schnell wird die Bevölkerung im deutschen Teil des Kantons über diesen Sachverhalt informiert?*

Wie bei Antwort auf Frage 1 erwähnt, veröffentlichte das HFR am 8. Juli 2020 eine offizielle Mitteilung auf Deutsch und Französisch über die Neuorganisation der HFR-Standorte infolge Coronavirus und die HFR-Strategie 2030.

Am 23. September 2020 informierte das HFR zudem in beiden Sprachen offiziell über den operativen Plan 2020–2024 im Zusammenhang mit der HFR-Strategie 2030. Die Mitarbeitenden des HFR wurden am 22. und 23. September über verschiedene Kanäle informiert. Weiter sind zwei externe Mitteilungen geplant, mit einer Medienkonferenz des HFR am 23. September 2020. Mit Teilnahme der Staatsratspräsidentin und Direktorin für Gesundheit und Soziales (GSD) an der Medienkonferenz hat der Staatsrat seine Unterstützung der HFR-Strategie und des operativen Plans unterstrichen. Hinzukommen werden Informationsveranstaltungen «Forum Santé HFR», die zwischen Ende September und Anfang Oktober für die Grossrätinnen und Grossräte, Partner aus dem Gesundheitswesen, Vertreterinnen und Vertreter der politischen Parteien, Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten und niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten organisiert werden. Um den Dialog mit der Bevölkerung zu fördern, ist von 24. September bis 25. Oktober 2020 zudem ein «Roadtrip» geplant, also eine Informationstour, während der die Vertreterinnen und Vertreter des HFR die Bevölkerung treffen und die Strategie anhand eines Modells des Kantons, das in einem mobilen Pavillon installiert ist, erklären. Die Besuchenden werden die Telemedizin live erleben können. Die Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit wird ergänzt durch ein Informationsvideo, eine Sonderausgabe des HFR-Magazins sowie weitere Publikationen auf der HFR-Website und seinem neuen Instagram-Account.

6. *Wie beabsichtigen der Staatsrat und der Verwaltungsrat des HFR, den Standort Tafers künftig zu nutzen?*

Siehe Antwort zu den Fragen 1 bis 3.

7. *Ist nicht der Staatsrat zuständig für die Schliessung von Bereichen an einem Standort?*

Einzig eine allfällige Standortschliessung oder eine vollständige Stilllegung der stationären Leistungen an einem Standort fallen in die Zuständigkeit des Staatsrats (Art. 25 Gesetz über das Freiburger Spital – HFRG), auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung. Die Aufhebung spezifischer Leistungen oder eine geänderte Verteilung auf die Standorte ist Teil der operativen Führung und fällt somit in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats (Art. 12 Abs. 1 Bst. a HFRG).

8. *Benutzt der Staatsrat die Gesundheitskrise, um sich hinter unpopulären Entscheidungen zu verstecken?*

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Entscheide zu den gesundheitstechnischen Umstrukturierungen in der Schweiz sowie im Kanton Freiburg seit Beginn der COVID-19-Krise auf den Anforderungen der COVID-19-Verordnungen des Bundes beruhen. Deshalb musste der Kanton, gemäss Artikel 10 der COVID-19-Verordnung 2, sicherstellen, dass in Spitälern und Kliniken im stationären Bereich für COVID-19-Patientinnen und -Patienten ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen, insbesondere in den Abteilungen der Intensivpflege. Die Gesundheitskrise verlangte eine Neuorganisation, damit die Kapazitäten in der Intensivpflege konsequent von 18 auf 38 Betten erweitert werden konnten. Dies verlangte zusätzliches, kompetentes Fachpersonal von rund 120 Personen. Zur Deckung dieses Bedarfs mussten die Operationstrakte und die Notfalldienste in Tafers schliessen, damit dieses Personal für die Akutpflege mobilisiert werden konnte.

Zudem betont der Staatsrat, dass für 2023 eine neue Spitalplanung vorgesehen ist. Dank ihr wird sich das HFR für medizinische Leistungen bewerben können, die dem Bedarf der Freiburger Bevölkerung entsprechen. Danach obliegt es dem HFR, die Leistungen gemäss seiner Strategie und operativem Plan an die verschiedenen Standorte zu verteilen. Der Staatsrat unterstreicht an dieser Stelle die Wichtigkeit regionaler Eintrittspforten, damit jede Bewohnerin und jeder Bewohner das Freiburger Gesundheitssystem schnell und effizient nutzen kann. In Anbetracht der demografischen und epidemiologischen Herausforderungen muss das Spital seine regionale Präsenz stärken und ausbauen. Die Aufträge nach Standort müssen auf ihrer Eignung hinsichtlich Patientenbedürfnisse und auf einer Betreuungspolitik beruhen, die den Anforderungen an Qualität, Sicherheit sowie klinischer und wirtschaftlicher Effizienz gerecht wird.

9. *Warum lässt man sich bei der heutigen freien Spitalwahl, so viel Zeit und schiebt solche Entscheide immer und immer wieder auf die lange Bank?*

10. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass er mit einem solchen Vorgehen in den Randgebieten des Kantons, dem Süden und Norden, sowie in Deutschfreiburg Angst und Verunsicherung verbreitet?*

Der Staatsrat kann verstehen, dass diese Situation bei einem Teil der Bevölkerung Unsicherheiten hervorruft. Wie bereits erwähnt, arbeitet der HFR-Verwaltungsrat gewissenhaft an der Umsetzung seiner neuen Strategie. Dennoch mussten die Prioritäten wegen der COVID-19-Krise neu organisiert werden, was die Umsetzung etwas verzögert.

Den 22. September 2020

**Question 2020-CE-148 Jean-Daniel Wicht/  
Solange Berset**

**Initiative de limitation: quelles  
conséquences pour le canton de Fribourg  
d'une acceptation le 27 septembre 2020?**

**Question**

**L'initiative de l'ASIN et de l'UDC**

Lancée et déposée en 2018 par l'Association pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) et par l'Union démocratique du centre (UDC), l'initiative pour une immigration modérée, dite «initiative de limitation», souhaite que la Suisse négocie en vue de mettre fin à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) qui la lie à l'Union européenne depuis 1999 et ce, dans un délai de douze mois. Subsidiairement, une fois ce délai échu et en l'absence d'un nouvel accord, la Suisse devrait dénoncer l'ALCP de manière unilatérale dans les trente jours. Enfin, si elle devait être acceptée, l'initiative interdirait aux autorités fédérales de contracter tout nouvel accord international instaurant un régime de libre circulation des personnes.

Cette initiative, qui devait être soumise au vote le 17 mai 2020, fera finalement l'objet d'un scrutin populaire en date du 27 septembre 2020.

**L'ALCP, les accords bilatéraux I et les mesures  
d'accompagnement**

Signé par le Conseil fédéral en juin 1999 et accepté en mai 2000 en votation populaire (67,2% des voix), l'ALCP facilite les conditions de séjours et de travail des citoyens de l'Union européenne en Suisse et réciproquement. Entre autres éléments, il prévoit des dispositions de reconnaissance mutuelle des diplômes et de coordination des systèmes de sécurité sociale.

S'inscrivant dans la voie bilatérale dessinée par les autorités suisses et européennes comme alternative à l'entrée dans l'EEE refusée par le peuple, l'ALCP fait partie d'un «paquet» de sept accords appelé «Accords bilatéraux I» qui comprend:

- > Accord sur la libre circulation des personnes
- > Accord sur le transport aérien
- > Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route
- > Accord relatif aux échanges de produits agricoles
- > Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
- > Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics
- > Accord sur la coopération scientifique et technologique

Des clauses intégrées dans l'ensemble de ces textes les lient juridiquement entre eux selon le principe dit de la «clause guillotine»; la non-reconduction ou la dénonciation d'un des

sept accords rend l'ensemble des autres accords caducs dans un délai de six mois.

Afin de lutter contre la sous-enchère salariale et le non-respect des conditions de travail – qui peuvent survenir avec la facilitation de l'accès au marché du travail suisse que produit l'ALCP mais aussi apparaître de manière endogène – la Confédération, de concert avec les partenaires sociaux, a mis en place un certain nombre de mesures d'accompagnement qui ont été actualisées et renforcées depuis leur introduction en 2004.

De manière très résumée, ces mesures, qui impliquent la participation des cantons, imposent des conditions minimales obligatoires de salaire et de travail pour les travailleurs détachés, la facilitation de l'extension des conventions collectives de travail (CCT) en cas de sous-enchère abusive et répétée, l'introduction de contrat-type de travail (CTT) à durée déterminée dans les branches dépourvues de CCT en cas d'abus répétés.

Au regard de ce qui précède, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation de l'ALCP pour le canton de Fribourg?*
2. *Quelles seraient les conséquences d'une dénonciation de l'ALCP pour les Fribourgeoises et Fribourgeois au bénéfice de la seule nationalité Suisse et travaillant, étudiant ou habitant actuellement dans des Etats-membres de l'UE ou dans d'autres Etats de l'AELE?*
3. *Quelles conséquences l'acceptation de l'initiative pourrait avoir sur la pérennité et l'application future des mesures d'accompagnement dans notre canton?*
4. *Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation des accords bilatéraux, notamment pour l'emploi, pour l'économie, pour la recherche et pour l'agriculture du canton de Fribourg?*
5. *Quels autres accords liant la Suisse avec l'Union européenne pourraient être remis en question par une dénonciation de l'ALCP et des accords bilatéraux? Quelles en seraient les conséquences?*
6. *De manière générale, quelles seraient les conséquences d'une dénonciation des accords bilatéraux I et d'une remise en cause éventuelle d'autres accords liant la Suisse à l'UE dans des secteurs stratégiques comme ceux des domaines de la santé, de la sécurité ou encore de la protection de l'environnement?*

Le 28 juillet 2020

## Réponse du Conseil d'Etat

Le canton de Fribourg comptait 51 285 habitants de nationalité d'un pays membre de l'Union européenne (UE; y compris le Royaume Uni) à la fin 2018, soit 16,1% de la population totale, une proportion proche de la moyenne nationale (16,5%). Quant à la notion de Fribourgeoise ou Fribourgeois travaillant, étudiant ou habitant dans les pays de l'UE, elle est plus difficile à définir d'un point de vue statistique. Lors des votations de février 2020, 6547 personnes résidant à l'étranger étaient inscrites dans un registre d'électeurs fribourgeois. Mais il ne s'agit que des personnes de 18 ans au moins, ayant transféré leur domicile à l'étranger et inscrite auprès d'une ambassade ou d'un consulat général. Les données à disposition n'indiquent pas le pays de résidence et on ne sait pas non plus si ces personnes ont aussi une autre nationalité. On sait par contre, au niveau national, que sur les 484 257 Suissesses et Suisses annoncés auprès des représentations diplomatiques dans un pays de l'UE en 2019, un quart seulement (122 842) ne possédait que la nationalité suisse. Si l'on admet que la proportion des Suissesses et Suisses de l'étranger par rapport à la population locale est sensiblement la même pour l'ensemble du pays que pour le canton de Fribourg, on peut estimer que le nombre de Fribourgeoises et de Fribourgeois de nationalité suisse uniquement, résidant dans un pays de l'UE et inscrits dans une ambassade ou un consulat devrait être d'environ 4600.

1. *Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation de l'ALCP pour le canton de Fribourg?*

De façon générale, il n'y a pas de raison de considérer que les conséquences économiques et sociales concernant le canton de Fribourg diffèrent fondamentalement de celles que subirait l'ensemble du pays. On peut donc estimer que l'analyse des conséquences présentée par le Conseil fédéral dans son message 19.026 du 7 juin 2019 s'appliquerait dans une large mesure aussi au canton de Fribourg, ce d'autant plus que, sous divers aspects comme la part de la population UE, le taux de chômage ou l'évolution du PIB, le canton de Fribourg est souvent proche de la moyenne nationale. L'économie fribourgeoise comporte malgré tout quelques spécificités, comme la forte présence des secteurs de la construction et de l'agro-alimentaire, qui pourraient l'exposer à des pénuries de main-d'œuvre dans ces branches à forte représentation de main-d'œuvre étrangère. Comme partout dans le pays, la coïncidence d'un retour à un système de restriction de l'immigration d'une part et de la sortie des baby-boomers du marché du travail d'autre part pourrait engendrer des pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs clés de l'économie, ainsi qu'une modification de la structure d'âge de la population et des rapports de dépendance. Mais, comme au niveau national, il est difficile de quantifier ces risques sans savoir par quel régime exactement serait remplacé l'accord de libre circulation des personnes. Fribourg est aussi un cas particulier en termes de croissance démo-

graphique. L'acceptation de l'initiative pourrait entraîner à ce titre un ralentissement de la croissance démographique, qui pourrait à son tour déboucher sur un affaiblissement de la demande et un ralentissement des activités économiques jusqu'ici portées ou du moins favorisées par la croissance démographique, comme la construction, le commerce et les autres services de proximité.

2. *Quelles seraient les conséquences d'une dénonciation de l'ALCP pour les Fribourgeoises et Fribourgeois au bénéfice de la seule nationalité Suisse et travaillant, étudiant ou habitant actuellement dans des Etats-membres de l'UE ou dans d'autres Etats de l'AELE?*

Selon le régime qui succéderait à l'ALCP, il est possible qu'une partie des 4600 personnes environ concernées soient amenées à quitter leur pays d'accueil. Ces personnes seraient ainsi privées des opportunités qui les avaient motivées à déménager dans un pays de l'UE, qu'il s'agisse d'un emploi dans un domaine particulièrement pointu, d'une formation qui n'existe pas en Suisse ou de l'acquisition d'une expérience dans entreprise multinationale.

3. *Quelles conséquences l'acceptation de l'initiative pourrait avoir sur la pérennité et l'application future des mesures d'accompagnement dans notre canton?*

L'abandon de l'ALCP, de l'ensemble des accords bilatéraux 1, voire d'autres accords, nécessiterait la mise en place d'un nouveau cadre et de nouvelles mesures pour tous les domaines concernés et entraînerait certainement une mise en cause ou du moins un remodelage de l'ensemble des mesures qui avaient été mises en place pour accompagner les accords dénoncés.

4. *Quelles seraient les conséquences économiques et sociales d'une dénonciation des accords bilatéraux, notamment pour l'emploi, pour l'économie, pour la recherche et pour l'agriculture du canton de Fribourg?*

Sous réserve de l'incertitude qui prévaut quant au régime qui succéderait aux accords dénoncés, on pourrait s'attendre à ce que le marché de l'emploi soit soumis à des déséquilibres importants, avec éventuellement une coexistence de pénuries et de chômage, y compris dans les branches évoquées dans la question. Ainsi, la recherche, au sein de l'Université de Fribourg comme au sein des écoles de la HES-SO//FR et de la HEP-PH FR notamment, pourrait être privée, au moins partiellement, des collaborations et échanges internationaux dont elle a impérativement besoin pour garantir une certaine émulation. Par ailleurs, l'attractivité des hautes écoles, notamment de l'Université de Fribourg, pour des chercheurs et professeurs de l'étranger, diminuerait considérablement en raison de l'impossibilité de participer aux programmes européens de recherche. Or, l'ouverture internationale est essentielle pour que l'Université de Fribourg puisse garder et développer son rayonnement national et international, qui

est à son tour d'une grande importance pour la ville et le canton de Fribourg, tant d'un point de vue économique que d'un point de vue culturel au sens large.

L'agriculture pourrait être privée de main-d'œuvre, de certains débouchés et de collaboration en matière de protection des origines. Même si l'économie fribourgeoise est très diversifiée, il faudrait s'attendre à un lourd impact. Enfin, les objectifs cantonaux en matière de numérisation et d'industrie 4.0 devraient être revus à la baisse pour les mêmes raisons.

De façon générale, l'abandon de tous ces accords compromettrait les arguments que le canton de Fribourg peut avancer pour amener des entreprises de secteurs à forte valeur ajoutée à s'implanter sur son sol. A terme, même la présence d'entreprises multinationales ou d'importantes entreprises locales à l'ADN européen, pourrait être remise en cause. Pour rappel, la France (345 millions de francs), l'Allemagne (318 millions de francs) et l'Italie (124 millions de francs) figurent parmi les quatre principaux pays d'exportations non polarisantes du canton.

5. *Quels autres accords liant la Suisse avec l'Union européenne pourraient être remis en question par une dénonciation de l'ALCP et des accords bilatéraux? Quelles en seraient les conséquences?*

Comme le relève le Conseil fédéral dans le message évoqué ci-dessus, ce sont non seulement les accords bilatéraux 1 qui seraient remis en cause en vertu de la «clause guillotine», mais éventuellement d'autres accords comme ceux de Schengen et de Dublin, qui portent notamment sur les contrôles à la douane et sur la coopération en matière de sécurité, de poursuites pénales et d'asile. Il pourrait en résulter des coûts et des inconvénients supplémentaires pour la population, les milieux économiques, le monde académique (pour rappel, les problèmes rencontrés précédemment avec les programmes européens de recherche) et les autorités, même si Fribourg est le seul canton latin à ne pas avoir de frontière avec l'UE. En matière d'asile précisément, le canton devrait alors composer avec un nombre beaucoup plus important de requérants d'asile qu'il ne serait plus possible de transférer vers un autre Etat européen.

6. *De manière générale, quelles seraient les conséquences d'une dénonciation des accords bilatéraux 1 et d'une remise en cause éventuelle d'autres accords liant la Suisse à l'UE dans des secteurs stratégiques comme ceux des domaines de la santé, de la sécurité ou encore de la protection de l'environnement?*

Tous les secteurs évoqués dans la question concernent des problématiques éminemment globalisées, même la santé. La réintroduction d'obstacles aux échanges en tous genres (personnes, biens, informations) pourrait être fatale à leur développement et à la qualité des services offerts. Sur un plan global, la dénonciation des accords bilatéraux et une remise

en cause éventuelle d'autres accords liant la Suisse à l'UE auraient pour conséquences de bloquer fortement l'accès aux talents (mobilité des travailleurs), l'accès aux projets de recherche et de développement européens et, enfin, l'accès aux marchés européens (obstacles tarifaires et non tarifaires aux exportations).

Le 29 septembre 2020

—

## **Anfrage 2020-CE-148 Jean-Daniel Wicht/ Solange Berset**

### **Begrenzungsinitiative: Was sind die Folgen für den Kanton Freiburg bei einer Annahme am 27. September 2020?**

#### **Anfrage**

##### **Initiative der AUNS und der SVP**

Die vom Verein Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) und der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierte und 2018 eingereichte Initiative für eine moderate Einwanderung, die so genannte «Begrenzungsinitiative», verlangt, dass die Schweiz Verhandlungen aufnimmt, um das Freizügigkeitsabkommen (FZA), das seit 1999 mit der Europäischen Union besteht, innerhalb von 12 Monaten aufzuheben. Sollte die Schweiz nach Ablauf dieser Frist das FZA noch nicht durch ein neues Abkommen ersetzt haben, sei das FZA innerhalb von 30 Tagen einseitig zu kündigen. Bei einer Annahme der Initiative wäre es den Bundesbehörden zudem verboten, ein neues internationales Abkommen für den freien Personenverkehr abzuschliessen.

Die Initiative, über die bereits am 17. Mai 2020 hätte abgestimmt werden sollen, gelangt nun am 27. September 2020 zur Volksabstimmung.

##### **Das FZA, Bilaterale Abkommen I und flankierende Massnahmen**

Das FZA, das vom Bundesrat im Juni 1999 unterzeichnet und in der Volksabstimmung vom Mai 2000 mit 67,2% Ja-Stimmen angenommen wurde, erleichtert die Bedingungen für den Aufenthalt und die Arbeit der Angehörigen von EU-Staaten in der Schweiz und umgekehrt. Es sieht unter anderem die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vor.

Im Einklang mit dem bilateralen Weg, den die schweizerischen und europäischen Behörden als Alternative zu dem vom Volk verweigerten Beitritt zum EWR eingeschlagen haben, ist das FZA Teil eines «Pakets» von sieben Abkommen, die als «Bilaterale Abkommen» bezeichnet werden:

> Abkommen über die Personenfreizügigkeit;

- > Abkommen über den Luftverkehr;
- > Abkommen über Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse;
- > Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten;
- > Abkommen über den Abbau von technischen Handelshemmnissen;
- > Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen;
- > Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit.

All diese Texte enthalten eine Guillotine-Klausel, die die Abkommen rechtlich aneinanderbindet. Die Nichtverlängerung oder Kündigung eines der sieben Abkommen führt aufgrund dieser Klausel innerhalb von sechs Monaten zum Auslaufen aller anderen Abkommen.

Um gegen Lohndumping und Nichteinhaltung der Arbeitsbedingungen zu kämpfen – die mit dem vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund des FZA, aber auch unabhängig davon auftreten können – hat der Bund in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine Zahl von flankierenden Massnahmen aufgestellt, die seit deren Einführung 2004 laufend aktualisiert und verstärkt wurden.

Zusammenfassend gewährleisten diese Massnahmen, die mit Beteiligung der Kantone umgesetzt werden, die Einhaltung minimaler Lohn- und Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmende, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) bei missbräuchlichem und wiederholtem Lohndumping und die Einführung von befristeten Normalarbeitsverträgen (NAV) in Branchen ohne GAV bei wiederholtem Missbrauch.

In Anbetracht dessen stellen wir dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. *Welche wirtschaftlichen und sozialen Folgen hätte eine Kündigung des FZA für den Kanton Freiburg?*
2. *Was wären die Folgen einer Kündigung des FZA für Freiburgerinnen und Freiburger mit nur Schweizer Staatsangehörigkeit, die gegenwärtig in EU-Mitgliedstaaten oder anderen EFTA-Staaten arbeiten, studieren oder leben?*
3. *Welche Auswirkungen könnte die Annahme der Initiative auf das Weiterbestehen und die künftige Anwendung der flankierenden Massnahmen in unserem Kanton haben?*
4. *Was wären die wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer Kündigung der bilateralen Abkommen, insbesondere für die Beschäftigung, die Wirtschaft, die Forschung und die Landwirtschaft im Kanton Freiburg?*
5. *Welche anderen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union könnten durch eine Kündigung des FZA und der bilateralen Abkommen I in Frage gestellt werden? Was wären die Konsequenzen?*

6. *Welche allgemeinen Folgen hätte eine Kündigung der bilateralen Abkommen und eine mögliche Infragestellung anderer Abkommen zwischen der Schweiz und der EU auf strategische Bereiche wie Gesundheit, Sicherheit oder Umweltschutz?*

Den 28. Juli 2020

### Antwort des Staatsrats

Ende 2018 zählte der Kanton Freiburg 51 285 Einwohnerinnen und Einwohner mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union (EU; einschliesslich Grossbritannien), d.h. 16,1% der Gesamtbevölkerung, dies entspricht knapp dem Landesdurchschnitt (16,5%). Was die Freiburgerinnen und Freiburger betrifft, die in EU-Ländern arbeiten, studieren oder leben, so ist diese Personengruppe aus statistischer Sicht schwieriger zu erfassen. Zum Zeitpunkt der Volksabstimmung vom Februar 2020 waren 6547 Personen mit Wohnsitz im Ausland in einen Stimmregister des Kantons Freiburg eingetragen. Dies sind jedoch nur Personen, die mindestens 18 Jahre alt sind, ihren Wohnsitz ins Ausland verlegt haben und bei einer Botschaft oder einem Generalkonsulat registriert sind. Aus den verfügbaren Daten geht weder das Aufenthaltsland hervor, noch ist bekannt, ob diese Personen auch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen. Auf nationaler Ebene ist jedoch bekannt, dass von den 484 257 Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die 2019 bei diplomatischen Vertretungen in einem EU-Land registriert waren, nur ein Viertel (122 842) keine doppelte Staatsbürgerschaft hatten. Geht man davon aus, dass der Kanton Freiburg einen gleich grossen Auslandschweizeranteil an der Gesamtbevölkerung aufweist wie die Schweiz, so dürfte die Zahl der Freiburgerinnen und Freiburger, die nur die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, in einem EU-Land wohnen und bei einer Botschaft oder einem Konsulat gemeldet sind, bei rund 4600 liegen.

1. *Welche wirtschaftlichen und sozialen Folgen hätte eine Kündigung des FZA für den Kanton Freiburg?*

Generell gibt es keinen Grund zur Annahme, dass sich die wirtschaftlichen und sozialen Folgen für den Kanton Freiburg grundlegend von denjenigen unterscheiden, die das Land als Ganzes betreffen würden. Es ist daher davon auszugehen, dass die vom Bundesrat in der Botschaft 19.026 vom 7. Juni 2019 vorgelegte Analyse der Konsequenzen weitgehend auch für den Kanton Freiburg zutrifft, zumal der Kanton Freiburg in verschiedenen Aspekten, so etwa dem Anteil an EU-Staatsangehörigen, der Arbeitslosenquote oder der Entwicklung des BIP, oft nahe am Landesdurchschnitt liegt. Die Freiburger Wirtschaft weist jedoch einige Besonderheiten auf, wie etwa die starke Präsenz des Baugewerbes und der Lebensmittelverarbeitung, was sie einem Arbeitskräftemangel in diesen Branchen mit hohem Anteil ausländischer Arbeitskräfte aussetzen könnte. Wie in der

übrigen Schweiz könnte die Rückkehr zu einem System mit Einwanderungsbeschränkung, während mehr und mehr Babyboomer das Rentenalter erreichen, einen Arbeitskräftemangel in vielen Schlüsselbranchen der Wirtschaft nach sich ziehen und die Altersstruktur der Bevölkerung und damit die Abhängigkeitsbeziehungen verändern. Aber wie auf nationaler Ebene ist es schwierig, diese Risiken zu quantifizieren, ohne genau zu wissen, durch welches System das Freizügigkeitsabkommen ersetzt wird. Auch in Bezug auf das Bevölkerungswachstum ist Freiburg ein Sonderfall. Die Annahme der Initiative könnte daher zu einer Verlangsamung des Bevölkerungswachstums führen, was wiederum die Nachfrage abschwächen und die wirtschaftlichen Aktivitäten verlangsamen könnte, die bisher vom Bevölkerungswachstum angetrieben oder zumindest begünstigt wurden, wie z.B. Baugewerbe, Handel und andere lokale Dienstleistungen.

2. *Was wären die Folgen einer Kündigung des FZA für Freiburgerinnen und Freiburger mit nur Schweizer Staatsangehörigkeit, die gegenwärtig in EU-Mitgliedstaaten oder anderen EFTA-Staaten arbeiten, studieren oder leben?*

Je nachdem, welche Regelung das FZA ersetzen wird, ist es möglich, dass einige der etwa 4600 betroffenen Personen ihr Gastland verlassen müssen. Damit würden diesen Menschen die Möglichkeiten genommen, die sie dazu bewogen haben, in ein EU-Land zu ziehen, sei es um eine Stelle in einem besonders spezialisierten Bereich auszuüben, eine Ausbildung zu absolvieren, die es in der Schweiz nicht gibt, oder Erfahrung in einem multinationalen Unternehmen zu sammeln.

3. *Welche Auswirkungen könnte die Annahme der Initiative auf das Weiterbestehen und die künftige Anwendung der flankierenden Massnahmen in unserem Kanton haben?*

Die Auflösung des FZA, aller bilateralen Abkommen I oder auch anderer Abkommen würde verlangen, dass ein neuer Rahmen und neue Massnahmen für alle betroffenen Bereiche geschaffen wird. Dies würde mit Sicherheit dazu führen, dass alle Massnahmen, die als flankierende Massnahmen zu den gekündigten Abkommen eingeführt wurden, in Frage gestellt oder zumindest umgestaltet werden.

4. *Was wären die wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer Kündigung der bilateralen Abkommen, insbesondere für die Beschäftigung, die Wirtschaft, die Forschung und die Landwirtschaft im Kanton Freiburg?*

Auch wenn noch Ungewissheit über das System besteht, das auf die gekündigten Abkommen folgen würde, ist zu erwarten, dass der Arbeitsmarkt erheblichen Verwerfungen ausgesetzt sein würde, mit einem möglichen Nebeneinander von Arbeitskräftemangel und Arbeitslosigkeit, auch in den in der Frage erwähnten Sektoren. So könnte die Forschung, insbesondere an der Universität Freiburg und an den Hochschulen der HES-SO//FR und an der HEP-PH FR, zumin-

dest teilweise von der internationalen Zusammenarbeit und vom internationalen Austausch abgeschnitten werden, die sie unbedingt braucht, um eine gewisse Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Zudem würden die Hochschulen, insbesondere die Universität Freiburg, für Forschende und Professoren aus dem Ausland aufgrund der Unmöglichkeit, an europäischen Forschungsprogrammen teilzunehmen, erheblich an Attraktivität verlieren. Eine internationale Öffnung ist jedoch unerlässlich, wenn die Universität Freiburg ihren nationalen und internationalen Einfluss erhalten und ausbauen will, der für Stadt und Kanton Freiburg sowohl in Bezug auf die Wirtschaft, als auch auf die Kultur im weitesten Sinne von grosser Bedeutung ist.

Der Landwirtschaft könnte es an Arbeitskräften und bestimmten Absatzmöglichkeiten fehlen. Zudem könnte sie von der Zusammenarbeit beim Herkunftsschutz ausgeschlossen sein. Auch wenn die Freiburger Wirtschaft stark diversifiziert ist, müsste mit starken Auswirkungen gerechnet werden. Zudem müssten aus den gleichen Gründen die kantonalen Ziele für die Digitalisierung und die Industrie 4.0 nach unten korrigiert werden.

Generell würde ein Verzicht auf all diese Abkommen die Argumente in Frage stellen, die der Kanton Freiburg vorbringen kann, um Unternehmen in Sektoren mit hoher Wertschöpfung zu ermutigen, sich auf seinem Gebiet niederzulassen. Auf lange Sicht könnte gar die Präsenz multinationaler Unternehmen oder grosser lokaler Unternehmen mit europäischen Wurzeln in Frage gestellt sein. Zur Erinnerung: Frankreich (345 Millionen Franken), Deutschland (318 Millionen Franken) und Italien (124 Millionen Franken) gehören zu den vier wichtigsten nicht polarisierenden Exportländern des Kantons.

5. *Welche anderen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union könnten durch eine Kündigung des FZA und der bilateralen Abkommen I in Frage gestellt werden? Was wären die Konsequenzen?*

Wie der Bundesrat in der oben erwähnten Botschaft ausführt, würden nicht nur die bilateralen Abkommen I durch die «Guillotina-Klausel» in Frage gestellt, sondern möglicherweise auch andere Abkommen wie das Schengen-Dublin-Abkommen. Diese betreffen insbesondere die Zollkontrollen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit, Strafverfolgung und Asyl. Dies könnte für die Bevölkerung, die Wirtschaft, die akademische Welt (es sei an die Probleme erinnert, die zuvor bei den europäischen Forschungsprogrammen aufgetreten sind) und die Behörden zu zusätzlichen Kosten und Unannehmlichkeiten führen, obwohl Freiburg der einzige Kanton der lateinischen Schweiz ist, der nicht an die EU angrenzt. Im Asylbereich hätte der Kanton es dann mit einer viel grösseren Zahl an Asylbewerbern zu tun, die nicht mehr an einen anderen europäischen Staat überführt werden könnten.

6. *Welche allgemeinen Folgen hätte eine Kündigung der bilateralen Abkommen I und eine mögliche Infragestellung anderer Abkommen zwischen der Schweiz und der EU auf strategische Bereiche wie Gesundheit, Sicherheit oder Umweltschutz?*

Alle in der Anfrage erwähnten Bereiche betreffen stark globalisierte Themen, sogar das Gesundheitswesen. Die Wiedereinführung von Handelshemmnissen aller Art (Menschen, Waren, Informationen) könnte sich fatal auf ihre Entwicklung und die Qualität der angebotenen Dienstleistungen auswirken. Auf globaler Ebene hätte die Kündigung der bilateralen Abkommen und eine mögliche Infragestellung anderer Abkommen, welche die Schweiz mit der EU verbinden, zur Folge, dass der Zugang zu Talenten (Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), der Zugang zu europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten und schliesslich der Zugang zu den europäischen Märkten (tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse) stark behindern würde.

Den 29. September 2020

### **Question 2020-CE-154 Cédric Péclard Covid-19, mise en quarantaine lors d'un contact proche avec cas infectieux confirmé, quelle efficience?**

#### **Question**

Depuis l'arrivée de la pandémie du coronavirus (Covid-19), l'OFSP recommande la mise en quarantaine de dix jours à toute personne ayant eu un contact proche avec cas infectieux confirmé.

Il reste bien des mystères sur la maîtrise de ce virus, certaines nouvelles études ne sont pas très réjouissantes, à savoir la forte proportion de cas asymptomatiques, porteurs du virus qui l'ignorent, devenus propagateurs sans le savoir, ou encore les pré-symptomatiques qui pourraient être contagieux cinq jours avant leurs premiers symptômes, voire même les jeunes enfants qui pourraient être également d'importants propagateurs.

Bien des indices aujourd'hui nous annoncent une seconde vague, donc une recrudescence de cas positifs et du coup une hausse exponentielle des mises en quarantaine.

Au vu des gestes barrières connus et des règles d'hygiène efficaces; distanciation, désinfection, port du masque, etc., la pertinence de cette mesure de mise en quarantaine porte à certaines interrogations quant à son efficience.

Le traçage des personnes est un casse-tête, l'application SwissCovid est un fiasco, tout comme l'échange entre can-

tons. Une énergie folle est dépensée pour décortiquer les listes et contacter les personnes, le chaos va inévitablement encourager les cas de tromperie afin d'éviter une quarantaine.

La cellule de traçage et le Service du médecin cantonal de l'Etat de Fribourg semblent déjà bien submergés à ce jour. C'est par simple coup de fil, ceci parfois après plusieurs jours, que l'appréciation de la situation se fait et la prise de décision d'ordonner une mise en quarantaine de dix jours, et ainsi de mettre à l'arrêt des personnes en pleine santé, sans symptôme, donc sans nécessairement être sujettes à contaminer.

Le cas fribourgeois du 25 juillet, qui restera on l'espère exceptionnel, a mis près de 200 personnes en quarantaine, soit tout de même près de 2000 jours d'arrêt de travail!

Le tissu économique local (PME et indépendants) est inquiet. Si une contamination arrivait au sein d'une entreprise, celle-ci pourrait voir son effectif complet mis en quarantaine, soit la cessation de son activité. On peut également s'imaginer des pressions exercées sur des employés retenus en quarantaine, encore pire s'ils devaient les multiplier! Avec tous les risques et conséquences liés à leur emploi.

Notre économie est déjà durement impactée par les effets désastreux liés à la Covid-19, l'expansion des mises en quarantaine, synonyme de coûts non négligeables, ne va que lui donner un coup de massue supplémentaire.

Je remercie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes, selon une date arrêtée au plus proche de la date de réponse.

Questions:

1. *L'Etat souscrit-il à la mise en quarantaine, ceci en conscience des gestes barrières et mesures d'hygiène actuels efficaces, de toute personne en parfaite santé, sans symptôme, donc sans nécessairement être sujette à contaminer, ayant eu un contact proche avec cas infectieux confirmé?*
2. *Combien de personnes ont été mises en quarantaine? Pour combien de cas positifs?*
3. *Combien de personnes ont contracté le virus pendant leur période de quarantaine?*
4. *Est-ce que l'Etat est en possession des chiffres de la Confédération pour répondre à ces deux questions au niveau national? Ou du moins en faire une comparaison?*
5. *La précocité d'une quarantaine devrait être une condition sine qua non. L'Etat envisage-t-il d'améliorer les délais d'information, actuellement parfois de plusieurs jours même dans des cas simples, pour informer une personne ayant eu un contact proche avec cas infectieux confirmé?*

6. *Pendant la période de quarantaine, pourquoi les tests ne sont-ils pas préconisés? Pourquoi ne sont-ils pas effectués systématiquement à la fin d'un isolement et d'une mise en quarantaine?*
7. *Dès combien de cas positifs (soit: par jour, semaine ou mois) le traçage des personnes arrivera à saturation?*
8. *En fait, serait-il possible de quantifier le bienfait des mises en quarantaine liées aux cas infectieux en regard des risques encourus par les personnes asymptomatiques non détectées?*
9. *L'Etat peut-il tirer un bilan objectif de l'efficacité des mises en quarantaine et d'isolement?*
10. *Est-ce que l'Etat envisage des mesures de soutien aux entreprises et indépendants touchés par ces mesures de quarantaine?*

Le 18 août 2020

### Réponse du Conseil d'Etat

1. *L'Etat souscrit-il à la mise en quarantaine, ceci en conscience des gestes barrières et mesures d'hygiène actuels efficaces, de toute personne en parfaite santé, sans symptôme, donc sans nécessairement être sujette à contaminer, ayant eu un contact proche avec cas infectieux confirmé?*

En préambule, il faut relever que les critères de mise en quarantaine sont fixés par l'Office fédéral de la santé publique OFSP et font suite à des mesures de traçage. Une actualisation de ces critères est d'ailleurs en discussion au niveau fédéral et le canton de Fribourg suit attentivement la situation. En l'absence de vaccin, la quarantaine et le traçage sont 2 armes essentielles pour combattre le virus. La quarantaine est un moyen ancien et simple pour rompre les chaînes de transmission des maladies infectieuses et permet retarder ou d'arrêter la propagation du virus. Il s'agit d'une mesure de santé publique et non de médecine. Dans le cadre du contrôle de la rougeole, la quarantaine est d'ailleurs utilisée avec succès pour les enfants non-vaccinés.

2. *Combien de personnes ont été mises en quarantaine? Pour combien de cas positifs?*

Depuis le 11 mai jusqu'à la semaine 34 comprise, le Service du médecin cantonal (SMC) a placé 3367 personnes en quarantaine (quarantaines collectives et contacts étroits), pour 424 cas positifs.

3. *Combien de personnes ont contracté le virus pendant leur période de quarantaine?*

Jusqu'à la fin de la semaine 34, 132 personnes ont contracté le virus pendant la période de quarantaine. Ce chiffre correspond à 31% des cas positifs totaux avérés pendant cette période, ce qui indique que les quarantaines sont de bonnes mesures préventives.

4. *Est-ce que l'Etat est en possession des chiffres de la Confédération pour répondre à ces deux questions au niveau national? Ou du moins en faire une comparaison?*

L'OFSP met à disposition sur son site dans son document *Données du rapport de situation pour le coronavirus* le nombre de personnes en isolement et en quarantaine pour chaque canton sur le lien (<https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html#825415509>). Pour l'instant, l'OFSP ne met pas à disposition le nombre de personnes en quarantaine qui deviennent des cas positifs, pour la simple raison que les cantons n'assurent pas tous ce suivi.

5. *La précocité d'une quarantaine devrait être une condition sine qua non. L'Etat envisage-t-il d'améliorer les délais d'information, actuellement parfois de plusieurs jours même dans des cas simples, pour informer une personne ayant eu un contact proche avec cas infectieux confirmé?*

Le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour que les équipes de traçage aient suffisamment de personnel traitant les données. La gestion du nombre de personnes nécessaires à cette activité requiert une grande flexibilité étant donné la rapidité à laquelle évolue la situation sanitaire. Le Conseil d'Etat évalue régulièrement les besoins et prend des décisions en conséquence. A ce jour, en moyenne 19 EPT sont engagés à cette activité en plus du personnel infirmier mandaté auprès de la Ligue pulmonaire fribourgeoise (5 EPT). En règle générale, le délai entre le test et la communication de son résultat prend jusqu'à 48 heures. La procédure de traçage est déclenchée dès la réception de la confirmation d'un test positif. Cette procédure peut toutefois être ralentie selon l'atteignabilité du cas positif et des contacts étroits ainsi que la qualité des renseignements fournis par les personnes contactées.

De plus, les services de traçage des cantons romands sont coordonnés pour permettre un échange plus fluide des données.

6. *Pendant la période de quarantaine, pourquoi les tests ne sont-ils pas préconisés? Pourquoi ne sont-ils pas effectués systématiquement à la fin d'un isolement et d'une mise en quarantaine?*

Comme le mentionne l'OFSP, un résultat de test négatif ne met pas fin à une quarantaine, car la personne concernée peut malgré tout être infectée. Le virus ne se propage pas à la même vitesse chez tout le monde et le test peut être négatif parce que le virus ne s'est pas encore assez multiplié pour être détecté. Les patient-e-s négatifs doivent donc malgré tout res-

pecter la durée de la quarantaine car ils peuvent devenir positifs par la suite, et ce d'autant plus s'ils sont asymptomatiques.

7. *Dès combien de cas positifs (soit: par jour, semaine ou mois) le traçage des personnes arrivera à saturation?*

L'augmentation du nombre de cas positifs et des quarantaines collectives ces dernières semaines dans le canton a demandé une forte mobilisation de la cellule de traçage. Par ailleurs, la cellule de traçage est aussi en charge des cas de quarantaine relatives aux pays à risque. L'engagement et le travail réalisé par l'ensemble de la cellule, tant de la part des téléphonistes de la Ligue pulmonaire fribourgeoise que du personnel encadrant, a été exemplaire et a permis d'assurer le processus de mise en quarantaine et les contrôles.

Malgré tout, cela a également montré que des situations de quarantaine collective en très grand nombre dans des bars, clubs ou autres manifestations pourraient mener l'équipe de traçage à saturation. Les règles de traçage constituent à ce titre un élément essentiel et sont sujettes à évolution afin de trouver le juste équilibre du point de vue sanitaire dans la détermination des contacts étroits. Le Conseil d'Etat a par ailleurs décidé de recourir à un partenaire externe venant en soutien à la cellule de traçage lors de situations particulières. Il suit attentivement la situation et adaptera au besoin les effectifs. En effet, le traçage est un élément essentiel du combat contre le virus et celui-ci doit se poursuivre. En outre, des discussions sont en cours avec la Confédération et les cantons pour examiner quelles seraient les possibilités d'alléger les conditions.

8. *En fait, serait-il possible de quantifier le bienfait des mises en quarantaine liées aux cas infectieux en regard des risques encourus par les personnes asymptomatiques non détectées?*

La question est pertinente, mais le Conseil d'Etat ne dispose pas actuellement des données nécessaires pour effectuer une telle évaluation. Pour cela, il serait nécessaire de tester non seulement les personnes présentant des symptômes, mais aussi toutes les personnes mises en quarantaine, ce qui n'est actuellement ni utile ni possible. Cependant, il est démontré que les mesures de quarantaines sont très efficaces lors de foyer épidémique, comme cela a notamment été le cas pour la rougeole en Suisse ces dernières années.

9. *L'Etat peut-il tirer un bilan objectif de l'efficience des mises en quarantaine et d'isolement?*

Les mesures de quarantaine et d'isolement sont des mesures standards lors d'épidémie ou de pandémie. Actuellement le Conseil d'Etat ne dispose d'un recul que de quelques mois, et les données à disposition sont insuffisantes pour donner une réponse définitive à cette question. Cependant, la Suisse a réussi, avec une combinaison de mesures, à aplanir le pic de la première vague. Ainsi, l'utilisation de la quarantaine et

de l'isolement sont des mesures présentant un rapport coût/bénéfice favorable. Ces mesures ont fait leurs preuves dans bien des épidémies par le passé, et cela semble également être le cas dans le cadre de la crise sanitaire actuelle.

10. *Est-ce que l'Etat envisage des mesures de soutien aux entreprises et indépendants touchés par ces mesures de quarantaine?*

Actuellement, les personnes placées en quarantaine, par un-e médecin ou par les autorités en raison d'un contact étroit avec des personnes vraisemblablement infectées, et qui doivent de ce fait interrompre leur activité lucrative, ont toujours droit à l'allocation pour perte de gain si, au moment de l'interruption de leur activité lucrative, elles sont obligatoirement assurées à l'AVS et exercent une activité lucrative salariée ou indépendante. La mise en quarantaine doit être justifiée au moyen d'un certificat médical ou d'un ordre officiel.

Ce droit à l'allocation permet donc de compenser une partie du manque à gagner induit par une mise en quarantaine. Le Conseil d'Etat n'envisage donc pas de soutien complémentaire.

Le Conseil d'Etat rappelle que le respect des plans de protection et mesures barrières permet d'éviter des quarantaines collectives qui peuvent conduire à la fermeture temporaire de certaines entreprises ou structures.

Le 14 septembre 2020

—

**Anfrage 2020-CE-154 Cédric Péclard  
COVID-19: Wie effizient ist die Quarantäne bei engem Kontakt mit einem bestätigten Infektionsfall?**

**Anfrage**

Seit Beginn der Coronavirus-Pandemie empfiehlt das BAG eine zehntägige Quarantäne nach engem Kontakt mit einer nachweislich an COVID-19 erkrankten Person.

Bei der Bekämpfung des Virus bleiben viele Unbekannte, einige neue Studien sind nicht sehr erfreulich: zahlreiche asymptomatische Fälle, die nichts von ihrer Infektion wissen und das Virus ahnungslos verbreiten; präsymptomatische Fälle, die fünf Tag vor dem Auftreten der ersten Symptome ansteckend sein könnten; Kleinkinder, die das Virus ebenfalls stark verbreiten könnten.

Vieles deutet heute auf eine zweite Welle hin, sprich einen Wiederanstieg der positiven Fälle und eine plötzliche exponentielle Zunahme der Quarantänefälle.

In Anbetracht der bekannten Schutzmassnahmen und der effizienten Hygieneregeln wie Social Distancing, Desinfizie-

ren, Maskentragen usw. wirft die Sachdienlichkeit der Quarantänemassnahmen Fragen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit auf.

Das Contact Tracing bereitet Kopfzerbrechen, die SwissCovid-App ist ein Fiasko, ebenso der Austausch zwischen den Kantonen. Wertvolle Energie wird für die Analyse von Listen und das Kontaktieren von Personen verschwendet, und das Chaos wird unweigerlich zu Betrugsfällen führen, die eine Quarantäne zu umgehen versuchen.

Die Tracing-Stelle des Kantonsarztsamts des Staates Freiburg scheint schon heute ziemlich überlastet. Die Einschätzung der Situation und die Anordnung der zehntägigen Quarantäne erfolgen auf simplen Telefonanruf, dies teilweise erst nach mehreren Tagen; vollkommen gesunde, symptomfreie und somit nicht zwingend ansteckende Personen werden krankgeschrieben.

Im Fall vom 25. Juli 2020 – der hoffentlich die Ausnahme bleiben wird – wurden im Kanton Freiburg 200 Personen unter Quarantäne gestellt, das entspricht doch gut 2000 Tagen Arbeitsunterbruch!

Die lokale Wirtschaftsstruktur (KMU und Selbstständigerwerbende) ist besorgt. Erfolgt eine Ansteckung innerhalb eines Unternehmens, könnte sein gesamter Bestand unter Quarantäne gestellt und damit auch der Betrieb eingestellt werden. Man kann sich ausmalen, dass Druck auf die Mitarbeitenden in Quarantäne ausgeübt wird, kaum vorzustellen, wenn es noch mehr werden sollten! Dies geht unweigerlich mit Risiken und Folgen für ihre Anstellung einher.

Unsere Wirtschaft wurde durch die verheerenden Auswirkungen des Coronavirus bereits hart getroffen; mehr Quarantänen verursachen erhebliche Kosten und versetzen unserer Wirtschaft einen weiteren Schlag.

Ich danke dem Staatsrat für die schnellstmögliche Beantwortung folgender Fragen:

Fragen:

1. *Befürwortet der Staat – im Bewusstsein der aktuellen, effizienten Schutz- und Hygienemassnahmen – die Anordnung von Quarantänen für symptomfreie und somit nicht zwingend ansteckende Personen bei bester Gesundheit, die engen Kontakt mit einem bestätigten Infektionsfall hatten?*
2. *Wie viele Personen wurden unter Quarantäne gestellt? Gegenüber wie vielen positiven Fällen?*
3. *Wie viele Personen haben sich während ihrer Quarantäne mit dem Virus infiziert?*
4. *Verfügt der Staat über die Zahlen des Bundes, um diese beide Fragen auf nationaler Ebene zu beantworten? Oder um zumindest einen Vergleich anzustellen?*

5. *Eine Quarantäne muss zwingend frühzeitig angeordnet werden. Die Fristen, innert denen eine Person über einen engen Kontakt zu einem bestätigten Infektionsfall informiert wird, liegen heute teilweise bei bis zu mehreren Tagen, auch bei einfachen Fällen. Plant der Staat, diese Fristen zu verkürzen?*
6. *Warum werden Tests während der Quarantänezeit nicht empfohlen? Warum wird nach Beendigung der Isolation oder Quarantäne nicht systematisch getestet?*
7. *Ab wie vielen positiven Fällen (pro Tag, Woche oder Monat) stösst das Contact Tracing an seine Grenzen?*
8. *Wäre es möglich, den Nutzen der Quarantäne nach Infektionsfällen im Verhältnis zu den Risiken für nicht ermittelte, asymptomatische Personen zu beziffern?*
9. *Kann der Staat eine objektive Bilanz zur Effizienz der Quarantäne- und Isolationsmassnahmen ziehen?*
10. *Plant der Staat Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen und Selbstständigerwerbende, die durch die Quarantänemassnahmen Schaden erleiden?*

Den 18. August 2020

### Antwort des Staatsrats

1. *Befürwortet der Staat – im Bewusstsein der aktuellen, effizienten Schutz- und Hygienemassnahmen – die Anordnung von Quarantänen für symptomfreie und somit nicht zwingend ansteckende Personen bei bester Gesundheit, die engen Kontakt mit einem bestätigten Infektionsfall hatten?*

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Kriterien für die Anordnung einer Quarantäne vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) festgesetzt werden und auf die Tracing-Massnahmen folgen. Derzeit wird auf Bundesebene über eine Anpassung dieser Kriterien diskutiert; der Kanton Freiburg verfolgt die Situation aufmerksam. Solange es keinen Impfstoff gibt, sind Quarantäne und Tracing zwei wesentliche Waffen, um das Virus zu bekämpfen. Die Quarantäne ist ein altes und einfaches Mittel zur Unterbrechung der Übertragungsketten von Infektionskrankheiten und ermöglicht es, die Ausbreitung des Virus hinauszuzögern oder zu stoppen. Es handelt sich dabei nicht um eine medizinische, sondern um eine Public-Health-Massnahme. Übrigens kommt die Quarantäne im Rahmen der Masernbekämpfung bei den nicht geimpften Kindern erfolgreich zum Einsatz.

2. *Wie viele Personen wurden unter Quarantäne gestellt? Gegenüber wie vielen positiven Fällen?*

Seit dem 11. Mai und bis und mit Woche 34 hat das Kantonsarztamt (KAA) 3367 Personen unter Quarantäne gestellt (Kollektivquarantänen und enge Kontakte), dies bei 424 positiven Fällen.

3. *Wie viele Personen haben sich während ihrer Quarantäne mit dem Virus infiziert?*

Bis Ende Woche 34 hatten sich insgesamt 132 Personen während der Quarantänezeit mit dem Virus angesteckt. Diese entspricht 31% aller nachgewiesenen positiven Fälle im betreffenden Zeitraum, was zeigt, dass die Quarantäne eine gute Präventionsmassnahme ist.

4. *Verfügt der Staat über die Zahlen des Bundes, um diese beide Fragen auf nationaler Ebene zu beantworten? Oder um zumindest einen Vergleich anzustellen?*

Auf seiner Website informiert das BAG im Dokument Daten des Coronavirussituationsberichts über die Anzahl Personen in Isolation und Quarantäne in den einzelnen Kantonen <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html>, jedoch gibt es derzeit keine Auskunft über die Anzahl Personen, die zu positiven Fällen werden, dies aus dem einfachen Grund, dass diese Zahlen nicht von allen Kantonen erfasst werden.

5. *Eine Quarantäne muss zwingend frühzeitig angeordnet werden. Die Fristen, innert denen eine Person über einen engen Kontakt zu einem bestätigten Infektionsfall informiert wird, liegen heute teilweise bei bis zu mehreren Tagen, auch bei einfachen Fällen. Plant der Staat, diese Fristen zu verkürzen?*

Der Staatsrat tut alles, damit den Tracing-Teams genügend Personal zur Datenverarbeitung zur Verfügung steht. Die Handhabung der für diese Tätigkeit erforderlichen Personenzahl verlangt angesichts der raschen Entwicklung der Gesundheitslage grosse Flexibilität. Der Staatsrat bewertet die Bedürfnisse regelmässig und trifft entsprechende Entscheide. Derzeit kümmern sich durchschnittlich 19 Vollzeit-äquivalente (VZÄ) um das Tracing, zusätzlich zum beauftragten Pflegepersonal der Lungenliga Freiburg (5 VZÄ). Im Allgemeinen vergehen zwischen dem Test und der Mitteilung des Ergebnisses bis zu 48 Stunden. Der Tracing-Prozess startet, sobald die Bestätigung eines positiven Testergebnisses eingetroffen ist. Er kann sich jedoch je nach Erreichbarkeit des positiven Falls und der engen Kontakte sowie je nach Auskünften vonseiten der kontaktierten Personen verzögern.

Die Tracing-Teams der Romandie koordinieren sich im Interesse eines optimalen Datenaustausches untereinander.

6. *Warum werden Tests während der Quarantänezeit nicht empfohlen? Warum wird nach Beendigung der Isolation oder Quarantäne nicht systematisch getestet?*

Das BAG sagt es: Ein negatives Testresultat hebt die Quarantäne nicht auf, denn ein negatives Testergebnis schliesst eine Infektion nicht aus. Die Virusausbreitung geht nicht bei allen gleich schnell; ein Testergebnis kann negativ ausfallen, weil sich das Virus noch nicht soweit im Körper vermehrt hat,

dass es nachgewiesen werden kann. Negativfälle müssen sich somit trotzdem an die Dauer der Quarantäne halten, umso mehr, wenn sie keine Symptome haben, denn sie können auch später noch positiv werden.

7. *Ab wie vielen positiven Fällen (pro Tag, Woche oder Monat) stösst das Contact Tracing an seine Grenzen?*

Der Anstieg bei den positiven Fällen und den Kollektivquarantänen in den letzten Wochen im Kanton erforderte eine starke Mobilisierung der Tracing-Stelle. Letztere ist übrigens auch für die Quarantänen im Zusammenhang mit Reisen in Risikogebiete zuständig. Der Einsatz und die Arbeit des gesamten Tracing-Teams – sowohl der Telefonistinnen und Telefonisten der Lungenliga Freiburg wie auch des Begleitpersonals – war beispielhaft und ermöglichte eine sichere Umsetzung der Quarantänen und Kontrollen.

Dabei hat sich aber auch gezeigt, dass das Tracing-Team im Falle einer grossen Anzahl Quarantänen in Bars und Clubs oder bei Veranstaltungen an seine Grenzen stossen könnte. Die Tracing-Regeln sind hierbei ein wichtiger Bestandteil und könnten im Hinblick auf die richtige Balance aus gesundheitlicher Sicht bei der Bestimmung der engen Kontakte angepasst werden. Im Übrigen hat der Staatsrat beschlossen, in besonderen Fällen beim Contact Tracing die Unterstützung eines externen Partners in Anspruch zu nehmen. Er hat die Situation in Auge und wird den Personalbestand bei Bedarf anpassen. Das Tracing ist nämlich ein wesentlicher Bestandteil bei der Bekämpfung des Virus und diese muss weitergehen. Darüber hinaus laufen zwischen Bund und Kantonen derzeit Gespräche über eine mögliche Erleichterung der Bedingungen.

8. *Wäre es möglich, den Nutzen der Quarantäne nach Infektionsfällen im Verhältnis zu den Risiken für nicht ermittelte, asymptomatische Personen zu beziffern?*

Eine treffende Frage, jedoch liegen dem Staatsrat die erforderlichen Daten für eine derartige Beurteilung derzeit nicht vor. Dazu müssten nicht nur die Personen mit Symptomen getestet werden, sondern auch alle, die unter Quarantäne gestellt wurden, was gegenwärtig weder sinnvoll noch möglich ist. Allerdings ist bewiesen, dass Quarantänemassnahmen bei Clusters äusserst effizient sind, was in der Schweiz in den letzten Jahren namentlich auch bei den Masern der Fall war.

9. *Kann der Staat eine objektive Bilanz zur Effizienz der Quarantäne- und Isolationsmassnahmen ziehen?*

Quarantäne- und Isolationsmassnahmen gehören bei Epidemien und Pandemien zum Standard. Der Staatsrat konnte erst ein paar Monate Erfahrungen sammeln und die verfügbaren Daten reichen nicht, um diese Frage abschliessend zu beantworten. Allerdings ist es der Schweiz gelungen, durch die Kombination verschiedener Massnahmen den Peak der ersten Welle abzuflachen. Somit sind Quarantäne und Isolation Massnahmen mit einem günstigen Kosten-Nutzen-Ver-

hältnis. Sie haben sich in der Vergangenheit bei zahlreichen Epidemien bewährt, und dies scheint auch bei der aktuellen Gesundheitskrise so zu sein.

10. *Plant der Staat Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen und Selbstständigerwerbende, die durch die Quarantänemassnahmen Schaden erleiden?*

Personen, die sich in einer ärztlich oder behördlich verordneten Quarantäne befinden, weil sie mit tatsächlich/möglicherweise infizierten Personen in Kontakt waren/sind und darum ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen müssen, haben Anspruch auf eine Entschädigung, wenn sie im Zeitpunkt des Erwerbsunterbruchs obligatorisch bei der AHV versichert sind und einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Quarantänemassnahme muss mit einem ärztlichen Attest oder mit der behördlichen Anordnung belegt werden.

Mit diesem Entschädigungsanspruch kann also ein Teil des Erwerbsausfalls infolge einer angeordneten Quarantäne kompensiert werden. Der Staatsrat plant deshalb keine zusätzliche Unterstützung.

Er ruft in Erinnerung, dass Kollektivquarantänen, die zur vorübergehenden Schliessung von Unternehmen oder Einrichtungen führen können, mit der Einhaltung der Schutzkonzepte sowie der Hygiene- und Schutzmassnahmen vermieden werden können.

Den 14. September 2020

**Question 2019-CE-241 Martine Fagherazzi  
Application de la Convention d'Istanbul  
dans le canton de Fribourg: quelles  
ressources et quelles mesures?**

**Question**

En mai 2017, l'Assemblée fédérale a approuvé la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe de 2011 sur la prévention et la répression des violences à l'égard des femmes et des violences domestiques, dite Convention d'Istanbul. En principe, la Suisse se conforme aux prescriptions légales, sauf dans les domaines où elle a émis des réserves. Néanmoins, il a été souligné au cours du débat qu'il restait encore du travail à faire dans le domaine des violences faites aux femmes et des victimes des violences domestiques. Dans ce contexte, je me permets de solliciter le Conseil d'Etat afin d'obtenir des réponses aux questions suivantes:

1. *Quels organes de l'administration sont responsables de la question des violences faites aux femmes et des victimes de violences domestiques? Où se trouvent ces postes, quelles sont leurs tâches et quel est le nombre d'équivalents plein temps concernés?*
2. *La Convention contient un certain nombre de mesures très concrètes telles que la mise à disposition d'un nombre suffisant de lieux de refuge pour les femmes victimes de violence, ou de violences domestiques, une ligne téléphonique directe ou des centres de conseils pour les enfants témoins de violences domestiques. Le Conseil d'Etat estime-t-il que le canton de Fribourg est en mesure de satisfaire suffisamment à ces exigences? Si oui, comment?*
3. *Des mesures supplémentaires sont-elles prévues? Si oui, lesquelles? Dans la négative, serait-il possible d'en expliquer les motifs? Les organismes qui s'occupent des victimes de violences, domestiques ou non (bureau de l'égalité, police, justice, services sociaux, etc.) ont-ils été formés pour répondre aux critères de la Convention? Si ce n'est pas encore le cas, est-ce prévu? Les crimes violents contre les femmes sont-ils statistiquement enregistrés et signalés?*
4. *Combien de demandes d'autorisation de séjour relevant potentiellement d'un cas de rigueur au sens de la loi sur les étrangers sont déposées chaque année en lien avec la violence domestique durant les cinq dernières années?*
5. *Combien d'entre elles sont rejetées et combien effectivement admises au titre de cas de rigueur? Existe-t-il un aperçu de ces chiffres ou serait-il possible d'en fournir un?*

Le 28 novembre 2019

## Réponse du Conseil d'Etat

1. *Quels organes de l'administration sont responsables de la question des violences faites aux femmes et des victimes de violences domestiques? Où se trouvent ces postes, quelles sont leurs tâches et quel est le nombre d'équivalents plein temps concernés?*

Le Bureau de l'égalité et de la famille (BEF) assume, par sa responsable, la présidence de la Commission de lutte contre la violence au sein du couple (CVC) qui a été chargée par le Conseil d'Etat (arrêté du 15 novembre 2004) de la coordination de la lutte contre la violence au sein du couple pour le canton de Fribourg. La coordinatrice de la lutte contre la violence au sein du couple, collaboratrice scientifique au BEF, assure le secrétariat de cette commission pluridisciplinaire qui se réunit 5 fois par année environ.

Le poste de coordinatrice de la lutte contre la violence au sein du couple a été créé en février 2010 et est doté de 0,5 EPT. Il consiste à former et informer les professionnel-le-s, développer des offres et supports de formation, travailler en réseau

suisse et romand, organiser des colloques thématiques, coordonner des groupes de travail, notamment celui qui concerne les mariages forcés. La responsable du BEF est active au sein des Conférences latine et suisse de lutte contre la violence domestique où elle a, durant plusieurs années, assumé des mandats respectivement à la présidence ou à la co-présidence de ces instances. La coordinatrice de la lutte contre la violence au sein du couple a par ailleurs intégré des groupes de travail au niveau national concernant l'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), qui a été ratifiée par la Suisse en 2017 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2018.

La CVC détient un rôle de pilotage. Elle développe à ce titre la stratégie cantonale y relative et est active sur le plan de la coordination au sein du réseau cantonal en la matière et en lien avec les instances et projets nationaux. La CVC compte 16 membres provenant des domaines de la santé, du social et de la justice. Les représentant-e-s sont issus de services et unités administratives cantonales: le BEF, la Justice civile, la Justice de paix, le Ministère public, la Police, les Préfectures, le Service de la population et des migrant-e-s (SPoMi), le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), le Service des urgences de l'hôpital fribourgeois, le Service de l'action sociale (SASoc), le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), le Centre LAVI pour enfants, adolescent-e-s et hommes et des milieux associatifs: Solidarité Femmes/Centre LAVI, Office familial, Ex-expression.

Par ailleurs, avec les nouvelles dispositions légales qui découlent de la Convention d'Istanbul, et les références terminologiques qui s'y réfèrent, la Police cantonale est également considérée comme un service cantonal chargé des problèmes de violence domestique. Il faut préciser que le nouveau rôle attribué à la Police cantonale est avant tout opérationnel. Elle sera active dans le cadre de dossiers concrets transmis par les autorités cantonales compétentes en matière de violence domestique. La Police cantonale aura pour tâches, outre le recueil d'informations, d'apprécier la dangerosité des auteur-e-s de violence et d'assurer une certaine forme de suivi. Il est important de préciser le rôle essentiel qui sera joué par l'unité de gestion des menaces de la Police cantonale, instituée lors de la révision récente de la loi sur la Police cantonale. L'unité de gestion de la menace est mise en place progressivement au sein de la Police cantonale était particulièrement appelée de ses vœux par la CVC dans le Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille, adopté par le Conseil d'Etat en 2018. Cette unité est dès lors appelée à jouer un rôle important dans l'appréciation de la dangerosité de l'auteur-e de violence et dans le risque de passage à l'acte ou de récidive. Elle permet en outre une meilleure coordination entre les autorités impliquées dans le suivi des cas de violences domestiques et assurera des prises de décision concertées.

2. *La Convention contient un certain nombre de mesures très concrètes telles que la mise à disposition d'un nombre suffisant de lieux de refuge pour les femmes victimes de violence, ou de violences domestiques, une ligne téléphonique directe ou des centres de conseils pour les enfants témoins de violences domestiques. Le Conseil d'Etat estime-t-il que le canton de Fribourg est en mesure de satisfaire suffisamment à ces exigences? Si oui, comment?*

Le Conseil d'Etat a confié à Solidarité femmes le mandat de gérer le lieu d'hébergement d'urgence pour les femmes victimes de violence et leurs enfants. Globalement, l'offre en matière de lieu de refuge répond à la demande. Toutefois, périodiquement, il peut manquer de places dans la structure d'accueil de Solidarité femme. Ainsi, chaque année, quelques femmes et des enfants (2019: 14 femmes et 12 enfants) doivent être hébergés à l'hôtel. Cette situation est néanmoins suivie avec attention et sera examinée dans le cadre de la révision prochaine du mandat de Solidarité femmes.

En ce qui concerne la ligne téléphonique directe, rappelons qu'à Fribourg, Solidarité femmes offre déjà une permanence 7 jours sur 7, 18 h sur 24.

Au niveau Suisse, il y a lieu de signaler que le site géré par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS, <https://www.aide-aux-victimes.ch/fr/>, offre des conseils gratuitement, de manière confidentielle et anonyme dans toute la Suisse.

Le BEF édite et diffuse largement la carte d'urgence (bilingue) pour le canton de Fribourg et un carnet d'urgence en une dizaine de langues afin d'indiquer les adresses importantes de soutien aux victimes et d'aide au changement pour les auteur-e-s. Il vient aussi de concevoir, dans le cadre de l'Exposition itinérante, bilingue et interactive, «*Plus fort que la violence – Stärker als Gewalt*» qu'il a montée en 2019 avec d'autres partenaires, une carte d'urgence en 2 langues spécifique pour les jeunes: «*le Respectomètre*».

Le centre conseil pour enfants témoins est assuré par le centre LAVI enfants, adolescent-e-s et hommes rattaché au SEJ. De plus, sous l'impulsion du BEF et en collaboration avec plusieurs partenaires, un atelier-conte pour enfants victimes de violence au sein du couple est proposé, en projet pilote pour la Suisse romande, par l'Office familial. Notons toutefois qu'en raison de l'ampleur de l'impact de la violence de couple sur les enfants et de son taux de prévalence, les dispositifs de prise en charge en la matière sont en train de se développer.

3. *Des mesures supplémentaires sont-elles prévues? Si oui, lesquelles? Dans la négative, serait-il possible d'en expliquer les motifs? Les organismes qui s'occupent des victimes de violences, domestiques ou non (bureau de l'égalité, police, justice, services sociaux, etc.) ont-ils été formés pour répondre aux critères de la Convention? Si ce n'est pas encore le cas, est-ce prévu? Les crimes violents contre les femmes sont-ils statistiquement enregistrés et signalés?*

Le Conseil d'Etat a validé le Concept de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille en juin 2018. Ce Concept décline 33 mesures organisées autour de 9 axes d'intervention: accueil et prise en charge des victimes, protection des enfants exposés à la violence de couple, prise en charge des auteur-e-s, prévention auprès des jeunes, formation des professionnel-le-s, sensibilisation des milieux de la justice, pérennisation, information et gestion de la menace.

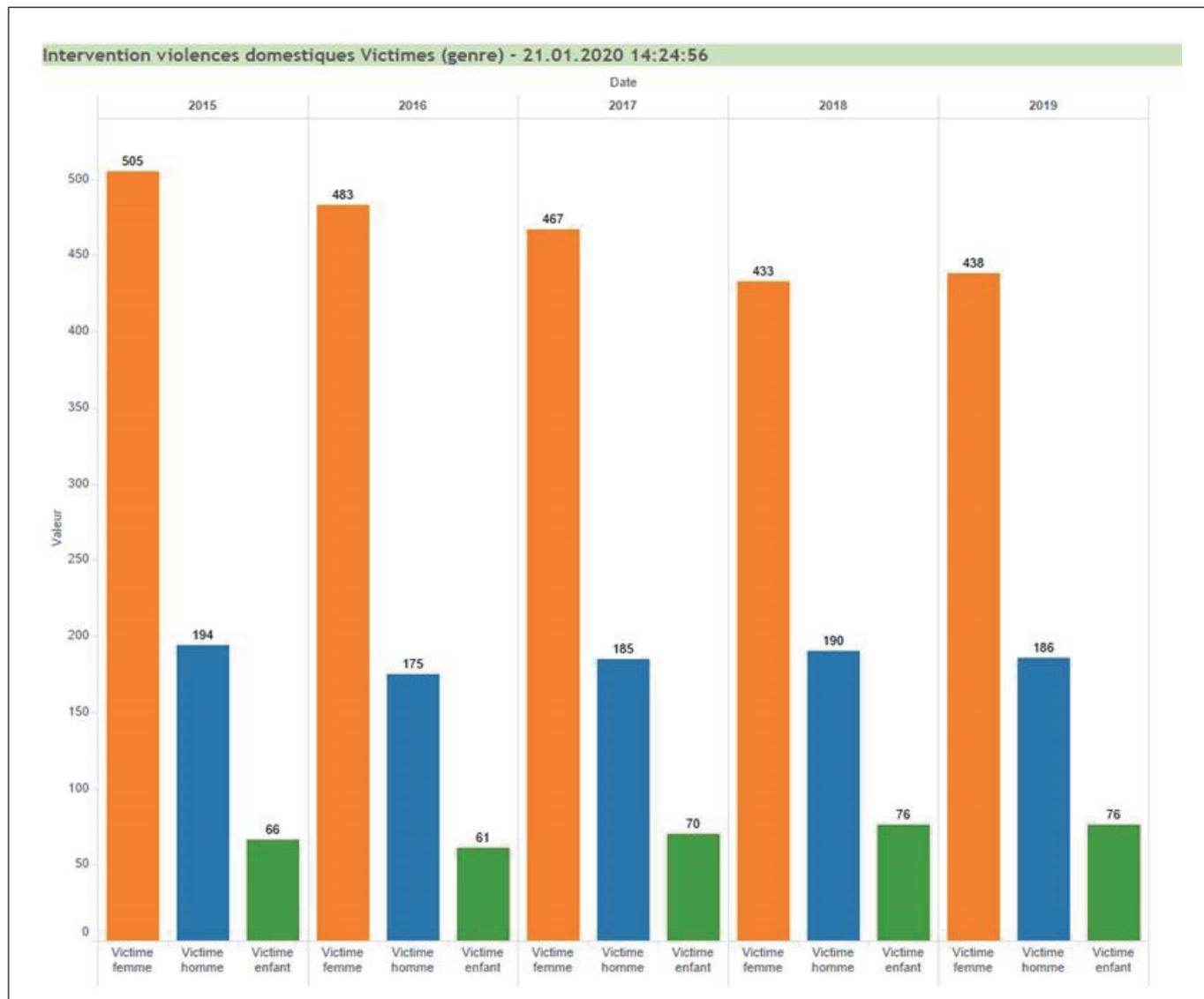
Deux mesures ont été définies par la CVC comme prioritaires et urgentes, il s'agit de la mesure 1.1 Renforcement du dispositif médical lié à la médecine des violences et 9.33 Mise en place d'un dispositif de gestion des menaces. Ces mesures sont actuellement en cours de mise en œuvre. Les autres mesures seront mises en place sur les ressources propres du BEF, voire celles des autres services actifs au sein de la CVC.

Quant à la question de la formation des organismes en charge des victimes, le BEF ainsi que la justice, police, services sociaux sont expérimentés et formés sur les différentes facettes de cette thématique tout au long de leur parcours. Le BEF est très impliqué au niveau intercantonal dans la coordination de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Il propose par ailleurs des formations continues notamment dans le réseau fribourgeois, ce souvent avec l'appui des membres de la CVC. Ainsi, il est intervenu plusieurs fois auprès du RFSM dans le cadre d'une année thématique, il intervient chaque année dans les formations organisées conjointement avec l'hôpital fribourgeois HFR, et met sur pied pour les spécialistes du réseau des journées ponctuelles sur des thèmes précis en lien avec la Convention d'Istanbul. Cette année par exemple, la question du droit de visite quand il y a de la violence au sein du couple a été analysée en présence d'une centaine de professionnel-le-s du canton de Fribourg. L'Exposition «*Plus fort que la violence – Stärker als Gewalt*» est aussi un bon instrument de sensibilisation, voire de formation continue pour différents milieux. En 2019, en plus des 62 classes, on compte aussi 25 groupes d'adultes qui ont participé à une visite accompagnée.

La Police cantonale enregistre, dans son système central d'information, toutes les données relatives aux infractions constatées, parmi celles-ci, figure notamment le genre des victimes et des auteur-e-s. Ces données sont extraites et transmises régulièrement à l'Office fédéral de la statistique (OFS). De son côté, le BEF collecte aussi chaque année différentes données chiffrées auprès des partenaires du réseau de lutte contre la violence de couple.

S'agissant des femmes victimes de violence, les chiffres sont ainsi disponibles dans le cahier de la statistique policière de la criminalité (SPC) et disponible en ligne sur le site internet: [https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-03/Rapport%20FR%20SPC%202018\\_f.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-03/Rapport%20FR%20SPC%202018_f.pdf), p. 31. Outre ces statistiques, qui retranscrivent les infractions, notamment en fonction du sexe de la victime, la Police cantonale recense également le nombre de ses interventions pour des violences domestiques, qu'une infraction soit au final constatée ou non.

Ce recensement tient également compte du sexe des individus impliqués. Les chiffres suivants peuvent dès lors être fournis:



4. Combien de demandes d'autorisation de séjour relevant potentiellement d'un cas de rigueur au sens de la loi sur les étrangers sont déposées chaque année en lien avec la violence domestique durant les cinq dernières années?

Il est question ici des personnes sans autorisation de séjour (en situation illégale) sur notre canton et sollicitant un règlement de leur condition de séjour en lien avec la violence domestique. En l'absence de statistiques spécifiques, le Service de la population et des migrants (SPoMi) de la Direction de la sécurité et de la justice n'est pas en mesure de communiquer des chiffres en la matière. Il est toutefois possible d'affirmer que les demandes de règlement pour cas de rigueur dont le SPoMi est saisi n'ont de manière générale aucun lien avec la violence conjugale.

Les informations sur les motifs fondant les demandes d'asile et, en particulier, sur les éventuelles violences conjugales invoquées, appartiennent à la sphère de compétence fédérale du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

5. Combien d'entre elles sont rejetées et combien effectivement admises au titre de cas de rigueur?

Le SPoMi ne dispose pas de chiffres.

*Existe-t-il un aperçu de ces chiffres ou serait-il possible d'en fournir un?*

Non.

En dehors des situations relevant du cas de rigueur, il convient de préciser que les violences conjugales peuvent constituer un motif permettant la prolongation de l'autorisation de séjour (permis B) obtenue dans le cadre du regroupement familial (cf. article 50 alinéa 1 let. b de la Loi fédérale sur les étran-

gers et l'intégration – LEI) lorsque la communauté conjugale a duré moins de 3 ans. Les situations visées par cette disposition légale se rapportent à des personnes d'ores et déjà au bénéfice d'une autorisation de séjour, contrairement aux situations décrites ci-dessus. Dans la mesure où le (SPoMi) considère – à l'issue de l'instruction menée – que les conditions de l'article 50 alinéa 1 let. b LEI sont remplies, il doit encore requérir l'approbation du SEM. A l'inverse, le SPoMi rejette dans le cadre de ses propres compétences la demande et prononce le renvoi de Suisse de la personne de nationalité étrangère.

A la demande du SEM, le SPoMi répertorie depuis 2016 le nombre de refus de prolongation d'autorisation de séjour rendus chaque année dans le cadre de l'article 50 alinéa 1 let. b LEI. Dans le détail, pour les années suivantes:

- > 2016: 7 refus;
- > 2017: 5 refus;
- > 2018: 2 refus;
- > 2019: 3 refus.

Le 24 juin 2020

## **Anfrage 2019-CE-241 Martine Fagherazzi Anwendung der Istanbul-Konvention im Kanton Freiburg: Ressourcen und Massnahmen?**

### **Anfrage**

Im Mai 2017 hat die Bundesversammlung das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die sogenannte Istanbul-Konvention, genehmigt. Grundsätzlich erfüllt die Schweiz die gesetzlichen Anforderungen der Konvention, mit Ausnahme der Bereiche, in denen sie Vorbehalte angebracht hat. Dennoch wurde im Zuge der Debatte präzisiert, dass im Bereich der Gewalt gegen Frauen und Opfer häuslicher Gewalt noch viel Handlungsbedarf bestehe. In diesem Zusammenhang wende ich mich mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. *Welche Stellen sind innerhalb der Verwaltung für Gewalt gegen Frauen und Opfer von häuslicher Gewalt zuständig? Wo befinden sich diese Stellen, welches sind ihre Aufgaben und wie viele Vollzeitäquivalente beschäftigen sich mit diesen Fragen?*
2. *Die Istanbul-Konvention beinhaltet eine Reihe sehr konkreter Massnahmen, wie die Einrichtung von ausreichend Schutzunterkünften für Frauen oder Opfer häuslicher Gewalt, direkter Telefonberatung oder Beratungsstellen für Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt geworden sind. Ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Kanton Freiburg diese Zielvorgaben ausreichend erfüllen kann? Wenn ja, wie?*

3. *Sind zusätzliche Massnahmen geplant? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht? Wurden die Stellen, die sich um die Opfer von (häuslicher) Gewalt kümmern (Gleichstellungsbüro, Polizei, Gericht, Sozialdienste u. Ä.), für die Kriterien der Istanbul-Konvention ausgebildet? Wenn nicht, ist dies noch geplant? Werden Gewaltdelikte gegen Frauen statistisch erfasst und ausgewiesen?*
4. *Wie viele aufenthaltsrechtliche Härtefälle im Sinne des Ausländergesetzes sind in den letzten fünf Jahren im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt eingegangen?*
5. *Wie viele davon wurden abgelehnt, wie viele als Härtefälle anerkannt? Gibt es eine Zusammenstellung dieser Zahlen oder könnte eine solche erstellt werden?*

Den 28. November 2019

### **Antwort des Staatsrats**

1. *Welche Stellen sind innerhalb der Verwaltung für Gewalt gegen Frauen und Opfer von häuslicher Gewalt zuständig? Wo befinden sich diese Stellen, welches sind ihre Aufgaben und wie viele Vollzeitäquivalente beschäftigen sich mit diesen Fragen?*

Das Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen (GFB) hat mit ihrer Verantwortlichen den Vorsitz der Kommission gegen Gewalt in Partnerschaften (KGP) inne. Diese Kommission wurde vom Staatsrat (Beschluss vom 15. November 2004) mit der Koordination der Bekämpfung von Gewalt in Partnerschaften für den Kanton Freiburg beauftragt. Die Koordinatorin für die Bekämpfung von Gewalt in Partnerschaften, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim GFB, stellt das Sekretariat dieser interdisziplinären Kommission sicher, die sich ungefähr fünfmal pro Jahr trifft.

Die Stelle der Koordinatorin für die Bekämpfung von Gewalt in Partnerschaften wurde im Februar 2010 geschaffen und verfügt über 0,5 VZÄ. Zu ihrem Pflichtenheft gehören die Schulung und Information von Fachpersonen, die Ausarbeitung des Weiterbildungsangebots und der Schulungsunterlagen, das Netzwerken auf Bundes- und Westschweizer Ebene, die Organisation von thematischen Tagungen und die Koordination von Arbeitsgruppen, namentlich jener in Bezug auf Zwangsheiraten. Die Verantwortliche des GFB betätigt sich aktiv in der lateinischsprachigen und in der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt, wo sie während mehrerer Jahre Präsidentin beziehungsweise Co-Präsidentin war. Die Koordinatorin für die Bekämpfung der Gewalt in Partnerschaften gehörte ausserdem nationalen Arbeitsgruppen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Istanbul-Konvention) an. Diese Konvention wurde 2017 von der Schweiz ratifiziert und ist am 1. April 2018 in Kraft getreten.

Die KGP hat eine Steuerungsfunktion. Sie erarbeitet die diesbezügliche kantonale Strategie und sorgt für die sachdienliche Koordination auf kantonaler Ebene sowie in Verbindung mit den nationalen Instanzen und Projekten. Die KGP zählt 16 Mitglieder aus den Bereichen Gesundheit, Soziales und Recht. Die Vertreterinnen und Vertreter stammen aus kantonalen Dienststellen und Verwaltungseinheiten (GFB, Zivilgericht, Friedensgericht, Staatsanwaltschaft, Polizei, Oberämter, Amt für Bevölkerung und Migration – BMA, Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit – FNPG, Notfalldienst des Freiburger Spitals, Kantonales Sozialamt, Jugendamt – JA, Opferberatungsstelle für Kinder und Männer) sowie aus Vereinen (Frauenhaus/Opferberatungsstelle, Paar- und Familienberatung, Expression).

Ausserdem wird die Kantonspolizei mit den neuen, aus der Istanbul-Konvention abgeleiteten gesetzlichen Bestimmungen und den diesbezüglichen Begrifflichkeiten auch als die für häusliche Gewalt zuständige kantonale Dienststelle betrachtet. Es ist anzumerken, dass diese neue Rolle der Kantonspolizei in erster Linie eine operative ist. Die Kantonspolizei wird im Rahmen von konkreten, von den zuständigen kantonalen Stellen übermittelten Dossiers in Bezug auf die häusliche Gewalt aktiv sein. Zu ihren Aufgaben werden – zusätzlich zur Sammlung von Informationen – die Einschätzung der Gefährlichkeit der gewaltausübenden Person sowie die Sicherstellung einer bestimmten Form der Betreuung gehören. Die grundlegende Rolle der Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei, die mit der letzten Revision des Gesetzes über die Kantonspolizei eingeführt wurde, ist jedoch zu präzisieren. Die schrittweise Schaffung dieser Abteilung war eine spezifische Forderung der KGP im kantonalen Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Familie, das der Staatsrat 2018 genehmigte. Sie soll bei der Einschätzung der Gefährlichkeit der gewaltausübenden Personen sowie der Ausführungs- oder Wiederholungsgefahr eine wichtige Rolle spielen. Ausserdem ermöglicht sie eine bessere Koordination der Stellen, die sich um Fälle häuslicher Gewalt kümmern, und wird die gemeinsame Entscheidungsfindung sicherstellen.

2. *Die Istanbul-Konvention beinhaltet eine Reihe sehr konkreter Massnahmen, wie die Einrichtung von ausreichend Schutzunterkünften für Frauen oder Opfer häuslicher Gewalt, direkter Telefonberatung oder Beratungsstellen für Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt geworden sind. Ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Kanton Freiburg diese Zielvorgaben ausreichend erfüllen kann? Wenn ja, wie?*

Der Staatsrat beauftragte das Frauenhaus mit der Verwaltung der Notfallunterbringung von Frauen, die Opfer von Gewalt sind und ihrer Kinder. Im Grossen und Ganzen entspricht das Angebot an Schutzunterkünften der Nachfrage. Allerdings fehlen zeitweise Plätze in der Betreuungseinrichtung des Frauenhauses und jedes Jahr müssen einige Frauen und

Kinder im Hotel untergebracht werden (2019: 14 Frauen und 12 Kinder). Diese Situation wird jedoch aufmerksam verfolgt und im Rahmen der baldigen Überprüfung des Auftrags des Frauenhauses genauer betrachtet.

Was die direkte Telefonberatung betrifft, wird daran erinnert, dass das Frauenhaus bereits eine Notrufnummer betreibt, die das ganze Jahr 18 Stunden am Tag erreichbar ist.

Es ist anzumerken, dass auf Bundesebene die Website [www.opferhilfe-schweiz.ch](http://www.opferhilfe-schweiz.ch), die von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verwaltet wird, für die ganze Schweiz eine kostenlose, vertrauliche und anonyme Beratung anbietet.

Für den Kanton Freiburg verfasst das GFB die (zweisprachige) Notfallkarte, die grossflächig verteilt wird, und eine Notfallkarte in rund zehn Sprachen, welche die wichtigsten Adressen für die Unterstützung der Opfer und für die Hilfe bei der Verhaltensänderung der Tatpersonen enthält. Es gestaltete zudem kürzlich im Rahmen der zweisprachigen und interaktiven Wanderausstellung *«Plus fort que la violence – Stärker als Gewalt»*, die es 2019 mit verschiedenen Partnern ins Leben rief, ein zweisprachiges Beziehungsbarometer für Kinder und Jugendliche: das *«Respektometer»*.

Das Beratungszentrum für Kinder, die Zeugen von Gewalt werden, wird von der Opferberatungsstelle für Kinder, Jugendliche und Männer des JA betrieben. Zusätzlich bietet die Paar- und Familienberatung auf Veranlassung des GFB und in Zusammenarbeit mit mehreren Partnern einen Geschichtenworkshop für Kinder an, die Opfer von Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung sind. Es handelt sich dabei um ein Pilotprojekt für die Westschweiz. Es ist allerdings anzumerken, dass die Betreuungseinrichtungen in diesem Bereich aufgrund der tiefgreifenden Auswirkungen von Paargewalt auf Kinder und deren Prävalenzrate ausgebaut werden.

3. *Sind zusätzliche Massnahmen geplant? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht? Wurden die Stellen, die sich um die Opfer von (häuslicher) Gewalt kümmern (Gleichstellungsbüro, Polizei, Gericht, Sozialdienste u. Ä.), für die Kriterien der Istanbul-Konvention ausgebildet? Wenn nicht, ist dies noch geplant? Werden Gewaltdelikte gegen Frauen statistisch erfasst und ausgewiesen?*

Der Staatsrat genehmigte das Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Familie im Juni 2018. Dieses Konzept umfasst 33 Massnahmen, die in neun Interventionsbereiche unterteilt sind: Opferberatung und -betreuung, Schutz von Kindern, die Gewalt in Paarbeziehungen miterlebt haben, Behandlung von Gewalt ausübenden Personen, Prävention bei den Jugendlichen, Ausbildung der Fachpersonen, Sensibilisierung des Justizwesens, nachhaltige Verankerung, Information und Sensibilisierung sowie Bedrohungsmanagement.

Die KGP definierte zwei Massnahmen als prioritär und dringend: die Massnahmen 1.1 *Stärkung der medizinischen Versorgung mit speziellen Ressourcen für die Gewaltmedizin* und 9.33 *Prüfung der Möglichkeiten zur Weitergabe und Zentralisierung sensibler Daten für die Gefährlichkeitseinschätzung*. Diese Massnahmen werden aktuell umgesetzt. Die anderen Massnahmen werden mit den Ressourcen des GFB oder noch jenen der anderen Dienststellen, die in der KGP aktiv sind, umgesetzt.

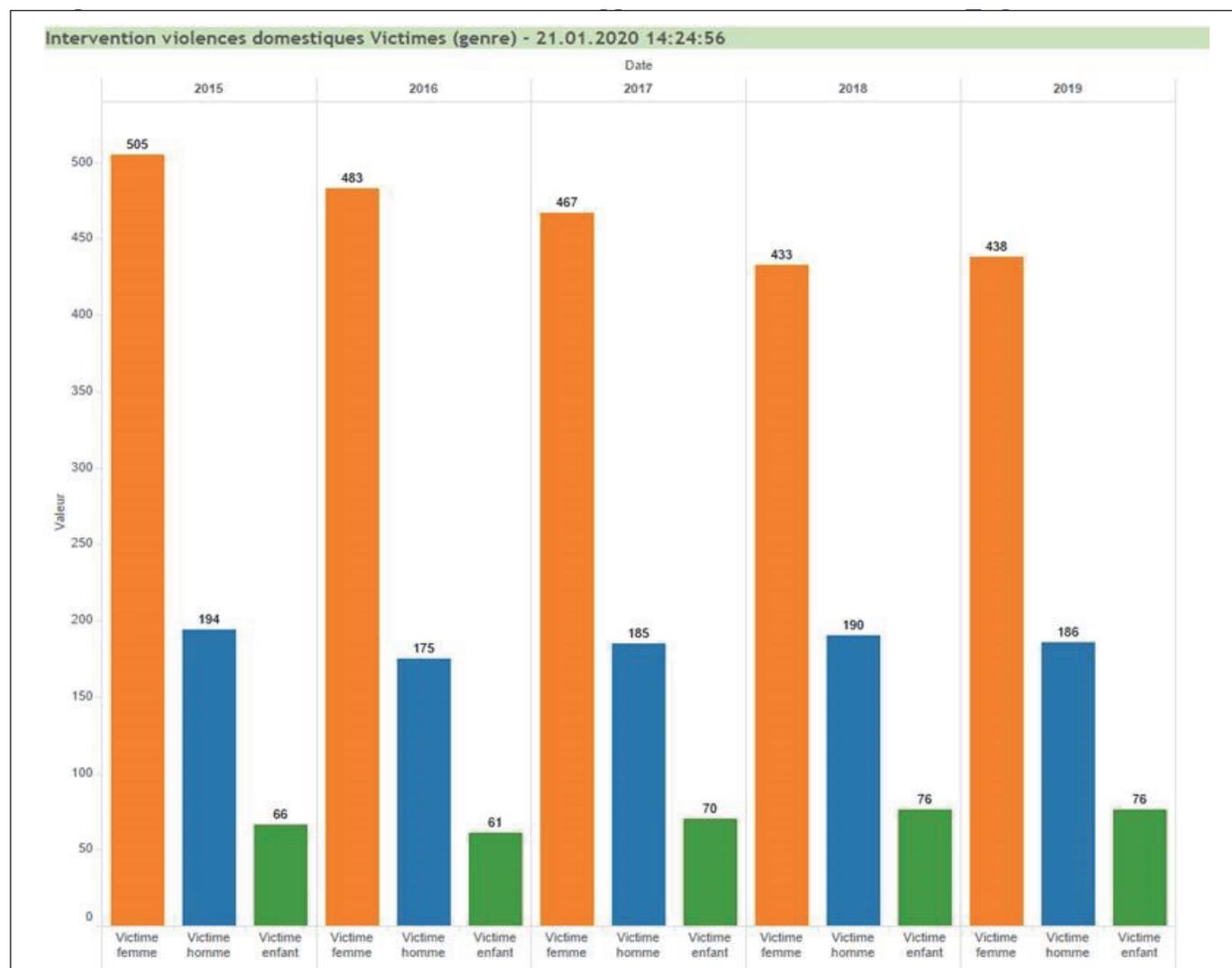
Bezüglich Ausbildung der Organismen, die sich um die Opfer kümmern, sind das GFB sowie das Gerichtswesen, die Polizei und die Sozialdienste für die verschiedenen Facetten dieses Themas erfahren und werden regelmässig weitergebildet. Das GFB engagiert sich auch auf kantonsübergreifender Ebene stark für die Koordination der Umsetzung der Istanbul-Konvention. Es bietet zudem namentlich im Freiburger Netzwerk Weiterbildungen an und wird dabei oft von den Mitgliedern der KGP unterstützt. So beteiligte es sich bereits mehrmals im Rahmen eines Themenjahres des FNPG, wirkt jedes Jahr an den mit dem freiburger spital (HFR) gemeinsam

Die Zahlen über die Frauen, die Opfer von Gewalt sind, sind zudem in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) aufgeführt, die auf folgender Website verfügbar ist:

[https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-03/Rapport%20FR%20SPC%202018\\_d.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-03/Rapport%20FR%20SPC%202018_d.pdf), S. 32.

organisierten Weiterbildungen mit und führt für die Fachpersonen des Netzwerkes punktuelle Tagungen zu bestimmten Themen in Verbindung mit der Istanbul-Konvention durch. So wurde dieses Jahr beispielsweise in Anwesenheit von über hundert Fachpersonen des Kantons Freiburg das Besuchsrecht bei Gewalt in Paarbeziehungen analysiert. Die Ausstellung *«Plus fort que la violence – Stärker als Gewalt»* ist ebenfalls ein gutes Hilfsmittel für die Sensibilisierung und die Weiterbildung in verschiedenen Bereichen. 2019 nahmen zusätzlich zu den 62 Klassen auch 25 Erwachsenengruppen an einer Führung teil.

Die Kantonspolizei speichert in ihrem zentralen Informationssystem alle Daten in Bezug auf festgestellte Straftatbestände, darunter namentlich das Geschlecht der Opfer und der Tatpersonen. Diese Daten werden regelmässig ausgelesen und dem Bundesamt für Statistik (BFS) übermittelt. Das GFB holt seinerseits bei seinen Partnerinnen und Partnern aus dem Netzwerk zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen ebenfalls jedes Jahr verschiedene Daten ein.



Abgesehen von diesen Statistiken, welche die Straftatbestände namentlich in Bezug auf das Geschlecht des Opfers aufführt, erfasst die Kantonspolizei unabhängig davon, ob letztlich ein Verstoß festgestellt wird, zudem die Zahl der Interventionen aufgrund von häuslicher Gewalt. Diese Erhebung berücksichtigt auch das Geschlecht der beteiligten Personen. So können die folgenden Zahlen geliefert werden:

4. *Wie viele aufenthaltsrechtliche Härtefälle im Sinne des Ausländergesetzes sind in den letzten fünf Jahren im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt eingegangen?*

Es handelt sich hier um Personen ohne Aufenthaltsbewilligung (illegaler Aufenthalt) in unserem Kanton, die eine Regelung ihres Aufenthaltsstatus in Verbindung mit häuslicher Gewalt beantragen. Da es für diese Fälle keine spezifischen Statistiken gibt, kann das der Sicherheits- und Justizdirektion angehörige BMA keine Zahlen kommunizieren. Erfahrungsgemäss können wir jedoch versichern, dass die Anträge auf eine Regelung von Härtefällen, die das BMA erhält, äusserst selten in Verbindung mit häuslicher Gewalt stehen.

Die Informationen über die Gründe für die Stützung von Asylgesuchen, insbesondere über mögliche häusliche Gewalt, ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) auf Bundesebene zuständig.

5. *Wie viele davon wurden abgelehnt, wie viele als Härtefälle anerkannt?*

Das BMA hat hierzu keine Zahlen.

*Gibt es eine Zusammenstellung dieser Zahlen oder könnte eine solche erstellt werden?*

Nein.

Es ist anzumerken, dass – abgesehen von den Härtefällen – häusliche Gewalt ein Grund für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung) sein kann, wenn diese im Rahmen des Familiennachzugs (s. Art. 50 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration AIG) erhalten wurde und die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat. Die in diesen gesetzlichen Bestimmungen genannten Situationen beziehen sich auf Personen, die anders als die oben beschriebenen Situationen bereits über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Sofern das BMA – nach Abschluss der Untersuchung – der Ansicht ist, dass die Bedingungen von Artikel 50 Abs. 1 Bst. b AIG erfüllt werden, muss es zusätzlich die Genehmigung des SEM beantragen. Im gegenteiligen Fall lehnt das BMA im Rahmen der eigenen Kompetenzen das Gesuch ab und ordnet die Wegweisung der Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit aus der Schweiz an.

Auf Antrag des SEM erfasst das BMA seit 2016 die Zahl der verweigerten Verlängerungen der Aufenthaltsbewilligungen im Rahmen von Artikel 50 Abs. 1 Bst. b AIG. Im Einzelnen für folgende Jahre:

- > 2016: 7 nicht verlängert;
- > 2017: 5 nicht verlängert;
- > 2018: 2 nicht verlängert;
- > 2019: 3 nicht verlängert.

Den 24. Juni 2020

# Rapport d'activité 2019

—  
pour la période du 1<sup>er</sup> janvier  
au 31 décembre 2019



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

**Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données**

Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg

T. +41 26 322 50 08

[www.fr.ch/atprd](http://www.fr.ch/atprd)

Avril 2020

—

Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL  
DU CANTON DE FRIBOURG

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2019 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Après un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des préposées à la transparence et à la protection des données (III). Nous continuerons avec quelques remarques au sujet de la coordination des deux champs d'activité (IV) pour aboutir à des considérations finales (V).

En raison d'une forte charge de travail au sein de notre Autorité, nous avons décidé de nous concentrer, dans le rapport, sur les thématiques les plus importantes. Un résumé qui figure aux premières pages du rapport vous permet de vous faire rapidement une image générale des défis variés dans le domaine de nos activités.

Nous vous en souhaitons bonne lecture et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2020

Le Président  
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée  
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée  
à la protection des données

A. Reichmuth Pfammatter (jusqu'au 31.07)  
F. Henguely (dès le 01.08)



# Table des matières

<b>Points forts</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Tâches et organisation de l'Autorité</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>A. Focus</b>	<b>7</b>
<b>B. Collaboration supracantonale et cantonale</b>	<b>9</b>
<b>C. Engagement dans la formation</b>	<b>10</b>
<b>D. Information et communication</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>II. Activités principale de la Commission</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>A. Sujets communs</b>	<b>11</b>
1. Prises de position	11
1.1 Focus	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Autres activités	12
<b>B. Domaine de la transparence</b>	<b>13</b>
1. Evaluation du droit d'accès	13
<b>C. Domaine de la protection des données</b>	<b>13</b>
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	13
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	13
<hr/>	
<b>III. Activités principales des Préposées</b>	<b>14</b>
<hr/>	
<b>A. Transparence</b>	<b>14</b>
1. Points forts	14
1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès	14
1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative	16
1.3 Demandes	16
2. Statistiques	17
<b>B. Protection des données</b>	<b>18</b>
1. Points forts	18
1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail	18
1.2 Demandes	20
1.3 Contrôles	23
1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance	23
1.5 ReFi – registre des fichiers	26
1.6 Echanges	27
2. Statistiques	27
<hr/>	
<b>IV. Coordination entre la transparence et la protection des données</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>V. Remarques finales</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>Table des abréviations et termes utilisés</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXES: statistiques</b>	<b>30-33</b>

## Points forts

---

En 2019, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) a fait face à une augmentation marquée des questions à traiter dans ses deux domaines d'activité. Dans celui de la transparence, le nombre de demandes en médiation ainsi que de demandes de renseignement a doublé par rapport à 2018. 29 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, bien que 12 demandes en médiation concernaient le même document et que la préposée a dans ce cas rendu une seule recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année.

Les chiffres portés à la connaissance de l'Autorité indiquent que 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 65 cas, lesdits organes ont accordé un accès total ou restreint. A l'instar de l'administration fédérale, l'Autorité part du principe que le nombre de demandes d'accès est en fait bien plus important, mais que celles-ci ne sont pas toujours identifiées comme telles, de sorte qu'elles ne sont pas systématiquement traitées sous l'angle de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le domaine de la protection des données a également fait face, une nouvelle fois, à une forte augmentation de la charge de travail. Parmi les 397 nouveaux dossiers,

370 dossiers concernaient la protection des données, 12 l'accès à la plateforme du contrôle des habitants et 15 des requêtes sur la vidéosurveillance. La plupart des demandes étaient issues des services cantonaux ou des communes, mais aussi d'institutions privées chargées de tâches publiques et de particuliers. Ce n'est, toutefois, pas uniquement le nombre total des dossiers qui a augmenté, mais plus encore leur complexité qui nécessite des connaissances spécifiques et touche à différents acteurs (privé et public, intercantonaux, etc.).

La digitalisation de l'administration cantonale, un point fort du programme gouvernemental 2017-2021, a amené de nouveaux projets complexes. Ils ont posé des nouveaux défis du point de vue de la protection des données et de la sécurité des données. L'Autorité a traité en particulier des projets tels que eGovernment (guichet virtuel, eDéménagementCH, identité électronique), le Référentiel cantonal des données, le traitement de données par des tiers (outsourcing, Cloud), Microsoft Office365, les portails d'accès pour des services ou des organisations privées chargées de tâches publiques ou le registre de l'administration scolaire (EDU). L'Autorité salue le fait d'être intégrée à temps dans les différents projets.

L'entrée en vigueur de la réforme en protection des données de l'UE et la révision prévue de la loi fédérale sur la protection des données exigent également une cure de rajeunissement du droit cantonal de la protection des données. C'était un point fort de l'année écoulée.

L'Autorité a poursuivi une politique d'information active en 2019, entre autres à travers son site Internet et sa newsletter sous son nouveau format.

# I. Tâches et organisation de l'Autorité

## A. Focus

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie. Elle gère aussi bien le domaine de la transparence que celui de la protection des données.

L'Autorité se compose d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (50%; dès avril 2020 à 80%). Elle compte aussi une collaboratrice administrative (80%) et une juriste (50%). Elle offre en outre la possibilité à de jeunes diplômé-e-s d'effectuer un stage juridique de 6 mois (100%) dans les deux domaines.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** sont définies dans l'article 40 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)<sup>1</sup> et dans l'article 30a de la loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)<sup>2</sup>. Il s'agit essentiellement des tâches suivantes:

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données;
- diriger l'activité du ou de la préposé-e à la transparence et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- rendre les décisions en matière de droit d'accès dans les cas où la demande d'accès a été adressée à une personne privée ou un organe d'institution privée qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions;

- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et d'en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- préaviser les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 21 LGCyb.

En 2019, la Commission était présidée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal. Les autres membres de la Commission étaient : *M. Philippe Gehring* (*Vice-président*), ingénieur en informatique EPFL, *Mme Anne-Sophie Brady*, conseillère communale, *M. André Marmy*, médecin, *M. Jean-Jacques Robert*, ancien journaliste, *M. Luis-Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université.

La Commission a tenu 9 séances en 2019. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 152 heures sur l'ensemble de l'année. Enfin, tant le Président que le Vice-président ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.

<sup>1</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.5/versions/4692](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/4692)

<sup>2</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.1/versions/4691](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.1/versions/4691)

### Tâches des Préposées

Conformément à l'art. 41 LInf, **le ou la préposé-e à la transparence** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- › informer la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit des modalités d'exercice du droit d'accès;
- › assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- › exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- › exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- › rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- › faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

S'y ajoute la tâche de remplaçante du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e inscrite dans l'article 8 de la Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd).

Conformément à l'art. 31 LPrD, **le ou la préposé-e à la protection des données** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- › contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- › conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- › renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- › collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- › examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'article 12a al. 3;
- › exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- › tenir le registre des fichiers (ReFi).

S'y ajoutent des tâches figurant dans d'autres législations, par exemple:

- › les tâches de préavis Fri-Pers en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)<sup>3</sup>;
- › les tâches de préavis LVID en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; ordonnance du 23 août 2011 y relative).<sup>4</sup>

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents<sup>5</sup>), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif** et les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de violation des prescriptions sur la protection des données (art. 30a al. 1 let. c, art. 22a et art. 27 al. 2 LPrD avec le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal).

<sup>3</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/114.21.12/versions/4597](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.12/versions/4597)

<sup>4</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.3/versions/3089](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.3/versions/3089) et [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.31/versions/3090](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31/versions/3090)

<sup>5</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/rapports-dactivite>

## B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données s'attachent à collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ensemble, elles prennent part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposés de Suisse romande ainsi qu'à l'adjoint du PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences en détail.

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs concernés du PFPDT et les préposés à la transparence qui réalisent des médiations, se réunit environ deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence.

La préposée à la protection des données a également des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen, s'est réuni deux fois durant l'année 2019 à l'invitation du PFPDT.

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait en outre partie de la Conférence des commissaires suisses à la protection des données **privatim**<sup>6</sup>. L'Autorité a pu profiter également en 2019 des travaux effectués par privatim sur des questions générales d'importance internationale, nationale et intercantonale. Cette collaboration est très utile, voire indispensable, pour se forger des opinions et prendre des positions ou tout au moins des points de vue si possible coordonnés (notamment pour les réponses à des procédures de consultation). L'assemblée générale a eu lieu au printemps à Zurich. Elle a mis l'accent sur l'analyse d'impact relative à la protection des données personnelles, les consultations préalables, la notification d'une violation de données personnelles et le rôle des préposé-e-s dans le domaine de la digitalisation. L'assemblée plénière d'automne s'est tenue à Berne. La séance d'information était consacrée au cloud et au manque de ressources des autorités cantonales.

Par ailleurs, privatim a organisé pour ses membres et ses collaborateurs une séance de formation continue et établi une recommandation relative à la mise en œuvre de l'obligation de communiquer des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte aux autorités migratoires (OASA, art. 82f). Privatim a également révisé et complété son aide-mémoire sur les risques et mesures spécifiques à la technologie de Cloud computing par des informations relatives au Cloud Act américain. Ce dernier est publié sur le site Internet de l'Autorité.

La collaboration entre l'Autorité et le médiateur cantonal s'est poursuivie, comme le prévoit la loi sur la médiation administrative (LMéd).

<sup>6</sup> <https://www.privatim.ch/fr/>

### C. Engagement dans la formation

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données ont donné un cours en français à l'HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

Toutefois, aucune formation n'a été dispensée dans le cadre de la formation des apprentis et des stagiaires 3+1 de l'Etat de Fribourg (cours interentreprises AFOCI), dans la mesure où le SPO a revu la chronologie des modules de formation et déplacé celui qui concerne la transparence, la protection des données et l'archivage. De ce fait, la formation reprend en 2020 pour la volée concernée.

La préposée à la protection des données est intervenue dans le cadre des journées thématiques du Collège St-Michel. En effet, une classe a invité la préposée à présenter la thématique de la protection des données.

### D. Information et communication

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités<sup>7</sup>. En mai 2019, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**. La mise en place du nouveau site Internet du canton a entraîné des travaux importants pour l'Autorité eu égard à la migration des contenus. Le soutien de ressources supplémentaires durant la première partie de l'année a permis de terminer les travaux afin de rendre le nouveau site de l'Autorité plus attractif et informatif.

Dans ses **newsletters** semestrielles<sup>8</sup>, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence et la protection des données. Neuf ans après la première newsletter, l'édition de décembre 2019 a été publiée sous une forme modernisée. Le guide à **l'attention spécifique des communes** a également été actualisé cette année. Ce guide vise à leur fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/publications-0>

<sup>8</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

<sup>9</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/\\_www/files/pdf97/atprd\\_guide-pratique-a-latt.-des-communes-f--actualisation3.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/_www/files/pdf97/atprd_guide-pratique-a-latt.-des-communes-f--actualisation3.pdf)

## II. Activités principales de la Commission

### A. Sujets communs

#### 1. Prises de position

##### 1.1 Focus

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **canton** et sur certains de la **Confédération**. L'Autorité a constaté également en 2019 que la transparence et la protection des données sont souvent **prises en compte** dans les nouvelles dispositions légales. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence et de la protection de données** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données ou de la transparence; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant qu'il est très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou les préposées préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet<sup>10</sup>.

##### 1.2 Quelques exemples de prises de position

*Projet de loi modifiant la loi sur la santé (cybersanté) – stratégie cantonale de la cybersanté*

Dans la réponse qu'elle a apportée lors la consultation relative à ce projet, la Commission s'est prononcée contre l'utilisation du numéro AVS pour le dossier électronique du patient (DEP). Il n'y a pas de marge de manœuvre pour une utilisation systématique du numéro AVS, car celle-ci ne correspond pas à la volonté du législateur fédéral.

Concernant la stratégie cantonale de la cybersanté, la Commission s'est inquiétée d'une transversalité entre le dossier électronique du patient et la cyberadministration. Les deux grands axes de la cybersanté et de la cyberadministration doivent être distincts et indépendants l'un de l'autre afin de garantir la confiance, la non-perméabilité et de réduire autant que possible les risques. De plus, le guichet virtuel, actuellement en phase de réalisation, n'est pas un instrument approprié pour faciliter l'accès aux données médicales.

*Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques*

La Commission a aussi souligné dans cette prise de position son opposition, comme déjà à maintes reprises, à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS, même si la révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants pourra éventuellement permettre d'en faire un usage plus large.

*Modification de la loi sur la police cantonale*

La Commission a fait observer que tant le principe général que le concept de la gestion des menaces, en vertu duquel différents services publics et acteurs privés collectent des données existantes sensibles, vont à l'encontre de la protection des données. Il y a un risque que ces derniers obtiennent carte blanche pour collecter des données sur la soi-disant dangerosité des citoyennes et citoyens. Malgré ces réserves, la Commission ne s'est pas opposée au projet car elle a estimé que le but poursuivi par la loi était clairement défini et devait respecter les principes de la protection des données, et notamment de la proportionnalité à tous les niveaux.

<sup>10</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

### *Offres de mobilité multimodale – modification de la loi sur le transport des voyageurs*

Dans la réponse qu'elle a apportée lors de la consultation relative à ce projet de loi, la Commission a souligné que le traitement des données par les entreprises privées prévu dans ledit projet, et notamment la possibilité qu'il leur donne de traiter des données sensibles et des profils de personnalité, était extrêmement délicat. Elle a estimé nécessaire d'expliquer clairement que les profils de personnalité ne pouvaient être traités qu'avec le consentement des personnes concernées. Elle a aussi souligné, concernant l'accès sans restriction aux données de la plateforme NOVA, la nécessité, pour la Confédération ou le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de mettre en place un système de gestion des droits d'accès et une procédure de surveillance. Les personnes autorisées à accéder aux données personnelles étant très nombreuses, leurs droits d'accès doivent strictement se limiter aux données nécessaires à l'exercice de leur tâche.

### *Avant-projet d'ordonnance concernant la mise en œuvre du référentiel cantonal de données de personnes, d'organisations et de nomenclatures (projet pilote)*

La Commission relève qu'elle a approuvé cet avant-projet d'ordonnance, tout en rappelant le caractère sensible de la dérogation pendant deux ans (2019-2020) et des appariements par l'intermédiaire de différentes sources de données. Elle a remercié le chef de projet d'avoir tenu compte des remarques émises lors de l'élaboration de l'avant-projet d'ordonnance.

## **2. Autres activités**

La Commission, respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président, a eu en outre de nombreuses autres activités ponctuelles, comme le démontrent les exemples suivants. Notamment, les projets informatiques sont régulièrement à l'ordre du jour de la Commission.

Durant l'année sous rapport, l'utilisation du NAVS13 fut à nouveau un thème crucial pour la Commission. Celle-ci est préoccupée par les tendances à l'utilisation universelle du numéro prévu initialement à des fins relevant exclusivement du droit des assurances sociales.

La Commission a également traité divers dossiers en lien avec la digitalisation de l'administration cantonale (cf. Plan directeur de la digitalisation et de ses systèmes d'information). Elle s'est notamment penchée sur divers projets complexes, tels qu'un projet pilote qui a pu être mis en œuvre grâce à la base légale de la Loi sur la cyberadministration et le préavis positif de la Commission, des communications de données entre services et personnes privées dans le cadre d'une étude de recherche. Un autre projet qu'accompagne la Commission est celui de la mise en œuvre d'un système de référentiels cantonal, prévu comme base de données pour toute l'administration.

De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position sur certains dossiers gérés par les préposées à la transparence et à la protection des données et qui soulèvent des questions (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la préposée à la transparence, du suivi d'un contrôle dans le domaine de la protection des données ou encore de transmissions de communications systématiques des données par les autorités cantonales).

Dans le cadre de la mise au concours du poste de préposé-e à la protection des données, une délégation de la Commission a consacré plusieurs heures à l'étude des dossiers et aux auditions des candidats-tes sélectionné-es, dans le but de préavisier la candidature au Conseil d'Etat.

## B. Domaine de la transparence

### 1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 52 cas, les organes publics ont accordé un accès complet et dans 13 cas un accès restreint. Dans 19 cas, l'accès a été différé. Dans 9 cas, l'accès aux documents a été refusé. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'administration, de la santé, de l'environnement, des constructions et de l'agriculture.

L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, mais que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme telles et, en conséquence, pas traitées sous l'aspect de la LInf ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. En moyenne, les organes publics ont annoncé 42 minutes consacrées au droit d'accès en 2019 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 58 heures.

## C. Domaine de la protection des données

### 1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année sous rapport, la Commission a fait une recommandation. Cette dernière a été adressée à une préfecture dans le cadre d'une demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement d'une école publique. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise, rejetant la recommandation de l'Autorité. Le dossier est toujours en cours de traitement (plus d'informations sous le point 1.4 Vidéosurveillance).

### 2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 23 à 26 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir. Durant l'année 2019, la Commission a reçu une copie de 35 décisions, toutes émanant de la Police cantonale (principalement des demandes d'effacement de données et d'accès à ses propres données) dont une décision de la DAEC et une de la DSJ. La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

## III. Activités principales des Préposées

### A. Transparence

#### 1. Points forts

##### 1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès

Comme la Confédération et de nombreux cantons, celui de Fribourg dispose d'une procédure de médiation dans le domaine de la transparence. La LInf prévoit que celle-ci peut être mise en œuvre entre la personne qui a demandé l'accès et l'autorité concernée ou les tiers qui se sont opposés à l'accès au document. Il est possible de déposer une demande de médiation lorsque l'organe public ne prend pas position dans un délai de 30 jours, qu'il diffère, restreint ou refuse l'accès au document souhaité, ou qu'un tiers concerné s'oppose à ce que l'accès soit accordé.

La médiation se déroule, sous la direction de la préposée à la transparence, entre la personne requérante ou celle qui s'est opposée à l'accès au document et l'autorité concernée. La préposée entend les deux parties, qui s'expriment soit par écrit, soit dans le cadre d'une séance de médiation. La préposée a alors accès à tous les documents officiels pour juger si l'organe public a traité la demande d'accès conformément à la loi. La procédure de médiation a pour objectif la conclusion d'un accord entre les parties. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire. Si elle échoue, la préposée à la transparence établit une recommandation à l'intention des parties. L'organe public rend ensuite une décision.

En 2019, le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement a doublé. 29 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence, 12 demandes en médiation concernaient le même document et la préposée à la transparence a dans ce cas rendu une recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année. Cette forte augmentation a pour conséquence que la préposée à la transparence n'a pour cette raison pas toujours pu accomplir ses tâches dans les délais prévus par la LInf.

**Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes.** Durant l'année sous rapport, des accords ont été conclus dans lesquels des documents qui contiennent les informations recherchées par la personne qui a fait la demande d'accès sont identifiés. La personne a ensuite déposé une demande d'accès à ces documents après la médiation. Dans d'autres médiations, les personnes qui ont demandé l'accès aux documents ont renoncé à y obtenir l'accès et se sont contentées d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se sont mises d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée.

Les demandes de médiation concernaient des documents très divers. L'une d'elles a, par exemple, concerné le **projet de construction** «Zelda», dans la commune de Romont. La préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès à l'intégralité du décompte du projet de construction ainsi qu'à une convention de révocation conclue avec la société Bauart. Dans sa détermination, la commune s'était prononcée contre l'accès à ces documents et voulait octroyer l'accès à un document comportant des chiffres clés. Elle avait invoqué une atteinte à la protection de données personnelles et la révélation de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication et elle avait fait remarquer que l'accès divulguerait des informations qui lui avaient été fournies librement par un tiers et dont elle avait garanti le secret.

La préposée à la transparence a conclu dans sa [recommandation](#) que les données personnelles figurant dans les décomptes litigieux n'avaient pas à être protégées et que l'intérêt public à avoir accès aux décomptes l'emportait sur l'intérêt privé des entreprises mentionnées. Les données personnelles contenues dans les deux autres documents ne devaient pas non plus être protégées par le secret. En outre, ni le contrat, ni la convention de révocation ne contenaient de clause de confidentialité, de sorte qu'il était impossible de se prévaloir d'une telle disposition. Il n'était cependant pas exclu que le contrat contienne des informations couvertes par des secrets professionnels, d'affaires et de fabrication. C'est pourquoi elle a recommandé à la

commune de consulter l'entreprise avant d'octroyer l'accès au document, conformément à la procédure prévue par la LInf.

Dans une autre affaire, qui concernait une **analyse de pratiques managériales**, la préposée à la transparence a recommandé au Réseau Santé et Social de la Veveyse (RSSV) d'octroyer l'accès. Elle a estimé que l'accès à une partie du rapport pouvait être différé jusqu'à ce que diverses décisions soient prises. Avant d'octroyer l'accès au rapport, les tiers concernés devaient être consultés. Le RSSV s'était prononcé en faveur d'un accès différé au rapport au motif que celui-ci servait à préparer diverses décisions. Il avait aussi invoqué la confidentialité du document et la situation personnelle de la requérante.

Dans sa [recommandation](#), la préposée à la transparence a fait remarquer que l'organe public, s'il diffère l'accès à un document, doit chercher la solution qui correspond le plus possible au principe de la transparence. Il lui faut donc accorder l'accès à tous les passages du document qui ne servent pas de base aux décisions à prendre ou qui n'ont pas de lien direct et imminent avec des décisions concrètes. La situation personnelle des requérants n'a pas d'influence sur le droit d'accès. En vertu de la LInf, toute personne, physique ou morale, a le droit d'accéder à des documents officiels détenus par un organe public et n'a pas à motiver sa demande.

**Les documents issus d'un dossier personnel** ont aussi fait l'objet d'une médiation et d'une [recommandation](#). La préposée à la transparence a ainsi estimé que le Service du personnel et d'organisation (SPO) et la Caisse cantonale de compensation (la Caisse) avaient à juste titre refusé d'octroyer l'accès à des documents issus d'un dossier personnel ainsi qu'à des pièces personnelles d'un collaborateur. Une personne avait déposé une demande d'accès à divers documents, pour elle et son enfant, auprès du SPO et de la Caisse concernant un collaborateur de l'État, qui était son ex-époux et le père de leur enfant.

Les organes publics avaient par la suite refusé de lui transmettre une partie des documents au motif que ceux-ci faisaient partie du dossier personnel du collaborateur, qu'ils contenaient des données

personnelles et qu'un intérêt privé prépondérant les en empêchait. La préposée à la transparence a, elle aussi, estimé que les documents demandés contenaient des données sensibles et que, pris ensemble, ils pouvaient constituer un profil de la personnalité. Elle a donc recommandé de maintenir le refus d'octroyer l'accès.

Une autre [recommandation](#) avait trait à un **rapport** demandé par la préfecture de la Broye dans le cadre d'une enquête administrative **concernant une commune**. La préfecture avait refusé l'accès au rapport demandé par une journaliste en invoquant des intérêts publics prépondérants. La préfecture estimait que la liberté d'enquêter et le bon fonctionnement de la commune auraient été mis en péril. Un accès restreint n'était pas possible. La préposée à la transparence a recommandé d'octroyer un accès restreint au rapport et à la décision de clôture de l'enquête administrative, et a proposé des caviardages en conséquence. Il convenait d'exclure l'accès à tous les passages qui résumaient en détail les résultats des entretiens menés et qui donnaient les noms des personnes interrogées ou comportaient d'autres indications de nature à permettre leur identification. C'était particulièrement important pour toutes les personnes qui ne sont pas des magistrats élus.

Enfin, dans une affaire concernant des **documents relatifs à la rénovation, l'entretien et la réparation d'un bâtiment communal**, la préposée à la transparence a [recommandé](#) à la commune de Treyvaux d'octroyer un accès restreint. La commune avait refusé d'octroyer l'accès à divers documents concernant le bâtiment dit la «Treyjoyeuse» en indiquant que les documents demandés n'étaient pas liés à l'accomplissement de sa tâche publique.

Durant la séance de médiation, la commune a accepté de donner accès à une partie des documents demandés. Après avoir analysé les documents fournis par la commune, la préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès aux documents relatifs au patrimoine administratif de la commune, dans la mesure prévue par la LInf. Lesdits passages avaient trait à l'accomplissement d'une tâche publique. Il s'agissait de parties des documents qui concernaient l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire. Elle

a estimé qu'il n'est pas possible de demander accès selon la LInf aux parties des documents qui traitent du patrimoine financier de la commune et font donc référence aux logements loués à des privés. Ces parties de documents ne concernaient pas l'accomplissement d'une tâche publique. La commune pouvait également maintenir son refus d'octroyer l'accès à des extraits de procès-verbaux du conseil communal. Enfin, concernant l'argument selon lequel la charge de travail était disproportionnée, la préposée à la transparence a demandé à la commune d'inviter le requérant à préciser sa demande ou d'expliquer dans sa décision en quoi le travail à fournir pour rassembler l'ensemble des documents était disproportionné.

Le Tribunal cantonal a rendu deux arrêts en lien avec la procédure de médiation selon la LInf. Dans une affaire, le Tribunal cantonal a jugé que la préposée cantonale à la transparence est en droit de classer une affaire lors d'une requête en médiation selon la LInf suite à l'absence du requérant sans motif valable à la séance de médiation. Le requérant a fait recours auprès du Tribunal fédéral contre cet arrêt. Le Tribunal fédéral a rejeté ce recours en 2020. Dans son arrêt, il a précisé des éléments en lien avec la médiation selon la LInf. Dans une autre affaire, la Commission a constaté, dans un cas particulier et sur demande du requérant, que la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) n'a pas violé les principes de célérité et de bonne foi prévus par la LInf (art. 8 al. 2 et 9 al. 1 LInf). Le Tribunal cantonal n'est pas entré en matière dans un recours déposé par le requérant.

## 1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative

En tant que suppléante du médiateur administratif cantonal, la préposée a été saisie d'un dossier en 2019 suite à la récusation de ce dernier.

### 1.3. Demandes

Durant l'année sous rapport, des citoyens de même que des organes publics ont à nouveau pris régulièrement contact avec la préposée à la transparence afin d'obtenir des informations sur leurs droits et obligations en rapport avec le droit d'accès. L'éventail des documents suscitant de l'intérêt était très large, comme les années précédentes.

En 2019, la préposée à la transparence a souligné régulièrement, dans les cas particuliers qui lui étaient soumis, les limites de sa fonction. Elle peut donner des renseignements d'ordre général en matière de transparence, mais elle ne peut prendre position dans des cas concrets. La formulation d'une recommandation demeure réservée à une éventuelle phase de médiation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

Les exemples suivants illustrent des questions posées et les réponses données:

*La préposée à la transparence peut-elle émettre une recommandation lorsqu'une médiation a abouti à un accord?*

#### Situation initiale:

Une requérante a demandé à la préposée à la transparence si celle-ci pouvait rédiger une recommandation si la médiation qui la concernait avait abouti à un accord.

#### Réponse:

La préposée à la transparence a répondu à la requérante que, dans ce cas, il lui était impossible d'émettre une recommandation. Elle ne pouvait le faire que si les parties n'avaient pas trouvé de solution. L'accord avait été conclu par écrit et la procédure était close.

*Un organe public peut-il percevoir des émoluments pour traiter une demande d'accès?*

#### Situation initiale:

Une requérante voulait savoir si la facture qu'un organe public lui avait adressée pour avoir effectué 4 heures de recherche administrative suite à une demande d'accès était justifiée.

#### Réponse:

La préposée à la transparence a fait remarquer que le droit d'accès devrait être gratuit, dans la mesure où il s'agit d'un droit fondamental. C'est la raison pour laquelle la LInf prévoit que l'exercice de l'accès et la

procédure d'accès sont gratuits. Cette gratuité est d'autant plus justifiée que le principe de la transparence n'est pas fondé sur des intérêts particuliers, mais sur le droit public à l'information.

Cette gratuité souffre néanmoins d'exceptions, notamment lorsque le travail que l'organe public a effectué pour le traitement initial de la demande et/ou pour permettre l'exercice de l'accès dépasse les deux heures. Le temps de travail qui excède cette durée peut dans ce cas être facturé. La confection de la copie papier, la remise d'imprimés ou de supports d'information électroniques et l'envoi postal du document peuvent aussi l'être. Les tarifs correspondants sont fixés par l'ordonnance sur l'accès aux documents (OAD). L'organe public qui envisage de percevoir un émolument informe dès que possible l'auteur-e de la demande du montant prévisible de celui-ci. Il renonce à percevoir un émolument lorsque le montant est inférieur à 30 francs ou lorsque l'accès est entièrement refusé.

*Un organe public peut-il donner accès aux avis émis par des personnes privées et des institutions et recueillis dans le cadre d'une consultation?*

**Situation initiale:**

Des avis ont été émis lors d'une consultation publique qui a ensuite fait l'objet d'un rapport. Un requérant demandait à y accéder et l'organe public s'est enquis auprès de la préposée à la transparence des règles qu'il devait appliquer.

**Réponse:**

La LInf prévoit que l'accès à certains documents, et notamment à ceux qui font l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, aux avis exprimés lors d'une telle procédure, est garanti. Pour lesdits documents, l'organe public ne doit en principe pas vérifier si l'accès à un document officiel doit être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 l'exige. Il doit garantir cet accès.

*Est-il possible de garantir l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement?*

**Situation initiale:**

Un organe public a demandé à la préposée à la transparence s'il pouvait octroyer à un journaliste l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement.

**Réponse:**

La loi sur les finances de l'Etat (LFE) prévoit que les rapports de l'inspection des finances ne sont pas accessibles au public. Le document demandé concerne cependant l'environnement. Or, depuis la mise en conformité de la LInf avec la convention d'Aarhus, il s'agit d'un domaine dans lequel s'appliquent, en matière de droit d'accès, des règles spécifiques allant au-delà des dispositions générales de la LInf. Les exceptions prévues à ce droit par la LInf et la législation spéciale doivent être interprétées conformément à la Convention d'Aarhus. En vertu du principe de l'interprétation conforme, les dispositions de la LInf concernant les demandes d'accès à des informations relatives à l'environnement doivent être interprétées de façon à respecter le sens et les objectifs de la Convention. En l'espèce, l'organe public doit, lorsqu'il analyse la demande d'accès, tenir compte du fait que la Convention ne prévoit pas d'exception fixe.

**2. Statistiques**

Durant la période considérée, 167 dossiers ont été introduits, dont 20 sont pendants au 1<sup>er</sup> janvier 2020, 59 conseils et renseignements, 6 avis, 22 examens de dispositions législatives, 7 présentations, 14 participations à des séances et autres manifestations, 29 demandes en médiation, 2 demandes d'accès, 1 médiation administrative, 4 recours et 23 demandes diverses. 59 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 11 des communes, 39 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 50 des particuliers ou institutions privées et 8 des médias (cf. statistiques annexées).

## B. Protection des données

—

### 1. Points forts

#### 1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail

En 2019, la préposée à la protection des données a traité divers dossiers concernant des projets préliminaires traitant des données personnelles. De plus, elle a participé régulièrement à plusieurs groupes de travail notamment (comité de conformité du référentiel cantonal, révision LPrD, ReFi), CoPil (HAE, Cybersanté, référentiel cantonal) et CoPro (Microsoft 365, communication unifiée). La fréquence de ces différentes séances, plusieurs fois par mois, explique en partie l'augmentation de la charge de travail de l'Autorité. Ces dossiers se traitent sur le long terme avec de nombreux acteurs internes et externes à l'Etat.

Les exemples suivants démontrent la complexité toujours grandissante des projets. En effet, d'une part, ils interconnectent des données de partenaires privés et celles de l'administration publique limitant la compétence de l'Autorité à une partie du projet uniquement. D'autre part, les projets sont toujours plus denses et s'étendent sur plusieurs années. Pour rappel, le préposé fédéral à la protection des données est compétent en ce qui concerne le traitement de données par des privés et par des organes publics fédéraux. En outre, il arrive régulièrement que plusieurs cantons et/ou le préposé fédéral soient également concernés par les mêmes projets, de sorte que l'Autorité se doit de travailler de concert avec les autres préposés cantonaux en protection des données et avec le préposé fédéral.

#### Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD et son adaptation à la législation européenne se sont poursuivis en 2019 comme prévu. La préposée a continué à mener le groupe de travail y relatif, au sein duquel sont représentés de nombreux services et directions de l'Etat. C'est à la fin de l'année 2019 que l'avant-projet de révision totale de la loi sur la protection des données a été mis en consultation. Il est fortement inspiré par le

projet actuel de révision totale de la loi fédérale sur la protection des données, lequel a lui-même pour objectif de rendre le droit fédéral compatible avec la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe et les nouvelles exigences du droit de l'Union européenne en matière de protection des données.

La révision de la LPrD vise à renforcer la protection des données en l'adaptant aux technologies et à la société d'aujourd'hui. L'avant-projet prévoit dans ce but une série de nouveaux droits pour les citoyens et les citoyennes en lien avec leurs données personnelles ainsi que des obligations nouvelles pour les auteur-e-s de traitements en termes d'organisation et de sécurité. La position de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données est renforcée. Elle disposera à l'avenir du pouvoir de rendre des décisions. La révision crée ainsi les conditions pour que le canton de Fribourg réponde aux nouvelles exigences en matière de droit de la protection des données. Ces modifications sont nécessaires pour préserver la libre circulation des données entre la Suisse et l'étranger.

Conjointement à la révision totale de la loi sur la protection des données, l'avant-projet de loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation a également été mis en consultation, après une collaboration urgente entre la préposée à la protection des données et différents services et directions de l'Etat. Ce dernier a pour but de modifier la loi actuelle sur la protection des données en anticipant l'entrée en vigueur de certains articles prévus dans le projet de révision totale de la loi sur la protection des données, tels que l'externalisation, et la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb) en intégrant notamment l'utilisation systématique du numéro AVS dans le cadre du référentiel cantonal.

Lors des travaux préparatoires de cette loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation, la Commission a communiqué sa prise de position, à savoir qu'elle est contre l'idée de faire entrer de manière anticipée les dispositions concernant l'externalisation de données personnelles, estimant inopportun de « saucissonner » l'avant-projet de révision totale de la LPrD qui regroupe toutes les

dispositions traitant des standards de protection adaptés et nécessaires à une externalisation et qui est prêt à partir en consultation. S'agissant de la modification de la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat, la Commission a maintenu, comme déjà manifesté à maintes reprises, son rejet quant à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS même si son utilisation peut être élargie lors de la révision de la LAVS.

La Commission a souligné l'importance de former et sensibiliser les utilisateurs à la protection des données et à la sécurité de l'information.

### Mise en œuvre du Référentiel cantonal

La mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures est un dossier très prenant. La préposée à la protection des données est intégrée dans différents groupes de travail, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi et avec voix consultative à la Commission de gouvernance des données référentielles. La préposée a participé aux questions liées à l'application des dispositions légales en matière de protection des données dans les processus liés au Référentiel cantonal ainsi que ceux des organes désignés dans l'ordonnance de mise en œuvre (RSF 17.45) pour la phase expérimentale. Enfin, la préposée a apporté une contribution dans les réflexions du groupe de travail en charge de l'évolution des bases légales et en matière d'autorisations d'accès. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre jusqu'à l'été 2021. Pour plus d'informations, le site Internet de l'Etat de Fribourg met les actualités y relatives (<https://www.fr.ch/cha/vie-quotidienne/demarches-et-documents/le-referentiel-cantonal>).

### Référentiels EDU

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre des référentiels de l'éducation. Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de références concernant les élèves, enseignants et employés des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de références transversales à tous les degrés,

telles que les statistiques. Par références, on entend des données contrôlées et validées par d'autres sources de données afin d'éviter toute erreur lors de la collecte des données et d'éliminer ou de fusionner les personnes à double. Les règles d'accès aux données des référentiels et les fonctions de recherches et d'ajouts des personnes ont été discutées. Le projet est en cours d'élaboration, notamment par la mise en production de certaines applications informatiques. S'agissant des bases légales correspondantes, ces dernières ont été mises à jour, nécessitant ainsi l'avis de la Commission concernant le traitement des données personnelles.

### Cybersanté

La préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté et a participé à plusieurs séances en 2019. Sous le terme « Cybersanté », il faut entendre le projet de mise en œuvre, par exemple, du dossier électronique du patient selon la loi fédérale y relative et ses projets. Le canton apporte sa contribution à la création des conditions cadres nécessaires à cet effet.

### Ressources ATPrD

Pendant cette année, la préposée à la protection des données, a fortement été intégrée dans le processus de digitalisation des systèmes d'information de l'Etat de Fribourg (stratégie Fribourg 4.0). Cette implication est grandement appréciée par la préposée, dans la mesure où elle permet d'obtenir des solutions conformes à la protection des données et de collaborer avec les différents acteurs dès les prémices. Cependant, le nombre de projets dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information est en constante augmentation et leur complexité toujours plus grande. En raison de leur lien avec l'informatique et la digitalisation, ils nécessitent impérativement des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. A ce jour, le domaine de la protection des données connaît une **surcharge de travail chronique** due à l'augmentation constante de la charge de travail et à la complexité des dossiers, mais

également aux ressources **limitées** dont la préposée dispose. C'est pourquoi **la préposée n'a pas pu, dans la mesure souhaitée, accomplir de manière satisfaisante ses tâches dans le domaine de la protection des données et de la sécurité de l'information**, ce qui peut parfois retarder la réalisation de certains projets informatiques d'importance.

En effet, depuis sa création en 1994, les ressources en personnel consacrées à la protection des données n'ont été augmentées qu'une seule fois en 2009 par l'octroi de 0.5 EPT pour un poste de juriste. Depuis lors, la Commission n'a cessé de solliciter des ressources supplémentaires, d'autant plus que de nouvelles tâches légales ont été attribuées à la protection des données en 2010, à savoir Fri-Pers et LVid.

1994	2009	2019
* <b>0.5 EPT:</b> préposée cantonale à la protection des données	* <b>0.5 EPT:</b> préposée cantonale à la protection des données * <b>0.5 EPT:</b> juriste	* <b>0.5 EPT:</b> préposée cantonale à la protection des données * <b>0.5 EPT:</b> juriste spécialiste

Dans le cadre des projets de digitalisation, la préposée à la protection des données prend régulièrement part à des comités de pilotage (CoPil), comités de projet (CoPro) et groupes de travail.

La révision de la loi met en exergue une augmentation inévitable des ressources en personnel, dans la mesure où notamment des tâches supplémentaires seront attribuées à la protection des données, telles que l'aide à l'analyse des risques et l'étude d'impacts, l'aide à la gestion des failles de sécurité, la procédure d'enquête et le prononcé de décisions, l'augmentation des contrôles ainsi que la formation et la sensibilisation aux différents organes publics.

Dans l'année sous rapport, l'Autorité a analysé son besoin de ressources minimum nécessaires dans le domaine de la protection des données (cf. situation désirée) afin de pouvoir exécuter ses tâches et y a également intégré les impacts en personnel relatifs à la révision de la loi sur la protection des données.

#### Situation depuis 2020

- \* **0.8 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- \* **0.5 EPT:** juriste spécialiste
- \* **0.8 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

#### Situation désirée

- \* **1 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- \* **2 EPT:** juristes spécialistes
- \* **1 EPT:** informaticien/informaticienne de l'ATPrD
- \* **1.5 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

## 1.2 Demandes

Des directions, communes et organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que des particuliers s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les directions et les divers services est bonne dans la plupart des cas.

Voici plusieurs exemples de réponses et de prises de position de la préposée à la protection des données:

### Plateforme de gestion et d'information recensant des données relatives au bail à loyer

En 2018 déjà, l'Autorité avait été consultée par une haute école du canton de Fribourg à propos d'un projet de recherche ayant pour buts d'établir une vue d'ensemble actuelle du marché immobilier du canton, de pouvoir anticiper les tendances et d'aider les différents partenaires fribourgeois concernés dans leurs prises de décisions importantes. En effet, de la Constitution du canton de Fribourg découle une obligation faite à l'Etat d'encourager « l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété de son logement » (art. 56). Afin d'accomplir cette mission, un mandat a été donné à une haute école du canton de Fribourg de créer et gérer un système d'information appelé Observatoire romand du logement et immobilier. Il est relevé qu'une collecte de données personnelles provenant de différentes sources privées et publiques ainsi qu'une interconnexion de ces dernières soient effectuées. Elles sont hébergées sur une plateforme informatique au sein de la haute école. S'agissant d'un

traitement systématique des données notamment provenant de l'administration publique, l'Autorité a préavisé favorablement la communication des données dans le cadre d'une phase pilote qui prendra fin en été 2022. Toutefois, la Commission de l'Autorité a exigé qu'une base légale formelle permettant la transmission des données nécessaires au projet soit adoptée et en vigueur d'ici au 30 août 2022, date finale de la phase test. Le projet est toujours en cours.

### **Externalisation du traitement des données de l'Etat de Fribourg (Projets pilotes Cloud)**

Concernant l'externalisation des données de l'Etat de Fribourg dans des services Cloud, l'Autorité a été confrontée, à plusieurs reprises, à traiter une demande d'externalisation de données RH, qui engendra une grande charge de travail. Des échanges ont eu lieu lors de deux présentations dans le cadre des séances de Commission mais également lors d'une rencontre externe réunissant les différentes personnes en charge du dossier (services et direction), une délégation de la Commission ainsi que la préposée à la protection des données. L'externalisation du traitement des données voulait s'inscrire dans le cadre d'un projet pilote, conformément à l'article 21 de la Loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb). Toutefois, le projet initial présenté ne répondait pas aux caractéristiques d'un projet pilote Cloud. En effet, l'application actuelle utilisée pour le traitement des données personnelles échoit à la fin de l'année 2020. Dans ce cadre, le SITel proposait l'externalisation des données dans une autre application Cloud. La Commission a relevé qu'il s'agit d'une mise en service d'une nouvelle solution qui vraisemblablement semble durable et définitive et ne répond dès lors pas aux conditions d'un projet-pilote. De plus, dans la mesure où il s'agit de données très sensibles et soumises au secret de fonction, que l'hébergement est effectué à l'étranger et en l'état actuel aucun chiffrement adéquat des données est disponible, la Commission est d'avis que la solution sollicitée n'est pas conforme à la protection des données puisqu'elle ne répond pas aux conditions strictes de l'ATPrD et ne tient pas non plus compte des recommandations de privatim. Elle a précisé que le choix d'une application ne doit pas être précipité au détriment de la sécurité informatique et de la protection des données. C'est pourquoi, la Commission a rappelé qu'un projet pilote

a notamment pour but de voir si l'application testée répond aux modalités pratiques tout en alliant les mesures techniques et de sécurité recommandées.

Après analyse du projet modifié, la Commission a relevé que le projet est limité au module «recrutement» ainsi qu'au traitement des données des collaborateurs d'un service. La durée de la phase pilote est également limitée dans le temps, à savoir 6 mois afin de permettre au SITel de tester une autre application en cas de besoin. Le lieu d'hébergement des données doit être clairement défini dans le contrat, ce dernier mentionnant deux pays possibles. La Commission a rappelé qu'à la fin des 6 mois, un rapport détaillé mentionnant clairement les modalités techniques et l'évaluation des risques devra lui être remis. Le projet pilote est actuellement toujours en cours.

### **eGovernment**

La préposée à la protection des données a été consultée dans le cadre de divers projets eGovernment, à savoir l'eDéménagementCH, l'identité électronique, le guichet virtuel ainsi que les actes électroniques de l'état civil. Ces dossiers ont nécessité des rencontres avec les différents services impliqués mais également des recherches, analyses et échanges avec les autres autorités cantonales à la protection des données. Certains dossiers sont toujours en cours.

### **Transmission d'adresse, date d'arrivée et adresse antérieure d'une habitante à un représentant**

Une commune a contacté l'Autorité pour se renseigner comment réagir à une demande d'un représentant concernant l'adresse, la date d'arrivée et l'adresse antérieure d'une habitante. L'Autorité a informé que l'article 17 alinéa 1 de la Loi sur le contrôle des habitants (LCH) accorde au/à la préposé/é au contrôle des habitants le droit de communiquer ces données, dans un cas d'espèce, à un particulier ou à une organisation privée qui rend vraisemblable un intérêt légitime. Le représentant en question doit donc établir le lien entre sa fonction et la demande par la production d'une procuration ou d'un acte de nomination ainsi que la fourniture du lien entre la personne représentée et la personne recherchée.

### **Enregistrement de données des clients d'un hôtel par appareils portables**

Une filiale fribourgeoise d'une chaîne d'hôtel internationale a pris contact avec l'Autorité pour se renseigner si leur projet de faire le check-in des clients via des appareils portables et plus via une réception physique était conforme aux règles de la protection des données. L'Autorité a souligné que sa compétence dans le cadre des questions posées se limite au traitement des données par les organes publics et autres entités soumis à la LPrD. La compétence en matière de traitement des données par des personnes privées se situe auprès du préposé fédéral à la protection des données et de la transparence. En ce qui concerne le transfert des données récoltées par le système de check-in mobile vers les instances cantonales concernées, l'Autorité a souligné que le transfert doit être sécurisé. En plus, l'hôtel doit mentionner de manière claire les données qu'il transmet à la Police cantonale et à l'Union fribourgeoise de tourisme et dans quel but. Il doit préciser que ces données ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, à savoir à des fins de marketing et que ces données ne sont pas transmises à des tiers.

### **Accès par un tiers**

L'Autorité a été contactée pour savoir s'il était possible pour un tiers d'avoir accès au registre de l'impôt d'une autre personne. L'Autorité a rappelé la législation cantonale idoïne, qui donne pour principe que les registres de l'impôt ordinaire peuvent être consultés, pendant deux mois par an, par toute personne ayant qualité de contribuable à l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune. Ces registres sont en principe déposés dans les bureaux communaux où ils peuvent être consultés. La consultation a lieu sur place. Tout contribuable peut prendre connaissance des nom, prénom et adresse des personnes qui ont consulté son propre chapitre fiscal (art. 140 LICD et art. 1 ss de l'Ordonnance concernant la consultation des registres de l'impôt).

### **Plateforme de prestations d'interprétariat communautaire et de médiation culturelle**

Dans le cadre du Programme d'intégration cantonal, une association caritative a été mandatée afin de mettre en place un service d'interprétariat communautaire dans le canton de Fribourg. Ce service, a pour but de faciliter l'accès aux interprètes communautaires dans

divers domaines tels que celui du social, de la justice ou de la police pour les personnes ne maîtrisant pas la langue de la procédure. Pour ce faire, l'association a conclu un contrat avec une société tierce chargée de mettre sur pied une plateforme logicielle prévue à cet effet. Afin de s'assurer que le contrat est conforme à la législation sur la protection des données, l'association a consulté l'Autorité. En premier lieu, l'Autorité l'a notamment rendue attentive sur la différenciation qu'il fallait effectuer entre les différentes catégories d'utilisateurs de cette plateforme duquel résulte une différence de traitement. Dans la mesure où le droit fédéral et cantonal à la protection des données sont applicables, l'Autorité a précisé que l'association devra cumulativement annoncer les fichiers à chaque autorité cantonale ainsi qu'au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Concernant les modalités d'information et de leurs notifications auprès des interprètes, l'Autorité a recommandé de ne pas directement mentionner leurs données personnelles et de ne les rendre accessibles que via la plateforme logicielle en mode consultation.

### **Demande d'accès aux données des nouveaux habitants par une communauté tarifaire**

Sollicitée par plusieurs communes, l'Autorité a dû se prononcer sur le souhait d'une communauté tarifaire d'envoyer aux nouveaux habitants de certaines communes du canton de Fribourg des offres en lien avec les transports publics. Afin de concrétiser ce projet, la communauté souhaitait qu'une fois par mois, les différentes communes lui transmettent les coordonnées des nouveaux arrivants. Deux processus ont été proposés aux communes. S'agissant du premier, il a été proposé que les communes communiquent certaines informations personnelles par courriel directement à la communauté tarifaire. Face à cette première proposition, l'Autorité a rappelé l'article 17 alinéa 2 LCH disposant qu'en l'absence d'utilisations à des fins idéales des données, ces dernières ne peuvent être communiquées. Comme une telle utilisation ne peut être retenue en l'espèce, la première proposition n'a pas été estimée conforme à la protection des données. Concernant le second processus, la communauté a proposé aux communes de contribuer à l'information des habitants en publiant des affiches et en distribuant des flyers. L'Autorité a relevé que les communes sont libres d'informer par ce biais les nouveaux habitants

toutefois, elle leur a vivement recommandé de ne pas jouer le rôle d'intermédiaire et de laisser les citoyens intéressés par l'offre de la communauté tarifaire entreprendre eux-mêmes les démarches auprès de cette dernière.

### **RGPD**

Suite à l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données en avril 2018, l'Autorité a été confrontée à de nombreuses demandes concernant en particulier les conditions d'application du RGPD en Suisse.

### **Travaux divers**

#### *Feuilles informatives*

L'Autorité a travaillé à l'élaboration de feuilles informatives et de guides de bonnes pratiques. D'une part, elle a entrepris d'actualiser le guide pratique à l'attention des communes et, d'autre part, elle a finalisé les travaux relatifs à un guide d'informations aux communes contenant les règles de bonne conduite en matière de sécurité de l'information, guide élaboré sur la base des contrôles effectués dans différentes communes. Ce guide est publié sur le site Internet de l'Autorité.

### **1.3 Contrôles**

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à un contrôle de grande envergure axé sur le respect des principes de la protection des données au sein d'une administration communale. Le contrôle a été confié à une entreprise externe, néanmoins la préposée à la protection des données a assisté à tout le contrôle. Le contrôle a porté sur l'administration générale, le contrôle des habitants, le service des finances, le service informatique, le service de la petite enfance, le service de l'école, de l'accueil d'enfants et de l'accueil extra-scolaire, le service qui s'occupe de l'aménagement du territoire et des permis de construire et des enquêtes en cours ainsi que sur les échanges entre la commune et le service social compétent. Il convient de relever la bonne coopération des responsables et des collaborateurs concernés.

Le but du contrôle était d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment

la collecte, la communication, le droit d'accès, la conservation, la destruction et les mesures de sécurité.

Dans le rapport final, différentes recommandations ont été données, notamment de sécuriser lors de déplacements les PC portables avec des disques chiffrés, de ne jamais laisser des données dans un véhicule en stationnement et de les ranger en lieu sûr lorsqu'il n'est pas possible de les ramener au bureau ainsi que d'utiliser un système de chiffrement des e-mails pour assurer la confidentialité des données sensibles transmises.

Faute de ressources, l'Autorité n'a pas été en mesure d'effectuer d'autres contrôles. Toutefois, des contrôles de ce type sont prévus.

Pendant l'année sous revue, aucun contrôle SIS coordonné n'a eu lieu avec les autres cantons ni avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence.

### **1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance**

#### **FRI-PERS**

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, Fri-Pers, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départs ou d'arrivées, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, de donner un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme cantonale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité. Voici plusieurs exemples de préavis dans ce domaine.

#### *Nouveaux formulaires*

Lorsque l'exercice de leurs tâches le nécessite, les autorités et administrations publiques peuvent requérir un accès aux données de la plateforme informatique relative au contrôle des habitants. La demande se fait sur la base d'un formulaire qui se présentait, jusqu'à présent, sous la forme de profils comprenant des blocs de don-

nées personnelles classées. Cette méthode ne permettant cependant pas de choisir les données personnelles de manière individuelle et risquant ainsi de violer le principe de proportionnalité lors de l'octroi en bloc de profil, les formulaires de demandes d'accès ont été modifiés en collaboration étroite avec le SPoMi. Aujourd'hui, l'accès aux données se fait «à la carte» par le choix individuel des caractères nécessaires à l'organe public. Ainsi, la justification de l'accès à chaque donnée personnelle sollicitée peut être mentionnée clairement et limite ainsi l'accès uniquement aux données nécessaires.

#### *Accès pour une durée illimitée par le SESAM*

Suite à l'entrée en vigueur de la Loi sur la pédagogie spécialisée le 1<sup>er</sup> août 2018 et la mise en consultation de son Règlement d'exécution, l'Autorité a préavisé favorablement l'accès pour une durée illimitée du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide, aux données Fri-Pers nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, sous réserve que les articles de l'avant-projet de Règlement cités dans le préavis ne soient pas modifiés lors de leur entrée en vigueur. Auparavant, l'accès avait été accordé à deux reprises pour une durée déterminée au vu du défaut de base légale. L'Autorité n'a par contre pas jugé opportun d'accorder l'accès au numéro AVS des enfants/élèves et parents, comme requis par le SESAM, notamment du fait que les dispositions légales du Règlement ne sont pas suffisantes. De plus, elle a rendu attentif le SESAM au fait qu'un droit d'accès strict doit être mis sur pied et que les particularités des bases légales spéciales, notamment l'accès limité à certaines données, doivent être respectées.

#### *Accès dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel cantonal*

La Commission s'est prononcée en faveur de l'accès aux données de «base delivery» ainsi qu'aux événements entrants et sortants Fri-Pers par les collaborateurs en charge du développement du référentiel. La Commission a jugé l'accès nécessaire pour la mise en œuvre du référentiel cantonal.

#### *Accès par le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs*

Pour accomplir ses tâches, le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs (BMPM) a besoin de certaines données Fri-Pers, notamment les données nécessaires à

l'identification d'une personne ainsi que celles en rapport avec la notification. En effet, pour pouvoir inviter les personnes aux entretiens préliminaires, le BMPM a besoin de connaître les adresses et les identités exactes des parties à la médiation. De plus, les données en lien avec la filiation et le lieu d'origines doivent permettre au BMPM d'identifier avec précision les parties à la médiation. L'Autorité a en conséquence préavisé favorablement l'accès aux données précitées, tout en précisant que la demande d'accès n'inclut pas l'accès à l'historique des données, la possibilité de générer des listes de données, la liaison avec d'autres bases de données et la communication de données à la survenance de certains événements.

#### *Observatoire du logement et immobilier du canton de Fribourg*

La Commission s'est prononcée favorablement à l'accès indirect à certaines données Fri-Pers par l'Observatoire du logement et immobilier d'une haute école du canton de Fribourg, via une extraction trimestrielle, pour le renseigner sur la composition des ménages et de leurs flux. S'agissant de l'appariement des données Fri-Pers avec les données des registres fédéraux et les données des régies immobilières, la Commission était de l'avis qu'un appariement peut être autorisé à des conditions strictes. Suite à une deuxième demande de la haute école, la Commission a élargi son accord à certaines données non octroyées initialement pour garantir la bonne exécution du projet de recherche, notamment pour décrire le flux de la population.

#### *Demande d'accès à la plateforme Fri-Pers par un service social*

L'Autorité a été sollicitée dans le cadre d'une demande d'accès direct à certaines des données de la plateforme informatique du contrôle des habitants par un service social. Tous les mois, le service social concerné reçoit une quarantaine de nouveaux dossiers et requiert donc un accès direct à certaines données Fri-Pers. Elle justifie sa demande en expliquant que de nombreux contrôles quant à l'identité ainsi qu'à la composition des ménages doivent être effectués. Un accès direct à certaines des données précitées éviterait alors au service de prendre contact quotidiennement avec le contrôle des habitants des différentes communes concernées. L'Autorité admet, dans une certaine mesure, que l'accès direct aux données requises par le service est nécessaire afin que

celui-ci puisse exercer les tâches qui lui sont dévolues par la loi. En effet, les divers services sociaux doivent pouvoir contrôler l'exactitude des données transmises par les personnes concernées et y apporter les modifications nécessaires.

#### *Contrôles*

Le SPoMi, en tant que responsable des données Fri-Pers procède, à intervalles réguliers, au contrôle des autorisations délivrées, en collaboration avec l'Autorité.

#### **Vidéosurveillance**

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de vidéosurveillance de systèmes sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 de la Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid)). La collaboration avec les préfets est bonne. Ceux-ci suivent généralement les prises de position de l'Autorité.

Des différentes demandes d'installation de vidéosurveillance, il ressort de plus en plus que les particuliers, les entreprises et les organes cantonaux et communaux recourent à un mandataire privé chargé de gérer la maintenance de l'installation et parfois d'héberger et stocker les enregistrements. Cela peut, par exemple, être des entreprises de sécurité privée, mais également des prestataires d'hébergement Cloud et des Data center. Dans ce contexte, il s'agit alors d'analyser si nous sommes en présence d'une externalisation du traitement des données. Le cas échéant, des conditions plus strictes doivent être prises concernant la sécurité et la protection des données. L'Autorité conseille vivement aux personnes concernées de s'informer avant la commande du système de vidéosurveillance et la conclusion du mandat avec le prestataire privé. En effet, il est déjà arrivé que des personnes se retrouvent avec une installation prête à l'emploi, mais sans autorisation valable d'installation de vidéosurveillance.

#### *Dénonciations*

Durant l'année sous rubrique, l'Autorité a été informée d'une dénonciation concernant une installation de vidéosurveillance filmant le domaine public, sans autorisation. Il peut notamment s'agir de caméra installée à l'intérieur de magasins ou de restaurants privés et

dont le champ de vision peut être dirigé vers le domaine public, notamment à travers des fenêtres ou des portes vitrées.

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. Toutes les prises de position de l'Autorité sont mises en ligne sur son site Internet. Enfin, il est rappelé que les préfectures publient régulièrement sur leur site Internet la liste des installations de vidéosurveillance au bénéfice d'une autorisation ainsi que les personnes responsables de l'installation.

#### *Surveillance de l'entrée des WC publics et d'une chapelle mortuaire*

L'Autorité a préavisé favorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise à l'entrée des WC publics de la commune d'Ursy pour prévenir des actes de vandalisme lors de l'utilisation de ces derniers et pouvoir identifier les auteurs des délits. Toutefois, afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité, l'Autorité a rejeté la demande de filmer également l'entrée de la chapelle funéraire. Enfin, la caméra ne doit pas filmer de 09h00 à 21h00 et un système de floutage doit être installé.

#### *Surveillance vidéo d'un escape game*

La surveillance sans enregistrement d'une salle d'une haute école du canton de Fribourg, lors de périodes de jeu en grandeur nature peut être autorisée, selon l'Autorité, si seul le responsable de l'escape game visionne en direct les images des caméras et que l'écran de visionnement est placé de sorte que toute personne non-autorisée ne doit pas avoir accès aux images. En outre, il est souligné qu'il n'est pas autorisé d'enregistrer le son et que les personnes concernées respectivement leur représentant légal doivent être informés du système de vidéosurveillance.

#### *Vidéosurveillance sans enregistrement sur un bateau*

Dans le cadre d'une demande de vidéosurveillance installée sur un bateau amarré dans le lac de la Gruyère, l'Autorité a souligné que la vidéosurveillance à l'intérieur de la cabine d'un bateau est soumise à la Loi fédérale sur la protection des données et échappe ainsi au champ d'application de la LVid, dans la mesure où seul un lieu privé est filmé. Pour ce qui concerne des caméras factices placées en extérieur, les recommandations

du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence sont rappelées en ce sens que les caméras factives ne traitent certes pas de données personnelles, mais leur présence donne à penser que tel est le cas. Leur utilisation serait donc déconseillée.

#### *Installation de webcam sur des pistes de ski*

Une station de ski souhaitait savoir quelle était la procédure pour installer une ou plusieurs webcams sur leurs pistes. Cette technologie étant mise en place afin d'informer les potentiels skieurs ou utilisateurs de l'état des pistes, ce comportement n'entre pas dans le champ d'application de la loi sur la vidéosurveillance mais seule la législation en matière de protection des données reste applicable. Ce faisant, en présence d'une éventuelle identification des personnes, un système de floutage doit être mis en place voire un changement de champ de vision. En outre, la commune doit être informée de la pose de webcam(s) ainsi que la préfecture concernée. Il s'agit pour cette dernière uniquement d'une annonce.

#### *Rencontre avec les préfectures*

L'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement portant en tout ou en partie sur des lieux publics doit faire l'objet d'une autorisation. Cette dernière est délivrée par la préfecture du district où l'objet se situe. Dans ce cadre, une séance réunissant toutes les préfectures du canton de Fribourg a été organisée afin d'échanger sur les nouveautés et les évolutions technologiques dans le domaine.

#### *Recommandation et recours*

La Commission a adressé une recommandation à une préfecture dans le cadre d'une autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance d'une école publique. Dans sa recommandation, la Commission a conclu que la décision émise par le préfet ne respectait pas les principes de la LVID et de la protection des données. La portée d'une telle décision était notamment importante dans la mesure où il s'agissait de données sensibles, de personnes mineures obligées de fréquenter le site scolaire de leur région, d'un grand nombre de caméras (16 caméras) et d'un emplacement situé au centre d'une zone résidentielle. En outre, la Commission s'étonnait de l'urgence de statuer au vu du dossier incomplet et provisoire. La Commission a invité le préfet à remédier à la situation, respectivement entreprendre les mesures nécessaires afin de rendre la déci-

sion conforme à la protection des données et à faire part des mesures mises en place dans un délai déterminé. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise rejetant la recommandation de l'Autorité. Par courrier, le préfet a demandé la suspension de la procédure, respectivement une prolongation du délai imparti pour déposer des observations, au motif qu'il entend annuler et remplacer la décision attaquée, après avoir organisé une inspection des lieux avec l'Autorité. Comme le préfet reconnaît que la cause n'a pas suffisamment été instruite, le Tribunal cantonal a pris acte que cela conduit à admettre qu'il annule implicitement la décision en vue de la remplacer par une autre, de sorte que la décision attaquée est annulée et la cause est rayée du rôle, le litige étant devenu sans objet.

Par la suite, une vision locale a eu lieu en présence de collaborateurs de la préfecture ainsi que de la préposée à la protection des données et de la juriste. Le dossier est en cours de traitement.

#### **1.5 ReFi – registre des fichiers<sup>11</sup>**

L'Autorité doit tenir un registre des fichiers qui contient l'ensemble des déclarations de fichiers, sauf celles des communes qui ont leur propre autorité de surveillance. Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Ce registre constitue un outil important pour les différents partenaires de la protection des données et sert la transparence. Il révèle quels fichiers sont collectés par quel service. Le registre est public et peut être consulté sur le site Internet de l'Autorité<sup>12</sup>.

Afin de vérifier la saisie des déclarations de fichiers, un groupe de travail composé de représentantes et représentants d'une préfecture, des communes, du Service des communes ainsi que de l'Autorité a entrepris d'établir quelles sont les collectes de données existant dans une commune et de mettre au point des annonces-types. Les travaux sont en cours. En effet, une grande commune du canton de Fribourg s'est proposée d'établir des exemples de chaque déclaration de fichier pour faciliter la saisie des autres communes.

<sup>11</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refi>

<sup>12</sup> <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

## 1.6 Echanges

Au vu de la surcharge de travail et de la transition au sein de l'Autorité, la préposée à la protection des données n'a pas organisé de rencontres avec la vingtaine de personnes dites « personnes de contact en matière de protection des données » des directions et établissements. Toutefois, de manière ponctuelle, la préposée à la protection des données a pris contact avec certaines d'entre elles pour des échanges d'informations et de points de vue. En outre, des informations leur sont fournies sur différents thèmes par le biais notamment des newsletters ou autres invitations à des manifestations.

La préposée a, en outre, traité plusieurs dossiers communs avec la préposée à la transparence, à savoir lorsque la demande touche les domaines de la transparence et de la protection des données.

La préposée à la protection des données a tiré parti des possibilités d'échange bilatéral et de sensibilisation dès qu'elle en a eu l'occasion, par exemple dans le cadre des discussions avec la HES-SO/FR, le centre de compétences Fritic, la HEG, l'Union fribourgeoise du tourisme.

La préposée et ses collaboratrices ont pris part à plusieurs formations continues, notamment de sensibilisations internes.

## 2. Statistiques

### Protection des données en général

Durant la période considérée, 370 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes Fri-Pers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 63 sont pendants au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ces dossiers comprennent 138 conseils et renseignements, 61 avis, 22 examens de dispositions législatives, 35 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 2 contrôles et inspection ou suivis de contrôle, 9 présentations, 46 participations à des séances et autres manifestations et 57 demandes diverses. 187 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 52 des communes et paroisses, 94 d'autres organismes publics (cantons,

autorités de protection des données), 31 des particuliers ou des institutions privées et 6 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 86 dossiers ont été réglés. De plus, et pour information, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

### FRI-PERS

Au 31 décembre 2019, 12 demandes ont été soumises à la préposée à la protection des données pour préavis: 6 demandes d'accès, 2 demandes d'extension de l'accès, 2 demandes d'interfaçage par webservices et 2 demandes d'autorisation spéciale. De ces requêtes, 10 demandes sont toujours en traitement et 2 ont obtenu un préavis positif. La collaboration avec la DSJ est bonne, de sorte que cette dernière a suivi les préavis de l'Autorité, pratiquement dans tous les cas. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme Fri-Pers, et les requêtes deviennent de plus en plus complexes (pointues). Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

### Vidéosurveillance

Durant l'année 2019, la préposée à la protection des données a reçu 9 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 2 annonces d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement, 1 demande de suppression d'une installation de vidéosurveillance, et a dû se déterminer à 1 reprise dans un cas de dénonciation d'une installation sans autorisation, émettre 1 recommandation et 1 recours au Tribunal cantonal. Des requêtes avec enregistrement, 1 préavis partiellement positif et avec des conditions a été émis alors que les 8 restantes sont encore en cours de traitement. Certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. Par ailleurs, 11 dossiers émanaient des services de l'Etat ou de communes, 1 d'une institution à tâches publiques et 3 de privés. Conformément à ce que prévoit l'article 9 OVID, la liste des installations de vidéosurveillance est disponible sur les sites Internet des préfectures.

## IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

---

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie en 2019. Plusieurs mesures avaient été prises dès le début pour la préservation de cette coopération. Les séances de la Commission, auxquelles les deux préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

## V. Remarques finales

---

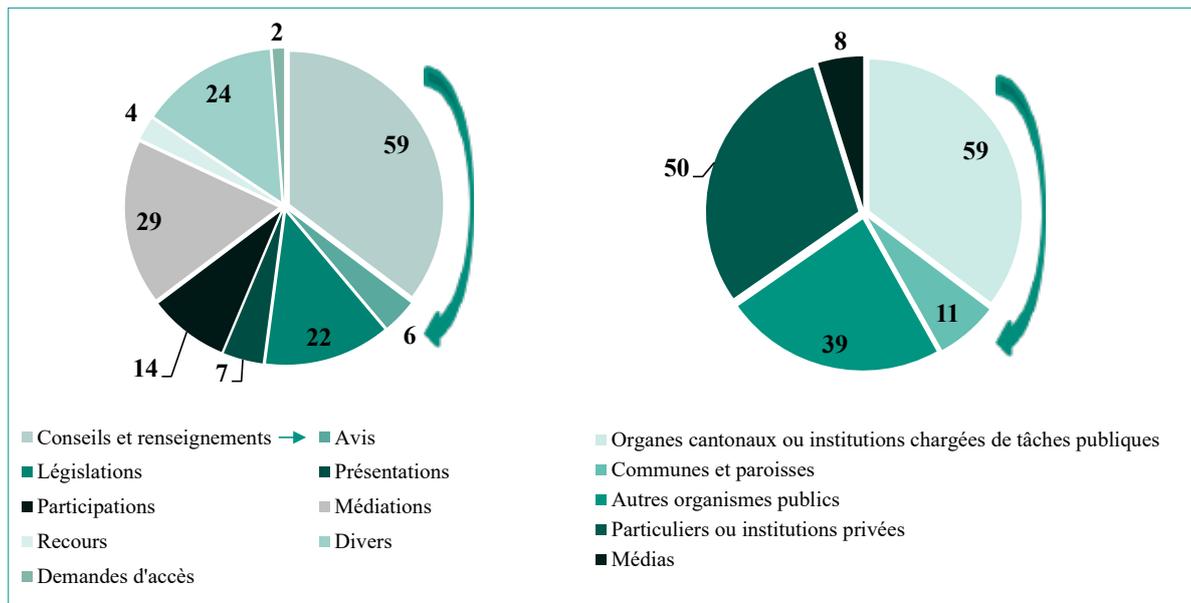
L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

# Table des abréviations et termes utilisés

AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BMPM	Bureau de la médiation pénale pour les mineurs
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DEP	Dossier électronique du patient
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
EDU	Education
EPT	Equivalent plein temps
FRI-PERS	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HESSO//FR	Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg
LCH	Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants
LGCyb	Loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LMéd	Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAVS13	Numéro AVS à 13 chiffres
NOVA	Plateforme technique destinée à la distribution des offres des transports publics
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
Ovid	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données
ReFi	Registre des fichiers
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RH	Ressources humaines
RSSV	Réseau Santé et Social de la Veveyse
SESAM	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide
SESPP	Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
UE	Union européenne

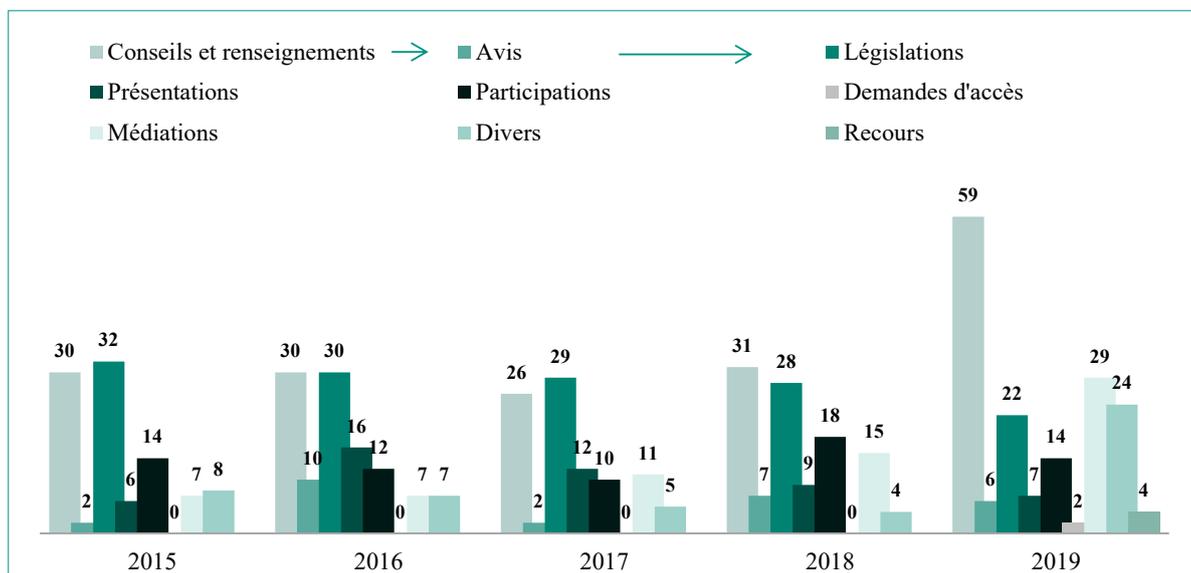
# Statistiques de la transparence

## Demandes / interventions en 2019

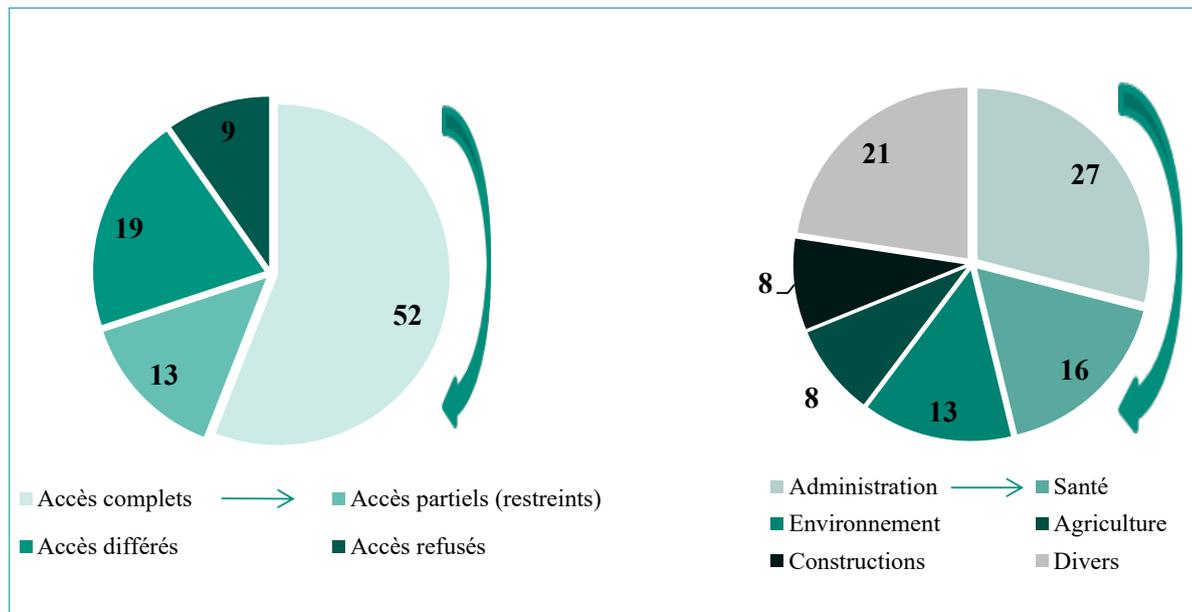


- > Les «conseils et renseignements» sont donnés par la préposée à la transparence.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Parmi les 167 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 22 consultations.

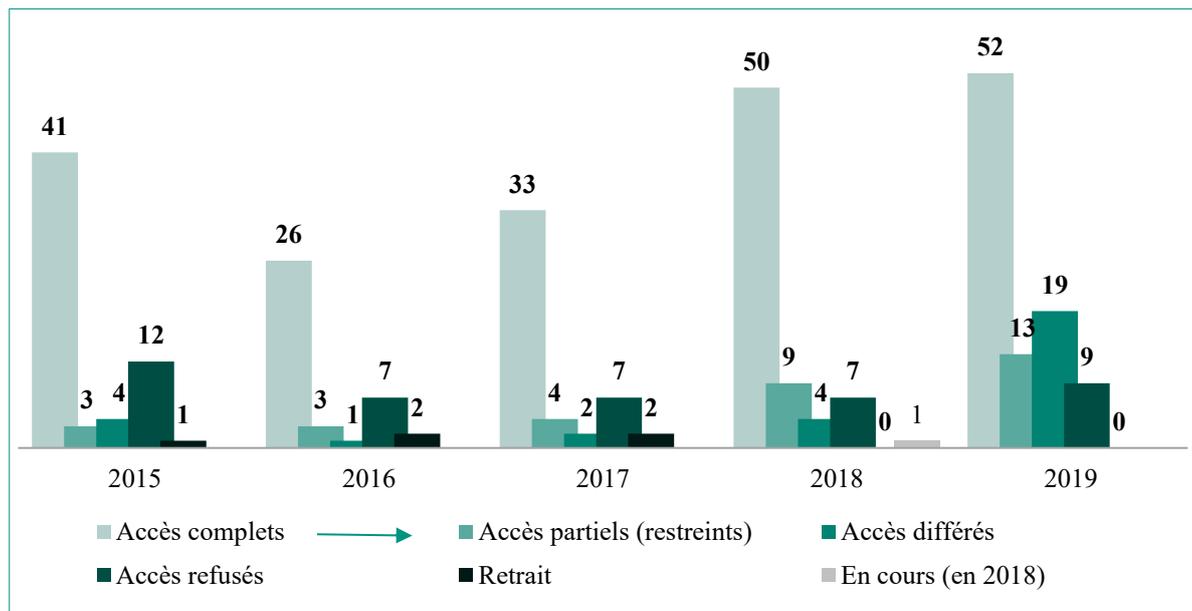
## Comparatif



### Evaluation du droit d'accès en 21019

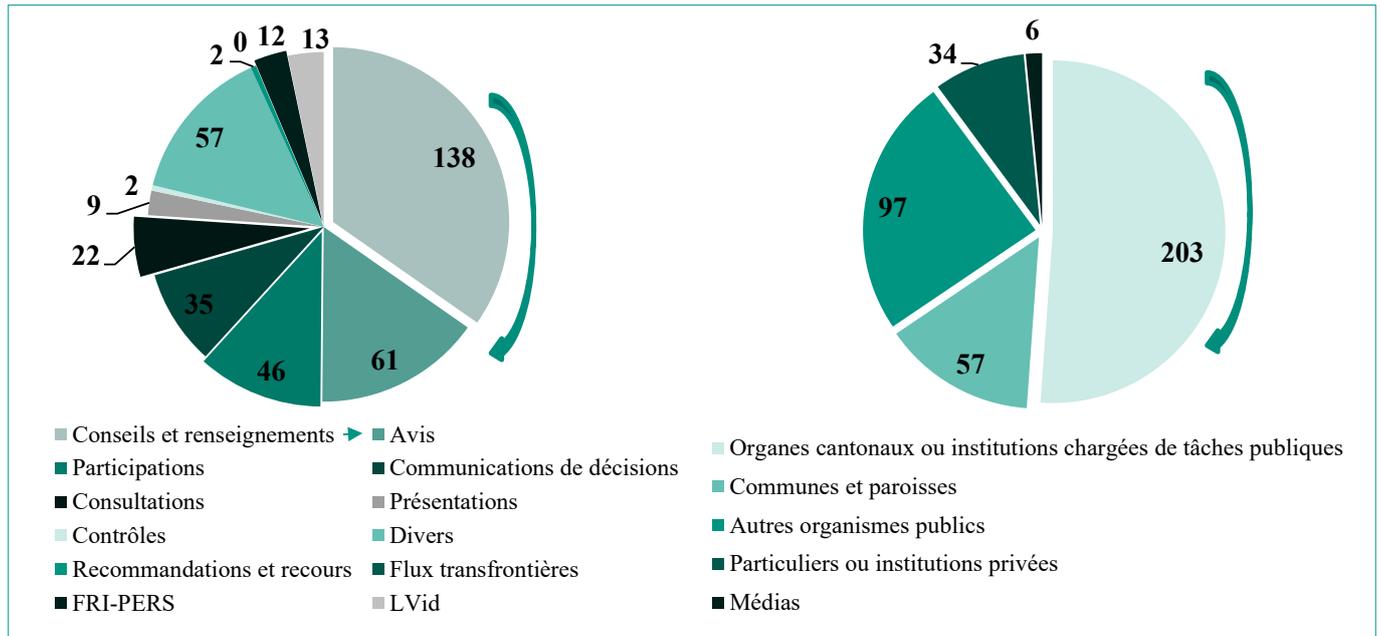


### Comparatif



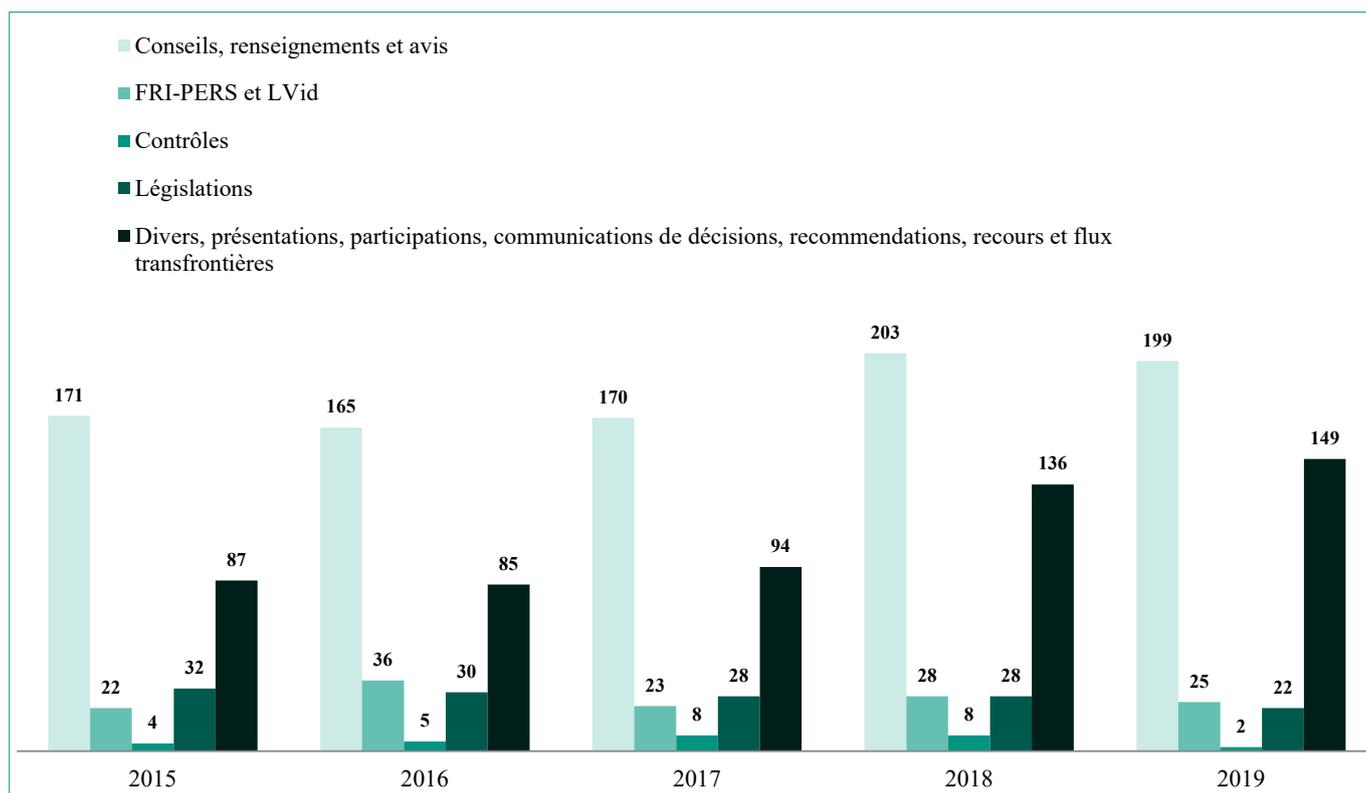
# Statistiques de la protection des données, FRI-PERS et LViD

## Demandes / interventions en 2019



- > Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «avis» sont rendus par la préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la préposée, établis sur la base d’une publication, d’un projet ou d’une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l’application de la législation relative à la protection des données par la préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l’Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 397 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 22 consultations.

## Comparatif



## Demandes / interventions

Années	Avis	Conseils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FRI-PERS	LVid	Divers	Total
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269



**Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz**

Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg

T. +41 26 322 50 08

[www.fr.ch/atprd](http://www.fr.ch/atprd)

April 2020

—

Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

**AN DEN GROSSEN RAT  
DES KANTONS FREIBURG**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) für das Jahr 2019 zu unterbreiten. Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit der Behörde (I), gehen wir im Besonderen auf die unterschiedlichen Tätigkeiten der Kommission an sich (II) und der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Datenschutzbeauftragten (III) ein. Weiter wird die Koordination der beiden Tätigkeitsfelder zur Sprache gebracht (IV) und anschliessend kommen noch einige Schlussbemerkungen hinzu (V).

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung unserer Behörde haben wir uns entschlossen, uns im Bericht auf die wichtigsten Themen und Beispiele zu beschränken. Eine Zusammenfassung auf den ersten Seiten soll Ihnen in aller Kürze einen Überblick über die mannigfaltigen Herausforderungen in unseren Tätigkeitsbereichen verschaffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2020

Der Präsident  
der Kommission

L. Schneuwly

Die Beauftragte für  
Öffentlichkeit und Transparenz

M. Stoffel

Die Datenschutz-  
beauftragte

A. Reichmuth Pfammatter (bis 31.07)  
F. Henguely (ab dem 01.08)



# Inhalt



<b>Schwerpunkte</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Aufgaben und Organisation der Behörde</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>A. Fokus</b>	<b>7</b>
<b>B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit</b>	<b>9</b>
<b>C. Engagement in der Ausbildung</b>	<b>10</b>
<b>D. Information und Kommunikation</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>II. Haupttätigkeiten der Kommission</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>A. Gemeinsame Themen</b>	<b>11</b>
1. Stellungnahmen	11
1.1 Fokus	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Weitere Tätigkeiten	12
<b>B. Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>13</b>
1. Evaluierung des Zugangsrechts	13
<b>C. Datenschutz</b>	<b>13</b>
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	13
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	13
<hr/>	
<b>III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten</b>	<b>14</b>
<hr/>	
<b>A. Bereich Transparenz</b>	<b>14</b>
1. Schwerpunkte	14
1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht	14
1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz	16
1.3 Anfragen	16
2. Statistiken	18
<b>B. Bereich Datenschutz</b>	<b>18</b>
1. Schwerpunkte	18
1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	18
1.2 Anfragen	21
1.3 Kontrollen	23
1.4 FRI-PERS und Videoüberwachung	24
1.5 ReFi – Register der Datensammlungen	27
1.6 Austausch	27
2. Statistiken	28
<hr/>	
<b>IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>V. Schlussbemerkungen</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis</b>	<b>30</b>
<b>ANHANG: Statistiken</b>	<b>31-34</b>

## Schwerpunkte

2019 verzeichnet die ÖDSB in beiden Tätigkeitsbereichen einen markanten Anstieg der zu behandelnden Fragen: Im Bereich Transparenz hat sich die Anzahl der Schlichtungsgesuche und der Auskunftsbeglehen im Vergleich zu 2018 sogar verdoppelt. 29 Schlichtungsanträge gingen bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz ein, wobei 12 Schlichtungsanträge dasselbe Dokument betrafen und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz dabei eine einzige Empfehlung herausgab. In zehn Fällen (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018) kam es zu einer Einigung, in vier Fällen erliess die Beauftragte noch eine Empfehlung (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018). In vier Fällen trat die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nach einem Austausch mit den Parteien auf den Schlichtungsantrag nicht ein. Drei Schlichtungen (zwei aus 2019, einer aus 2018) waren Ende des Berichtsjahres noch pendent.

Im 2019 sind gemäss den Behörden 93 Zugangsgesuche bei den freiburgischen öffentlichen Organen eingereicht worden: In 65 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe vollständigen oder teilweisen Zugang. Wie die eidgenössische Behörde geht auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, diese aber nicht immer als solche erkannt daher auch nicht immer unter dem Aspekt des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) behandelt und somit in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Auch im Bereich Datenschutz war im Berichtsjahr erneut eine markante Erhöhung der Arbeitsbelastung zu verzeichnen: Von den 397 neuen Dossiers betrafen 370 den Datenschutz, zwölf Gesuche den Zugriff

auf die Plattform der Einwohnerkontrolle, und bei 15 Dossiers handelte es sich um Gesuche für Videoüberwachungsanlagen. Die meisten Anfragen stammen von kantonalen Dienststellen und Gemeinden, aber auch von privaten Institutionen mit öffentlichen Aufgaben und von Privatpersonen. Nicht nur die Gesamtzahl der Dossiers hat zugenommen, sondern auch deren Komplexität, was spezifische Kenntnisse erforderlich macht und verschiedene Akteure auf den Plan ruft (private und öffentliche, interkantonale usw.).

Die Digitalisierung der Kantonsverwaltung, ein Schwerpunkt des Regierungsprogramms 2017-2021, bringt neue komplexe Projekte mit sich. Diese stellen den Datenschutz und die Informationssicherheit vor neue Herausforderungen. Die Behörde hatte sich im Berichtsjahr insbesondere mit Projekten aus den Bereichen eGovernment (virtueller Schalter, eUmzugCH, E-ID), kantonales Bezugssystem, Auslagerung der Datenbearbeitung an Dritte (sog. Outsourcing, Cloud), Microsoft Office365, Zugangsportale von Dienststellen oder privaten Organisationen mit öffentlichen Aufgaben oder Register der Schulverwaltung beschäftigt. Die ÖDSB begrüsst es, wenn sie frühzeitig in die verschiedenen Projekte eingebunden wird.

Die Inkraftsetzung der EU-Datenschutzreform und die bevorstehende Revision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes verlangen auch nach einer Auffrischung des kantonalen Datenschutzrechtes. Daran wurde im Berichtsjahr ebenfalls gearbeitet.

Die ÖDSB verfolgte auch 2019 eine Politik der aktiven Information, namentlich über ihre Website sowie im neu gestalteten Newsletter.

# I. Aufgaben und Organisation der Behörde

## A. Fokus

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) ist eine unabhängige Behörde, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist. Sie befasst sich mit den Bereichen Öffentlichkeit und Transparenz sowie Datenschutz.

Die ÖDSB setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (50%, ab April 2020 80%) zusammen. Für die ÖDSB sind ausserdem eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) und eine Juristin (50%) tätig. Zudem gibt die Behörde Studienabgängern die Möglichkeit, ein sechsmonatiges juristisches Praktikum (100%) in den beiden Bereichen zu absolvieren.

Die Aufgaben der **Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** sind in Art. 40 des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)<sup>1</sup> sowie in Art. 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)<sup>2</sup> geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- › sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher;
- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten;
- › sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;
- › sie erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht in den Fällen, in denen das Zugangsgesuch an eine Privatperson oder das Organ einer privaten Einrichtung gerichtet wurde, die öffentlich-rechtliche

Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen;

- › sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest;
- › sie setzt das in Art. 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde;
- › sie nimmt Stellung zu den Abweichungen vom Datenschutz in Versuchsphasen wie in Artikel 21 E-GovSchG vorgesehen.

2019 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Freiburger Kantonsrichter, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Philippe Gehring* (Vize-Präsident) Informatikingenieur ETH, *Anne-Sophie Brady*, Gemeinderätin, *André Marmy*, Arzt, *Jean-Jacques Robert*, ehem. Journalist, *Luis Roberto Samaniego*, Ingenieur in IT Governance und IS-Security, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität.

Die Kommission hielt im Jahr 2019 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen 152 Stunden aus. Schliesslich nahmen vereinzelt sowohl der Präsident, der Vizepräsident als auch Mitglieder der Kommission an Besprechungen teil.

<sup>1</sup> <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4692?locale=de>

<sup>2</sup> <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4691?locale=de>

### Aufgaben der Beauftragten

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** besteht nach Art. 41 InfoG hauptsächlich darin:

- die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren;
- die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten;
- die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr durch dieses Gesetz übertragen werden;
- die Arbeiten auszuführen, die ihr von der Kommission übertragen werden;
- das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen;
- der Kommission über ihre Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Dazu kommt die Vertretung des kantonalen Mediators gemäss Artikel 8 des Ombudsgesetzes vom 25. Juni 2015 (OmbG).<sup>3</sup>

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- Sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen;
- sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben;
- sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte;
- sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen,
- sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist;

- sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus,
- sie führt das Register der Datensammlungen.

Dazu kommen noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- Fri-Pers-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)<sup>4</sup>,
- VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)<sup>5</sup>.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre<sup>6</sup>) für die Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und die Dossiers zuständig, bei denen eine allgemeine Datenschutzpolitik festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

<sup>3</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/18.1](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/18.1)

<sup>4</sup> <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4597?locale=de>

<sup>5</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.3](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.3) und [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.31/versions/3090](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31/versions/3090)

<sup>6</sup> <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/taetigkeitsberichte>

## B. Überkantonale Zusammenarbeit

— Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den, in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden, Treffen der *préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten sowie der Stellvertreter des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten jeweils aktuelle Themen besprechen und Erfahrungen austauschen.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip rund zwei Mal pro Jahr. An diesem Treffen nehmen auch die zuständigen Mitarbeitenden des EDÖB sowie die Beauftragten, welche Schlichtungen durchführen teil. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip.

Auch die Datenschutzbeauftragte hat formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens wurde im Jahr 2019 zweimal vom EDÖB einberufen.

Die Datenschutzbeauftragte ist zudem, wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden, Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**<sup>7</sup>. Die Behörde konnte auch 2019 von der Arbeit, die privatim zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, profitieren. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und dafür, möglichst koordiniert Stellung zu nehmen (z.B. für Antworten auf Vernehmlassungen). Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Zürich statt. Schwerpunktthemen waren Datenschutz-Folgenabschätzungen, Vorabkonsultationen, Meldepflichten bei Datenschutzverletzungen und die Rolle der Datenschutzbeauftragten in der Digitalisierung. Das Herbstplenium fand im November in Bern statt. Die Informationsveranstaltung war dem Thema Cloud und Ressourcenmangel der kantonalen Behörden gewidmet.

Daneben organisierte privatim für Mitglieder resp. deren Mitarbeitende eine allgemeine Weiterbildungsveranstaltung und gab eine Empfehlung für die Umsetzung der Pflicht zur Meldung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen an die Migrationsbehörden heraus (VZAE, Art. 82f). Privatim überarbeitete auch ihr Merkblatt zu den cloud-spezifischen Risiken und Massnahmen und ergänzte es mit Ausführungen zum US CLOUD Act. Das Merkblatt ist auf der Website der Behörde aufgeschaltet.

Die Behörde und der kantonale Mediator haben weiter zusammengearbeitet, wie im Ombudsgesetz (OmbG) vorgesehen.

<sup>7</sup> <https://www.privatim.ch/de/>

### C. Engagement in der Ausbildung

---

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die Datenschutzbeauftragte leiteten einen Kurs an der HSW im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg (französisch).

Es fanden keine Kurse im Rahmen der Ausbildung der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates (überbetriebliche Kurse der AFOCI) statt, da das POA die zeitliche Abfolge der Ausbildungsmodule geändert hat und das Modul über die Transparenz, den Datenschutz und die Archivierung auf ein späteres Semester verschoben wurde. Die Schulung soll für den Jahrgang 2020 wieder durchgeführt werden.

Weiter wurde die Datenschutzbeauftragte von einer Klasse des Kollegiums St. Michael als Referentin eingeladen, um an den Thementagen des Kollegiums über das Thema Datenschutz zu sprechen.

### D. Information und Kommunikation

---

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und ihre Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News<sup>8</sup>. Im Mai 2019 führte sie ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch. Die Einführung der neuen Webseite des Kantons hatte für die Behörde auch 2019 viel Arbeit zur Folge. Dank Zugriff auf zusätzliche Ressourcen konnten im ersten Halbjahr die notwendigen Arbeiten (u. a. Migration Inhalte) abgeschlossen werden, um die neue Webseite der Behörde attraktiver und informativer zu gestalten.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter** gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Transparenz und Datenschutz. Neun Jahre nach der erstmaligen Publikation des Newsletters erschien die Dezember-Ausgabe 2019 in neuem, modernen Kleid. Im Berichtsjahr wurde auch der spezielle **Leitfaden für die Gemeinden** aktualisiert, der Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle enthält<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/veroeffentlichungen>

<sup>9</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-02/atprd\\_guide\\_pratique\\_a\\_latt\\_des\\_communes\\_d\\_-\\_actualisation.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-02/atprd_guide_pratique_a_latt_des_communes_d_-_actualisation.pdf)

## II. Haupttätigkeiten der Kommission

### A. Gemeinsame Themen

#### 1. 1. Stellungnahmen

##### 1.1 Fokus

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Die Behörde hat auch 2019 erneut festgestellt, dass dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in den neuen gesetzlichen Bestimmungen oft **Rechnung getragen** wird. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe jedoch nicht in allen Fällen, vorgelegt.

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde begrüssen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die hinsichtlich Datenschutz die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website<sup>10</sup>.

#### 1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

##### *Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (eHealth) – Kantonale Strategie eHealth*

Im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zu dieser Vorlage sprach sich die Kommission gegen die Nutzung der AHV-Nummer für das elektronische Patientendossier (EPD) aus. Es bestehe kein Handlungsspielraum in Richtung einer systematischen Nutzung der AHV-Nummer, da dies nicht dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers entspreche.

Was die Kantonale Strategie eHealth anbelangt, so zeigte sich die Kommission beunruhigt über die Durchlässigkeit zwischen elektronischem Patientendossier und E-Government. Die beiden grossen Bereiche eHealth und E-Government müssten unterschiedlich ausgelegt und unabhängig voneinander sein, um das Vertrauen und die Undurchlässigkeit zu garantieren und die Risiken so gering wie möglich zu halten. Zudem sei der sich derzeit in der Realisierung befindliche virtuelle Schalter kein geeignetes Instrument, um den Zugang zu medizinischen Daten zu vereinfachen.

##### *Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen*

Auch in dieser Stellungnahme unterstrich die Kommission, dass sie – wie bereits häufig hervorgehoben – gegen die Ausweitung der systematischen Nutzung der AHV-Nummer sei. Dies trotz der allfälligen Erweiterung von deren Nutzung im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

##### *Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei*

Die Kommission hielt fest, dass sowohl das generelle Prinzip, als auch das Konzept des Bedrohungsmanagements, zu welchem bei verschiedenen öffentlichen Diensten und privaten Akteuren vorhandene sensible Daten gesammelt werden, dem Datenschutz widersprechen. Es bestehe die Gefahr eines Freibriefs für die Sammlung von Daten über das sogenannte Gefahrenpotenzial der Bürgerinnen und Bürger. Trotz dieser Vorbehalte

<sup>10</sup> <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen-0>

widersetzte sich die Kommission dem Projekt nicht, da das vom Gesetz angestrebte Ziel klar definiert sei und die Prinzipien des Datenschutzes, namentlich die Verhältnismässigkeit, auf allen Ebenen eingehalten werden müssten.

#### *Multimodale Mobilitätsangebote – Änderung des Personenbeförderungsgesetzes*

Im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zu dieser Vorlage unterstrich die Kommission, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehene Datenbearbeitung durch private Firmen und die damit verbundene Möglichkeit, sensible Daten und Persönlichkeitsprofile zu bearbeiten, überaus heikel sei. Es müsse unbedingt in klarer Art und Weise erklärt werden, dass die Bearbeitung von Persönlichkeitsprofilen nur mit der Zustimmung der betroffenen Person erfolgen könne. In Bezug auf den uneingeschränkten Zugang zur Plattform NOVA müsse der Bund resp. das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein System zur Verwaltung der Zugangsrechte und zu deren Überwachung einrichten. Da die Zugangsberechtigten sehr zahlreich seien, müssten die Zugangsrechte strikt auf diejenigen Daten beschränkt werden, welche die Berechtigten zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen.

#### *Verordnungsvorentwurf über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (Pilotprojekt)*

Die Kommission wies darauf hin, dass sie diesen Verordnungsvorentwurf genehmigt hat, dabei aber auch auf den sensiblen Charakter der Ausnahmeregelung während zwei Jahren (2019-2020) und der Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen hingewiesen habe. Sie dankte dem Projektleiter, den im Rahmen der Erarbeitung des Vorentwurfs des Reglements geäusserten Bemerkungen Rechnung getragen zu haben.

## 2. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) hatte sich auch noch mit vielen weiteren Aufgaben zu beschäftigen, wie die folgenden Beispiele zeigen: Insbesondere IT-Projekte standen regelmässig auf der Tagesordnung der Kommission.

Im Berichtsjahr war die Verwendung der AHVN13 ein entscheidendes Thema für die Kommission. Sie zeigte sich über die Tendenz besorgt, eine universelle Verwendung dieser Nummer zu planen. Diese war ursprünglich ausschliesslich im Bereich des Sozialversicherungsrechts vorgesehen.

Die Kommission befasste sich auch mit verschiedenen Dossiers in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Kantonsverwaltung (s. Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme). Sie beschäftigte sich namentlich mit diversen Pilotprojekten, die dank der Rechtsgrundlage des Gesetzes über das E-Government und der positiven Stellungnahme der Kommission umgesetzt werden konnten. Ein weiteres Projekt, das die Kommission begleitet, beinhaltet die Einführung eines kantonalen Bezugssystems, das als Datenbank für die ganze Verwaltung vorgesehen ist.

Die Kommission (bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident) diskutiert zudem regelmässig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um Grundsatzfragen geht, und nimmt Stellung dazu (z.B. Empfehlungen der Öffentlichkeitsbeauftragten, Nachkontrolle im Bereich des Datenschutzes oder auch systematische Datenbekanntgaben durch die Kantonsbehörden).

Im Rahmen der Ausschreibung der Stelle der/des Datenschutzbeauftragten wandte eine Delegation der Kommission mehrere Stunden für die Prüfung der Bewerbungsdossiers und die Gespräche mit den ausgewählten Stellenbewerberinnen und Stellenbewerbern auf, um dem Staatsrat eine Stellungnahme zur jeweiligen Bewerbung abzugeben.

## B. Öffentlichkeitsprinzip und Transparenz

### 1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2019 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 93 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 52 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 13 Fällen einen teilweisen Zugang. In 19 Fällen wurde der Zugang aufgeschoben. In neun Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Verwaltung, Gesundheit, Umwelt, Bauwesen und Landwirtschaft.

Die Evaluation spiegelt die Anzahl der Gesuche wieder, die der ÖDSB von den öffentlichen Organen gemeldet werden. Wie die eidgenössische Behörde geht aber auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, die aber nicht immer als solche erkannt, daher auch nicht immer unter dem Aspekt des InfoG behandelt und in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Im Durchschnitt haben öffentliche Organe für 2019 einen Zeitaufwand von 42 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, während andere bis zu 58 Stunden investiert haben.

## C. Datenschutz

### 1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a DSchG, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Verweigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. Im Berichtsjahr gab die Kommission eine Empfehlung ab. Sie richtete sich an ein Oberamt im Rahmen eines Gesuchs für eine Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung an einer öffentlichen Schule. Da der Oberamtmann nicht darauf eintrat, erhob die Kommission beim Kantonsgericht Beschwerde gegen die Oberamtsverfügung, mit der die Empfehlung der Behörde abgelehnt wurde. Das Dossier ist noch in Arbeit (mehr dazu unter Punkt 1.4 Videoüberwachung).

### 2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)

Die öffentlichen Organe müssen die in Anwendung der Artikel 23–26 DSchG getroffenen Entscheide der Aufsichtsbehörde mitteilen, die zur Beschwerde befugt ist. 2019 erhielt die Kommission 35 Entscheide in Kopie, alle von der Kantonspolizei (hauptsächlich Gesuche um Löschung von Daten und um Auskunft über die eigenen Daten), worunter ein Entscheid der RUBD und einer der SJD. Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach in Einklang mit der geltenden Gesetzgebung waren. Die Kommission begrüsst es übrigens, dass ihr die Kantonspolizei ihre Entscheide regelmässig unterbreitet.

## III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

### A. Bereich Transparenz

#### 1. Schwerpunkte

##### 1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht

Der Kanton Freiburg kennt, wie der Bund und mehrere Kantone, im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips ein Schlichtungsverfahren. Das InfoG sieht die Möglichkeit der Schlichtung zwischen der gesuchstellenden Person und der betroffenen Behörde sowie Dritten, die Einspruch erhoben haben vor. Ein Schlichtungsgesuch kann eingereicht werden, wenn das öffentliche Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 30 Tagen Stellung nimmt, wenn es den Zugang zum gewünschten Dokument aufschiebt, einschränkt oder verweigert oder aber wenn sich eine betroffene Drittperson gegen die Zugangsgewährung ausspricht.

Die Schlichtung findet unter der Leitung der Transparenzbeauftragten zwischen der antragstellenden Person oder der sich dem Zugang widersetzen Person und der zuständigen Behörde statt. Die Beauftragte hört beide Parteien an, die sich entweder schriftlich oder im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung äussern. Die Beauftragte hat dabei Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, um beurteilen zu können, ob das öffentliche Organ das Zugangsgesuch gesetzeskonform behandelt hat. Ziel des Schlichtungsverfahrens ist eine Einigung zwischen den Parteien. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar. Scheitert die Schlichtung, richtet die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz eine Empfehlung an die Parteien. Das öffentliche Organ erlässt daraufhin einen Entscheid.

Im Berichtsjahr haben sich die Schlichtungsanträge verdoppelt. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 29 Schlichtungsanträge ein, wobei zwölf Schlichtungsanträge dasselbe Dokument betrafen und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz dabei eine einzige Empfehlung herausgab. In zehn Fällen (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018) kam es zu einer Einigung, in vier Fällen erliess die Beauftragte noch eine Empfehlung (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018). In vier Fällen trat die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nach einem Austausch

mit den Parteien auf den Schlichtungsantrag nicht ein. Drei Schlichtungen (zwei aus 2019, einer aus 2018) waren Ende des Berichtsjahres noch pendent. Diese starke Zunahme hatte zur Folge, dass die Öffentlichkeitsbeauftragte ihre Arbeit nicht immer in der nach InfoG vorgesehenen Frist erledigen konnte.

**Einigungen bei Schlichtungen können verschiedene Formen einnehmen.** Im Berichtsjahr kamen Einigungen zustande, in welchen die Behörden mit den Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen Dokumente identifizierten, welche die gesuchten Informationen beinhalteten. Daraufhin reichten die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen Zugangsgesuche, zu den während der Schlichtungssitzung identifizierten Dokumenten, ein. In anderen Schlichtungen verzichteten die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen auf den Zugang und gaben sich mit Informationen über die Dokumente zufrieden. In anderen Fällen einigten sich die Mediationsparteien auf einen – eventuell aufgeschobenen - Zugang zu den Dokumenten.

Die Themen der Schlichtungsfälle waren erneut sehr breit gefächert. So ging es in einem Fall um das **Bauprojekt** «Zelda» in der Gemeinde Romont, in dem sich die Transparenzbeauftragte in einer Empfehlung dafür aussprach, dass die Gemeinde Zugang zur vollständigen Abrechnung des Bauprojektes sowie zu einer Abberufungsvereinbarung mit der Gesellschaft Bauart geben solle. Die Gemeinde hatte sich in ihrer Stellungnahme gegen den Zugang zu diesen Dokumenten ausgesprochen und wollte dem Antragsteller Zugang zu einem Dokument mit Schlüsselzahlen geben. Sie machte die Beeinträchtigung des Schutzes von Personendaten sowie die Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen geltend und wies darauf hin, dass mit dem Zugang Informationen vermittelt würden, die von Dritten der Gemeinde freiwillig mitgeteilt worden seien und deren Geheimhaltung die Gemeinde zugesichert hat.

Die Transparenzbeauftragte kam in ihrer [Empfehlung](#) zum Schluss, dass die sich in der fraglichen Abrechnung befindlichen Personendaten nicht schützenswert seien und das öffentliche Interesse, von der Abrechnung Kenntnis nehmen zu können,

höher zu gewichten sei, als das private Interesse der genannten Firmen. Auch die in den beiden anderen Dokumenten enthaltenen Personendaten müssten nicht durch das Geheimnis geschützt werden. Zudem beinhalte weder der Vertrag noch die Abberufungsvereinbarung eine Vertraulichkeitsklausel und diese Ausnahmebestimmung könne daher nicht geltend gemacht werden. Nicht ausgeschlossen werden könne allerdings die Tatsache, dass sich im Vertrag Angaben zu Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen befänden. Deshalb sei das Unternehmen vor einer allfälligen Zugänglichmachung dieses Dokuments gemäss des im InfoG vorgesehenen Vorgehens anzuhören.

In einem anderen Fall handelte es sich um eine **Analyse von Managementpraktiken**, zu der die Öffentlichkeitsbeauftragte dem Gesundheitsnetz des Vivisbachbezirks (RSSV) empfahl Zugang zu geben. Der Zugang zu einem Teil des Berichts könne aufgeschoben werden, bis verschiedene Entscheide gefällt seien. Vor der Zugänglichmachung seien die Drittpersonen anzuhören. Das RSSV hatte sich für einen aufgeschobenen Zugang ausgesprochen, da der Bericht zur Vorbereitung von verschiedenen Entscheiden diene. Zudem hatte es die Vertraulichkeit des Dokuments sowie die persönliche Situation der Antragsteller geltend gemacht.

Die Transparenzbeauftragte gab in ihrer [Empfehlung](#) zu bedenken, dass das öffentliche Organ bei einem aufgeschobenen Zugang zu einem Dokument jene Lösung suchen müsse, die dem Transparenzprinzip am meisten entspreche. Es müssten also alle Passagen zugänglich gemacht werden, die nicht der Entscheidungsfindung dienen oder die keinen direkten und sofortigen Bezug zu einer konkreten Entscheidung haben. Was die persönliche Situation der Antragsteller anbelangt, so habe dies auf das Zugangsrecht keinen Einfluss. Laut InfoG hat jede natürliche und juristische Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe und muss ihr Gesuch nicht begründen.

Auch **Dokumente aus einem Personaldossier** waren Gegenstand einer Mediation und einer

[Empfehlung](#). So befand die Transparenzbeauftragte in einer Empfehlung, dass das Amt für Personal und Organisation (POA) sowie die kantonale Ausgleichskasse, zu Recht den Zugang zu Dokumenten aus einem Personaldossier sowie zu weiteren persönlichen Dokumenten eines Mitarbeiters verweigert haben. Eine Person hatte für sich und ihr Kind beim POA sowie bei der kantonalen Ausgleichskasse Zugang zu verschiedenen Dokumenten bezüglich eines Staatsangestellten verlangt, welcher ihr Ex-Mann und Vater ihres Kindes ist.

Die öffentlichen Organe verweigerten in der Folge die Übermittlung eines Teils der Dokumente mit der Begründung, sie seien Teil des Personaldossiers des betroffenen Mitarbeiters, welche persönliche Daten enthielten und daher aufgrund überwiegender privaten Interesses nicht zugänglich gemacht werden könnten. Auch die Transparenzbeauftragte befand, dass die verlangten Dokumente sensible Daten enthielten, und dass sie zusammen ein Persönlichkeitsprofil darstellen könnten. Es müsse daher am verweigerten Zugang festgehalten werden.

In einer weiteren [Empfehlung](#) ging es um einen **Untersuchungsbericht über einen Gemeinderat**, den das Obertamt des Broyebezirks im Rahmen einer Administrativuntersuchung in Auftrag gegeben hatte und dessen Zugang er auf ein entsprechendes Gesuch einer Journalistin hin, aufgrund überwiegender öffentlichen Interesses, ablehnte. Sowohl die Untersuchungsfreiheit als auch das gute Funktionieren der Gemeinde seien ansonsten in Gefahr. Auch ein teilweiser Zugang war in seinen Augen nicht möglich. Die Transparenzbeauftragte hingegen kam in ihrer Empfehlung zum Schluss, dass sowohl der gewünschte Schlussbericht als auch der Entscheid, die Administrativuntersuchung abzuschliessen, nach Anhörung der betroffenen Drittpersonen teilweise zugänglich gemacht werden solle und schlug entsprechende Einschwäzungen vor. So seien all jene Passagen vom Zugang auszunehmen, in denen im Detail die Ergebnisse der zur Verfassung des Untersuchungsberichts geführten Gespräche zusammengefasst werden und dabei die Namen der interviewten Personen genannt oder andere Angaben

gemacht werden, aufgrund deren sie identifiziert werden können. Dies sei für all jene Personen sehr wichtig, bei denen es sich nicht um gewählte Mandatsträger handle.

Schliesslich ging es auch um **Dokumente bezüglich der Renovation, den Unterhalt und der Reparatur eines Gemeindegebäudes**, zu denen die Transparenzbeauftragte der Gemeinde Treyvaux [empfehl](#), teilweisen Zugang zu geben. Die Gemeinde hatte den Zugang zu diversen Dokumenten rund um das Gebäude «Treyjoyeuse» verweigert und dabei darauf verwiesen, dass die verlangten Dokumente nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Gemeinde stünden.

Während der Mediationssitzung erklärte sich die Gemeinde bereit, Zugang zu einem Teil der verlangten Dokumente zu gewähren. Nach der Analyse der von der Gemeinde ausgehändigten Dokumente kam die Transparenzbeauftragte zum Schluss, dass dem Gesuchsteller im Rahmen der Regeln des InfoG Zugang zu denjenigen Passagen gewährt werden solle, welche das Verwaltungsvermögen der Gemeinde betreffen: Diese betreffen das Erfüllen einer öffentlichen Aufgabe. Es handelt sich um die Teile der Dokumente, die die ausserschulische Betreuung und die Schulbibliothek betreffen. Der Zugang zu Teilen der Dokumente, die das Finanzvermögen der Gemeinde betreffen, also im Zusammenhang mit den an Private vermieteten Wohnungen, kann gemäss InfoG nicht verlangt werden. Sie betreffen nicht das Erfüllen einer öffentlichen Aufgabe. An der Verweigerung des Zugangs zu Ausschnitten aus Protokollen des Gemeinderats könne festgehalten werden. Was schliesslich das vorgebrachte Argument des unverhältnismässigen Arbeitsaufwands angeht, so forderte die Transparenzbeauftragte die Gemeinde auf, den Gesuchsteller seine Anfrage präzisieren zu lassen, respektive in ihrem Entscheid darzulegen, warum der Aufwand zur Beschaffung der verlangten Dokumente unverhältnismässig sei.

Das Kantonsgericht hat zwei Urteile in Zusammenhang mit dem Schlichtungsverfahren gemäss InfoG erlassen. In einem Fall hat es beschlossen, dass die kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz ein Verfahren einstellen kann, wenn bei einem

Schlichtungsantrag nach InfoG der Antragsteller ohne triftigen Grund der Schlichtungssitzung fernbleibt. Der Gesuchsteller hat gegen dieses Urteil beim Bundesgericht Rekurs eingereicht. 2020 hat das Bundesgericht den Rekurs abgewiesen und in seinem Urteil Elemente des Mediationsverfahrens gemäss InfoG präzisiert. Die Kommission hat im anderen Fall auf Antrag des Gesuchstellers festgestellt, dass die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) das Beschleunigungsgebot sowie den Grundsatz von Treu und Glauben nach dem InfoG (Art. 8 Abs. 2 und 9 Abs. 1 InfoG) nicht verletzt hat. Auf eine Beschwerde des betroffenen Antragsstellers gegen eine solche Feststellung ist das Kantonsgericht nicht eingetreten.

## 1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz

Als Stellvertreterin des kantonalen administrativen Mediators nahm die Beauftragte infolge dessen Ausstandes 2019 ein Dossier entgegen.

## 1.3. Anfragen

Im Berichtsjahr nahmen erneut sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch öffentliche Organe regelmässig Kontakt mit der Transparenzbeauftragten auf, um Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht einzuholen. Die Palette der interessierenden Dokumente war wie auch in den Vorjahren breitgefächert.

Auch 2019 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte bei unterbreiteten Einzelfällen regelmässig auf die Grenzen ihrer Funktion hin. Sie kann allgemein gehaltene Auskünfte im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss vor dieser Etappe also neutral bleiben.

Nachfolgend werden einzelne Fragen und die darauf gegebenen Antworten exemplarisch dargestellt:

*Kann die Transparenzbeauftragte auch eine Empfehlung schreiben, wenn es im Rahmen der Mediation zu einer Einigung kommt?*

**Ausgangslage:**

Eine Gesuchstellerin erkundigte sich bei der Transparenzbeauftragten, ob es ihr möglich sei, eine Empfehlung zu schreiben, obwohl es bei der sie betreffenden Mediation zu einer Einigung gekommen war.

**Auskunft:**

Die Transparenzbeauftragte antwortete der Gesuchstellerin, dass sie in diesem Fall keine Empfehlung verfassen könne. Zu einer Empfehlung komme es nur, wenn die Parteien zu keiner Lösung gefunden haben. In diesem Fall kamen die Parteien zu einer Einigung und der Fall war abgeschlossen.

*Darf ein öffentliches Organ Gebühren für die Behandlung eines Zugangsgesuches verlangen?*

**Ausgangslage:**

Eine Gesuchstellerin wollte wissen, ob die ihr von einem öffentlichen Organ zugesandte Rechnung für vier Stunden administrative Recherche in Folge eines Zugangsgesuchs gerechtfertigt sei.

**Auskunft:**

Die Transparenzbeauftragte wies darauf hin, dass das Zugangsrecht als Grundrecht kostenlos sein sollte. Daher sehe das InfoG die Unentgeltlichkeit für den Zugang und das Zugangsverfahren vor. Dies sei umso gerechtfertigter, als das Öffentlichkeitsprinzip nicht auf Einzelinteressen beruhe, sondern auch auf öffentlichem Informationsrecht.

Nichtsdestotrotz gebe es Ausnahmen dieser Unentgeltlichkeit, namentlich wenn die Arbeit, die das öffentliche Organ für die Erstbehandlung des Gesuchs und die Gewährung des Zugangs ausführt, mehr als zwei Stunden in Anspruch nehme. In diesem Fall könne der Teil der Arbeitszeit, der zwei Stunden übersteige, in Rechnung gestellt werden. Auch die Anfertigung einer Papierkopie, die Abgabe von Drucksachen und elektronischen Datenträgern sowie der Postversand von Dokumenten kann in Rechnung gestellt werden. In der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (VZD) sind die entsprechenden Tarife geregelt. Das öffentliche

Organ, das eine Gebühr erheben will, teilt der gesuchstellenden Person so bald als möglich mit, wie hoch diese voraussichtlich sein wird. Es verzichtet darauf, Gebühren zu erheben, wenn der Betrag weniger als 30 Franken ausmacht oder wenn der Zugang vollständig verweigert wurde.

*Kann ein öffentliches Organ Zugang zu Stellungnahmen von Privatpersonen und Institutionen gewähren, die es im Rahmen einer Konsultation erhalten hat?*

**Ausgangslage:**

Während der öffentlichen Konsultation gingen Stellungnahmen ein. Daraufhin wurde ein Konsultationsbericht verfasst. Ein Gesuchsteller verlangte Zugang zu den Stellungnahmen, worauf das betroffene öffentliche Organ sich bei der Transparenzbeauftragten erkundigte, welche Regeln anzuwenden seien.

**Auskunft:**

Das InfoG sieht für gewisse Dokumente einen gewährleisteten Zugang vor, darunter für Dokumente, über die ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, und – nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist – für die eingegangenen Stellungnahmen. Das öffentliche Organ muss in diesem Fall im Prinzip nicht prüfen, ob der Zugang aufgeschoben, teilweise oder ganz verweigert werden muss, wenn und insoweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses im Sinne der Artikel 26-28 InfoG erforderlich ist. Der Zugang ist zu gewährleisten.

*Kann zu einem Bericht der Finanzinspektion über ein im Umweltbereich anzusiedelndes Objekt Zugang gewährt werden?*

**Ausgangslage:**

Ein öffentliches Organ erkundigte sich bei der Transparenzbeauftragten, ob der von einem Journalisten verlangte Bericht der Finanzinspektion über ein im Umweltbereich anzusiedelndes Objekt zugänglich gemacht werden könne.

**Auskunft:**

Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) sieht vor, dass Berichte der Finanzinspektion nicht öffentlich zugänglich sind. Das verlangte Dokument ist allerdings im Umweltbereich anzusiedeln und seit der Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention, gelten für den Umweltbereich spezielle Regeln des Zugangsrechts, die weiter gehen als diejenigen, die allgemein im InfoG vorgesehen sind. Die im InfoG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen beim Zugangsrecht müssen jeweils im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden. Das Prinzip der konformen Auslegung bedeutet, dass die Bestimmungen des InfoG bei einem Zugangsgesuch zu Informationen über die Umwelt so interpretiert und angewandt werden müssen, dass der Sinn der Aarhus-Konvention und deren Ziele respektiert werden. Im konkreten Fall ist bei der Analyse des Zugangsgesuchs somit der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Aarhus-Konvention keine fixen Ausnahmen vorsieht.

**2. Statistiken**

Im Berichtszeitraum waren 167 Dossiers in Bearbeitung, wovon 20 per 1. Januar 2020 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 59 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in sechs Fällen Stellung, befasste sich in 22 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste sieben Präsentationen, nahm an 14 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 29 Schlichtungsbegehren, zwei Zugangsgesuchen, einer administrativen Mediation, vier Beschwerden und 23 sonstigen Begehren. 59 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, elf Gemeinden und Pfarreien, 39 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 50 Privatpersonen oder private Institutionen und acht die Medien (s. Statistiken im Anhang).

**B. Bereich Datenschutz**

—

**1. Schwerpunkte****1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen**

2019 befasste sich die Datenschutzbeauftragte mit verschiedenen Dossiers zu Vorprojekten, in deren Rahmen Personendaten bearbeitet werden. Ausserdem wirkte sie auch regelmässig in mehreren Arbeitsgruppen mit (Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, DSchG-Revision, ReFi), wie auch in Lenkungsausschüssen (CoPil: HAE, eHealth, kantonales Bezugssystem) und Projektkomitees (CoPro: Microsoft 365, Unified-Communications). Die vielen, mehrmals pro Monat stattfindenden Sitzungen sind für die steigende Arbeitsbelastung der ÖDSB mitverantwortlich. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig viele staatsinterne und externe Akteure beteiligt.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die Projekte immer komplexer werden, weil sie Daten privater Partner mit den Daten der öffentlichen Verwaltung verknüpfen und sich damit die Zuständigkeit der Behörde auf nur einen Teil des Projekt beschränkt. Zudem verdichten sich die Projekte immer mehr und erstrecken sich über mehrere Jahre. Wir erinnern daran, dass für Fragen der Datenbearbeitung durch Privatpersonen und Bundesorgane der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig ist. Weiter kommt es immer wieder vor, dass auch mehrere Kantone und/oder der EDÖB von den gleichen Projekten betroffen sind, so dass sich die Behörde mit den anderen kantonalen Datenschutzbeauftragten und mit dem EDÖB absprechen muss.

**Totalrevision des DSchG**

2019 wurde planmässig an der Revision des DSchG und seiner Anpassung an die europäische Gesetzgebung weitergearbeitet. Die Datenschutzbeauftragte leitete weiterhin die entsprechende Arbeitsgruppe, in der viele Ämter und Direktionen des Staates vertreten sind. Der Vorentwurf der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ist Ende 2019 in die Vernehmlassung geschickt

worden. Er lehnt sich stark an die aktuelle Vorlage zur Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes an, mit dem das Bundesrecht mit dem Übereinkommen SEV 108+ des Europarats und den neuen Vorgaben des Datenschutzrechts der Europäischen Union in Übereinstimmung gebracht werden soll.

Mit der Revision des DSchG sollen die Daten besser geschützt werden, indem der Datenschutz an die neuen Technologien und die heutige Gesellschaft angepasst wird. Der Vorentwurf sieht dazu eine Reihe neuer Rechte für die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich ihrer Personendaten sowie neue organisatorische und sicherheitstechnische Pflichten für die Verantwortlichen der Datenbearbeitung vor. Die Position der ÖDSB wird verstärkt. Sie wird künftig die Befugnis haben, Entscheide zu fällen. Mit der Revision werden somit für den Kanton Freiburg die Voraussetzungen geschaffen, den neuen datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen zu können. Die Änderungen sind notwendig, um den freien Datenverkehr zwischen der Schweiz und dem Ausland aufrecht zu erhalten.

Zusammen mit der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ist auch der Vorentwurf zur Anpassung gewisser Aspekte der kantonalen Gesetzgebung an die Digitalisierung in die Vernehmlassung geschickt worden; dieser ist von der Datenschutzbeauftragten zusammen verschiedenen Ämtern und Direktionen des Staates mit Hochdruck ausgearbeitet worden. Damit soll das geltende Datenschutzgesetz geändert und das Inkrafttreten einiger im Entwurf zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes vorgesehener Artikel vorgezogen werden, wie etwa die Auslagerung von Daten, und auch das Gesetz über den E-Government-Schalter (E-GovSchG) angepasst werden, insbesondere die systematische Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem ermöglicht werden.

Bei den Vorarbeiten zu diesem Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an gewisse Aspekte der Digitalisierung nahm die Kommission in dem Sinne Stellung, dass sie sich gegen die Idee einer

vorgezogenen Inkraftsetzung der Bestimmungen über die Auslagerung personenbezogener Daten aussprach; sie hält es für falsch, den Vorentwurf der DSchG-Totalrevision zu zerstückeln, weil darin alle für eine Auslagerung erforderlichen Bestimmungen über die angepassten Schutzstandards enthalten und bereit für die Vernehmlassung sind. Hinsichtlich der Änderung des Gesetzes über den E-Government-Schalter hat die Kommission an ihrer bereits mehrfach geäußerten Ablehnung einer breiteren systematischen Verwendung der AHV-Nummer festgehalten, auch wenn die Verwendungsmöglichkeit mit der AHVG-Revision ausgebaut werden kann.

Die Kommission betonte, es sei sehr wichtig, die Benutzerinnen und Benutzer für den Datenschutz und die Informationssicherheit zu sensibilisieren und entsprechend zu schulen.

#### **Umsetzung des kantonalen Bezugssystems**

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ist sehr anspruchsvoll. Die Datenschutzbeauftragte wirkt in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wie etwa im Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, im erweiterten COPIL und mit beratender Stimme in der Kommission für die Governance der Referenzdaten. Die Datenschutzbeauftragte befasste sich mit den Fragen zur Anwendung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen in den mit dem kantonalen Bezugssystem verbundenen Prozessen sowie zu den in der Verordnung über das kantonale Bezugssystem (SGF 17.45) für die Experimentalphase bezeichneten Organen. Schliesslich leistete die Datenschutzbeauftragte auch einen Beitrag zu den Überlegungen der Arbeitsgruppe, die sich mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen und mit den Zugangsbewilligungen befasst. Die Umsetzung ist immer noch im Gang und dürfte noch bis im Sommer 2021 dauern. Mehr dazu ist auf der Website des Staates Freiburg zu finden (<https://www.fr.ch/de/sk/alltag/vorgehen-und-dokumente/kantonales-bezugssystem>).

### Bildungsregister

Im Berichtsjahr stand die Behörde im Rahmen der Bildungsregister erneut in Kontakt mit dem Fritic-Kompetenzzentrum. Dabei geht es um zwei Plattformen, auf denen Referenzdaten über die Schülerschaft, Lehrpersonen und Angestellte der Schulen des Kantons Freiburg, Schulen, Schullaufbahnen sowie transversale Referenzdaten auf allen Stufen wie Statistiken beherbergt werden. Unter Referenzdaten sind Daten zu verstehen, die von anderen Datenquellen kontrolliert und validiert werden, um Fehler wie Doppelerfassungen von Personen bei der Datenerhebung zu verhindern und zu beheben. Besprochen wurden die Zugangsbestimmungen zu den Referenzdaten und die Suchfunktionen sowie das Erfassen weiterer Personen. Das Projekt ist in Arbeit, insbesondere mit der Produktivsetzung gewisser Informatikanwendungen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen wurden aktualisiert, und die Kommission musste in Bezug auf die Bearbeitung personenbezogener Daten dazu Stellung nehmen.

### eHealth

Die Datenschutzbeauftragte ist Mitglied der Begleitgruppe von eHealth und hat 2019 an mehreren Sitzungen teilgenommen. «eHealth» ist das Projekt zur Einführung beispielsweise des elektronischen Patientendossiers gemäss entsprechendem Bundesgesetz und Projekten. Der Kanton leistet seinen Beitrag zur Schaffung der dazu erforderlichen Rahmenbedingungen.

### Ressourcen ÖDSB

Im Berichtsjahr war die Datenschutzbeauftragte eng in den Digitalisierungsprozess der Informationssysteme des Staates Freiburg eingebunden (Strategie Freiburg 4.0). Diese Einbindung weiss die Datenschutzbeauftragte sehr zu schätzen, da so datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können und sie schon von Beginn an mit den verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten kann. Allerdings steigt die Zahl der Projekte im Bereich Digitalisierung und Informationssysteme immer mehr, und sie werden auch immer komplexer. Aufgrund der Verbindung mit der Informatik und der Digitalisierung braucht es unbedingt spezifische Kenntnisse, insbesondere in Recht, IT, neuen Technologien und Verwaltungsverfahren. Bislang besteht im Bereich des Datenschutzes eine **chronische Arbeits-**

**überlastung**, weil immer mehr Arbeit anfällt und die Dossiers immer komplexer werden, aber auch weil die Datenschutzbeauftragte nur über begrenzte Ressourcen verfügt. Deshalb **konnte die Datenschutzbeauftragte ihre Aufgaben im Bereich Datenschutz und Informationssicherheit nicht im wünschenswerten Umfang zufriedenstellend erfüllen**, was zuweilen dazu führen kann, dass sich die Realisierung gewisser grösserer Informatikprojekte verzögert.

Seit den Anfängen 1994 sind die Personalressourcen des Datenschutzes nur ein einziges Mal 2009 um 0,5 VZÄ für eine Juristenstelle aufgestockt worden. Seitdem hat die Kommission immer wieder weitere Personalressourcen angefordert, umso mehr als dem Datenschutz 2010 mit Fri-Pers und VidG neue gesetzliche Aufgaben übertragen worden sind.

1994	2009	2019
* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte	* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte  * 0.5 VZÄ: Juristin	* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte  * 0.5 VZÄ: Fachjuristin

Im Rahmen der Digitalisierungsprojekte wirkt die Datenschutzbeauftragte regelmässig in Lenkungsausschüssen (CoPil), Projektkomitees (CoPro) und Arbeitsgruppen mit.

Die Gesetzesrevision rückt eine unausweichliche Erhöhung der Personalressourcen in den Fokus, da insbesondere weitere Aufgaben auf den Datenschutz zukommen, wie etwa die Risikoanalyse und die Folgenabschätzung, Hilfe im Umgang mit Sicherheitsschwachstellen, die Untersuchungsverfahren und Erlass von Entscheiden, vermehrte Kontrollen sowie Schulung und Sensibilisierung der verschiedenen öffentlichen Organe.

Im Berichtsjahr prüfte die ÖDSB ihren Bedarf an den im Bereich des Datenschutzes notwendigen Mindestressourcen (s. Wunschbestand) für die Erfüllung ihrer Aufgaben und hat darin auch den Personalbedarf im Zuge der Datenschutzgesetzesrevision einbezogen.

**Bestand seit 2020**

- \* **0.8 VZÄ:** kantonale Datenschutzbeauftragte
- \* **0.5 VZÄ:** Fachjuristin
- \* **0.8 VZÄ:** Sekretariat (Datenschutz, Öffentlichkeit/Transparenz und Kommission)

**Wunschbestand**

- \* **1 VZÄ:** kantonale Datenschutzbeauftragte
- \* **2 VZÄ:** Fachjurist/innen
- \* **1 VZÄ:** Informatiker/in der ÖDSB
- \* **1.5 VZÄ:** Sekretariat (Datenschutz, Öffentlichkeit/Transparenz und Kommission)

**1.2 Anfragen**

Die ÖDSB wird sowohl von Direktionen, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen zu verschiedenen Themen um Stellungnahme angefragt. Das Vorgehen bei der Beantwortung bleibt informell. Nach Bedarf und Möglichkeit werden bei den anfragenden oder involvierten Organen oder Dienststellen Auskünfte eingeholt. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Direktionen und Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut.

Hier einige Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

**Verwaltungs- und Informationsplattform mit Mietvertragsdaten**

Bereits 2018 war die ÖDSB von einer Hochschule des Kantons Freiburg um Stellungnahme zu einem Forschungsprojekt gebeten worden, das darauf abzielt, eine aktuelle Übersicht über den kantonalen Immobilienmarkt zu erstellen, die Trends voraussehen zu können und die verschiedenen betroffenen Freiburger Partner bei wichtigen Entscheidungen zu unterstützen. Nach der Freiburger Kantonsverfassung hat der Staat nämlich die Pflicht, die Wohnhilfe, den Wohnbau und den Zugang zu Wohneigentum zu fördern (Art. 56 KV). Für diese Aufgabe war der Hochschule des Kantons Freiburg der Auftrag erteilt worden, ein Informationssystem namens «Wohnungs- und Immobilienmonitor» einzurichten. Dabei sollen Personendaten aus verschiedenen privaten

und öffentlichen Quellen erhoben und miteinander verknüpft werden. Die Daten werden auf einer Informatikplattform bei der Hochschule gehostet. Da es sich um die systematische Bearbeitung insbesondere von Daten aus der öffentlichen Verwaltung handelt, hat die Behörde positiv Stellung zur Bekanntgabe der Daten in einer Pilotphase genommen, die bis im Sommer 2022 dauern soll. Allerdings hat die Kommission der Behörde gefordert, dass eine formelle gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der für das Projekt notwendigen Daten verabschiedet und bis 30. August 2022 in Kraft gesetzt wird, dem Datum, an dem die Testphase endet. Das Projekt ist noch im Gang.

**Auslagerung der Bearbeitung von Daten des Staates Freiburg (Cloud-Pilotprojekte)**

Hinsichtlich der Auslagerung von Daten des Staates Freiburg in Clouds sah sich die Behörde mehrmals veranlasst, sich mit einem Gesuch um Auslagerung von HR-Daten zu befassen, was viel Arbeit mit sich brachte. Darüber diskutiert wurde anlässlich von zwei Präsentationen im Rahmen der Kommissionssitzungen, aber auch an einem externen Treffen mit verschiedenen mit dem Dossier befassten Personen (Ämter und Direktion), einer Delegation der Kommission sowie der Datenschutzbeauftragten. Die Auslagerung der Datenbearbeitung sollte als Pilotprojekt gemäss Artikel 21 des Gesetzes über den E-Government-Schalter (EGovSchG) erfolgen; indessen erfüllte das ursprüngliche Projekt nicht den Kriterien eines Cloud-Pilotprojekts. Die gegenwärtig für die Bearbeitung personenbezogener Daten verwendete Anwendung läuft nämlich Ende 2020 aus, und das ITA schlug deshalb die Auslagerung der Daten in eine andere Cloud-Anwendung vor. Die Kommission gab zu bedenken, es handle sich um die Inbetriebnahme einer neuen Lösung, die wahrscheinlich dauerhaft und definitiv sein werde und damit die Voraussetzungen für ein Pilotprojekt nicht erfülle. Da es ausserdem um sehr sensible Daten geht, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, das Hosting im Ausland erfolgt und zurzeit keine angemessene Verschlüsselung der Daten möglich ist, ist die geforderte Lösung nach Ansicht der Kommission nicht datenschutzkonform, denn sie erfüllt die strengen Vorgaben der ÖDSB nicht und trägt auch nicht den Empfehlungen von privatim Rechnung.

Die Kommission warnte vor einer überstürzten Entscheidung für eine Anwendung auf Kosten der Informationssicherheit und des Datenschutzes. Sie rief in Erinnerung, der Zweck eines Pilotprojekts bestehe insbesondere darin zu erkennen, ob die getestete Anwendung den praktischen Modalitäten in Kombination mit den empfohlenen technischen und sicherheitstechnischen Massnahmen entspricht.

Nach Prüfung des geänderten Projekts stellte die Kommission fest, dass sich das Projekt auf das Rekrutierungsmodul sowie auf die Bearbeitung von Mitarbeiterdaten eines bestimmten Amtes beschränkt. Auch die Dauer der Pilotphase ist zeitlich begrenzt, und zwar auf 6 Monate, damit das ITA bei Bedarf eine andere Anwendung testen kann. Der Ort, an dem die Daten beherbergt werden, muss im Vertrag, in dem zwei mögliche Länder angegeben sind, klar bestimmt sein. Die Kommission wies darauf hin, dass ihr nach diesen 6 Monaten ein detaillierter Bericht mit der klaren Angabe der technischen Modalitäten und der Risikoabschätzung unterbreitet werden müsse. Das Pilotprojekt ist gegenwärtig noch im Gang.

#### **eGovernment**

Die Datenschutzbeauftragte wurde im Rahmen verschiedener eGovernment-Projekte konsultiert, so etwa eUmzugCH, elektronische Identität, «virtueller Schalter» (elektronischer Amtsschalter) sowie elektronische Zivilstandsurkunden. Dafür waren Treffen mit den verschiedenen involvierten Ämtern erforderlich, aber auch Recherchen, Analysen und Diskussionen mit anderen kantonalen Datenschutzbehörden. Einige Dossiers sind noch in Arbeit.

#### **Weitergabe der Adresse, des Zuzugsdatums und der früheren Adresse einer Einwohnerin an einen Vertreter**

Die Behörde wurde von einer Gemeinde angefragt, wie sie auf die Bitte eines Vertreters um Bekanntgabe der Adresse, des Zuzugsdatums und der früheren Adresse einer Einwohnerin reagieren solle. Die ÖDSB teilte ihr mit, die Vorsteherin oder der Vorsteher der Einwohnerkontrolle könne gemäss Artikel 17 Absatz 1 des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle (EKG) im

Einzelfall einer privaten Person oder Organisation, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, solche Angaben bekanntgeben. Der betreffende Vertreter muss also den Bezug zwischen seiner Funktion und dem Antrag durch die Vorlage einer Vollmacht oder einer Ernennungsurkunde belegen sowie nachweisen, dass eine Verbindung zwischen der von ihm vertretenen Person und der gesuchten Person besteht.

#### **Registrierung der Daten von Kunden eines Hotels mit einem mobilen Gerät**

Die Freiburger Filiale einer internationalen Hotelkette erkundigte sich bei der Behörde, ob ihr Projekt für das Einchecken der Gäste mit einem mobilen Gerät und nicht mehr an einer physischen Hotelrezeption datenschutzkonform sei. Die ÖDSB hielt fest, dass ihre Zuständigkeit im Rahmen solcher Fragen auf das Bearbeiten von Daten durch öffentliche Organe und andere dem DSchG unterstellten Stellen beschränkt ist. Für Fragen in Bezug auf die Datenbearbeitung durch Privatpersonen ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zuständig. Werden die mit dem mobilen Check-in-System erhobenen Daten an die betreffenden kantonalen Instanzen weitergegeben, so muss diese Übertragung gesichert sein. Ausserdem muss das Hotel angeben, welche Daten es an die Kantonspolizei und den Freiburger Tourismusverband weitergibt und zu welchem Zweck. Es muss klarstellen, dass diese Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden dürfen, das heisst nicht zu Marketingzwecken, und dass die Daten nicht an Dritte weitergegeben werden.

#### **Einsichtnahme durch Drittperson**

Die ÖDSB wurde gefragt, ob es für eine Drittperson möglich sei, das Steuerregister einer anderen Person einzusehen. Die Behörde wies auf die entsprechende kantonale Gesetzgebung hin, wonach die Register der ordentlichen Steuer grundsätzlich während zweier Monate pro Jahr von jeder im Kanton einkommens- und vermögenssteuerpflichtigen Person eingesehen werden können. Die Register werden im Prinzip in den Gemeindebüros aufgelegt und müssen vor Ort eingesehen werden. Jede steuerpflichtige Person kann Auskunft über den Namen, Vornamen und die Adresse der Personen verlangen, die ihr persönliches

Steuerkapitel eingesehen haben (Art. 140 DStG und Art. 1 ff. der Verordnung über die Einsichtnahme in die Steuerregister).

### **Plattform für die Vermittlung von interkulturellem Dolmetschen und die Kulturvermittlung**

Im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms wurde ein karitativer Verein mit der Einrichtung einer Vermittlungsstelle für interkulturelles Dolmetschen im Kanton Freiburg beauftragt. Über diese Stelle sollen Personen, die die Verfahrenssprache nicht beherrschen, erleichterten Zugang zu interkulturellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern in verschiedenen Bereichen wie Soziales, Justiz oder Polizei erhalten. Dazu schloss der Verein einen Vertrag mit einer Drittgeseellschaft, die mit der Einrichtung einer Softwareplattform zu diesem Zweck beauftragt wurde. Um sicherzugehen, dass der Vertrag datenschutzkonform ist, wandte sich der Verein an die ÖDSB. Zunächst wies die Behörde darauf hin, dass zwischen den verschiedenen Kategorien von Nutzerinnen und Nutzern dieser Plattform differenziert werden müsse, was zu einer unterschiedlichen Bearbeitung führt. Da das Bundesgesetz und das kantonale Gesetz über den Datenschutz anwendbar sind, muss der Verein die Datensammlungen bei jeder kantonalen Behörde sowie beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten anmelden. Was die Informationsvorkehrungen und die Benachrichtigung der Dolmetscherinnen und Dolmetscher betrifft, so sollten gemäss Empfehlung der ÖDSB ihre Personalien nicht direkt angegeben, sondern nur über die Softwareplattform im Ansichtsmodus zugänglich gemacht werden.

### **Gesuch eines Tarifverbands um Zugang zu den Daten neuer Einwohnerinnen und Einwohner**

Auf Anfrage mehrerer Gemeinden hatte sich die ÖDSB zum Fall eines Tarifverbands zu äussern, der den neu zugezogenen Einwohnerinnen und Einwohnern einiger Gemeinden im Kanton Freiburg ÖV-Angebote zukommen lassen wollte. Um dieses Projekt in die Tat umzusetzen, bat der Tarifverband die verschiedenen Gemeinden, ihm einmal pro Monat die Kontaktdaten der Neuzugezogenen zukommen zu lassen. Den Gemeinden wurden zwei Vorgehen vorgeschlagen. So

sollten die Gemeinden nach der ersten Variante gewisse persönliche Informationen per E-Mail direkt an den Tarifverband senden. Diesbezüglich wies die Behörde auf Artikel 17 Abs. 2 EKG hin, wonach Daten nicht bekanntgegeben werden dürfen, wenn sie nicht für ideelle Zwecke verwendet werden. Da in diesem Fall nicht von einer solchen Verwendung auszugehen ist, wurde diese erste Möglichkeit für nicht datenschutzkonform befunden. Nach der zweiten Variante sollten die Gemeinden bei der Information der Zugezogenen mit Aushängen und der Verteilung von Flyern mitwirken. Die ÖDSB stellte fest, es stehe den Gemeinden frei, die neuen Einwohnerinnen und Einwohner auf diesem Weg zu informieren, legte ihnen allerdings ans Herz, keine Vermittlerrolle zu übernehmen, sondern die am Angebot des Tarifverbands interessierten Bürgerinnen und Bürger selber mit dem Tarifverband ins Geschäft kommen zu lassen.

### **DSGVO**

Nach dem Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung im April 2018 gingen bei der Behörde sehr viele Anfragen insbesondere über die Anwendungsbedingungen der DSGVO in der Schweiz ein.

### **Sonstiges**

#### *Informationsblätter*

Die ÖDSB hat Informationsblätter und Verhaltensregeln redigiert. Sie hat den Leitfaden zuhanden der Gemeinden nachgeführt und auch die Arbeit an einem Informationsblatt mit Tipps und Hinweisen an die Gemeinden zum Thema Informationssicherheit abgeschlossen, einem auf der Grundlage von in verschiedenen Gemeinden durchgeführten Kontrollen verfassten Merkblatt. Dieses Informationsblatt ist auf der Website der Behörde aufgeschaltet.

### **1.3 Kontrollen**

Die Datenschutzbeauftragte führte – nach Absprache mit der Kommission – eine grössere Datenschutzkontrolle bei einer Gemeindeverwaltung durch. Mit der Kontrolle wurde eine externe Firma beauftragt, aber die Datenschutzbeauftragte war bei der gesamten Kontrolle dabei. Kontrolliert wurden die allgemeine Verwaltung, die Einwohnerkontrolle, der Finanzdienst, der Infor-

matikdienst, die vorschulische Betreuung, der Schuldienst, die familienexterne Kinderbetreuung und die ausserschulische Betreuung, die Stelle, die sich mit der Raumplanung, den Baugesuchen und laufenden öffentlichen Auflagen befasst, sowie der Austausch zwischen der Gemeinde und dem zuständigen Sozialdienst. Die betroffenen Verantwortlichen und Mitarbeitenden haben sehr gut kooperiert.

Mit der Kontrolle sollte die Arbeit der jeweiligen Dienste hinsichtlich der Datenschutzvorschriften geprüft werden, insbesondere in Bezug auf die Datenbeschaffung, die Bekanntgabe, das Auskunftsrecht, die Datenaufbewahrung, die Datenvernichtung und die Sicherheitsmassnahmen. Im Schlussbericht wurden verschiedene Empfehlungen abgegeben. So sollen etwa Mitarbeitende, die unterwegs sind, ihre Laptops mit verschlüsselten Datenträgern sichern, niemals Daten in einem geparkten Fahrzeug zurücklassen, die Daten an einem sicheren Ort verwahren, wenn sie nicht ins Büro zurückgebracht werden können, und ein E-Mail-Verschlüsselungssystem verwenden, damit die Vertraulichkeit der übertragenen sensiblen Daten gewährleistet ist.

Mangels entsprechender Ressourcen konnten keine weiteren Kontrollen durchgeführt werden. Es sind aber solche Kontrollen geplant.

Im Berichtsjahr hat keine koordinierte SIS-Kontrolle zusammen mit den anderen Kantonen und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten stattgefunden.

#### 1.4 FRI-PERS und Videoüberwachung

##### **FRI-PERS**

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform namens Fri-Pers, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, besonders beim Wegzug oder Zuzug von Personen, weiter die Übermittlung von Daten an das Bundesamt für Statistik oder auch an kantonale Organe und Dienststellen. Nach der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es im Rahmen des

Bewilligungsverfahrens Aufgabe der Behörde, zu den Gesuchen um Zugriff auf diese kantonale Plattform Stellung zu nehmen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff. Hier einige Beispiele von Stellungnahmen in diesem Bereich:

##### *Neue Formulare*

Wenn es für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, können die Behörden und öffentlichen Verwaltungen einen Zugriff auf die Informatikplattform für die Einwohnerkontrolle verlangen. Für das Gesuch muss ein Formular ausgefüllt werden, das bisher in Form von Profilen mit abgelegten Personendatensätzen bestanden hat. Da sich mit dieser Methode aber die Personendaten nicht individuell wählen liessen und damit die Zugangsgewährung zu den ganzen Datensätzen unverhältnismässig sein konnte, wurden die Formulare für das Zugangsgesuch in enger Zusammenarbeit mit dem BMA geändert. Jetzt gibt es einen «à la carte»-Zugriff mit individueller Wahl der für das öffentliche Organ notwendigen Merkmale. So kann die Berechtigung für den Zugriff zu allen angeforderten Personendaten im Einzelnen klar angegeben und der Zugriff auf die notwendigen Daten beschränkt werden.

##### *Zeitlich unbeschränkter Zugang für das SoA*

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Sonderpädagogik am 1. August 2018 und der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens für das Ausführungsreglement hat die Behörde positiv zum zeitlich unbeschränkten Zugriff des Amtes für Sonderpädagogik auf die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Fri-Pers-Daten genommen, unter dem Vorbehalt, dass die Artikel des Reglements vorentwurfs, von denen in der Stellungnahme die Rede ist, unverändert in Kraft treten. Bisher war der Zugang mangels Rechtsgrundlage zweimal zeitlich beschränkt gewährt worden. Die Behörde hielt es allerdings nicht für angebracht, den Zugang zur AHV-Nummer der Kinder/Schüler und Eltern zu gewähren, wie vom SoA gefordert, insbesondere weil die rechtlichen Bestimmungen des Reglements nicht ausreichen. Sie machte das SoA ausserdem darauf aufmerksam, dass die Zugangsberechtigung streng geregelt werden muss und die Besonderheiten der spezial-

gesetzlichen Grundlagen, namentlich der beschränkte Zugang zu gewissen Daten, zu beachten sind.

#### *Zugang im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems*

Die Kommission sprach sich für den Zugang zu den «Base delivery»-Daten sowie zu den ein- und ausgehenden Fri-Pers-Ereignissen für die Mitarbeitenden aus, die mit der Entwicklung des Bezugssystems befasst sind. Nach Ansicht der Kommission ist der Zugang notwendig für die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems.

#### *Zugang für das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen*

Das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen braucht für die Erfüllung seiner Aufgaben gewisse Fri-Pers-Daten, insbesondere Daten, die für die Identifizierung einer Person nötig sind, sowie Daten für die Zustellung. Um nämlich die Personen zu den Vorgesprächen einladen zu können, braucht das Büro die Adressen und genauen Personalien der Mediationsparteien. Weiter muss das Büro anhand der Daten die Mediationsparteien nach Abstammung und Heimatort genau identifizieren können. Die Behörde hat demzufolge den Zugang zu diesen Daten befürwortet, mit der Einschränkung, dass das Zugangsgesuch nicht den Zugriff auf den Datenverlauf beinhaltet und auch nicht die Möglichkeit des Generierens von Datenlisten, die Verbindung mit anderen Datenbanken und die Bekanntgabe von Daten bei gewissen Ereignissen.

#### *Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg*

Die Kommission nahm positiv Stellung zum indirekten Zugang zu gewissen Fri-Pers-Daten für den Wohnungs- und Immobilienmonitor einer Hochschule des Kantons Freiburg über einen vierteljährlichen Auszug zur Information über die Zusammensetzung und die Veränderung der Haushalte. Zur Frage der Verknüpfung von Fri-Pers-Daten mit den Daten der eidgenössischen Register und den Daten der Immobilienverwaltungen war die Kommission der Meinung, eine solche könne unter strengen Voraussetzungen erlaubt werden. Nach einem zweiten Gesuch der Hochschule weitete die Kommission ihre Zustimmung auf einige anfänglich nicht genehmigte Daten aus, um die Durchführung des Forschungsprojekts nicht zu gefährden, namentlich zur Beschreibung der Bevölkerungsbewegung.

#### *Gesuch um Zugang zur Fri-Pers-Plattform für einen Sozialdienst*

Die ÖDSB befasste sich mit einem Gesuch um direkten Zugang zu gewissen Daten der Informatikplattform der Einwohnerkontrolle für einen Sozialdienst. Bei diesem Sozialdienst gehen jeden Monat rund vierzig neue Dosiers ein, und er verlangt deshalb einen direkten Zugang zu gewissen Fri-Pers-Daten. Er begründet diesen Antrag mit den vielen Kontrollen der Personalien und der Zusammensetzung der Haushalte, die durchgeführt werden müssen. Mit dem direkten Zugriff auf einige solcher Daten bräuchte der Sozialdienst nicht mehr jeden Tag Kontakt mit der Einwohnerkontrolle der verschiedenen betroffenen Gemeinden aufzunehmen. Die Behörde räumt ein, dass der direkte Zugriff auf die vom Sozialdienst benötigten Daten in einem gewissen Mass notwendig ist, damit dieser seine gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben erfüllen kann, denn die verschiedenen Sozialdienste müssen die Richtigkeit der ihnen von den betroffenen Personen gemachten Angaben überprüfen und diese falls nötig ändern.

#### *Kontrollen*

Das BMA führt als für die Fri-Pers-Daten verantwortliche Stelle in regelmässigen Abständen zusammen mit der Behörde eine Kontrolle der erteilten Bewilligungen durch.

#### **Videoüberwachung**

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung [VidG]). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, Stellungnahmen zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung abzugeben (Art. 5 Abs. 2 VidG). Die Zusammenarbeit mit den Oberamtspersonen ist gut. Sie folgen in der Regel den Stellungnahmen der Behörde.

Aus den verschiedenen Gesuchen um Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen geht hervor, dass Privatpersonen, Unternehmen und kantonale sowie kommunale Organe immer öfter die Dienste privater Anbieter für die Verwaltung und den Unterhalt der Anlage und manchmal für das Hosting und die Speicherung der

Aufnahmen in Anspruch nehmen. Das können beispielsweise private Sicherheitsunternehmen sein, aber auch Cloud-Anbieter und Data Center. Vor diesem Hintergrund geht es also darum zu prüfen, ob man es mit einer Auslagerung der Datenbearbeitung zu tun hat. Gegebenenfalls müssen strengere Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz gestellt werden. Die Behörde empfiehlt den betroffenen Personen, sich zu informieren, bevor sie ein Videoüberwachungssystem bestellen und einen privaten Anbieter beauftragen. Es ist nämlich schon vorgekommen, dass eine Überwachungsanlage betriebsbereit war, aber ohne gültige Bewilligung für die Einrichtung der Videoüberwachungsanlage.

#### *Anzeigen*

Im Berichtsjahr wurde die ÖDSB von einer Anzeige in Kenntnis gesetzt, die sich auf Videoüberwachungsanlagen bezog, die ohne Bewilligung öffentlichen Raum filmten, so etwa Kameras in Läden oder Restaurants, die auf den öffentlichen Raum gerichtet werden können, insbesondere durch Fenster oder Glastüren.

Die ÖDSB hatte im Berichtsjahr zu verschiedenen Videoüberwachungsvorhaben Stellung genommen. Sämtliche Stellungnahmen unserer Behörde sind auf unserer Website aufgeschaltet. Schliesslich veröffentlichten auch die Oberämter auf ihren Websites regelmässig die Liste der Videoüberwachungsanlagen, für die eine Bewilligung erteilt wurde, sowie der für die Anlage verantwortlichen Personen.

#### *Überwachung des Eingangs zu öffentlichen Toiletten und einer Totenkapelle*

Die ÖDSB sprach sich in ihrer Stellungnahme für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung am Eingang der öffentlichen Toiletten der Gemeinde Ursy aus, um Vandalismus zu verhindern und die Täter solcher Vandalenakte identifizieren zu können. Das Gesuch, auch den Eingang zur Totenkapelle zu filmen, wurde abgelehnt, weil damit zu stark in die Persönlichkeitsrechte eingegriffen wird. Die ÖDSB kam zum Schluss, dass von 9 Uhr bis 21 Uhr nicht gefilmt werden darf und es ein Verpixelungssystem braucht.

#### *Videoüberwachung eines Escape Games*

Die Überwachung ohne Aufzeichnung im Raum einer Hochschule des Kantons Freiburg während der Durchführung von Live-Spielen kann der ÖDSB zufolge bewilligt werden, wenn nur die für das Escape Game verantwortliche Person die Kameraaufnahmen live mitverfolgt und der Beobachtungsbildschirm so ausgerichtet ist, dass keine unberechtigten Personen die Aufnahmen mitverfolgen können. Ausserdem dürfen keine Tonaufnahmen gemacht werden, und die betroffenen Personen beziehungsweise ihre gesetzlichen Vertreter müssen über die Videoüberwachung informiert werden.

#### *Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung auf einem Boot*

Hinsichtlich eines Gesuchs für Videoüberwachung auf einem Boot, das am Ufer des Greyerzersee anliegt, stellte die ÖDSB folgendes fest: Für die Videoüberwachung im Innern der Kabine eines Bootes gelte das Bundesgesetz über den Datenschutz, sie falle also nicht in den Geltungsbereich des VidG, weil nur ein privater Bereich gefilmt wird. Was die aussen angebrachten Kameraattrappen betrifft, so wird auf die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten hingewiesen, wonach beim Einsatz von Kameraattrappen zwar keine Personendaten bearbeitet werden, doch genau dieser Anschein erweckt wird und deshalb von deren Einsatz eher abzuraten ist.

#### *Installation von Webcams auf Skipisten*

Ein Skigebiet wollte wissen, wie für die Installation einer oder mehrerer Webcams auf ihren Pisten vorzugehen sei. Da diese Technologie eingesetzt werden soll, um die potenziellen Skifahrerinnen und Skifahrer oder Benutzerinnen und Benutzer über den Zustand der Pisten zu informieren, fällt dies nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes über die Videoüberwachung, sondern es gilt nur die Datenschutzgesetzgebung. Es braucht demnach ein Verpixelungssystem oder eine andere Kameraausrichtung, damit keine Personen erkennbar sind. Weiter müssen die Gemeinde und das betreffende Oberamt über die Anbringung einer oder mehrerer Webcams informiert werden. Dem Oberamt muss lediglich eine Meldung erstattet werden.

### *Treffen mit den Oberämtern*

Für die Installation eines Videoüberwachungssystems mit Datenaufzeichnung, das den öffentlichen Raum teilweise oder ganz erfasst, braucht es eine Bewilligung. Diese wird vom Oberamt des Bezirks erteilt, in dem sich das Objekt befindet. Vor diesem Hintergrund fand eine Sitzung mit allen Oberämtern des Kantons Freiburg zum Austausch über die Neuheiten und technologischen Entwicklungen in diesem Bereich statt.

### *Empfehlung und Beschwerde*

Die Kommission gab einem Oberamt eine Empfehlung im Rahmen der Bewilligung für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage an einer öffentlichen Schule ab. In ihrer Empfehlung kam die Kommission zum Schluss, dass mit dem Entscheid des Oberamtmanns die Grundsätze des VidG und des Datenschutzes nicht eingehalten seien. Die Tragweite eines solchen Entscheids sei namentlich insofern gross, als es sich um sensible Daten Minderjähriger handelt, die sich gezwungenermassen am Standort der Schule ihrer Region aufhalten, viele Kameras installiert sind (16 Kameras) und der Standort mitten in einer Wohngegend liegt. Die Kommission war auch erstaunt über die Dringlichkeit des Entscheids angesichts des unvollständigen und provisorischen Dossiers. Die Kommission lud den Oberamtmann ein, über die Bücher zu gehen und die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um den Entscheid in Einklang mit den Datenschutzvorschriften zu bringen, und in einer bestimmten Frist über die getroffenen Massnahmen zu informieren. Da der Oberamtmann nicht darauf eingetreten ist, hat die Kommission beim Kantonsgericht eine Beschwerde gegen den Entscheid des Oberamts, der Empfehlung der Behörde nicht nachzukommen, eingereicht. Der Oberamtmann beantragte die Sistierung des Verfahrens, beziehungsweise eine Fristverlängerung für die Einreichung von Bemerkungen, weil er nach einer Ortsbesichtigung mit der Behörde den angefochtenen Entscheid aufheben und ersetzen wolle. Da der Oberamtmann einräumte, dass die Sache nicht hinreichend abgeklärt worden war, wertete das Kantonsgericht dies als Eingeständnis, den Entscheid implizit aufzuheben, um ihn durch einen anderen zu ersetzen. Der angefochtene Entscheid werde somit aufgehoben und die Sache als gegenstandslos abgeschlossen.

In der Folge fand eine Ortsbesichtigung in Gegenwart von Mitarbeitenden des Oberamts sowie der Datenschutzbeauftragten und der Juristin statt. Das Dossier ist noch in Bearbeitung.

### 1.5 ReFi – Register der Datensammlungen<sup>12</sup>

Die ÖDSB hat ein Register der Datensammlungen zu führen, das sämtliche Anmeldungen von Datensammlungen enthält, mit Ausnahme derjenigen der Gemeinden, die eine eigene Aufsichtsbehörde haben. Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19 ff. DSchG). Dieses Register ist ein wichtiges Instrument der verschiedenen Datenschutzpartner und dient der Transparenz. Es zeigt auf, welche Datensammlungen von welcher Dienststelle geführt werden. Das Register ist öffentlich und kann über die Website der ÖDSB eingesehen werden<sup>13</sup>.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern eines Oberamtes, der Gemeinden, des Amtes für Gemeinden sowie der ÖDSB ist daran, die in einer Gemeinde vorliegenden Datensammlungen zu eruieren und Musteranmeldungen zu erarbeiten. Die Arbeiten konnten noch nicht abgeschlossen werden. Eine grosse Gemeinde im Kanton Freiburg hat sich bereit erklärt, Beispiele für die einzelnen Anmeldungen von Datensammlungen zusammenzustellen, um die Erfassung für die anderen Gemeinden einfacher zu machen.

### 1.6 Austausch

In Anbetracht der Arbeitsüberlastung und der Umstellung innerhalb der ÖDSB führte die Datenschutzbeauftragte keine Treffen mit den rund zwanzig «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten durch, nahm aber zum Informations- und Meinungsaustausch punktuell Kontakt mit einigen von ihnen auf. Sie wurden auch anderweitig mit Informationen zu verschiedenen Themen bedient, insbesondere über Newsletter oder andere Veranstaltungseinladungen.

<sup>12</sup> <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>

<sup>13</sup> <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

Die Datenschutzbeauftragte befasste sich ausserdem mit mehreren Dossiers gemeinsam mit der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, also mit Fällen, die die beiden Bereiche Öffentlichkeit und Datenschutz betreffen.

Die Datenschutzbeauftragte nutzte auch die Möglichkeiten eines bilateralen Austauschs und der Sensibilisierung, wann immer sich solche boten, beispielsweise im Rahmen der Diskussionen mit der HES-SO/FR, dem Kompetenzzentrum Fritic, der HSW, dem Freiburger Tourismusverband.

Die Datenschutzbeauftragte und ihre Mitarbeiterinnen nahmen an mehreren Weiterbildungen teil, insbesondere an internen Schulungen zur Sensibilisierung.

## 2. Statistiken

### Datenschutz allgemein

Im Berichtszeitraum waren 370 Datenschutzdossiers (ohne Fri-Pers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 72 per 1. Januar 2020 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 138 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 61 Fällen Stellung, befasste sich in 22 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 35 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm zwei Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor, führte neun Präsentationen durch, nahm an 46 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 57 sonstigen Begehren. 187 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 52 Gemeinden und Pfarreien, 94 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 31 Privatpersonen oder private Institutionen und sechs die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 92 erledigt. Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

### FRI-PERS

Bis 31. Dezember 2019 sind der Datenschutzbeauftragten zwölf Gesuche zur Stellungnahme unterbreitet worden: sechs Zugriffsgesuche, zwei Anträge für einen Erweiterungszugriff, zwei Anträge für ein Schnittstellensystem mit Web Services und zwei Gesuche um Sonderbewilligung. Von diesen Gesuchen sind zehn immer noch in Bearbeitung und zwei wurden positiv beurteilt. Die Zusammenarbeit mit der SJD ist gut. Diese ist den Stellungnahmen der Behörde in praktisch allen Fällen gefolgt. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der Fri-Pers-Plattform weiterentwickeln, und die Anfragen werden immer komplexer (gezielter). So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.

### Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten neun Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung und zwei Anmeldungen einer Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein, weiter wurde ihr ein Gesuch um Aufhebung einer Videoüberwachungsanlage unterbreitet, sie musste sich zu einem Fall einer Anzeige einer Videoanlage ohne Bewilligung äussern, eine Empfehlung abgeben und eine Beschwerde beim Kantonsgericht einreichen. Für die Gesuche für Anlagen mit Datenaufzeichnung fiel eine Stellungnahme teilweise positiv aus - an Bedingungen geknüpft-, die restlichen acht sind noch in Bearbeitung. Einige positive Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. Elf Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden, eines von einer Institution mit öffentlichen Aufgaben und drei von Privaten gestellt. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 VidV auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

## IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

---

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2019 weiter. Zur Wahrung dieser Kooperation waren von Anfang an mehrere Massnahmen getroffen worden. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

## V. Schlussbemerkungen

---

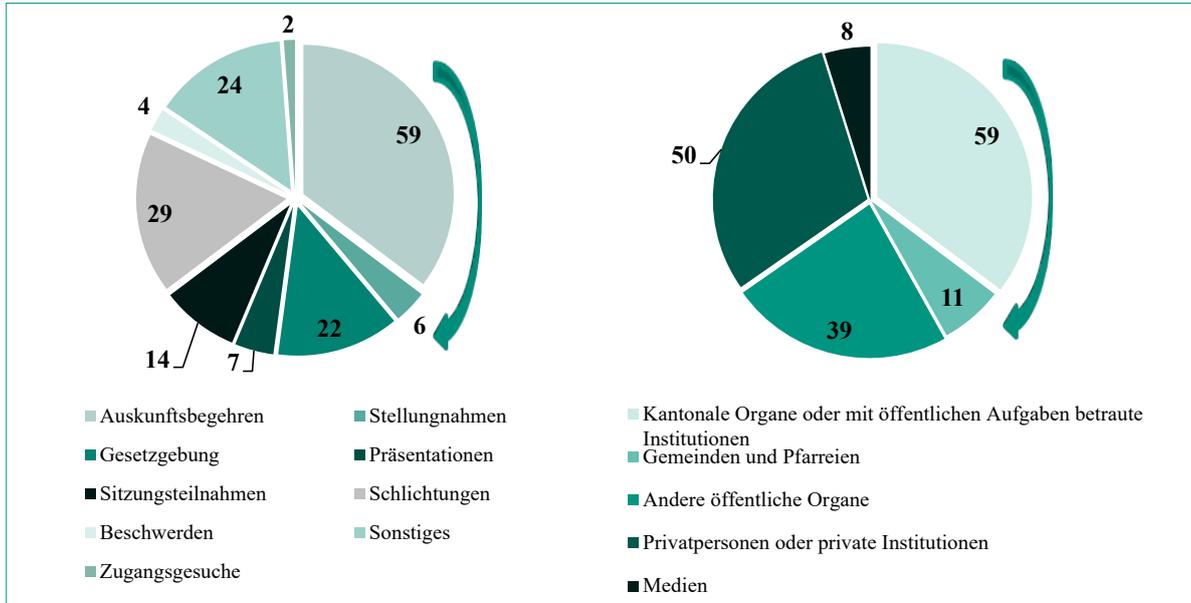
Die ÖDSB **dankt** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

# Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVN13	Dreizehnstellige AHV-Nummer
ASMVG	Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse
BHA	Amt für Bewährungshilfe
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
E-GovSchG	Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EPD	Elektronisches Patientendossier
EU	Europäische Union
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
Fritic	Kompetenzzentrum des Kantons Freiburg für alle Aspekte rund um den Themenbereich Medien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Unterricht
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme des Kantons Freiburg
HESSO//FR	Fachhochschule Westschweiz//Freiburg
HR	Human Resources
HSW	Hochschule für Wirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
JVBHA	Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe
NOVA	Technische Plattform für den Vertrieb von Angeboten des öffentlichen Verkehrs
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
OmbG	Ombudsgesetz vom 25. Juni 2015
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RSSV	Réseau Santé et Social de la Veveyse
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
SoA	Amt für Sonderpädagogik
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege
VZÄ	Vollzeitäquivalente

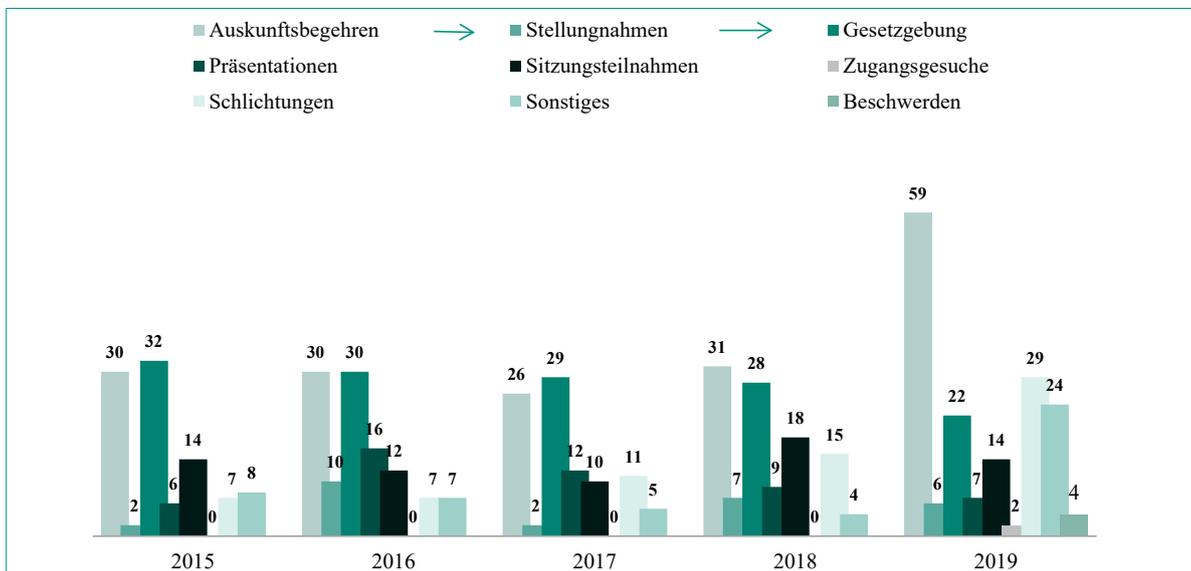
# Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

## Anfragen / Interventionen 2019



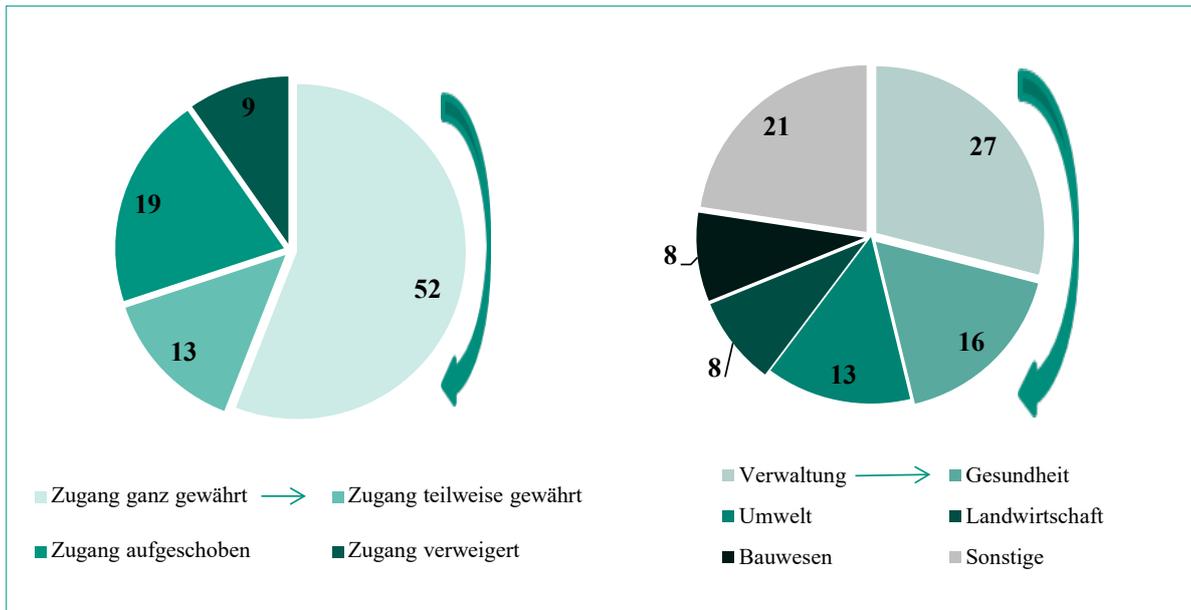
- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Von den 167 Dossiers, die 2019 in Bearbeitung waren, betrafen 51 auch den Datenschutz, davon 22 Vernehmlassungen.

## Vergleichsgrafik



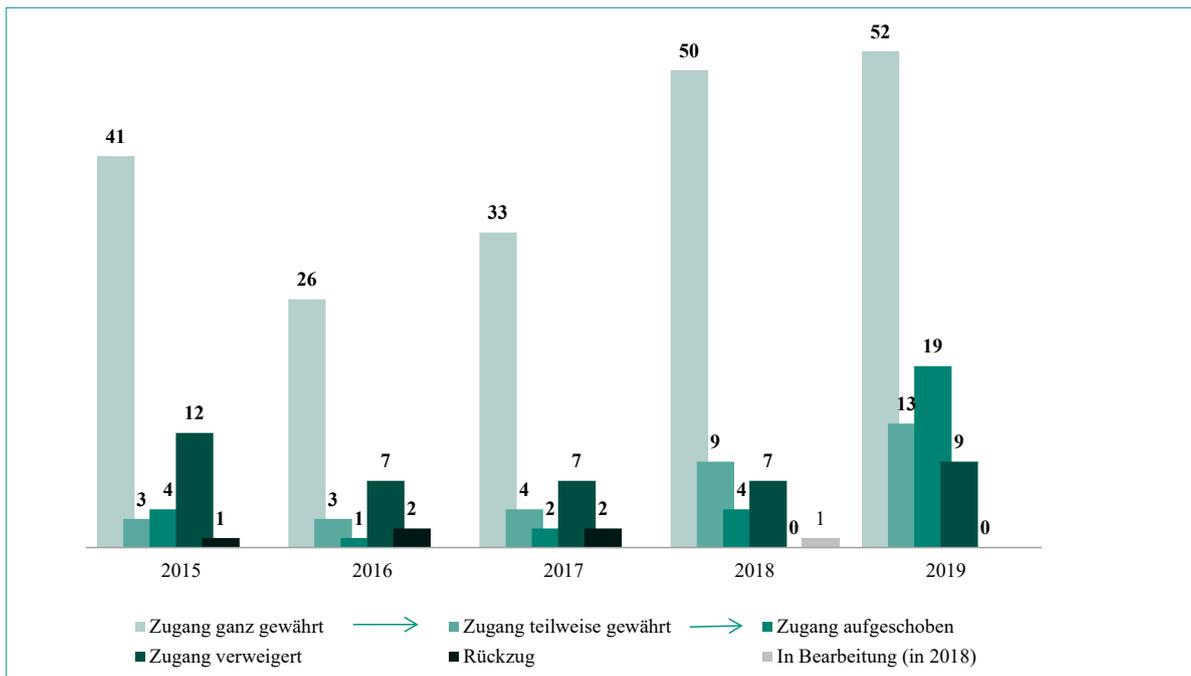
### Zugangsgesuche 2019

—



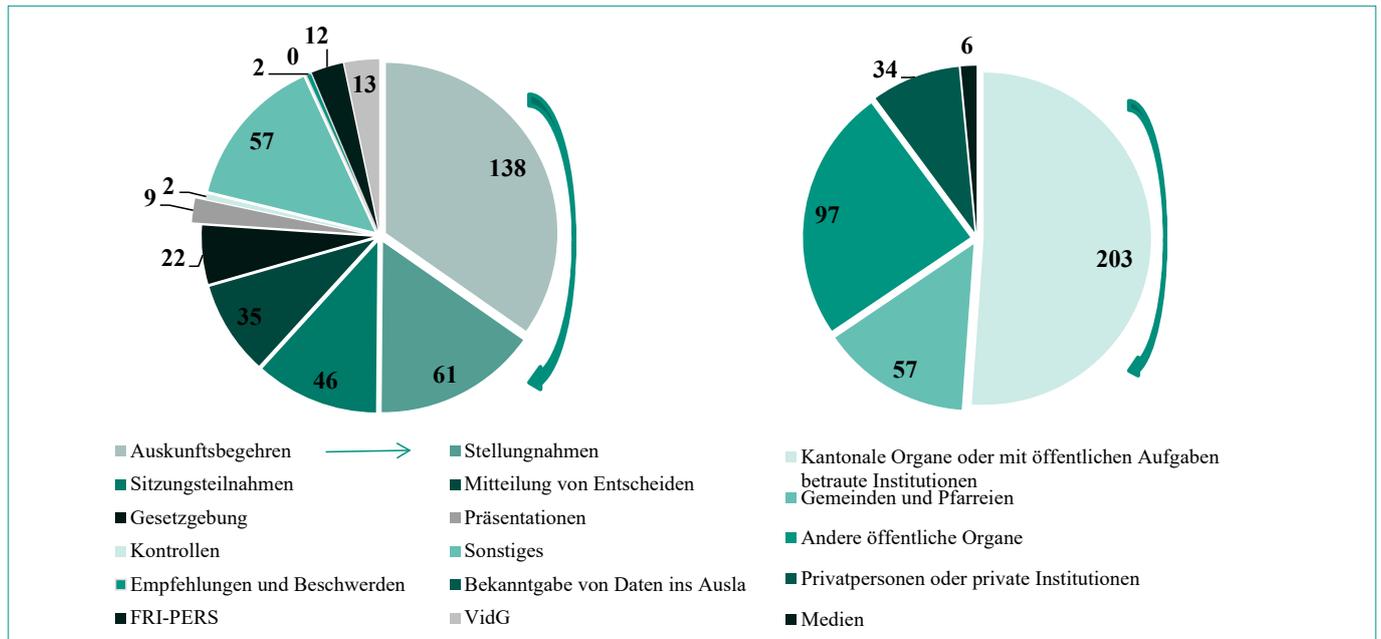
### Vergleichsgrafik

—



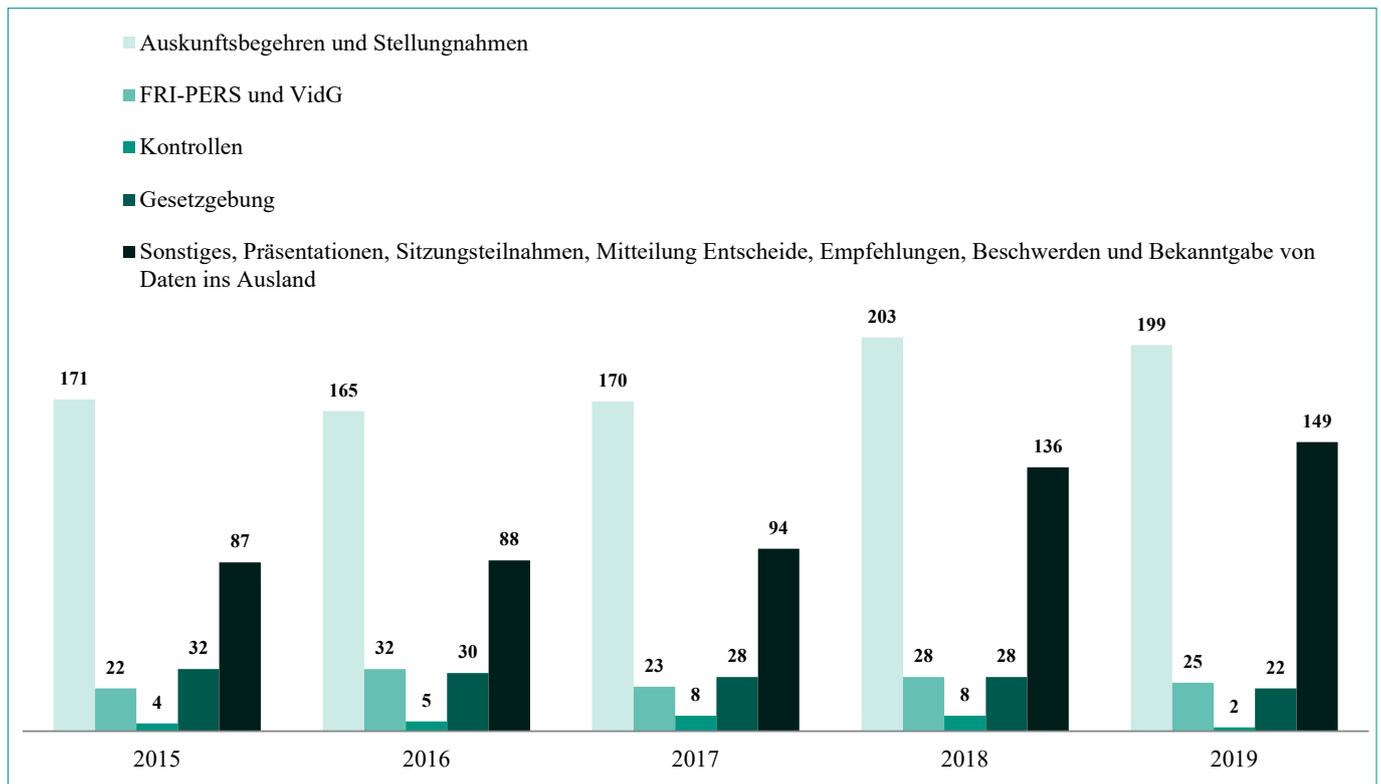
# Statistiken Datenschutz, FRI-PERS und VidG

## Anfragen / Interventionen 2019



- > Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson (inkl. Stellungnahmen nach VidG und FRI-PERS).
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Zur «Mitteilung von Entscheidungen» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- > Von den 397 Dossiers, die 2019 in Bearbeitung waren, betrafen 51 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 22 Vernehmlassungen.

## Vergleichsgrafik



## Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungs- teilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FRI-PERS	VidG	Sonstiges	Total
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-CE-43

**Rapport d'activité :  
Autorité cantonale de la transparence et de la protection  
des données (2019)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2020-011*

---

*Présidence* : Ursula Krattinger-Jutzet

*Membres* : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brühlhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Vote final

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil 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 juillet 2020*

Anhang

GROSSER RAT

2020-CE-43

**Tätigkeitsbericht:  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz  
(2019)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-011*

---

*Präsidium* : Ursula Krattinger-Jutzet

*Mitglieder* : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brühlhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Schlussabstimmung

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe 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. Juli 2020*

# Rapport d'activité 2019

—  
pour la période du 1er janvier  
au 15 novembre 2019



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Médiation cantonale administrative Med**  
**Kantonale Ombudsstelle Omb**





# Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Tâches et organisation</b>	<b>4</b>
1.1	En général	4
1.2	Relations avec le public, communication	4
1.3	Organisation et ressources	4
<b>2</b>	<b>Activités du Médiateur cantonal</b>	<b>4</b>
2.1	Quelques chiffres	4
2.1.1	Nombre de prises de contact durant l'année en cours	4
2.1.2	Provenance géographique	5
2.1.3	Langue des demandes	5
2.1.4	Forme de la demande	5
2.1.5	Directions concernées	5
2.1.6	Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.1.7	Résultats selon art. 20 LMéd (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.2	Situations spéciales	6
2.2.1	Non compétent	6
2.2.2	Récusation	6
2.2.3	Collaboration intercantonale	6
2.3	Quelques exemples concrets	7
2.3.1	Cas 1 : Relation entre un demandeur d'asile et Caritas Fribourg	7
2.3.2	Cas 2 : Désaccord avec le traitement par l'ECAB de dégâts causés par la grêle	8
2.3.3	Cas 3 : Incompréhension d'un montant facturé	9
<b>3</b>	<b>Observations et commentaires</b>	<b>10</b>
3.1	Médiateur ou Ombudsman ? Sens et finalité de ces fonctions	10
3.2	L'indépendance du Médiateur cantonal : enjeu central de la fonction	11
3.3	Quel avenir pour la médiation cantonale administrative ?	12
<b>4</b>	<b>Remarques finales et remerciements</b>	<b>13</b>

# 1 Tâches et organisation

## 1.1 En général

La troisième année de la Médiation administrative, dernière année du présent titulaire, s'est caractérisée par un moins grand nombre de médiations, mais par contre par plusieurs cas plus complexes et pour lesquels le processus de médiation a pu s'étendre sur plusieurs mois.

Une autre caractéristique pour l'année 2019 aura été les divergences entre le Conseil d'Etat et le Médiateur cantonal, relayées dans les médias. Ces divergences se sont exprimées en lien avec une demande de médiation concernant la DSAS, et se sont cristallisées dans le cadre de la transmission du Rapport d'activité 2018 au Grand Conseil (art. 12.3 LMéd).

## 1.2 Relations avec le public, communication

L'année 2019 a été caractérisée par quelques interventions dans les médias en lien avec une médiation, et une conférence de presse de départ du titulaire (2.12.2019).

## 1.3 Organisation et ressources

Le Médiateur s'est exprimé dans son rapport d'activité 2018 sur les ressources et l'organisation de la médiation administrative cantonale<sup>1</sup>. Le Conseil d'Etat a décidé de repourvoir le poste à un taux d'activité de 40%, soit en-deçà des 60 à 100% recommandés.

# 2 Activités du Médiateur cantonal

## 2.1 Quelques chiffres

En raison de la cessation de l'activité du titulaire à la fin de l'année, les chiffres 2019 sont arrêtés au 15 novembre.

Etant donné le nombre de situations, il ne peut bien entendu s'agir que de tendances et non de statistiques significatives. Voici quelques chiffres-clés illustrant l'activité 2019, en comparaison avec les années précédentes.

### 2.1.1 Nombre de prises de contact durant l'année en cours

	2017	2018	2019	Total
<i>Total des nouvelles sollicitations :</i>	43	62	42	147
Par l'administration cantonale	7	4	0	11
Par des administrés (hommes)	24	27	27	79
Par des administrées (femmes)	7	25	10	42
Par des entreprises, organisations ou groupes de personnes	4	3	1	8
Par des couples / familles	0	3	2	5
Par des communes	0	0	1	1
Autres	1 (journaliste)	1 (conflit interne)	1 (conflit interne)	3

<sup>1</sup> MED, Rapport d'activité 2018, chap. 3.4

### 2.1.2 Provenance géographique

	2017	2018	2019	Total
Sarine	19	12	15	46
Singine	7	12	4	23
Lac	4	5	3	12
Gruyère	4	7	2	13
Broye	3	7	1	11
Glâne	1	2	3	6
Veveyse	1	0	1	2
Hors canton	1	8	4	13
Autres/non-déterminées	3	10	10	23

### 2.1.3 Langue des demandes

	2017	2018	2019	Total
F	21 (50%)	37 (60%)	23 (55%)	81 (55%)
D	21 (50%)	24 (39%)	17 (40%)	62 (42%)
Autres	1	1	2	4

### 2.1.4 Forme de la demande

	2017	2018	2019	Total
Téléphone	25 (58%)	35 (56%)	17 (35%)	77 (52%)
e-mail	11 (26%)	8 (12%)	16 (33%)	35 (24%)
Site internet	3 (7%)	11 (18%)	11 (23%)	25 (17%)
Courrier postal	1	6	4	11 (7%)
Contact direct	3	0	0	3
Autres	0	2	0	2

### 2.1.5 Directions concernées<sup>2</sup>

	2017	2018	2019	Total
DFIN	5	12	5	22
DIAF	5	3	1	9
DICS	2	1	3	6
DAEC	2	7	5	14
DSAS	1	5	3	9
DEE	0	0	0	0
DSJ	0	0	2	2
Autres (ECAB, OCN...)	3	2	3	8
Préfectures	1	0	1	2

<sup>2</sup> Dans certains cas, plusieurs Directions peuvent être concernées. Uniquement pour les cas où le Médiateur cantonal est compétent.

### 2.1.6 Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent)

	2017	2018	2019	Total
Pour les requêtes où le Médiateur cantonal est compétent :	21 (49%)	28 (43%)	19 (30%)	68 (45%)
> Conseil et information (sans rencontre entre les parties)	6	5	3	14
> Entremission / médiation « navette » (sans rencontre entre les parties)	5	15	7	27
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2	2	5
> Demandes sans objet ou avortées	6	3	6	15
> En cours au 31.12 <sup>3</sup>	3	3	2	8
Non compétent <sup>4</sup> :	22 (51%)	37 (57%)	25 (70%)	84 (55%)
> Affaires communales	8	17	7	32
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6	3	11
> Affaires judiciaires, police	5	5	1	11
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS, ...)	5	5	3	13
> Autres	2	8	5	15

### 2.1.7 Résultats selon art. 20 LMéd (incluant les cas ouverts l'an précédent)

	2017	2018	2019	Total
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9	4	16
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8	5	15
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5	4	12

Le Médiateur n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures pour chaque cas, qui peuvent grandement varier.

La baisse de demandes ne trouve guère d'explication : l'expérience des autres services similaires des villes et cantons montre que le nombre de demandes est très fluctuant d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'attribuer une quelconque cause claire à ce phénomène. Concernant Fribourg en particulier, l'hypothèse peut néanmoins être faite qu'en raison des ressources très restreintes, le Médiateur n'est pas en mesure de prendre des mesures de communication visant à faire connaître la fonction. Et quand bien même la fonction serait mieux connue, elle ne disposerait pas de ressources en suffisance pour traiter les demandes.

## 2.2 Situations spéciales

### 2.2.1 Non compétent

Le Médiateur n'était pas compétent dans plus de la moitié des cas qui lui ont été soumis. Dans sept cas, des autorités communales étaient concernées.

### 2.2.2 Récusation

Un seul cas de récusation du Médiateur cantonal pour l'année 2019 (autorité concernée : OCN).

### 2.2.3 Collaboration intercantonale

Le Médiateur a été sollicité une fois par le Bureau vaudois de médiation administrative (voir chap. 2.3.1) et une fois par l'Ombudsman du canton de Zurich.

—

<sup>3</sup> Pour 2019, au 15.11.19

<sup>4</sup> Selon LMéd

## 2.3 Quelques exemples concrets

### 2.3.1 Cas 1 : Relation entre un demandeur d'asile et Caritas Fribourg

#### Situation de départ, demande

En janvier 2019, le Bureau cantonal de médiation administrative du Canton de Vaud informe avoir reçu un réfugié statutaire syrien attribué avec sa famille au canton de Fribourg. Monsieur A, se sentant peu intégré à Fribourg, a décidé de s'établir dans le canton de Vaud sans faire de demande formelle de changement de canton et malgré de nombreux avertissements donnés par son assistante sociale de Caritas Fribourg, l'autorité cantonale fribourgeoise compétente<sup>5</sup>. Il a emménagé avec sa famille le 1<sup>er</sup> décembre 2018 dans le Canton de Vaud.

Le 20 décembre 2018, Caritas-Fribourg notifie à Monsieur A une décision formelle d'interruption de l'aide sociale financière à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2018, vu qu'il est domicilié hors canton dès cette date.

Le Service de la population du canton de Vaud (SPOP) refuse le 22 janvier 2019 le changement de canton, car le couple n'est pas indépendant financièrement ; ce refus est assorti d'un délai d'un mois pour quitter le territoire vaudois. Monsieur A et sa famille retournent alors dans le Canton de Fribourg.

En vertu des décisions prises par les autorités vaudoises et fribourgeoises, contre lesquelles il n'a pas fait recours, Monsieur A ne peut donc pas toucher d'aide financière ni du canton de Vaud, ni du canton de Fribourg pour les mois de décembre 2018 et janvier 2019.

La situation met la famille de Monsieur A dans une situation financièrement difficile, compliquée par des difficultés linguistiques et de compréhension du fonctionnement des autorités.

Monsieur A se plaint du comportement de ses interlocuteurs-trices à Caritas, qu'il qualifie de « discriminatoire, non-engagé et non-collaboratif ». Il demande à obtenir l'aide sociale pour les mois de décembre et janvier, et une aide financière pour pouvoir honorer diverses factures ouvertes. Il demande également, afin de retrouver sa dignité, à obtenir du soutien pour apprendre le français et trouver un travail.

#### Processus de médiation

Après analyse du dossier et des bases légales applicables, le Médiateur cantonal décide d'entrer en matière et d'établir les faits. En plus d'être un dossier concernant plusieurs autorités et bases légales, la médiation est compliquée par les différences culturelles, par une difficulté à identifier les personnes concernées, également les personnes de l'entourage de Monsieur A supposées l'aider, et par des demandes qui changent avec le temps. Le conflit comporte donc un volet thématique (des questions d'aides) et également un volet relationnel (sentiment de ne pas être traité correctement).

Le Médiateur entend à plusieurs reprises les parties séparément, puis organise une rencontre commune avec le soutien d'une interprète communautaire de Caritas. Dans ce cadre, Caritas peut présenter une nouvelle fois de manière claire ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et Monsieur A peut formuler ses reproches et ses demandes directement. Les parties se mettent d'accord sur des mesures très concrètes, qui seront ensuite mises en œuvre à satisfaction du demandeur.

Le Médiateur clôt la médiation après annonce par les parties que leurs relations sont à nouveau fonctionnelles.

#### Résultats et recommandations

La demande principale de Monsieur A était d'obtenir l'aide sociale pour les mois de décembre et janvier. Alors que Caritas-Fribourg l'avait explicitement, à plusieurs reprises, et avec l'appui d'une interprète, rendu attentif aux conséquences, Monsieur A a tout de même choisi de déménager dans le Canton de Vaud. Pour ce thème particulier,

<sup>5</sup> En vertu d'une convention entre l'Etat de Fribourg et Caritas Fribourg  
[https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/ www/files/pdf85/fr\\_convention-caritas.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/ www/files/pdf85/fr_convention-caritas.pdf)

la médiation n'a pu servir qu'à mettre Monsieur A face à ses responsabilités et lui communiquer clairement qu'il n'existe plus aucune marge de manœuvre sur cette question.

Le résultat principal de la médiation est avant tout au niveau relationnel : en effet, le cadre légal ne permet pas à Caritas de répondre de manière satisfaisante à toutes les demandes de Monsieur A. Par contre, les parties ont pu rétablir la confiance : Caritas a à la fois présenté les aides possibles, et a été très explicite sur les conditions dans lesquelles ces aides s'organisent.

Dans le présent cas, le Médiateur n'a pas constaté que Caritas aurait agi de manière contraire au droit ou inopportune (art. 18.4 LMéd). En conséquence, il n'a pas émis de recommandation.

Ce cas illustre bien les fonctions multiples que peut remplir une médiation administrative:

- Permettre aux administré-e-s de mieux comprendre le fonctionnement des autorités, et donc la manière de faire valoir leurs droits ;
- Indiquer aux administré-e-s, parfois de manière confrontante, les limites du droit et aussi leurs responsabilités dans leur propre problématique ; les aider ainsi à accepter des situations qui ne peuvent plus évoluer, à passer à autre chose ;
- Rétablir des relations fonctionnelles.

### 2.3.2 Cas 2 : Désaccord avec le traitement par l'ECAB de dégâts causés par la grêle

#### Situation de départ, demande

En juin 2018, après un été très sec, un violent orage de grêle s'abat dans les préalpes singinoises. Le lendemain de l'orage, Madame B constate que le toit en tavillons de son chalet a été sévèrement endommagé, et fait le jour même une déclaration de sinistre auprès de l'ECAB, déclaration documentée avec des photographies. Alors que le temps passe, elle tente à plusieurs reprises de contacter l'ECAB pour obtenir des informations sur le traitement de son dossier : en effet, les dommages sont tels que des réparations importantes avant l'hiver semblent indispensables. Sans réponse de la part de l'ECAB, elle mandate les travaux mi-septembre, car il est habituel d'avoir de la neige sur son alpage dès la mi-novembre.

Madame B obtient en octobre un renseignement téléphonique, qu'elle comprend comme une décision, sur le montant du dédommagement. Mi-octobre, elle reçoit un courrier de l'ECAB lui indiquant qu'elle recevrait prochainement une estimation des dommages. Elle y répond en indiquant son étonnement sur la lenteur de la procédure et répétant l'information qu'elle a mandaté les travaux. Fin octobre, l'ECAB communique ses réflexions techniques sur les dommages et prie Madame B de transmettre les factures des travaux, ce que cette dernière fait de suite. S'en suivent divers entretiens téléphoniques et correspondances, sur fond de désaccord, qui conduisent l'ECAB à mandater un expert, car l'ECAB conteste l'urgence ainsi que la nécessité d'une réparation totale du toit. L'expert ne peut faire qu'un constat partiel à mi-décembre, les travaux étant terminés : son rapport, rédigé en français, complique encore la relation entre l'ECAB et Madame B. Après traduction allemande du rapport par l'ECAB, Madame B prend position et conteste plusieurs points.

En mars 2019, l'ECAB rend une décision formelle qui ne convient pas à Madame B, car le montant des dédommagements est très inférieur à l'estimation des dégâts qui lui a été communiquée précédemment. Madame B saisit le Médiateur cantonal à ce moment, ne sachant comment procéder.

#### Processus de médiation

Comme la décision formelle vient de tomber, le Médiateur conseille à Madame B de déposer formellement un recours contre cette décision, afin de pouvoir garder ouverte une voie de droit lui permettant de protéger ses intérêts. Parallèlement, il prend contact avec l'ECAB et lui demande s'il est d'accord, au sens de l'art. 14.3 LMéd, de « suspendre la procédure afin de permettre une médiation », ce qu'il accepte.

Après des entretiens préparatifs avec les parties, et suivant leur volonté, le Médiateur les invite à une séance de

médiation. Au cours de celle-ci, les représentants de l'ECAB présentent à Madame B la manière dont les calculs sont effectués et informent que cette pratique, spécifique pour les toits en tavillons, est en place depuis plusieurs années et est comprise et acceptée par les professionnels de la branche comme par les propriétaires. Ils indiquent que le fait de mandater des travaux de réparation avant la décision finale de l'ECAB peut conduire à l'annulation du droit d'être dédommagé. Ils informent également sur les voies de droit qui se présentent à elle en cas de désaccord et la manière correcte de procéder dans un tel cas.

Les représentants de l'ECAB reconnaissent de plus que les délais de traitement du dossier n'ont pas été adéquats et s'en excusent auprès de Madame B.

### **Résultats et recommandations**

Suite à l'entretien de médiation, Madame B remarque qu'il lui sera difficile d'argumenter contre l'ECAB, d'une part parce que l'argumentation technique lui semble solide, et d'autre part parce que les preuves de la nécessité de réparer rapidement et complètement le toit en tavillons ont disparu avec les travaux. Elle décide de renoncer à faire recours et accepte la décision de l'ECAB, non sans un sentiment d'amertume. L'impossibilité d'obtenir un accord conduit le Médiateur à clore la médiation.

Dans son examen de la légalité et de l'opportunité (art. 18.4), le Médiateur indique qu'il n'a pas pu constater que l'ECAB se serait comporté de manière contraire au droit. Concernant l'opportunité : l'art. 8.3 CPJA indique que l'autorité « est tenue de statuer dans un délai raisonnable et de s'abstenir de tout excès de formalisme. » Entre l'annonce du dégât par Madame B et la décision formelle de l'ECAB se sont déroulés 9 mois, délai que les nombreuses interventions de Madame B auprès de l'ECAB n'auront pas permis de raccourcir. Même si la procédure s'était déroulée selon un calendrier plus rapide, il est peu vraisemblable que l'ECAB aurait décidé de manière plus favorable à la demanderesse. Pour autant, le Médiateur apprécie que ce principe de « délai raisonnable » n'a pas été respecté, partant le traitement de l'affaire par l'ECAB peut être qualifié de non-opportun. Comme l'ECAB a présenté ses excuses à la demanderesse, le Médiateur a renoncé à émettre une recommandation.

### **2.3.3 Cas 3 : Incompréhension d'un montant facturé**

#### **Situation de départ, demande**

Monsieur C, de nationalité française, déménage du Canton de Vaud dans le Canton de Fribourg. Il reçoit une facture du Service de la population et des migrants (SPoMi) d'un montant de 82.40 CHF. Selon son appréciation, le montant est exagéré, et son analyse des bases légales applicables aboutit au calcul d'un montant de 65.85 CHF, qu'il propose au SPoMi. S'ensuit un échange de correspondances qui évolue en conflit, conduisant Monsieur C à solliciter le Médiateur cantonal.

Monsieur C a l'impression que le montant de la facture ne correspond pas à la prestation reçue, et se sent « racketté par les administrations ».

#### **Processus de médiation**

Après avoir été sollicité par le Médiateur, le SPoMi propose spontanément de recevoir Monsieur C pour lui expliquer la construction de la facture, ce qu'il fait en l'absence du Médiateur.

#### **Résultats et suite du processus**

Monsieur C se déclare « pleinement satisfait » des explications reçues, paie le montant demandé et retire sa demande de médiation administrative. La médiation ayant constitué à faciliter la communication directe entre les protagonistes, le Médiateur n'a pas eu à établir les faits.

Ce type de situation est la représentation « idéale » de la résolution d'un conflit administratif: en effet, il incombe en premier lieu à l'autorité de trouver des solutions, soit par la voie formelle d'une décision avec voie de recours, soit par le dialogue, au conflit. La médiation administrative est un service complémentaire, qui s'inscrit en subsidiarité du fonctionnement de l'autorité.

### 3 Observations et commentaires

Les présents propos sont une sorte de bilan des trois premières années de la médiation administrative cantonale. Ils visent à nourrir les discussions politiques sur l'évolution de la fonction.

#### 3.1 Médiateur ou Ombudsman ? Sens et finalité de ces fonctions

Cette question lancinante s'est posée dès le début de l'entrée en fonction du titulaire, et est devenue particulièrement aigüe en lien avec une médiation entre une Fondation et la DSAS. Dans la lancée de ce cas, il a été argumenté que le Médiateur se serait déclaré compétent là où il ne le serait pas, que la médiation administrative présupposerait la participation volontaire des parties (en particulier de l'autorité cantonale concernée), et que le législateur n'aurait pas souhaité d'ombudsman, ne désirant pas d'un surveillant des autorités.

Dans son message du 4 novembre 2014, accompagnant le projet de loi sur la médiation administrative (LMéd), le Conseil d'Etat s'exprimait comme suit au chap. 1.2.1 concernant la **distinction entre Médiateur et Ombudsman** :

*Tandis que le médiateur ou la médiatrice doit uniquement accompagner les parties en vue d'une solution amiable au conflit, le rôle de l'ombudsman peut s'approcher de celui d'un surveillant ou d'une surveillante de l'administration. Le médiateur ou la médiatrice n'intervient qu'avec l'accord de toutes les parties (tant l'administration que les parties privées) et en principe sur décision de l'autorité. Par contre, l'ombudsman intervient soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une personne qui se plaint du fonctionnement de l'administration. L'administration n'a par conséquent d'autre choix que de se soumettre à l'examen de l'ombudsman.*

Sans répéter ici tout l'historique et le contexte des ombudsmans et médiateurs administratifs<sup>6</sup>, rappelons-en certains principes. Pour cela, considérons un document récent<sup>7</sup> approuvé par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe, dont le Conseiller fédéral Ignazio Cassis est membre. Les tâches classiques d'une institution d'ombudsman<sup>8</sup> sont les suivantes (traduction libre de l'auteur) :

- a) Agir suite à une réclamation reçue ou de leur propre initiative, afin de protéger toute personne ou groupe de personne contre de mauvaises pratiques administratives, violation des droits, inégalité, abus, corruption ou toute autre injustice commise par des agents de la fonction publique, notamment en mettant à disposition un service (...) non-judiciaire permettant la résolution des conflits entre individus et agents de la fonction publique, incluant si adéquat la médiation
- b) Protéger et promouvoir les droits humains et les libertés fondamentales, l'exercice du droit et la gouvernance démocratique, incluant lorsque pertinent des propositions de modifications législatives, résolutions de conflit ou autres
- c) Émettre des recommandations permettant de prévenir et remédier à tout comportement décrit sous la lit. a), et lorsqu'approprié, proposer des réformes administratives ou législatives visant l'amélioration du service public ; (...) s'assurer que les institutions d'Ombudsman ont le droit de rapporter de tels comportements à un organe élu, habituellement le parlement
- d) Coopérer (...) avec divers (...) parties prenantes actives dans des domaines similaires.

Dans leur compréhension communément partagée, de tels services ont donc des **rôles de prise en charge des plaintes et réclamations, d'investigation, de force de proposition, de médiation et de défense des droits des citoyens**.

<sup>6</sup> Voir notamment message de la DIAF accompagnant le projet de loi (4.11.14)

<sup>7</sup> Recommandation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16.10.2019

<sup>8</sup> Selon CM/Rec(2019)6: « institutions d'ombudsmans »: ombudsmans, médiateurs, commissaires parlementaires, défenseurs des citoyens, commissaires des droits humains etc.

**Comment le Médiateur cantonal fribourgeois a-t-il compris et pratiqué sa fonction** dans ce contexte comportant une certaine ambivalence<sup>9</sup> ? Voyons ce que dit la législation fribourgeoise.

L'art. 1.3 LMéd prévoit les missions d' « *encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s, contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et éviter aux autorités des reproches infondés.* » A l'évidence, ces missions sont caractéristiques de celles d'un ombudsman. En effet, elles ne peuvent pas être remplies ni par l'information aux administré-e-s ni par la réalisation de médiations.

Ces caractéristiques d'un ombudsman se retrouvent plus loin dans la LMéd. Dès le moment où le Médiateur a décidé de donner suite à une requête (art. 18.1), la poursuite du processus comporte des éléments obligatoires : il doit établir les faits et identifier les causes d'une requête (art. 18.2), ainsi qu'examiner la légalité et l'opportunité de l'action de l'Etat (art. 18.4). Il a de plus la possibilité d'émettre des recommandations (art. 21).

Enfin, la LMéd prévoit une obligation d'entraide administrative de la part des autorités (art. 19), concrétisant le fait que l'administration doit se soumettre à l'examen du Médiateur.

Le message de la DIAF accompagnant le projet de loi (4.11.14) indiquait d'ailleurs que « *quand bien même le projet n'institue pas d'ombudsman, les grands principes déclinés dans ces textes (indépendance et impartialité du médiateur, accès à l'information, proximité avec le citoyen) y sont repris.* »

Constatons de plus que l'intitulé alémanique de la Loi (« Ombudsgesetz ») comme de la fonction (« Ombudsstelle »), découlent de l'article 119 Cst « *Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.* » et est donc explicite sur cette question.

A ce stade, après analyse et en comparaison avec les récentes recommandations du Conseil de l'Europe, force est de constater que **la LMéd comporte bel et bien des éléments spécifiques d'un service d'ombudsman**. Ce qui distingue la situation fribourgeoise sont d'une part que le Médiateur n'est pas élu par le législatif, mais nommé par l'exécutif (même s'il rapporte au législatif selon l'art. 12.3), et que d'autre part il ne peut pas agir de sa propre initiative (art. 13.2).

En pratique, le Médiateur a rempli cette mission à plusieurs reprises et a émis diverses recommandations envers l'autorité (quatre fois en 2018, cinq fois en 2018, une fois en 2019). Le plus souvent, l'autorité accueille ce regard externe ainsi que les recommandations, même parfois perçues comme « déplaisantes », comme une contribution à l'amélioration de ses pratiques administratives, dans l'esprit de la LMéd. Une différence notable est une médiation particulière<sup>10</sup> qui a conduit le Conseil d'Etat à manifester une divergence avec le Médiateur dans le cadre de la transmission de son rapport d'activité au Grand Conseil. Cet épisode, dont la page est désormais tournée, est à mettre sur le compte d'un apprentissage institutionnel : non seulement le premier Médiateur en fonction, mais également l'administration, l'exécutif comme le législatif, ont à expérimenter ce nouveau dispositif dans le système étatique.

### 3.2 L'indépendance du Médiateur cantonal : enjeu central de la fonction

L'indépendance du Médiateur cantonal est le **principe fondamental de la fonction**. Il est inscrit dans l'art. 119 Cst qui stipule que « *Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant.* »

Dans son rapport d'activité 2018, le Médiateur évoquait déjà ce qui suit :

*L'indépendance est le droit reconnu à chaque administré-e de bénéficier du traitement de sa demande par un Médiateur qui n'est pas subordonné ou assujéti à une autorité administrative ou politique et qui n'est pas sous influence de groupes de pression. Elle est la manifestation par le Médiateur de l'impossibilité d'une*

<sup>9</sup> Voir également Mirimanoff Jean A., Comment affronter un oxymore ? Réflexions sur l' « instance de médiation » de l'art. 115 de la Constitution genevoise, observations et propositions sur le projet de loi l'instituant (PL 11276), 11.2.2014, <http://www.mediationgeneve.ch/COMMENT%20AFFRONTER%20UN%20OXYMORE.pdf>

<sup>10</sup> Voir La Liberté, 9.10.2018

*instrumentalisation, soit l'empêchement de toute tentative d'influence sur son traitement du dossier par les parties, les demandeurs, l'autorité publique, les médias ou l'opinion publique. Cela signifie pour le Médiateur d'émettre un avis, proposer une démarche et émettre des recommandations en faisant abstraction des influences externes, des pressions, des jeux de pouvoir, sans craindre de déplaire ni envie de plaire.*

Dans La Liberté du 27 août 2019, la rectrice de l'Université de Fribourg, Mme Astrid Epiney, s'exprimait comme suit quant à l'indépendance des juges (extraits choisis) :

*La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est un élément essentiel de l'Etat de droit. Impliquant, entre autres, l'indépendance du pouvoir judiciaire, elle vise à un certain équilibre de l'exercice du pouvoir étatique. Elle permet ainsi d'éviter une trop grande concentration du pouvoir et, donc, d'éventuels abus. Elle assure également le respect du droit en général et la protection des droits des particuliers.(...)*

*Ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est jamais garantie et réalisée une fois pour toutes. Il importe d'observer continuellement si et dans quelle mesure les mécanismes existants sont suffisants, d'identifier de possibles dangers et d'examiner à temps si des modifications (notamment quant aux garanties institutionnelles) ou du moins des réactions s'imposent.*

*(...) De même, le fait de prétendre que les juges auraient outrepassé leurs compétences, simplement parce que l'on n'approuve pas un arrêt, témoigne d'un certain mépris du pouvoir judiciaire et de son rôle important pour l'Etat de droit.*

La question de l'indépendance du Médiateur cantonal n'est donc pas sans analogie avec l'indépendance de la Justice.

En l'état actuel, après 3 ans d'expérience, l'indépendance du Médiateur ne peut pas être considérée comme établie.

En premier lieu, il incombe au pouvoir politique plutôt qu'au Médiateur lui-même de veiller à cette indépendance : le Médiateur devrait pouvoir la considérer comme un prérequis. Comme elle lui est donnée par la Constitution, il ne devrait pas avoir à la justifier ni à la défendre, ceci non pas dans son intérêt propre, mais au service du fonctionnement de la société, des bonnes relations entre l'Etat et les administré-e-s, et donc de l'équilibre des pouvoirs tel qu'évoqué par Mme Epiney.

Ce pouvoir politique devrait ainsi rester attentif à ce qu'aucune mesure politique, administrative, organisationnelle ou financière n'impacte sa liberté de décision, d'action et de communication. En suivant les récentes recommandations du Conseil des Ministres évoquées plus haut, il s'agirait même plutôt de « renforcer les institutions d'ombudsman et éviter toute mesure qui pourrait les affaiblir, et évaluer sur une base régulière l'efficacité des mesures prises. »<sup>11</sup>

### 3.3 Quel avenir pour la médiation cantonale administrative ?

Dans son précédent rapport d'activité 2018 (chap. 3.2.), le Médiateur a tenté de préciser la question de la participation volontaire de l'autorité. D'aucuns estiment néanmoins que cette ambiguïté subsiste et qu'elle nécessiterait une clarification, laquelle pourrait avoir lieu dans la cadre d'une future révision de la LMéd. A ce stade se pose la question de savoir s'il s'agit d'une question de compréhension, qui pourrait donc être clarifiée par une correction rédactionnelle, ou alors s'il s'agit d'une question d'acceptation du rôle, qui est de nature politique.

La modification de la base légale d'un service de médiation administrative ou d'ombudsman, comme d'ailleurs du cadre organisationnel, conduit à trois types d'issues possibles : soit le service s'en trouve renforcé, soit il s'en trouve affaibli, soit la modification est relativement neutre.

—

<sup>11</sup> Recommandation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16.10.2019

Toute institution de médiation administrative ou d'ombudsman, avec son indépendance, peut être perçue comme « dérangeante » par certains pouvoirs publics. Car il y a effectivement un enjeu de pouvoir : un-e ombudsman interpelle les autorités, remet en question leur usage du pouvoir, rend également leurs comportements contestables par un autre biais que la voie judiciaire. Il est possible de considérer cela comme un gain démocratique – ou pas.

Pour qu'une telle institution puisse exister et fonctionner, elle a besoin de plus qu'un article constitutionnel, indispensable mais insuffisant. Elle nécessite une véritable volonté politique. Celle-ci s'exprime par des bases légales adéquates (ce qui est relativement le cas à Fribourg) et par des ressources et des conditions organisationnelles fonctionnelles (ce qui n'est que partiellement le cas à Fribourg). Elle nécessite surtout une culture politique où ces enjeux de pouvoir peuvent être discutés. La question de la confiance de la population dans ses autorités et dans ses institutions est étroitement liée à la possibilité qu'elle a de pouvoir les contester. Le cadre donné par un service de médiation administrative permet justement de traiter de telles contestations de manière constructive pour toutes les parties.

La fonction sera appelée à évoluer, c'est bien naturel. Dans cette évolution, quelques questions critiques seront à garder constamment à l'esprit lors des débats politiques et démocratiques: au service de quoi, et de qui, les modifications législatives seront-elles? Renforceront-elles les droits fondamentaux, ou alors conduiront-elles à une réduction de la contestabilité des autorités ?

## 4 Remarques finales et remerciements

Au court de ces trois années, le Médiateur n'aurait pas été en mesure d'exercer sa fonction sans le soutien des instances suivantes :

Le personnel de la Chancellerie et autres services de l'Etat, pour des prestations informatiques, logistiques, administratives, comptables, juridiques, de traduction et de communication ;

Les collaboratrices, collaborateurs et cadres de l'Etat, côtoyé-e-s dans le cadre des nombreuses médiations ou demandes de médiation, pour leur disponibilité et ouverture d'esprit ;

Les collègues médiatrices, médiateurs, ombudsmans de diverses villes et cantons, pour les échanges d'expériences et intervisions.

Que toutes ces contributions, directes et indirectes, visibles comme moins visibles, soient ici remerciées.

Le Médiateur souhaite à Madame Annette Zunzer Raemy, nouvelle Médiatrice cantonale dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, plein succès dans sa fonction.

---

# Tätigkeitsbericht 2019

—

Für die Periode vom 1. Januar  
bis 15. November 2019



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Médiation cantonale administrative Med**  
**Kantonale Ombudsstelle Omb**





# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Aufgaben und Organisation</b>	<b>4</b>
1.1	Im Allgemeinen	4
1.2	Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation	4
1.3	Organisation und Ressourcen	4
<b>2</b>	<b>Tätigkeit des kantonalen Mediators</b>	<b>4</b>
2.1	Einige Zahlen	4
2.1.1	Zahl der Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres	4
2.1.2	Geografische Herkunft	5
2.1.3	Sprache der Anfragen	5
2.1.4	Mittel der Anfrage	5
2.1.5	Betroffene Direktionen	5
2.1.6	Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)	6
2.1.7	Ergebnisse (Art. 20 OmbG; einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)	6
2.2	Spezielle Fälle	6
2.2.1	Unzuständig	6
2.2.2	Ablehnung	Erreur ! Signet non défini.
2.2.3	Interkantonale Zusammenarbeit	6
2.3	Einige konkrete Beispiele	7
2.3.1	Fall 1: Beziehung zwischen Asylbeantragendem und der Caritas Freiburg	7
2.3.2	Fall 2: Uneinigkeit mit der KGV über die Bearbeitung von Hagelschäden	8
2.3.3	Fall 3: Unverständlichkeit eines Rechnungsbeitrags	9
<b>3</b>	<b>Beobachtungen und Kommentare</b>	<b>10</b>
3.1	Mediator oder Ombudsman? Sinn und Zweck dieser Funktionen	10
3.2	Die Unabhängigkeit des kantonalen Mediators: zentrale Herausforderungen der Funktion	12
3.3	Welche Zukunft hat die kantonale Behörden-Mediation?	13
<b>4</b>	<b>Schlussbemerkungen und Dank</b>	<b>13</b>

# 1 Aufgaben und Organisation

## 1.1 Im Allgemeinen

Das dritte Jahr der Ombudsstelle, das letzte Jahr des bisherigen Amtsinhabers, zeichnete sich durch eine geringere Anzahl an Mediationen, hingegen aber auch durch ein paar komplexere Fälle, für die sich das Mediationsverfahren über mehrere Monate hinzog, aus.

Ein weiteres Merkmal für das Jahr 2019 dürften die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Staatsrat und der Ombudsstelle gewesen sein, über die in den Medien berichtet wurde. Diese Meinungsverschiedenheiten ergaben sich in Zusammenhang mit einer Mediationsanfrage der GSD und kristallisierten sich bei der Übergabe des Tätigkeitsberichts 2018 an den Grossen Rat heraus (Art. 12 Abs. 3 OmbG).

## 1.2 Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation

Das Jahr 2019 wurde durch einige Beiträge in den Medien, die in Zusammenhang mit einer Mediation standen, und eine Medienkonferenz anlässlich des Rücktritts des Amtsinhabers (2.12.2019) gekennzeichnet.

## 1.3 Organisation und Ressourcen

Der Mediator hat sich im Tätigkeitsbericht 2018 zu den Ressourcen und zur Organisation der kantonalen Ombudsstelle geäussert<sup>1</sup>. Der Staatsrat hat sich entschieden, die Position neu mit 40 Stellenprozenten, statt wie empfohlen mit 60 bis 100 Stellenprozenten, auszuschreiben.

# 2 Tätigkeit des kantonalen Mediators

## 2.1 Einige Zahlen

Aufgrund des Rücktritts des Stelleninhabers gegen Ende des Jahres wurden die Zahlen vom 15. November festgehalten.

Angesichts der Anzahl der Aktivitäten können dies natürlich nur Trends und keine signifikanten Statistiken sein. Hier einige Schlüsselzahlen, welche die Tätigkeit im Jahr 2019 verglichen mit den Vorjahren illustrieren mögen.

### 2.1.1 Zahl der Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres

	2017	2018	2019	Total
<i>Neue Ersuchen insgesamt:</i>	43	62	42	147
Von der Kantonsverwaltung	7	4	0	11
Von Bürgern (Männer)	24	27	27	79
Von Bürgerinnen (Frauen)	7	25	10	42
Von Unternehmen, Organisationen und Personengruppen	4	3	1	8
Von Paaren / Familien	0	3	2	5
Von Gemeinden	0	0	1	1
Andere	1 (Journalist)	1 (Interner Konflikt)	1 (Interner Konflikt)	3

<sup>1</sup> OMB, Tätigkeitsbericht 2018, Kap. 3.4.

### 2.1.2 Geografische Herkunft

	2017	2018	2019	Total
Saanebezirk	19	12	15	46
Sensebezirk	7	12	4	23
Seebezirk	4	5	3	12
Greyerzbezirk	4	7	2	13
Broyebezirk	3	7	1	11
Glanebezirk	1	2	3	6
Vivisbachbezirk	1	0	1	2
Ausserhalb Kanton	1	8	4	13
Weitere / Nicht identifiziert	3	10	10	23

### 2.1.3 Sprache der Anfragen

	2017	2018	2019	Total
F	21 (50 %)	37 (60 %)	23 (55 %)	81 (55 %)
D	21 (50 %)	24 (39 %)	17 (40 %)	62 (42 %)
Weitere	1	1	2	4

### 2.1.4 Mittel der Anfrage

	2017	2018	2019	Total
Telefon	25 (58 %)	35 (56 %)	17 (35 %)	77 (52 %)
E-Mail	11 (26 %)	8 (12 %)	16 (33 %)	35 (24 %)
Website	3 (7 %)	11 (18 %)	11 (23 %)	25 (17 %)
Post	1	6	4	11 (7 %)
Direkter Kontakt	3	0	0	3
Weitere	0	2	0	2

### 2.1.5 Betroffene Direktionen<sup>2</sup>

	2017	2018	2019	Total
FIND	5	12	5	22
ILFD	5	3	1	9
EKSD	2	1	3	6
RUBD	2	7	5	14
GSD	1	5	3	9
VWD	0	0	0	0
SJD	0	0	2	2
Weitere (KGV, ASS ...)	3	2	3	8
Oberämter	1	0	1	2

<sup>2</sup> In gewissen Fällen können mehrere Direktionen betroffen sein. Es werden nur die Fälle aufgeführt, in denen der kantonale Mediator zuständig war.

### 2.1.6 Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	Total
Für die Anfragen, für die der kantonale Mediator zuständig war:	21 (49 %)	28 (43 %)	19 (30 %)	68 (45 %)
> Beratung und Information (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	6	5	3	14
> Schlichtung / «Pendel»-Mediation (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	5	15	7	27
> Mediation (mit Begegnung zwischen den Parteien)	1	2	2	5
> Anfrage gegenstandslos oder gescheitert	6	3	6	15
> Offen am 31.12 <sup>3</sup>	3	3	2	8
Nicht zuständig <sup>4</sup> :	22 (51 %)	37 (57 %)	25 (70 %)	84 (55 %)
> Gemeindeangelegenheiten	8	17	7	32
> Bundesverwaltung, Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen	2	6	3	11
> Richterliche Angelegenheiten, Polizei	5	5	1	11
> Behörden, die einen eigenen Mediationsdienst haben (ÖDSB, Arbeitslosenkasse, HFR, EGS, ...)	5	5	3	13
> Andere	2	8	5	15

### 2.1.7 Ergebnisse gemäss Art. 20 OmbG (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	Total
Notwendige Auskünfte (Art. 20.1a)	3	9	4	16
Einigung zwischen den Parteien (Art. 20.1b)	2	8	5	15
Scheitern oder Unmöglichkeit (Art. 20.2)	3	5	4	12

Der Mediator erfasst die Dauer oder die Stundenzahl, die er für seine Fälle investiert, nicht und macht auch keine statistische Auswertung dazu; die Zahlen können stark variieren.

Das Sinken der Fallzahl kann in keiner Art erklärt werden: Die Erfahrungen anderer ähnlicher Stellen von Kantonen und Städten zeigen, dass die Anzahl der Anfragen von einem Jahr zum anderen stark schwanken kann, ohne dass diese Schwankungen in irgendeiner plausiblen Art und Weise erklärt werden können. Was Freiburg im Speziellen betrifft, kann die Hypothese gewagt werden, dass es dem Mediator aufgrund der sehr knappen Ressourcen nicht möglich war, in genügender Weise auf das Vorhandensein seiner Dienstleistung aufmerksam zu machen. Und auch wenn seine Funktion bekannter wäre, wären die Ressourcen für die Behandlung der Anfragen zu gering.

## 2.2 Spezielle Fälle

### 2.2.1 Unzuständig

Der Mediator war für mehr als die Hälfte der Fälle, die ihm unterbreitet wurden, nicht zuständig. In sieben Fällen waren Gemeindebehörden zuständig.

### 2.2.2 Ausstand

Im Jahr 2019 war ein einziger Ausstand des kantonalen Mediators zu verzeichnen (betroffene Behörde: ASS).

### 2.2.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Der Mediator wurde einmal von der Ombudsstelle des Kantons Waadt (s. Kap. 2.3.1) und einmal vom Ombudsmann des Kantons Zürich um Unterstützung gebeten.

<sup>3</sup> Für 2019, am 15.11.19.

<sup>4</sup> Gemäss OmbG.

## 2.3 Einige konkrete Beispiele

### 2.3.1 Fall 1: Beziehung zwischen Asylbeantragendem und der Caritas Freiburg

#### Ausgangssituation, Anfrage

Im Januar 2019 hat die kantonale Ombudsstelle des Kantons Waadt informiert, dass bei ihr ein bisher dem Kanton Freiburg zugewiesener anerkannter syrischer Flüchtling eingetroffen sei. Herr A, der sich im Kanton Freiburg wenig integriert fühlte, entschied sich, sich im Kanton Waadt niederzulassen, ohne formell um einen Kantonswechsel ersucht zu haben, und trotz zahlreichen Benachrichtigungen, die er von der für ihn zuständigen Sozialarbeiterin von Caritas Freiburg, der zuständigen kantonalen freiburgischen Behörde<sup>5</sup> erhalten hatte. Er zog am 1. Dezember 2018 in den Kanton Waadt um.

Am 20. Dezember 2018 stellte Caritas Freiburg Herrn A aufgrund der Tatsache, dass er ab diesem Datum ausserhalb des Kantons ansässig war, den formellen Entscheid über die Unterbrechung der finanziellen Sozialhilfe ab 1. Dezember 2018 zu.

Das Amt für Bevölkerung des Kantons Waadt (SPOP) verweigert am 22. Dezember 2019 den Kantonswechsel, weil das Paar finanziell nicht unabhängig ist; dieser ablehnende Entscheid wird begleitet von einer Frist von einem Monat, um das Hoheitsgebiet des Kantons Waadt zu verlassen. Herr A. und seine Familie kehren daraufhin in den Kanton Freiburg zurück.

Aufgrund der von den waadtländischen und freiburgischen Behörden gefällten Entscheiden, gegen die Herr A keine Beschwerde einlegt, erhält er während der Monate Dezember 2018 und Januar 2019 weder vom Kanton Waadt noch vom Kanton Freiburg finanzielle Hilfe.

Diese Situation bringt die Familie von Herrn A in eine finanziell heikle Situation, die zusätzlich durch sprachliche Schwierigkeiten und das fehlende Verstehen der Arbeitsweise der Behörden erschwert wird.

Herr A beklagt sich über das Verhalten seiner Betreuerinnen und Betreuer von Caritas, das er als «diskriminierend, wenig engagiert und unkooperativ» qualifiziert. Er beantragt Sozialhilfe für die Monate Dezember und Januar und eine zusätzliche finanzielle Hilfe, um verschiedene offen gebliebene Rechnungen bezahlen zu können. Um seine Würde wieder herzustellen beantragt er auch Unterstützung beim Erlernen der französischen Sprache und beim Finden einer Anstellung.

#### Mediationsverfahren

Nach der Analyse des Dossiers und der anwendbaren gesetzlichen Grundlagen entscheidet sich der kantonale Mediator auf den Fall einzutreten und den Sachverhalt zu ermitteln. Abgesehen davon, dass das Dossier mehrere Behörden und mehrere gesetzliche Grundlagen betrifft, wird die Mediation auch unterschiedliche kulturelle Gegebenheiten, die Schwierigkeit, die betroffenen Personen und die Personen des Umfelds von Herrn A., die ihm hätten helfen sollen, zu identifizieren und die verschiedenen Gesuche, die mit der Zeit änderten, erschwert. Der Konflikt beinhaltet somit einen thematischen (Fragen rund um die Hilfe) und einen Beziehungsbereich (Gefühl, nicht korrekt behandelt zu werden).

Der Mediator hört die Parteien mehrere Male separat an und organisiert daraufhin mit der Unterstützung einer interkulturellen Übersetzerin von Caritas einen gemeinsamen Termin. In diesem Rahmen kann Caritas erneut und in klarer Weise zeigen, was möglich ist und was nicht. Und Herr A. kann seine Kritik und seine Wünsche direkt anbringen. Die Parteien kommen über sehr konkrete Massnahmen überein, die dann zur Zufriedenheit des Antragsstellers umgesetzt werden.

<sup>5</sup> Auf Basis einer Vereinbarung zwischen dem Staat Freiburg und Caritas Freiburg, [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/\\_www/files/pdf85/fr\\_convention-caritas.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/_www/files/pdf85/fr_convention-caritas.pdf)

Der Mediator schliesst die Mediation, nachdem die Parteien angeben, dass ihre Beziehung nun wieder funktioniere.

### **Ergebnisse und Empfehlungen**

Das Hauptanliegen von Herrn A war es, für die Monate Dezember und Januar Sozialhilfe zu erhalten. Nachdem ihn Caritas Freiburg ausdrücklich, mehrfach und unter Beizug einer Dolmetscherin auf die Konsequenzen seines Handelns aufmerksam gemacht hatte, ist Herr A. trotzdem in den Kanton Waadt umgezogen. Deshalb konnte die Mediation Herrn A. zu dieser Frage nur noch einmal auf seine Verantwortung und darauf, dass hier kein Handlungsspielraum mehr bestehe, hinweisen.

Das Hauptresultat der Mediation lag insbesondere auf der Beziehungsebene: Tatsächlich ermöglicht der gesetzliche Rahmen Caritas nicht, in zufriedenstellender Weise auf alle Anliegen von Herrn A. einzugehen. Die Parteien konnten hingegen das gegenseitige Vertrauen wiederherstellen: Caritas hat sowohl die möglichen Hilfen aufgezeigt und sehr ausdrücklich erklärt, unter welchen Voraussetzungen diese Hilfe organisiert wird.

Im vorliegenden Fall hat der Mediator nicht feststellen können, dass Caritas sich unrechtmässig oder unzweckmässig verhalten hätte (Art. 18 Abs. 4 OmbG). Folglich hat er auch keine Empfehlung abgegeben.

Dieser Fall schildert gut die mehrfachen Funktionen einer Verwaltungsmediation:

- Bürgerinnen und Bürgern sollen die Arbeitsweise der Behörden besser verstehen und damit auch, wie sie ihre Rechte wahrnehmen können;
- Bürgerinnen und Bürgern sollen, gelegentlich auch auf konfrontative Weise, die Grenzen des Rechts, aber auch ihre Verantwortung in ihrem eigenen Problemfeld aufgezeigt werden; ihnen soll dabei geholfen werden, Situationen zu akzeptieren, die sich nicht mehr ändern lassen, um zu etwas Neuem überzugehen;
- Es sollen wieder funktionierende Beziehungen hergestellt werden.

### **2.3.2 Fall 2: Uneinigkeit mit der KGV über die Bearbeitung von Hagelschäden**

#### **Ausgangssituation, Anfrage**

Nach einem sehr trockenen Sommer ging im Juni 2018 in den Voralpen des Senselandes ein sehr heftiges Hagelgewitter nieder. Am Tag nach dem Gewitter stellt Frau B fest, dass das Schindeldach ihres Chalets ernstlich beschädigt wurde, und macht zuhanden der KGV eine entsprechende Schadenmeldung, der sie Fotos der Schäden beilegt. Während die Zeit vergeht, macht sie wiederholt Versuche, die KGV zu kontaktieren, um Informationen über die Bearbeitung ihres Dossiers zu erhalten: Tatsächlich sind die Schäden so gravierend, dass vor dem Winter gewichtige Reparaturen unerlässlich sind. Ohne Antwort seitens der KGV veranlasst sie die Reparaturarbeiten auf Mitte September, da es üblich ist, dass ab Mitte November auf der Alp Schnee fällt.

Frau B. erhält Mitte Oktober eine telefonische Information, die sie als Entscheid über den Betrag zur Deckung der Schadensbehebung versteht. Mitte Oktober erhält sie von der KGV postalisch Bescheid darüber, dass demnächst eine Schätzung der Schadensbehebungskosten erfolge. Sie antwortet darauf und äussert ihr Erstaunen darüber, wie langsam das Vorgehen der KGV sei und wiederholt, dass sie die Arbeiten bereits in Auftrag gegeben habe. Ende Oktober kommuniziert ihr die KGV ihre technischen Überlegungen über die Schäden und bittet Frau B., ihr Rechnungen der Arbeiten zuzustellen, was Letztere in der Folge tut. Daraufhin folgen verschiedene Telefonate und briefliche Korrespondenzen zu Meinungsverschiedenheiten, welche die KGV dazu bringt, einen Experten zu beauftragen, da die KGV die Dringlichkeit und Notwendigkeit einer Totalsanierung des Daches bestreitet. Der Experte kann Mitte Dezember nur einen Teilbescheid abgeben, da sie Arbeiten beendet sind: Sein in französischer Sprache abgefasster Bericht macht die Beziehung zwischen KGV und Frau B. noch komplizierter. Nachdem der Bericht von der KGV auf Deutsch übersetzt wurde, nimmt Frau B. Stellung und bestreitet verschiedene Punkte.

Im März 2019 trifft die KGV eine formale Entscheidung, die Frau B nicht behagt, da die Höhe der Entschädigung wesentlich tiefer ist, als die ihr zuvor mitgeteilte Schadensschätzung. In diesem Moment kontaktiert Frau B. den kantonalen Mediator, da sie nicht weiss, wie sie weiter verfahren sollte.

## Mediationsverfahren

Da die formale Entscheidung erst gerade gefallen war, rät der Mediator Frau B., formal eine Beschwerde gegen den Entscheid einzureichen, um damit über die Rechtsmittel zum Schutz ihrer Interessen zu verfügen. Parallel dazu nimmt er mit der KGV Kontakt auf und bittet sie, ob sie damit einverstanden sei, gemäss Art. 14 Abs. 3 OmbG «das Verfahren ein[zu]stellen, um eine Mediation zu ermöglichen», was die KGV akzeptiert.

Nach vorbereitenden Gesprächen mit den Parteien und gemäss ihrem Willen lädt der Mediator sie zu einer Mediationssitzung ein. Im Laufe derselben zeigen die Repräsentanten der KGV Frau B. auf, wie die Berechnungen erfolgen, und informieren sie darüber, dass diese für Schindeldächer spezifische Praxis bereits seit mehreren Jahren zur Anwendung gelange und von den Fachleuten sowie den Besitzerinnen und Besitzern verstanden und akzeptiert werde. Sie merken auch an, dass die Beauftragung von Arbeiten vor dem Entscheid der KGV zu einer Aufhebung des Entschädigungsentscheids führen könne. Sie informieren sie auch über die Rechtsmittel, die ihr zur Verfügung stehen, wenn sie mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, und wie sie in einem solchen Fall vorzugehen habe.

Die Vertreter der KGV entschuldigen sich bei Frau B. auch dafür, dass die Bearbeitungsfristen nicht angemessen gewesen seien.

## Ergebnisse und Empfehlungen

Nach der Mediationssitzung merkt Frau B. an, dass es für sie schwierig sei, gegen die KGV zu argumentieren, weil ihr einerseits die technische Argumentation einleuchte, und andererseits die Beweise für die Dringlichkeit der Arbeiten mit der Reparatur des Schindeldaches verschwunden seien. Sie entscheidet sich, nicht ohne eine gewisse Bitterkeit, keine Beschwerde gegen den Entscheid der KGV einzulegen und diesen zu akzeptieren. Die Unmöglichkeit, eine Einigung zu erzielen, führt den Mediator dazu, die Mediation zu schliessen.

Bei der Prüfung, ob die Behörde rechtmässig und zweckmässig gehandelt habe (Art. 18 Abs. 4 OmbG) gibt der Mediator an, dass er seitens KGV kein unrechtmässiges Handeln habe feststellen können. Diesbezüglich gilt: Laut Artikel 8 Abs. 3 VRG hat «die Behörde innert angemessener Frist zu entscheiden und jeden überspitzten Formalismus zu unterlassen». Zwischen der Ankündigung des Schadens durch Frau B. und dem formellen Entscheid vergingen 9 Monate, eine Frist, die trotz der verschiedenen Vorstösse von Frau B bei der KGV nicht hätte verkürzt werden können. Auch wenn das Vorgehen schneller vonstattengegangen wäre, erscheint es wenig wahrscheinlich, dass die KGV der Antragstellerin gegenüber grosszügiger entschieden hätte. Trotzdem glaubt der Mediator, dass das Prinzip der «angemessenen Frist» nicht respektiert worden sei und das Verhalten der KGV im Falle des Geschäfts als nicht angemessen erscheinen kann. Da sich die KGV gegenüber der Antragstellerin aber für die zu langen Fristen entschuldigt hat, verzichtet der Mediator darauf, eine Empfehlung abzugeben.

### 2.3.3 Fall 3: Unverständlichkeit eines Rechnungsbeitrags

#### Ausgangssituation, Anfrage

Herr C, französischer Staatsangehöriger, zieht vom Kanton Waadt in den Kanton Freiburg um. Er erhält eine Rechnung des Amtes für Bevölkerung und Migration (BMA) in der Höhe von 82.40 CHF. Gemäss seiner Einschätzung ist der Betrag überhöht, seine Prüfung der anzuwendenden gesetzlichen Grundlagen führt zu einem Betrag von 65.85 CHF, den er dem BMA vorschlägt. Daraus ergibt sich eine Korrespondenz, die zu einem Konflikt führt, was Herrn C. dazu bringt, den kantonalen Mediator anzurufen.

Herr C hat den Eindruck, dass der ihm verrechnete Betrag nicht der in Anspruch genommenen Leistung entspricht und dass er «von der Verwaltung erpresst wird».

#### Mediationsverfahren

Nachdem der Mediator sich ans BMA wendete, schlägt es spontan vor, Herrn C. einzuladen, um ihm den Aufbau der Rechnung zu erklären, was ohne Anwesenheit des Mediators geschieht.

#### Ergebnisse und Empfehlungen

Herr C. erklärt sich «vollständig zufrieden» mit den erhaltenen Erläuterungen, zahlt den Betrag und zieht seine Mediationsanfrage zurück. Die Mediation wurde eingesetzt, um die direkte Kommunikation zwischen den

Protagonisten zu erleichtern, und so brauchte der Mediator keinen Sachverhalt zu ermitteln.

Dieser Typ von Situation stellt die «Idealsituation» der Konfliktlösung mit den Behörden dar: In der Tat obliegt es in erster Linie der Behörde, Lösungen für den Konflikt zu finden, entweder über einen formellen Weg mit einer Entscheidung und Beschwerdemöglichkeit oder über das Gespräch. Die Verwaltungsmediation stellt eine ergänzende Leistung dar, die subsidiär zur Arbeit der Behörde erbracht wird.

### 3 Beobachtungen und Kommentare

Die folgenden Worte sind eine Art Bilanz der ersten drei Jahre der kantonalen Verwaltungsmediation. Sie zielen darauf ab, die politischen Diskussionen rund um die Entwicklung dieser Funktion zu nähren.

#### 3.1 Mediator oder Ombudsman? Sinn und Zweck dieser Funktionen

Diese unerbittliche Frage stellte sich seit Beginn des Amtsantritts des Stelleninhabers und spitzte sich in der Mediation zwischen einer Stiftung und der GSD noch besonders zu. Im Zuge dieses Falles wurde dahingehend argumentiert, dass der Mediator sich als zuständig erklärt habe, wo er es nicht sein sollte, dass die Verwaltungsmediation die freiwillige Teilnahme der Parteien voraussetzen würde (vor allem der betroffenen kantonalen Behörde) und dass sich der Gesetzgeber keinen Ombudsmann und somit keinen Überwacher der Behörden gewünscht habe.

In seiner Botschaft vom 4. November 2014 zum Gesetzesentwurf zum Ombudsgesetz (OmbG) hat der Staatsrat in Kapitel 1.2.1 die **Unterscheidung zwischen Mediator und Ombudsmann** wie folgt ausgedrückt:

*Während der Mediator oder die Mediatorin die Parteien nur im Hinblick auf eine einvernehmliche Lösung des Konflikts begleiten muss, kann sich die Rolle des Ombudsmanns der Rolle einer Aufseherin oder eines Aufsehers über die Verwaltung annähern. Die Mediatorin oder der Mediator interveniert nur mit dem Einverständnis aller Parteien (sowohl der Verwaltung als auch der privaten Parteien) und grundsätzlich auf Verfügung der Behörde. Der Ombudsmann hingegen interveniert auf eigene Initiative oder auf Gesuch einer Privatperson, die sich über die Funktionsweise der Verwaltung beschwert. Die Verwaltung hat somit keine andere Wahl, als sich der Prüfung durch den Ombudsmann zu stellen.*

Ohne hier die ganze Geschichte und den Kontext zu Ombudsmännern und Verwaltungsmediatoren<sup>6</sup> wieder aufrollen zu wollen, wollen wir uns doch gewisser Prinzipien erinnern. Dazu sei auf ein kürzlich vom Ministerpräsidenten des Europarats, dem Bundesrat Cassis als Mitglied angehört, verabschiedetes Dokument<sup>7</sup>, hingewiesen. Die Aufgaben einer klassischen Institution eines Ombudsmanns<sup>8</sup> lauten wie folgt (freie Übersetzung des Autors):

- a) Sie wird auf eine eingegangene Beschwerde hin oder von sich aus tätig, um eine Person oder Personengruppe vor Missständen in der Verwaltung, Rechtsverletzungen, Ungleichheit, Missbrauch, Korruption oder sonstigem Unrecht zu schützen, das von Amtsträgern begangen wird, insbesondere durch die Bereitstellung eines aussergerichtlichen Dienstes (...) zur Lösung von Konflikten zwischen Einzelpersonen und Amtsträgern, der gegebenenfalls die Mediation einschliesst.
- b) Sie schützt und fördert die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Ausübung des Rechts und die demokratische Staatsführung, was gegebenenfalls Vorschläge für Gesetzesänderungen, Konfliktlösung oder andere Massnahmen einschliesst.
- c) Sie gibt Empfehlungen zur Verhütung und Behebung der unter Buchstabe a) beschriebenen Verhaltensweisen heraus und schlägt gegebenenfalls Verwaltungs- oder Gesetzesreformen zur Verbesserung des öffentlichen Dienstes vor; (...) sie stellt sicher, dass die Institutionen des Ombudsmanns das Recht haben, einem gewählten Organ, in der Regel dem Parlament, über solche Verhaltensweisen zu berichten.
- d) Sie arbeitet (...) mit verschiedenen (...) Akteuren, die in ähnlichen Bereichen tätig sind, zusammen.

<sup>6</sup> Siehe namentlich die Botschaft der ILFD zum Gesetzesentwurf (4.11.14).

<sup>7</sup> Empfehlung CM/Rec(2019)6 des Ministerkomitees zuhanden der Mitgliedstaaten über die Entwicklung der Institution des Ombudsmanns vom 16.10.2019.

<sup>8</sup> Gemäss CM/Rec(2019)6: «Ombudsmänner-Institutionen»: Ombudsmänner, Mediatoren, parlamentarische Kommissare, Verteidiger der Bürgerinnen und Bürger, Kommissare der Menschenrechte usw.

In ihrem gemeinsamen Verständnis haben diese Dienste daher **die Rolle, Beschwerden und Reklamationen zu bearbeiten, zu untersuchen, Vorschläge zu unterbreiten, zu vermitteln und die Rechte der Bürger zu verteidigen.**

**Wie hat der kantonale freiburgische Mediator in diesem eher ambivalenten Umfeld seine Funktion verstanden und ausgeführt<sup>9</sup>?** Sehen wir uns dazu zunächst an, was die freiburgische Gesetzgebung dazu sagt.

In Art. 1 Abs 3 OmbG werden die Aufgaben vorgesehen, *«die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen, zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen, den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen»*. Es liegt auf der Hand, dass diese Aufgaben für diejenigen eines Ombudsmannes charakteristisch sind. Tatsächlich können diese weder durch Information der Bürgerinnen und Bürger noch durch die Bereitstellung von Mediationen erfüllt werden.

Diese Charakteristika eines Ombudsmanns werden weiter unten im OmbG wieder erwähnt. Ab dem Moment, in dem der Mediator beschliesst, einem Gesuch Folge zu leisten (Art. 18 Abs 1), beinhaltet die Fortführung des Verfahrens gewisse obligatorische Elemente: Er unternimmt die notwendigen Schritte, um den Sachverhalt festzustellen und die Gründe des Gesuchs zu ermitteln (Art. 18 Abs 2), ebenso prüft er, ob die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde rechtmässig und zweckmässig gehandelt hat (Art. 18 Abs. 4). Er hat des Weiteren die Möglichkeit, zuhanden der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde eine Empfehlung abzugeben (Art. 21).

Schliesslich sieht das OmbG eine Verpflichtung zur behördlichen Amtshilfe vor (Art. 19), was konkret bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden sich der Prüfung durch den Mediator unterziehen müssen.

Die Botschaft der ILFD zum Vorentwurf des Gesetzes (4.11.14) gab im Übrigen an: *«Auch wenn der Entwurf keinen Ombudsmann einsetzt, werden die in diesen Texten dargelegten wichtigen Grundprinzipien (Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mediatorin oder des Mediators, Zugang zu Informationen, Bürgernähe) doch darin aufgenommen»* (Kapitel 8.5.3).

Schliesslich stellen wir fest, dass der deutschsprachige Titel des Gesetzes («Ombudsgesetz») und die Funktion «Ombudsstelle» von Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg herrühren: *«Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.»*, was zu dieser Frage doch eindeutig Stellung nimmt.

In diesem Stadium, nach der Prüfung und im Vergleich mit den jüngsten Empfehlungen des Europarates ist festzustellen, dass **das OmbG gut und gerne spezifische Elemente der Institution eines Ombudsmannes enthält.** Die freiburgische Situation zeichnet sich einerseits dadurch aus, dass der Mediator nicht vom Parlament gewählt, sondern vom Staatsrat ernannt wird (auch wenn er gemäss Art. 12 Abs. 3 dem Parlament Bericht erstattet), und andererseits, dass er nicht aus eigener Initiative aktiv werden kann (Art. 13 Abs. 2).

In der Praxis hat der Mediator diese Aufgabe wiederholt erfüllt und verschiedene Empfehlungen zuhanden der Behörde abgegeben (vier Mal im Jahr 2017, fünf Mal im Jahr 2018, ein Mal im Jahr 2019). Zumeist sieht die Behörde diese externe Sichtweise und die Empfehlungen, die manchmal gar als «unangenehm» empfunden werden, als Beitrag zur Verbesserung ihrer Verwaltungspraxis im Sinne des OmbG an. Ein bemerkenswerter Unterschied ist eine spezifische Mediation<sup>10</sup>, die den Staatsrat im Rahmen der Übermittlung des Tätigkeitsberichts an den Grossen Rat dazu brachte, eine Meinungsverschiedenheit mit dem Mediator sichtbar werden zu lassen. Diese Episode, die nun vorbei ist, ist auf das Konto des institutionellen Lernens zu verbuchen: Nicht nur der erste amtierende Mediator,

<sup>9</sup> Siehe auch Mirimanoff Jean A., Comment affronter un oxymore? Réflexions sur l' «instance de médiation» de l'art. 115 de la Constitution genevoise, observations et propositions sur le projet de loi l'instituant (PL 11276), 11.2.2014, <http://www.mediationgeneve.ch/COMMENT%20AFFRONTER%20UN%20OXYMORE.pdf>

<sup>10</sup> Siehe La Liberté, 9.10.2018.

sondern auch die Verwaltung, die Exekutive und die Legislative müssen die neue Bestimmung im staatlichen System erst ausprobieren.

### 3.2 Unabhängigkeit des kantonalen Mediators: zentrale Herausforderungen der Funktion

Die Unabhängigkeit des kantonalen Mediators ist das **fundamentale Prinzip dieser Funktion**. Es wird in Art. 119 der Verfassung des Kantons Freiburg festgehalten «*Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.*».

In seinem Tätigkeitsbericht 2018 führte der Mediator bereits aus, was hier folgt (s. Kap. 3.3):

*Die Unabhängigkeit ist das anerkannte Recht aller Bürgerinnen und Bürger, dass ihre Anfrage von einem Mediator behandelt wird, der keiner Verwaltungs- oder politischen Behörde untergeordnet oder unterstellt ist und nicht von Interessenverbänden beeinflusst wird. Sie zeigt sich darin, dass der Mediator nicht instrumentalisiert werden kann, das heisst, dass jeglicher Versuch einer Einflussnahme auf die Art und Weise, wie er einen Fall behandelt, sei es durch die Parteien, die Antragsstellenden, die Behörden, die Medien oder die öffentliche Meinung, verhindert wird. Für den Mediator bedeutet das, einen Bescheid auszusprechen, weitere Vorgehensweisen vorzuschlagen und Empfehlungen abzugeben und dabei äussere Einflüsse, Druck und Machtspiele ausser Acht zu lassen, ohne Angst zu haben, zu verärgern und ohne gefallen zu wollen.*

In La Liberté vom 27. August 2019 hat die Rektorin der Universität Freiburg, Astrid Epiney, sich wie folgt zur Unabhängigkeit der Richter geäussert (ausgewählte Auszüge):

*Die Trennung von legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt ist ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit. Sie impliziert unter anderem die Unabhängigkeit der Justiz und zielt auf ein gewisses Gleichgewicht bei der Ausübung der Staatsgewalt ab. So können eine zu grosse Machtkonzentration und damit mögliche Missbräuche vermieden werden. Sie gewährleistet auch die Achtung des Rechts im Allgemeinen und den Schutz der Rechte des Einzelnen (...).*

*Die Unabhängigkeit der Justiz ist nie garantiert und nie ein für alle Mal erreicht. Es ist wichtig, kontinuierlich zu überwachen, ob und inwieweit die bestehenden Mechanismen ausreichend sind, mögliche Gefahren zu erkennen und rechtzeitig zu überlegen, ob Änderungen (insbesondere institutioneller Garantien) oder zumindest Reaktionen erforderlich sind.*

*(...) Ebenso zeugt die Behauptung, dass die Richter ihre Befugnisse überschritten haben, nur, weil man mit einem Urteil nicht einverstanden ist, von einer Verachtung der Justiz und ihrer wichtigen Rolle für die Rechtsstaatlichkeit.*

Die Frage der Unabhängigkeit des kantonalen Mediators weist gewisse Gemeinsamkeiten mit der Unabhängigkeit der Justiz auf.

Zum aktuellen Zeitpunkt und nach drei Jahren Erfahrung kann keine Rede davon sein, dass die Unabhängigkeit des Mediators allgemein anerkannt ist.

In erster Linie sind es viel mehr die politischen Behörden selber und nicht der Mediator, die über die Unabhängigkeit des Mediators wachen müssen: Der Mediator müsste diese als eine Voraussetzung betrachten können. Wie ihm dies in der Verfassung zugestanden ist, sollte er sie nicht rechtfertigen oder sie gar verteidigen müssen, sie liegt nicht in seinem eigenen Interesse, sondern im Interesse des Funktionierens der Gesellschaft, der guten Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern und damit im Interesse des Gleichgewichts, wie es Frau Epiney evoziert.

Die politische Macht muss somit aufmerksam darüber wachen, dass keinerlei politische, administrative, organisatorische oder finanzielle Massnahme seine Entscheidungs-, Handlungs- und Kommunikationsfreiheit beeinflusst. Den kürzlich ausgesprochenen Empfehlungen des Europarates folgend, die weiter oben erwähnt werden, würde es viel mehr darum gehen, «die Institution des Ombudsmanns zu stärken und alle Massnahmen zu verhindern,

welche diese Rolle schwächen könnten, und regelmässig die Wirksamkeit der eingesetzten Massnahmen zu evaluieren»<sup>11</sup>.

### 3.3 Welche Zukunft hat die kantonale Mediation für Verwaltungsangelegenheiten?

In seinem vorhergehenden Tätigkeitsbericht 2018 (Kap. 3.2.) hat der Mediator versucht, die Frage der freiwilligen Mitwirkung der Behörde zu präzisieren. Einige sind jedoch der Ansicht, dass diese Unklarheit noch immer besteht und eine Klärung erforderlich wäre, die im Rahmen einer künftigen Revision des OmbG erfolgen könnte. In diesem Stadium stellt sich die Frage, ob es sich um eine Frage des Verständnisses handelt, die durch eine redaktionelle Überarbeitung geklärt werden könnte, oder ob es sich um eine Frage der Akzeptanz der Rolle handelt, die politischer Natur ist.

Die Änderung der gesetzlichen Grundlage eines Dienstes der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten oder eines Ombudsmanns, wie übrigens auch des organisatorischen Rahmens, führt zu drei Typen von möglichen Ergebnissen: Entweder wird der Dienst gestärkt, oder er wird geschwächt oder die Änderung ist relativ neutral.

Jede Institution der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten oder jede Ombudsmann-Institution kann mit ihrer Unabhängigkeit von der Staatsgewalt als «störend» empfunden werden, weil in der Tat ein Machtproblem besteht: Eine Ombudsfrau oder ein Ombudsmann wendet sich an die Behörden, stellt ihre Machtanwendung in Frage, stellt ihre Ausübung der Macht auf andere Weise als auf der Grundlage des Rechts in Frage. Man kann dies als Gewinn der Demokratie bezeichnen oder auch nicht.

Damit eine solche Institution existieren und funktionieren kann, braucht es mehr als einen Verfassungsartikel, der notwendig aber nicht ausreichend ist. Die Voraussetzung für eine solche Institution ist ein wirklicher politischer Wille. Dieser drückt sich in angemessenen gesetzlichen Grundlagen (was in Freiburg einigermaßen der Fall ist) und in den zugesprochenen Ressourcen und organisatorischen Voraussetzungen (was in Freiburg nur teilweise der Fall ist) aus. Sie braucht vor allem eine politische Kultur, innerhalb der diese Machtfragen diskutiert werden können. Die Frage des Vertrauens der Bevölkerung in ihre Behörden und ihre Institutionen ist direkt mit der Möglichkeit verbunden, diese anfechten zu können. Der von einem Dienst der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten gesteckte Rahmen ermöglicht gerade, solche Anfechtungen in einer für alle Parteien konstruktiven Art anzugehen.

Die Funktion wird sich entwickeln, das ist ganz natürlich. Im Laufe dieser Entwicklung sollten einige kritische Fragen im Rahmen der politischen und demokratischen Debatte immer im Kopf behalten werden: Im Dienste wovon und von wem sind die gesetzlichen Änderungen? Stärken sie die Grundrechte oder führen sie zu einer Verminderung der Möglichkeit, die Behörden anzufechten?

## 4 Schlussbemerkungen und Dank

Im Laufe der drei Jahre seiner Tätigkeit wäre der Mediator nicht in der Lage gewesen, seine Funktion ohne die Unterstützung der folgenden Instanzen auszuüben:

Das Personal der Staatskanzlei und anderer Ämter des Staates, dem für die IT-, Logistik-, Buchhaltungs-, juristischen, Übersetzungs- und Kommunikations-Dienstleistungen gedankt sei;

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Kader des Staates, die in die zahlreichen Mediationen oder Mediationsanfragen involviert waren, denen für ihre Verfügbarkeit und ihre Offenheit gedankt sei;

Die Mediatorenkolleginnen und -kollegen, Ombudsfrauen und -männer verschiedener Städte und Kantone,

<sup>11</sup> Empfehlung CM/Rec(2019)6 des Ministerkomitees an die Mitgliedsländer über die Entwicklung der Institution des Ombudsmannes, 16.10.2019.

denen für den Erfahrungsaustausch und die Interventionen gedankt sei.

Alle direkten und indirekten, sichtbaren und weniger sichtbaren Beiträge seien hiermit verdankt.

Der Mediator wünscht Annette Zunzer Raemy, der neuen kantonalen Mediatorin ab dem 1. Januar 2020, vollen Erfolg in ihrem Amt.

---

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-CE-234

Rapport d'activité :  
Médiation cantonale administrative (MED).  
Rapport annuel 2019

*Propositions de la commission ordinaire CO-2020-011*

---

*Présidence* : Ursula Krattinger-Jutzet

*Membres* : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brülhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Vote final

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil 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 juillet 2020*

Anhang

GROSSER RAT

2019-CE-234

Tätigkeitsberichts:  
Kantonale Ombudsstelle (Omb). Jahresbericht 2019

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-011*

---

*Präsidium* : Ursula Krattinger-Jutzet

*Mitglieder* : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brülhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Schlussabstimmung

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe 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. Juli 2020*

**Composition du Grand Conseil**  
**Zusammensetzung des Grossen Rates**

**Septembre 2020**  
**September 2020**

	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
<b>1. Fribourg-Ville (14 députés : 3 PDC, 5 PS, 2 PLR, 3 VCG, 1 UDC)</b> <b>Stadt Freiburg (14 Grossräte: 3 CVP, 5 SP, 2 FDP, 3 MLG, 1 SVP)</b>			
Ballmer Mirjam, géographe, Fribourg	VCG/MLG	1982	2018
Christel Berset, déléguée à l'enfance et à la jeunesse, Fribourg	PS/SP	1969	2020
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
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 Infirmitis, 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
	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
<b>2. Sarine-Campagne (24 députés : 5 PDC, 7 PS, 5 PLR, 3 VCG, 4 UDC)</b> <b>Saane-Land (24 Grossräte : 5 CVP, 7 SP, 5 FDP, 3 MLG, 4 SVP)</b>			
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Besson Gumy Muriel, cheffe de section, Belfaux	PS/SP	1980	2019
Bonny David, Adjoint de direction au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR/FDP	1976	2011
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	VCG/MLG	1956	2007
Collaud Romain, expert Dipl. en finance et investissements, Cottens	PLR/FDP	1984	2014
Cotting Charly, agriculteur, Ependes	PLR/FDP	1976	2020
Dafflon Hubert, directeur société commerciale, Grolley	PDC/CVP	1958	2015
Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne	PDC/CVP	1967	2016
Dorthe Sébastien, avocat, Matran	PLR/FDP	1982	2019
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC/CVP	1968	2002
Fagherazzi Martine, enseignante, Ecuwillens	PS/SP	1972	2018
Galley Nicolas, policier, Ecuwillens	UDC/SVP	1985	2016
Ghielmini Kraysenbühl Paola, Ing. agronome EPFZ, Corpataux-Magnedens	VCG/MLG	1963	2016
Kolly Nicolas, juriste, Essert	UDC/SVP	1986	2011

	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur-Glâne	VCG/MLG	1975	2016
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	PDC/CVP	1975	2016
Piller Benoît, physicien, Avry-sur-Matran	PS/SP	1955	2011
Schläfli Ruedi, agriculteur, Posieux	UDC/SVP	1974	2011
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Wassmer Andrea, animatrice culturelle, enseignante, Belfaux	PS/SP	1957	2011
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne	PLR/FDP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître agriculteur, Posieux	PDC/CVP	1972	2014
	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
<b>3. Sense (15 Grossräte: 4 CVP, 3 SP, 2 FDP, 3 MLG, 3 SVP) Singine (15 députés : 4 PDC, 3 PS, 2 PLR, 3 VCG, 3 UDC)</b>			
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düringen	PS/SP	1967	2016
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnwil	PDC/CVP	1963	2004
Brügger Adrian, Meisterlandwirt / Agrokaufmann HF, Düringen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	PDC/CVP	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Giffers	PLR/FDP	1963	2016
Flechtner Olivier, Untersuchungsleiter, Schmitten	PS/SP	1970	2014
Julmy Markus, Betriebsleiter-Geschäftsführer, Schmitten	PDC/CVP	1971	2019
Krattinger-Jutzet Ursula, Lehrerin an der Berufsschule / Hausfrau, Düringen	PS/SP	1961	1996
Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau / Familienfrau, Schmitten	VCG/MLG	1958	2014
Perler Urs, Gymnasiallehrer., Schmitten	VCG/MLG	1977	2016
Schneuwly Achim, Vermögensberater, Oberschrot	UDC/SVP	1967	2019
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düringen	VCG/MLG	1955	2011
Schwaller-Merkle Esther, Rentnerin, Düringen	PDC/CVP	1956	2019
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007
	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
<b>4. Gruyère (19 députés : 5 PDC, 5 PS, 5 PLR, 3 UDC, 1 VCG) Greyerz (19 Grossräte : 5 CVP, 5 SP, 5 FDP, 3 SVP, MLG)</b>			
Badoud Antoinette, employée de commerce, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Bapst Bernard, garde-frontière, Hauteville	UDC/SVP	1960	2019
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC/CVP	1958	2011
Gaillard Bertrand, maître menuisier, La Roche	PDC/CVP	1973	2016
Glasson Benoît, Sorens	PLR/FDP	1973	2018

	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
Gobet Nadine, juriste, directrice de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC/CVP	1967	2002
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Kubski Grégoire, juriste, Bulle	PS/SP	1991	2019
Lauber Pascal, préposé à l'Office des poursuites, Morlon	PLR/FDP	1971	2019
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Pascal André Moënnat, technicien en chauffage, Grandvillard	PDC/CVP	1965	2020
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR/FDP	1963	2016
Pasquier Nicolas, Dr. Sci. nat., Maître professionnel, Bulle	VCG/MLG	1978	2016
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Schuwey Roger, hôtelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc	PDC/CVP	1968	2016
Wickramasingam Kirthana, administratrice de l'association Omoana, Bulle	PS/SP	1984	2016
	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
<b>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)</b>			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Kerzers	PDC/CVP	1976	2012
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten/Morat	PS/SP	1954	2007
Hayoz Madeleine, enseignante spécialisée, Cressier	PDC/CVP	1955	2014
Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen	UDC/SVP	1970	2016
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten/Morat	PLR/FDP	1966	2015
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
André Kaltenrieder, chef de projets-spécialiste MT/BT, Sugiez	PLR/FDP	1968	2019
Müller Chantal, Ärztin, Murten/Morat	PS/SP	1986	2016
Senti Julia, Anwaltspraktikantin, Murten/Morat	PS/SP	1989	2016
Schär Gilberte, directrice d'agence immobilière, Murten	UDC/SVP	1960	2020
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	VCG/MLG	1959	2011
Schwander Susanne, Geschäftsfrau, Kerzers	PLR/FDP	1960	2016
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten/Morat	UDC/SVP	1957	2007
	<b>Groupe / Fraktion</b>	<b>Année de naissance / Geburtsjahr</b>	<b>Entrée en fonction / Amtsantritt</b>
<b>6. Glâne (8 députés : 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC) Glâne (8 Grossräte : 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)</b>			
Bertschi Jean, maître-agriculteur, Orsonnens	UDC/SVP	1954	2011
Bischof Simon, collaborateur administratif, Ursy	PS/SP	1992	2013
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC/CVP	1960	2007

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Décrind Pierre, chef de service, Romont	PDC/CVP	1961	2014
Demierre Philippe, directeur adjoint, Esmonts	UDC/SVP	1968	2017
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Jaquier Armand, secrétaire syndical, Romont	PS/SP	1961	2018
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC/CVP	1955	2002
Menoud Marc, agriculteur, Romont	UDC/SVP	1973	2015
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>7. Broye</b> (11 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 2 VCG) <i>Broye (11 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 2 MLG)</i>			
Bonvin-Sansonnens Sylvie, maître-agricultrice, Rueyres-les-Prés	VCG/MLG	1971	2015
Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny	UDC/SVP	1965	2016
Collomb Eric, directeur, Lully	PDC/CVP	1969	2007
Cotting-Chardonnens Violaine, employée de commerce, Domdidier	PS/SP	1968	2016
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	PDC/CVP	1963	2011
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	PDC/CVP	1973	2011
Péclard Cédric, technicien géomètre, Aumont	VCG/MLG	1967	2017
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante, mère au foyer, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR/FDP	1962	2011
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>8. Veveyse</b> (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 1 UDC) <i>Vivisbach (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 1 SVP)</i>			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC/CVP	1971	2007
Chevalley Michel, retraité, Tatroz	UDC/SVP	1952	2016
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Genoud François, enseignant, Châtel-St-Denis	PDC/CVP	1957	2016
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011
Michellod Savio, juriste, Granges (Veveyse)	PLR/FDP	1985	2020

Présidente du Grand Conseil/Präsidentin des Grossen Rates: **Kirthana Wickramasingam (PS/SP, GR)**  
 Première vice-présidente/1. Vize-Präsidentin: **Sylvie Bonvin-Sansonnens (VCG/MLG, BR)**  
 Deuxième vice-présidente/2. Vize-Präsidentin: **Jean-Pierre Doutaz (PDC/CVP, GR)**

## Table des matières

### Lois

Signature	Titre	Traitement	Page
18-DSAS-37	Adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)	Message	2783
		Préavis	2793
		Entrée en matière	2675
		Première lecture	2676
		Deuxième lecture	2677
		Vote final	2677
2019-DICS-58	Modification de la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)	Message	2694
		Préavis	2712
		Entrée en matière	2550
		Première lecture	2558
		Deuxième lecture	2560
		Vote final	2560
2020-DFIN-20	Adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent	Message	2714
		Préavis	2770
		Entrée en matière	2623
		Première lecture	2632
		Deuxième lecture	2632
		Vote final	2632
2020-DSAS-29	Modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-veillesse, survivants et invalidité	Message	2771
		Préavis	2780
		Entrée en matière	2657
		Première lecture	2661
		Deuxième lecture	2662
		Vote final	2662
2020-DSJ-21	Loi sur les jeux d'argent (LAJAR)	Message	2813
		Préavis	2852
		Entrée en matière	2633
		Première lecture	2638
		Deuxième lecture	2650
		Vote final	2652

### Décrets

Signature	Titre	Traitement	Page
2020-DSAS-61	Dépôt à l'Assemblée fédérale de l'initiative cantonale "Plus de force aux cantons", de l'initiative cantonale "Pour des réserves justes et adéquates" et de l'initiative cantonale "Pour des primes conformes aux coûts"	Message	2794
		Préavis	2804
		Entrée en matière	2663
		<i>Initiative 1</i>	
		> Lecture des articles	2666
		> Vote final	2666
		<i>Initiative 2</i>	
		> Lecture des articles	2667
		> Vote final	2667
		<i>Initiative 3</i>	
		> Lecture des articles	2668
		> Vote final	2668

Signature	Titre	Traitement	Page
2020-DSAS-71	Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)	Message	2805
		Préavis	2811
		Entrée en matière	2669
		Lecture des articles	2674
		Vote final	2674

## Rapports

Signature	Titre	Traitement	Page
2018-DIAF-24	Promotion du "Label du bilinguisme" dans l'administration cantonale (Rapport sur postulat 2017-GC-178)	Rapport	2913
		Discussion	2616
2020-DAEC-86	Suivi des ressources en eau potable dans le canton (Rapport sur postulat 2018-GC-140) : Suite directe	Rapport	2935
		Discussion	2591

## Rapports d'activité

Signature	Titre	Traitement	Page
2019-CE-234	Médiation cantonale administrative (MED) - rapport annuel 2019	Rapport	3168
		Préavis	3235
		Discussion	2598
2020-CE-43	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données - 2019	Rapport	3236
		Préavis	3263
		Discussion	2595
2020-GC-119	Commission interparlementaire de contrôle de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO) - 2019	Discussion	2584
2020-GC-121	Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB)	Rapport Discussion	2856 2678

## Motions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-GC-81	Susanne Schwander Eliane Aebischer	Modification de la loi scolaire : introduction de demi-jours de congé choisis individuellement, aussi appelées "journées joker"	Prise en considération	2570
2019-GC-139	Daniel Bürdel Urs Perler	Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel	Prise en considération	2561
2019-GC-115	Martine Fagherazzi-Barras Elias Moussa	Initiative cantonale - Stop aux licenciements abusifs au retour du congé maternité : plus de protections pour les mères	Retrait	2586
2019-GC-151	David Bonny Solange Berset	Des panneaux solaires sur les immeubles figurant au recensement des biens culturels du canton de Fribourg	Prise en considération	2578
2019-GC-187	Eric Collomb Pierre Mauron	Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)	Réponse du Conseil d'Etat	2969
			Prise en considération	2600
2019-GC-190	Romain Collaud Bertrand Morel	Aspects durables et leurs conséquences pour les décisions du Grand Conseil	Réponse du Conseil d'Etat	2976

<b>Signature</b>	<b>Auteurs</b>	<b>Titre</b>	<b>Traitement</b>	<b>Page</b>
2020-GC-9	Urs Perler Benoît Rey	Protection du climat - article constitutionnel	Réponse du Conseil d'Etat Retrait	2955 2590
2020-GC-13	Pierre Mauron Xavier Ganioz	Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	2956 2604
2020-GC-20	Francine Defferrard Grégoire Kubski	Pour un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3 %	Prise en considération	2612
2020-GC-123	Nicolas Kolly Bertrand Morel	Extrait cantonal des poursuites	Dépôt et développement	2978
2020-GC-124	Giovanna Garghentini Python Grégoire Kubski	Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère	Dépôt et développement	2979
2020-GC-126	Mirjam Ballmer Susanne Aebischer	Comportement de vote responsable du canton en tant qu'actionnaire de la BNS	Dépôt et développement	2980
2020-GC-143	Glauser Fritz Pierre-André Grandgirard	Initiative cantonale - Eviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses	Dépôt et développement	2981
2020-GC-159	Bertrand Morel Romain Collaud	Modification de la loi sur la détention des chiens (RSF 725.3, LDCh) – Nouveaux détenteurs	Dépôt et développement	2984
2020-GC-160	Martine Fagherazzi Violaine Cotting-Chardonnens	Suppression du principe de remboursement dans la loi sur l'aide sociale (LASoc)	Dépôt et développement	2985
2020-GC-162	Markus Zosso Christine Jakob	Reduzierung der Bootstaxen bei Booten mit Verbrennungsmotor	Dépôt et développement	2986

## Postulats

<b>Signature</b>	<b>Auteurs</b>	<b>Titre</b>	<b>Traitement</b>	<b>Page</b>
2019-GC-41	Anne Meyer Loetscher Bernadette Mäder-Brülhart	Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes	Prise en considération	2684
2019-GC-144	Chantal Pythoud-Gaillard Antoinette de Weck	Villa St-François et EMS	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	2967 2682
2019-GC-147	Andréa Wassmer Gabrielle Bourguet	Utilisation du langage simplifié	Prise en considération	2609
2019-GC-169	Christa Mutter Ralph Alexander Schmid	Stratégie de placements "ESG et climat" de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg	Prise en considération	2654
2020-GC-122	Christian Ducotterd Philippe Demierre	Mise en place de mesures afin d'éviter des malversations financières dans les communes	Dépôt et développement	2978
2020-GC-125	Christian Ducotterd Benoît Glasson	Préservation du bien-être des personnes âgées dans les homes et dans les hôpitaux en période d'épidémie	Dépôt et développement	2979
2020-GC-145	Christian Ducotterd Hubert Dafflon	Où lâcher son chien ?	Dépôt et développement	2982

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2020-GC-156	Laurent Dietrich	Rapport sur les impacts du Covid-19 dans le domaine de la culture (Postulat déposé par le Club Culture du Grand Conseil)	Dépôt et développement	2984
2020-GC-163	Cédric Péclard Paola Ghielmini Krayenbühl	La lumière sur le fond lacustre de la zone de tir de Forel (Estavayer)	Dépôt et développement	2987

## Questions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2019-CE-241	Martine Fagherazzi	Application de la Convention d'Istanbul dans le canton de Fribourg quelles ressources et quelles mesures ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3160 3161
2020-CE-19	Julia Senti Nicolas Galley	La situation des gens du voyage dans le canton de Fribourg	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	2988 2988
2020-CE-25	Bertrand Gaillard	Utilisation du bois énergie et optimisation des sites de production de chaleur	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	2993 2994
2020-CE-36	Rose-Marie Rodriguez Flechtner Olivier	Harcèlement scolaire et cyber-harcèlement	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	2998 2998
2020-CE-37	Pascal Moënnat	La qualité de l'air est-elle suffisante dans les écoles de notre canton ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3012 3012
2020-CE-38	Christian Ducotterd	Manque de surveillance sur les indications de la provenance des viandes	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3015 3017
2020-CE-40	Charles Brönnimann	Conséquences financières pour les entreprises à la suite de l'épidémie de Covid-19	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3023 3023
2020-CE-44	Elias Moussa	Quel soutien pour les manifestations culturelles suite à l'épidémie COVID-19 ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3028 3029
2020-CE-45	Eliane Aebischer Ursula Krattinger-Jutzet	Visite de l'Ambassadeur américain au Conseil d'Etat	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3032 3032
2020-CE-46	André Kaltenrieder Susanne Schwander	Situation d'urgence pour les grandes manifestations	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3035 3035
2020-CE-47	Pierre Mauron Chantal Müller	Coronavirus aide économique de l'Etat aux PME et aux associations fribourgeoises	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3039 3039
2020-CE-48	Roland Mesot Nicolas Kolly	Taux et incidence de l'immigration dans le canton de Fribourg	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3045 3045
2020-CE-52	Guy-Noël Jelk David Bonny	Crise sanitaire du Covid-19 - Le Conseil d'Etat peut-il intervenir auprès des opérateurs de communication afin que les communications et le Wifi ne soient plus facturés à la population ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3063 3063
2020-CE-53	Nicolas Repond David Bonny	Crise sanitaire du Covid-19 - Avant un cataclysme social pour un grand nombre de Fribourgeois, le Conseil d'Etat réagira-t-il pour les travailleurs indépendants qui se trouvent dans des situations de précarité sans possibilité de chômage ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3064 3064
2020-CE-60	Philippe Demierre	Mesures économiques rapides dans le cadre du COVID-19	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3066 3067

<b>Signature</b>	<b>Auteurs</b>	<b>Titre</b>	<b>Traitement</b>	<b>Page</b>
2020-CE-61	Bertrand Gaillard	Coronavirus-RHT - délai de prise en considération	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3071 3071
2020-CE-69	Michel Chevalley	Déclaration d'impôt et paiement d'un premier délai supplémentaire	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3073 3074
2020-CE-75	Romain Collaud Nadine Gobet	Que peut faire l'Etat pour inciter les entreprises à engager des apprenti(e)s	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3076 3077
2020-CE-78	Philippe Demierre	Examens écrits de maturité dans le canton pourquoi cette reculade ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3083 3084
2020-CE-84	Romain Collaud Sébastien Dorthe	Procédure simplifiée pour l'exploitation des terrasses des restaurants – COVID-19	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3087 3087
2020-CE-89	Bruno Marmier Paola Ghielmini Krayenbühl	Soutien aux communes dans le cadre du plan de relance économique ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3089 3090
2020-CE-94	Erika Schnyder	Financement des coûts supplémentaires extraordinaires, des baisses de revenus et de la diminution des recettes dans les soins ambulatoires et stationnaires	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3093 3094
2020-CE-101	Muriel Besson Gummy Benoît Piller	Aide sociale pendant les mesures contre l'épidémie	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3097 3098
2020-CE-105	Ruedi Schläfli	Permis de la catégorie C1 et remplacement de la flotte des véhicules pour les collaborateurs « cantonniers » des routes cantonales des ponts et chaussées	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3101 3101
2020-CE-109	Hubert Dafflon André Schoenenweid	Fortune de l'Etat – situation des fonds et des provisions – mise à disposition de cette fortune pour les mesures urgentes et le plan de relance économique à terme à la suite de la pandémie de COVID-19	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3104 3104
2020-CE-111	Julia Senti Grégoire Kubski	Stagiaires et apprentis au sein de l'Etat de Fribourg – d'une pierre deux coups	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3112 3113
2020-CE-115	Christine Jakob	Quel avenir pour l'hôpital de Tavel ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3117 3117
2020-CE-120	Erika Schnyder	Pertes financières des EMS suite au COVID-19, compensation des lits vides, des pertes des recettes annexes et des coûts extraordinaires	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3120 3121
2020-CE-124	Stéphane Sudan	Hôpital de Riaz – Quel avenir après-COVID-19 ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3125 3125
2020-CE-125	Pierre Mauron Grégoire Kubski	HFR - Site de Riaz	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3129 3129
2020-CE-126	Muriel Besson Gummy Bernard Bapst	A quand une femme garde-faune ? Questions complémentaires à la réponse du Conseil d'Etat du 25 mai 2020	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3134 3135
2020-CE-127	Markus Julmy	Centre de formation pour apprenti(e)s - correspondances de transports publics pour rejoindre le centre	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3137 3138
2020-CE-128	Savio Michellod	Les jeunes diplômés fribourgeois privés de l'émotion d'une séance finale	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3142 3142
2020-CE-131	Adrian Brügger Markus Zosso	Blocs opératoires et service d'urgence à l'HFR Tavel	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3145 3146

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2020-CE-148	Jean-Daniel Wicht Solange Berset	Initiative de limitation quelles conséquences pour le canton de Fribourg d'une acceptation le 27 septembre 2020 ?	Dépôt et développement	3150
			Réponse du Conseil d'Etat	3151
2020-CE-154	Cédric Péclard	Covid-19, mise en quarantaine lors d'un contact proche avec cas infectieux confirmé, quelle efficience ?	Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat	3155 3156

## Mandats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2020-GC-87	Erika Schnyder Nicolas Repond Ursula Krattinger-Jutzet Chantal Pythoud-Gaillard Bernadette Hänni-Fischer Rose-Marie Rodriguez Giovanna Garghentini Python Christel Berset Olivier Flechtner Solange Berset	Hospitalisation et mesures sanitaires en faveur de résidents d'EMS atteints du COVID-19	Réponse du Conseil d'Etat	2964
2020-GC-142	Schnyder Erika Antoinette de Weck Chantal Pythoud-Gaillard Sébastien Dorthe Ursula Krattinger-Jutzet David Bonny Christa Mutter Claude Chassot Violaine Cotting-Chardonnens Elia Moussa	Dotation en personnel pour les soins à domicile	Dépôt et développement	2981

## Requêtes

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2020-GC-144	Fritz Glauser Pierre-André Grandgirard	Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2020-GC-143 "Eviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses"	Dépôt et développement Prise en considération	2688 2688

## Motions populaires

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2020-GC-84	Gaétan Zurkinden Irène Zurkinden Christian Luisier	CPPEF - Les engagements du Conseil d'Etat doivent être tenus et au sortir de la crise du COVID-19, le service public doit être renforcé, pas démantelé	Réponse du Conseil d'Etat	2963

## Elections judiciaires

Signature	Titre	Traitement	Page
2020-GC-127	Juge suppléant-e au Tribunal cantonal - Poste 1	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2587
2020-GC-128	Juge suppléant-e au Tribunal cantonal - Poste 2	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2587
2020-GC-129	Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 1)	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2587
2020-GC-130	Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 2)	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2588
2020-GC-131	Assesseur-e au Tribunal pénal économique (poste n° 3)	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2588
2020-GC-132	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2620
2020-GC-133	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2621
2020-GC-134	Assesseur-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2621
2020-GC-135	Assesseur-e à la Justice de paix de la Gruyère	Préavis CM	2868
		Préavis CJ	2910
		Scrutin uninominal	2621

## Divers

Titre	Page	Titre	Page
Ouverture de la session	2550	Assermentations	2622
Communications	2550	Clôture de la session	2689

—